Universidade de São Paulo
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo

PAULA FREIRE SANTORO

PLANEJAR A EXPANSÃO URBANA
DILEMAS E PERSPECTIVAS

Orientador
Prof. Dr. NABIL GEORGES BONDUKI

Tese de Doutorado

Janeiro | 2012

PAULA FREIRE SANTORO

PLANEJAR A EXPANSÃO URBANA: DILEMAS E PERSPECTIVAS

Tese apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo para a obtenção do título de Doutor em Arquitetura e Urbanismo.

Área de concentração: Habitat

Orientador: Prof. Dr. Nabil Georges Bonduki

São Paulo

2012

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

E-mail: paulasantoro@usp.br ou paulafsantoro@gmail.com

Santoro, Paula Freire
S360p Planejar a expansão urbana: dilemas e perspectivas / Paula Freire Santoro. --São Paulo, 2012.
2v. : il.

Tese (Doutorado - Área de Concentração: Habitat) – FAUUSP.
Orientador: Nabil Georges Bonduki

1.Expansão urbana – São Paulo 2.Planos diretores 3.Loteamentos 4.Política urbana I.Título

CDU 711.4

PAULA FREIRE SANTORO

PLANEJAR A EXPANSÃO URBANA: DILEMAS E PERSPECTIVAS

Tese apresentada â Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo para a obtenção do título de Doutor em Arquitetura e Urbanismo.

Aprovado em:

Banca examinadora

Prof(a). Dr(a)._____
Instituição:_____

Julgamento:_____
Assinatura:_____

Prof(a). Dr(a)._____
Instituição:_____

Julgamento:_____
Assinatura:_____

Prof(a). Dr(a)._____
Instituição:_____

Julgamento:_____
Assinatura:_____

Prof(a). Dr(a)._____
Instituição:_____

Julgamento:_____
Assinatura:_____

Prof(a). Dr(a)._____
Instituição:_____

Julgamento:_____
Assinatura:_____

AGRADECIMENTOS

Agradeço...

Ao Prof. Dr. Nabil Georges Bonduki, pelo apoio, sempre, e pela felicidade que me contagia e instiga a sair pelo mundo academicamente e literalmente.

Às professoras Sarah Feldman e Raquel Rolnik pelas contribuições na Banca de Qualificação e por seus trabalhos inspiradores.

Às instituições que apoiaram os momentos de imersão deste trabalho e à Direção da Pós-Graduação da FAUUSP que, na pessoa da incansável Profa. Dra. Malu Refinetti, enfrentou estas tantas burocracias com rigor e bom humor. Com a Bolsa Santander, foi possível passar uma temporada nas bibliotecas e junto ao debate acadêmico espanhol em 2010. A Bolsa Capes, após uma gestão incansável da FAUUSP possibilitou qualificar-me em 2011. Os apoios pontuais da Pró-Reitoria de Pós-Graduação e da FAPESP (Projeto de Políticas Públicas) para encontros nos quais pude conhecer pesquisadores internacionais, além de debater e desenvolver a pesquisa na Colômbia. Dentre os apoios pontuais, agradeço à arquiteta e amiga Beatriz Rave, por me estimular a seguir debatendo com os colombianos e me introduzir em seu país 'paisa'.

Ao apoio inicial e final do Lincoln Institute of Land Policy, na concepção do projeto de tese no Panamá e na finalização desta, que incluiu uma Banca de Qualificação entre pares no Uruguai, em 2010. Agradeço especialmente ao Martim Smolka, por sempre me trazer boas questões, que me mobilizam, por me provocar e também por ajudar a estruturar esta tese; à Fernanda Furtado, que me acompanhou por toda trajetória no tema da gestão da valorização da terra, para quem não canso de perguntar; ao Pedro Abramo e Maria Mercedes Maldonado, que ajudaram a conceber meu projeto de doutorado; em especial, à Maria Mercedes, que me despertou para o planejamento na Colômbia, além de ser a maior urbanista que opera o direito que eu conheço. Neste processo também pude contar com observações cuidadosas de Anna Sant'ana e Ciro Biderman.

Ao Pólis, pela oportunidade de desenvolver pesquisa. Especialmente, Renato Cymbalista, parceiro, incentivador e animador, e Patricia Cobra, também parceira e muito mais, com quem partilho o amor ao Brasil e à Colômbia. Grande parte desta tese tem debates com estes dois. Pelas trocas sempre instigantes, Kazuo Nakano, Anilu e Iara Rolnik, que sabem ser especiais. Contudo Iara merece um agradecimento a mais, que além de rir e me fazer rir dos meus momentos de desespero, me apoiou na edição e normatização desta tese.

Neste caminho Pólis, também agradeço ter cruzado com Gisela Leonelli que acompanhou e me acompanha neste tema; Laila Mourad, que inventou um instrumento urbanístico!

Aos Labs Hab e Cidade, pelas trocas. Que sempre sejam possíveis e instigantes! Especialmente agradeço à oportunidade de debater com Luciana Ferrara, que apertou minha mão e me socorreu na Qualificação!

Ao Sergio Jacomino, Arnaldo Yamashita, Nabil Alameddine, Joyce Reis, Nina Vaisman, João Piza, por ajudarem em detalhes tão pequenos quando para mim eram tão grandes. À Mila e Cassita por las fuentes, también de inspiración e pela convivência cotidiana feliz. À Elisa Larroudé, pelo seu inglês incrível.

À Rede Nacional de Avaliação dos Planos Diretores, em especial aos pesquisadores do Estado de São Paulo, cujo trabalho pude ler e serviu de insumo relevante à esta tese. E especialmente, agradeço ao coordenador por aqui, Kazuo Nakano e seus fiéis escudeiros, Natasha Menegon e Rodrigo Faria que encararam organizar este trabalho todo.

Aos de Catanduva, agradeço imensamente às arquitetas e Secretárias de Planejamento Natália Molinari e Maria Cristina Pinheiro, que abriram suas agendas, arquivos e equipe para que eu pesquisasse, com autorização do Prefeito, a quem também agradeço. Aos meus entrevistados, aos profissionais do Cartório de Registro de Imóveis, empreendedores, imobiliárias, moradores.

Aos de São Carlos, agradeço à Prefeitura e, especialmente ao Daniel Mazziero, técnico da Prefeitura e ao Ricardo Martucci, ex-Secretário de Habitação e Desenvolvimento Urbano no período de elaboração do Plano Diretor estudado. Atualmente, a atualização dos dados sobre o município não teria sido possível sem a ajuda da amiga Eulália Portela Negrelos, que nos recebeu por lá em visita.

Aos colombianos, já agradeci Maria Mercedes Maldonado e Beatriz Rave, que compõem um círculo de amigos e debatedores afinados, como Giovanni Perez e Melinda Maldonado, que me deram teto, explicações, além de Melinda revisar meus escritos sobre a Colômbia, amigos sem fronteiras. Agradeço também a Juan Garcia Bocanera, Maria Clara Vejarano, Maria Cristina Rojas, Francesco Ambrosi com quem pude debater, visitar projetos, coletar bibliografia.

Aos de Barcelona, agradeço especialmente minha tutora Zaida Muxí que me adotou carinhosa e academicamente em na ETSAB em Barcelona, Espanha. Ao Gustavo que me guiou pelos corredores acadêmicos, biblioteca, além dos prazerosos cinemas de rua é claro. À Cassita, Madá e Adriana, minha família em Barça que me resgatava do computador para a vida.

À Mila, minha irmã, companheira, amiga e arquiteta, por tudo isso e, além disso, por colocar a mão na massa e me ajudar.

Aos meus pais Miguel e Cibele, que sempre me estimularam a seguir as atividades acadêmicas com paixão. Aos meus irmãos, cunhados e principalmente, aos meus sobrinhos, por viverem minhas ausências e as melhores presenças cotidianas. Ao seu Osvaldo (in memorian) que muito me ajudou nas horas de aperto. Especialmente a Mari Vaz, da família de lá, que, inclusive, apertou os parafusos quando estes teimavam em soltar-se da parede com os livros.

À Van, alegria do meu viver.

RESUMO

SANTORO, P. F. Planejar a expansão urbana: dilemas e perspectivas. 2012. 360f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

A tese mostra que políticas territoriais municipais paulistas têm interferido pouco no processo de urbanização das áreas de transição rural-urbanas de forma a controlar o crescimento urbano horizontal e planejá-lo com qualidade urbana. Pretende-se superar a ideia de que expandir o urbano é sempre indesejável e admitir que é um processo recorrente e, quando necessário, deve ser planejado para que aconteça sem prejuízos urbano-ambientais e sociais, distribuindo de forma justa os ônus e benefícios da urbanização e evitando processos especulativos tão tradicionais na mudança de uso rural para urbano.

A transição de uma economia agrícola para a industrial viu na expansão urbana metropolitana uma estratégia relevante para o desenvolvimento econômico industrial, através de uma política habitacional e constantes anistias aos loteamentos clandestinos.

Crescer em extensão física parececia ter sido uma resposta adequada face ao crescimento populacional vivido no período pós 2ª Guerra Mundial, desde que tivesse sido planejada. Se o crescimento fosse bem planejado e estruturado, não daria conta de ter sido feito tão velozmente. Formava-se a *periferia metropolitana*. Em uma reação populista, o governo militar (1964-1985) aprovou a Lei Federal de Parcelamento do Solo e deixou aos munípios o controle do crescimento urbano, sem exigir seu planejamento. Os financiamentos habitacionais impulsionaram esta expansão urbana com urbanização incompleta, mantendo a produção do urbano pautada pela dependência de recursos federais; intervenções setoriais descompassadas; e por relações clientelistas em torno da urbanização progressiva. A regulação do território torna-se um instrumento flexível que se adapta às possibilidades de desenvolvimento urbano, pautadas estas pelo financiamento.

O período de redemocratização nos anos 1980 foi acompanhado por processos de alteração demográfica e de reversão do processo de concentração nas grandes cidades associados à desconcentração e alterações no processo produtivo industrial e ao surgimento de novas formas condominiais de urbanização.

A expansão urbana nas cidades paulistas explica-se face à (1) pouca resistência à mudança de uso rural para urbano, nos momentos de oscilação da produção e dos preços rurais – associada à (2) inovação promovida por novas tipologias residenciais sobre o rural – loteamento fechado, ranchos, etc., e (3) por investimentos no sistema rodoviário e o estímulo ao uso de veículos individuais. A análise das normas territoriais sobre 100 municípios paulistas mostrou que estas tipologias para se implantarem, necessitam flexibilizar não apenas normas urbanas, mas rurais, apontando para a necessidade de se planejar o rural.

Já os estudos de caso analisados apresentam diferentes graus de controle do crescimento urbano e de planejamento do mesmo das áreas de expansão e debatem com a experiência colombiana que articula financiamento, gestão e planejamento de áreas de expansão.

Com isso, admite a recorrência do processo de expansão urbana, e aponta para a necessidade de planejá-la de forma a evitar que aconteçam prejuízos urbano-ambientais e sociais, distribuindo de forma justa os ônus e benefícios da urbanização, evitando processos especulativos tão tradicionais na mudança de uso rural para urbano, e construindo *ex-ante* projetos urbanos que sejam pedaços de cidade, com uma urbanização completa.

Palavras-chave: expansão urbana, planos diretores, Estado de São Paulo, loteamento, política urbana, Bogotá.

ABSTRACT

SANTORO, P. F. Planning urban growth: dilemmas and perspectives. 2012. 360p. Thesis (Ph.D.) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

The research shows that spatial policies in São Paulo practically have not controlled or planned urban growth in order to guarantee urban quality. This thesis intends to overcome the idea that urban growth is always undesirable and view it as a recurrent situation that, when necessary, should be planned to avoid urban-environmental and social problems, by fairly distributing urbanization costs and benefits and preventing speculative processes that are usual in rural-urban changes.

In the transition from an agricultural to an industrial economy in Brasil, urban expansion was strategic for industrial economic development, through a federal housing policy and regularization of irregular parcels. Growing by physical extension seemed appropriate in a period of fast population growth after 2nd World War, if it had been planned. If growth were well planned and structured, it would not have been possible to do it so quickly. The result was a space known as metropolitan *periphery*.

In a populist reaction, the military government (1964-1985) enacted the Urban Parcels Federal Land Law but left to municipalities the control of urban growth, without requiring planning. A huge housing financing program drove this expansion into incomplete urbanization; maintained municipalities dependent on federal funds to make urban developments; made sectorial interventions, most of the time disconnected from one another (ex. with water and without sewage); and maintened clientelist relationships between politicians and locals around the progressive urbanization. Land regulation becomes a flexible tool that adapts to the possibilities of urban development, guided by these fundings or private interests.

The democratization period in the late 1980s was accompanied by demographic change and by a polarization reverse process associated with policy decentralization, changes in industrial production processes and the emergence of new forms of urbanization – closed urban developments, shoppings, thematic parks, and others. In this context, urban sprawl in São Paulo's cities can be explained by (1) low resistance to change from rural to urban uses, influenced by rural production and price variations; (2) urban innovations like new types of developments – closed residential developtments, little farms, etc., and (3) high investments in road systems and in encouraging the use of individual vehicles. Analysis of the 100 municipalities' land laws not only showed that these kinds of urban development require, in order to happen, more flexible urbanization permits, but also pointed the need to plan the countryside.

The three case studies herein showed different degrees of urban growth control and planning urban expansion. The Brazilian cases debate with the Colombian urban planning experience that combines financing, management and planning areas of expansion.

In summary, the research admits the recurrence of urban growth, and points the need for planning (so as to avoid urban-environmental and social losses that can

occur), for fair distribution of urbanization costs and benefits (so as to prevent speculative processes often present in rural-urban change processes) and for *ex-ante* development, thus preventing irregular urban development process and making urban growth with a complete urbanization.

Keywords: urban expansion, master plans, São Paulo State, parcels, urban policy, Bogota.

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 – A cidade de São Paulo e seus subúrbios
Mapa 2 – O crescimento de São Paulo
Mapa 3 – Distribuição tipológica dos equipamentos básicos
Mapa 4 – Fonte de informação sobre municípios cujos planos diretores foram analisados – 2003-2010
Mapa 5 – Municípios pesquisados que tinham plano diretor anterior
Mapa 6 – Municípios do Estado de São Paulo com lei de perímetro urbano – 2003
Mapa 7 – População dos municípios do Estado de São Paulo que não possuem lei de perímetro urbano – 2003
Mapa 8 – Municípios pesquisados que alteraram seu perímetro urbano com o plano diretor
Mapa 9 – Municípios pesquisados que aumentaram ou diminuíram seu perímetro urbano
Mapa 11 – Atibaia
Mapa 12 – Jaboticabal
Mapa 13 – Jundiaí
Mapa 14 – Porto Feliz
Mapa 15 – Macrozoneamento do Plano Diretor de Piedade – 2006
Mapa 16 – Municípios pesquisados que definiram área de expansão urbana
Mapa 17 – Definição de zonas de chácaras, sítio de recreio ou ranchos
Mapa 18 – Zoneamento do plano diretor de Ilha Solteira – 2008
Mapa 19 – Plano Diretor de Araçatuba – 2006
Mapa 20 – Macrozoneamento do Plano Diretor de Limeira – 2009
Mapa 21 – Zoneamento do Plano Diretor de Tatuí – 2006
Mapa 22 – Municípios do Estado de São Paulo que afirmaram possuir lei de parcelamento do solo
Mapa 23 – Municípios pesquisados que atualizaram suas regras de parcelamento do solo
Mapa 24 – Municípios que permitem loteamentos fechados
Mapa 25 – Araçatuba
Mapa 26 – Assis
Mapa 27 – Boituva
Mapa 28 – Marília
Mapa 29 – Mogi das Cruzes
Mapa 30 – Mogi Guaçu
Mapa 31 – Ourinhos
Mapa 32 – Poá
Mapa 33 – Porto Feliz
Mapa 34 – Santa Cruz do Rio Pardo
Mapa 35 – São Carlos
Mapa 36 – Usinas sucroalcoleiras de Catanduva marcadas em vermelho
Mapa 37 – Distribuição de renda do responsável do domicílio – 2000
Mapa 38 – Densidade populacional por loteamento – 2006
Mapa 39 – Evolução urbana de Catanduva – 2006
Mapa 40 – Macrozoneamento urbano de Catanduva – 2006
Mapa 41 – zoneamento plano diretor de Catanduva – 2006
Mapa 42 – Concentração de unidades vagas em Catanduva – 2006
Mapa 43 – Planta Genérica de Valores de Catanduva - 2006

Mapa 44 – Loteamentos com irregularidade em Catanduva (em vermelho) – 2009
Mapa 45 – Loteamentos clandestinos em Catanduva – 2010
Mapa 46 – novos loteamentos em Catanduva – 2008-2010
Mapa 47 – valores da terra em Catanduva – 2006
Mapa 48 – Evolução abertura de loteamentos no município de São Carlos
Mapa 49 – Macrozonas do Plano Diretor do Município de São Carlos – 2005
Mapa 50 – Distribuição de estratos em Bogotá, Colômbia
Mapa 51 – Assentamentos de origem ilegal em Bogotá
Mapa 52 – Classificação do solo POT Bogotá
Mapa 53 – Localização de Ciudadela El Porvenir e El Recreo
Mapa 54 – Zonas avaliadas para a compra de terras
Mapa 55 – Projetos da Metrovivienda em Bogotá
Mapa 56 – Ciudadela El Porvenir e El Recreo
Mapa 57 – Ciudadela El Porvenir com áreas públicas e usos identificados

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Número de municípios do Estado de São Paulo, segundo Lei de Perímetro Urbano no Estado de São Paulo – 1970 a 1999

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Municípios pesquisados que já tinham plano diretor quando da elaboração do plano diretor pesquisado
Tabela 2 – Alteração de perímetro urbano
Tabela 3 – Definição de área de expansão urbana
Tabela 4 – Definição de zonas de chácaras, sítio de recreio ou ranchos
Tabela 5 – Municípios pesquisados que atualizaram regras de parcelamento do solo
Tabela 6 – Municípios que permitem loteamentos fechados
Tabela 7 – Situação dos serviços de saneamento em Catanduva – 1991 e 2000
Tabela 8 – Evolução da população de Catanduva 1940-1970
Tabela 9 – População segundo a morfologia da rede urbana 1980 a 2000 – Brasil
Tabela 10 – Custos da infraestrutura do empreendimento descritos no processo
Tabela 11 – Quadro de áreas do loteamento
Tabela 12 – Quadro de áreas do Loteamento Terra Nova São Carlos I
Tabela 13 – Quadro de áreas do Loteamento Terra Nova São Carlos II
Tabela 14 – Custos da infraestrutura do empreendimento descritos no processo
Tabela 15 – Instrumentos e mecanismos do sistema de planejamento territorial na Colômbia
Tabela 16 – População Bogotá 1951 a 2005
Tabela 17 – Crescimento intercensal população bogotana por localidades – 1973 a 2005
Tabela 18 – Classificação do solo POT Bogotá

"Em certo sentido, a expansão urbana é, por excelência, o grande tema do Brasil moderno, em nossa época" (Presidente da República Ernesto Geisel ao abrir o Simpósio O Homem e a Cidade em 1975).

SUMÁRIO

0 | INTRODUÇÃO

1 | UM POUCO DE TEORIA....33

1.1 | SUBURBANIZAÇÃO AMERICANA....35
Origem da suburbanização na Inglaterra e nos EUA....35
Dos subúrbios ferroviários aos rodoviários: Los Angeles....38
Subúrbios com empregos....41
Políticas para o crescimento suburbano....42
Auge da suburbanização ou fim do subúrbio....44
Tamanho ótimo de uma cidade....44
Explosão da localização das atividades econômicas para o subúrbio e migração dos postos de trabalho....46
Soluções para a dispersão: o *new urbanism*....47
Crescimento em subúrbios deve ser evitado....49
O esvaziamento dos subúrbios....50

1.2 | URBANIZAÇÃO NO CONTEXTO EUROPEU....51
O mito da cidade compacta na Europa....51

1.3 | EXPANSÃO URBANA NA EUROPA: O CASO ESPANHOL....51

1.4 | ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE A TEORIA....54

2 | O PROBLEMA DO CRESCIMENTO URBANO NO BRASIL....57

2.1 | ORIGENS....59
Lei de Terras de 1950 como marco da transformação da terra em mercadoria....59
A organização das relações Metrópole-Colônia como origem de nossa urbanização polarizada....60
Melhoramentos urbanos criam distinções sociais intra-urbanas....60

2.2 | REGULAÇÃO DO TERRITÓRIO E DO TRABALHO NA URBANIZAÇÃO INDUSTRIAL....61
A| Subúrbios e os primeiros regramentos....62

Havia que viabilizar o acesso à periferia....62
Casa própria e unifamiliar: um lar....68
"Rush" para a área suburbana paulistana....69
Crescimento urbano horizontal no centro dos debates sobre São Paulo....62
B|Formação da periferia....74
Industrialização pesada, metropolização e periferização....74
Planejamento centralizador e regrador....75
O desenvolvimento no centro da investigação urbano-industrial....76

2.3 | POLÍTICA HABITACIONAL FAZENDO O URBANO....77
A| O Sistema Financeiro da Habitação (1964-1984)....77
Programas urbanos....79
Empresas urbanizadoras....88
A estratégia do estoque de terras....89
B |Marcos legais para a política urbana e ambiental....95
Código Florestal....95
Reforma tributária: menor autonomia e dependência para o desenvolvimento urbano municipal....98
Lei Federal de Parcelamento do Solo....100
Conteúdo da lei aprovada....101
Alterações na Lei Federal nº 6.766/79....104
Centralização, Estado forte, regras para o privado....107

2.4 | DEMOCRATIZAÇÃO E FLEXIBILIZAÇÃO....108
O desmonte institucional e do financiamento público nos anos 1990...110
Democratização e flexibilização....111
Projeto de lei original do Estatuto da Cidade – 1989....112
Luta pela conservação ambiental....115
Mudanças na economia agroexportadora....116
Agenda da regularização fundiária....119
Periferia consolidada e revisão da dualidade centro-periferia na metrópole paulistana....121
Urbanização dispersa....123
A nova ocupação da periferia: os loteamentos fechados....125
O planejamento urbano estratégico....129
Novas leis e instituições: Estatuto da Cidade, Ministério das Cidades....130
Conteúdo: a agenda da regularização fundiária e dos planos diretores...131
Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social....133
Gestão metropolitana....134
Um fôlego: primeira gestão Lula....135

2.5 | PRESSÕES QUE COMPÕE UM QUADRO DE RADICALIZAÇÃO DO CAPITALISMO IMOBILIÁRIO E AGROEXPORTADOR....135
Radicalização do capitalismo imobiliário urbano....136
Baixa resistência na mudança de uso rural para urbano e loteamentos fechados....137
Estratégias do mercado imobiliário que resultam no crescimento em extensão urbana....138

2.6 | O PONTO DE INFLEXÃO A PARTIR DOS ANOS 1980 NO ESTADO DE SÃO PAULO....141
Recursos para HIS em São Paulo e flexibilização das normas territoriais nos anos 1990....145
Dificuldade de mesurar a urbanização....147

3 | NORMAS PARA A EXPANSÃO URBANA NO ESTADO DE SÃO PAULO....149

3.1 | REGRAS A PARTIR DO ESTATUTO DA CIDADE....151
Outorga Onerosa de Alteração de Uso....153
Inovações com o Estatuto da Cidade

3.2 | ANÁLISE DE LEIS TERRITORIAIS MUNICIPAIS NO ESTADO DE SÃO PAULO....155
Composição da amostra....156
Método....158

3.3 | INSTRUMENTOS DE CONTROLE DA EXPANSÃO....158
a | municípios que já tinham plano diretor....158
b | definição e/ou modificação do perímetro urbano....159
c | regras para alteração do perímetro....166
d | definição de área de expansão urbana....170
e | zonas de chácaras, sítio de recreio ou ranchos....171
f | municípios cujo plano diretor contém ou atualizou as regras de parcelamento do solo....181
g | possibilidade de parcelamentos na forma de loteamentos fechados.183
h | fechamento dos loteamentos existentes....188
i | previsão de HIS ou parâmetros especiais para HIS em novos parcelamentos....190

3.4 | INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO DAS ÁREAS DE TRANSIÇÃO RURAL-URBANAS...191
a | plano urbano da zona de expansão....191
b | outorga onerosa de alteração de uso....191

3.5 | QUESTÕES TRAZIDAS PELA ANÁLISE

Planejar a partir do rural....205
Driblando as normas....210
Argumentos em torno dos loteamentos fechados....211
Quem é contra esta coalizão? 216
Relação da produtividade agropecuária com a morfologia urbana....217
Pequenos não devem ter normas....218
Por um projeto urbano da área de expansão....218

4 | ESTUDOS DE CASO....221

4.1 | CATANDUVA, SP....223
1 | Caracterização....225
2 | O planejamento em Catanduva....230
3 | O Plano Diretor de 2006....232
4 | A implementação do Plano....246
5 | Disputa por terra nas áreas de transição rural-urbanas: o discurso da rentabilidade....251
6 | Percepções a partir da teoria da *growth machine*....256
7 | Reflexões sobre o Plano....263

4.2 | SÃO CARLOS, SP....265
1 | Caracterização....267
2 | O Plano Diretor de 2005....270
3 | Outorga Onerosa de Alteração de Uso em São Carlos....271
4 | Contrapartidas obtidas....281
5 | Considerações sobre a experiência de São Carlos e sobre a possibilidade de utilização do instrumento no país....282

4.3 | BOGOTÁ, COLÔMBIA....291
1 | O planejamento na Colômbia....293
2 | Planos parciais em área de expansão em Bogotá....299
3 | Planos parciais em zona de expansão urbana realizado: planos parciais de Ciudadela El Recreo e El Porvenir....307
4 | Reflexões sobre a experiência colombiana....319

5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS....325

6 | BIBLIOGRAFIA....345

7 | ANEXOS

1 Para ler a tabela

2 Tratamento dado ao tema da expansão urbana nos planos diretores municipais no Estado de São Paulo

3 Tabela com dados tabulados dos 100 municípios

INTRODUÇÃO

0 | INTRODUÇÃO

Uma palestra de Robert Fishman para o Centro de Cultura Contemporânea de Barcelona, em 1998, gravada apenas em som, trazia imagens de Le Corbusier. Segundo o autor, através de um único modelo de desenvolvimento urbano e regional Le Corbusier pretendia dar conta de resolver o que seria a cidade moderna dos anos 1920. Para a ouvinte da gravação, rapidamente vinha uma imagem na cabeça, um desenho já resolvido e visto. Agora, dizia Fishman, chegamos a um tempo onde o dinamismo da civilização não foca mais suas energias nas grandes cidades. Na cidade moderna havia a necessidade de concentrar-se em localizações-chave para governar, produzir, comercializar. Concentrar população para produzir. Agora, a tendência, de todo novo desenvolvimento urbano vai na direção de fragmentar. Empreendimentos de baixa densidade simultaneamente combinam elementos urbanos, suburbanos e rurais, o que os Estados Unidos chamam de *sprawl* [espraiamento]. O urbanismo, com isso, voltou-se para o desejo de fazer com que cidades densas sobrevivam; lidar com a confusão e o espraiamento de um ambiente privatizado e descentralizado. Isso para que a experiência urbana seja possível. O urbanismo tornou-se, então, um movimento de resistência às tendências dominantes que procuram reduzir a diversidade, e quer preservar as grandes cidades, as pequenas cidades, os espaços rurais abertos, e todo o resto que venha poder ser engolido pelas tendências dominantes[1]. Neste momento da fala de Robert Fishman não havia imagens, não havia um desenho ideal, utópico. O que fazer, por onde se mover?

O debate brasileiro sobre o território há tempos tem enfrentado os desafios de superar as chaves de investigação que dividiam o espaço em rural e urbano (Graziano da Silva, 1997; Sposito *et al*., 2006; Miranda, 2008; entre outros). Igualmente se tem questionado a visão homogeneizante e dual que divide centro e periferia (Marques & Torres, 2005) e procurado requalificar a periferia compreendendo suas novas dinâmicas (Costa, 2006) e concentrar esforços sobre as potencialidades de novos arranjos territoriais onde a integração urbano-rural aparece como de importância central (Monte-Mór, 1994). Além disso, tem-se procurado superar a pesquisa sobre as metrópoles, ainda assim tentando criar outras nomenclaturas para os objetos de pesquisa – cidades médias (Sposito *et al*., 2006; Andrade e Serra, 2001), cidades não-metropolitanas (Feldman, 2007), aglomerações não-metropolitanas (Ipea/Unicamp-IE-Nesur/IBGE, 1999 *apud* Grostein, 2001), etc.

[1] Fishman abordava o tema *Beyond utopia: urbanismo after the end of the cities* [Além da utopia: urbanismo depois do fim das cidades]. Depois de escrever sobre três utópicos – Ebenezer Howard, Frank Lloyd Wright, Le Corbusier – e depois de escrever sobre *Bourgeois utopias: the rise and fall of suburbia* [Utopia burguesa: a ascenção e queda dos subúrbios], sua palestra, dentre outras grandes teses, procurava defender que os desafios que os urbanistas e planejadores enfrentam não terão uma solução pura e simples e que esta solução não se dará através de projetos (neste momento critica o movimiento *new urbanism*), isso seria uma volta ao erro dos utópicos. E que criar e manter um pluralismo regional é tarefa vital para o urbanismo em qualquer lugar.

Nesta direção, a pesquisa urbana no país têm se dedicado a novas investigações frente à morfologia e tipologias dispersas de ocupação do território (Goulart, 2006; Abramo, 2009), ao fenômeno da urbanização extensiva (Monte-Mór, 1994), à investigação sobre loteamentos fechados (Freitas, 2008; diversos autores em Costa, 2006). Estes também se dedicaram ao espaço rural e às relações híbridas urbano-rural. Com exceção de Freitas (2008), estes trabalhos não têm investigado a relação destas formas de expansão urbana com as normas que restringem ou possibilitam a expansão, que colocam limites à fragmentação urbana.

É possível afirmar que, genericamente, a maioria destas abordagens se dá sobre o tema da expansão urbana a partir de duas formas de ocupação do território, a da periferia com habitações que abrigam famílias mais pobres, desprovidas de infraestrutura e com piores condições de habitabilidade, eventualmente acompanhados de núcleos industriais mais periféricos e dispersos, próximos a eixos de transporte rodoviários; e a dos loteamentos fechados, com habitações para famílias mais ricas, com boa infraestrutura, diferenciais, exclusividade e boas condições de habitabilidade, acompanhados de equipamentos urbanos de grande porte, como shoppings, parques temáticos, onde a conecção rodoviária de qualidade é condição *sine qua non* para sua instalação. A partir destas já se pode notar o caráter urbano industrial e urbano terciário contido nesta diferenciação, ainda que esta seja uma visão de sobrevôo da questão,e que conte com a exceção dos que partem do rural para fazerem seus estudos.

Considerando que esta foi a forma de ocupação do território e ainda o é, e partindo-se do pressuposto que ordenar o crescimento urbano deve ser objeto da atividade do planejador: como (e se) o crescimento urbano deve ser limitado, quais seriam estes limites; e ainda, se consentida a expansão urbana, como planejá-la? Esta inquietação justifica o estudo que subsidia esta tese. Vê-se que há, no cerne deste trabalho, a expectativa de que seja desejável e possível planejar a expansão urbana.

O objetivo desta tese, portanto, consiste em investigar se as políticas territoriais têm interferido no processo de urbanização das áreas de transição rural-urbanas de forma a controlar o crescimento urbano horizontal e planejá-lo. Pretende-se superar a ideia de que expandir o urbano é sempre indesejável e admitir que é um processo recorrente e, quando necessário, deve ser planejado para que aconteça sem prejuízos urbano-ambientais e sociais, distribuindo de forma justa os ônus e benefícios da urbanização e evitando processos especulativos tão tradicionais na mudança de uso rural para urbano.

A hipótese central da tese é que as políticas territoriais municipais brasileiras têm interferido pouco no processo de crescimento horizontal das cidades, no seu planejamento e na qualidade do espaço urbano resultante deste processo.

Entende-se aqui como políticas territoriais municipais as normas que limitam a área urbanizada e urbanizável – tais como as que delimitam o perímetro urbano; ou as que estabelecem macrozoneamentos, como planos diretores; ou leis de zoneamentos que estabelecem a área urbana de um município – e as que planejam as áreas de expansão através de projetos urbanos ou de urbanização. Constitui uma das hipóteses específicas dessa tese que, por vezes, não são estas regulações municipais que terminam por controlar e planejar a expansão, mas que são mais consequência de políticas e financiamentos habitacionais e de infraestrutura e equipamentos urbanos. Por isso, o trabalho não trata apenas das normas de planejamento urbano e enfoca o controle e o planejamento da expansão, de forma mais ampla.

Neste trabalho utiliza-se a expressão "área de transição rural-urbana" como o espaço que está sendo investigado. Isso porque a fronteira urbana, limite entre área urbana e rural, é um ponto de difícil leitura, onde geralmente não há uma linha clara de inflexão,

mas sim um espaço onde ora há mais características rurais, ora há mais características urbanas. Recebeu por diversos autores, as mais diferentes denominações: a periferia urbana, periurbano, franja urbana, o rurbano, o espaço de contorno da cidade, a borda (ver Miranda, 2002). A denominação se dá, geralmente, a partir de um viés temático[2]. A leitura desse espaço é difícil, também por que existem muitas regiões que, embora de borda, são diferentes[3].

Sparovek *et. al* reforçam a dificuldade de caracterização: "traçar limites onde há transições graduais, onde um elemento claramente definido vai assumindo gradualmente a identidade de outro (também claramente definido) não pode ser feito por uma linha" (Sparovek *et al*., 2004, p. 20)[4].

Considerando esta complexidade, pode-se afirmar que as áreas de transição rural-urbanas correspondem a um território em processo, cuja ocupação se dá de forma diferenciada no espaço e no tempo. Diz-se um "território em processo" pois uma vez que é marcado como "de expansão urbana", já migra para a área rural mais próxima. Geralmente não possui inércias de uso, é passível de mudanças.

ORGANIZAÇÃO DA TESE E HIPÓTESES CORRELATAS

Na primeira parte da tese, a literatura internacional é revisitada a partir da reunião de momentos e autores que defendem teses a favor de se conter o limite do crescimento urbano e os que pregam a liberalização das terras e auto-regulação do mercado. Admitindo que nem sempre a teoria se organiza a partir destes contrastes, de restringir ou não o processo de urbanização, investiga-se uma "terceira via" que atribui como estratégia dos governos regular em parte e desregular deixando o crescimento com pobreza e posteriormente, com riqueza, acontecer. Possivelmente esta última vertente da literatura seja a que mais vai de encontro com os processos vividos nas grandes cidades brasileiras, que tanto influenciam as cidades não-metropolitanas.

Além do controle/liberação do crescimento urbano, procurou-se identificar as abordagens que procuraram admitir e, com isso, planejar a expansão, elaborando planos urbanos e articulando financiamento, gestão e projeto urbano para realizá-los. Neste processo, quando possível, foram identificados casos em que a gestão social da valorização da terra poderia ser realizada.

A própria organização do capítulo traduz uma das hipóteses trabalhadas na tese, que a urbanização metropolitana industrial viu na expansão urbana uma estratégia determinante para o desenvolvimento econômico industrial. Diversos autores construíram uma teoria em torno da viabilização da moradia a baixo custo e à custa do salário do operariado como garantia da reprodução da força de trabalho (Oliveira,

[2] Por exemplo, periurbano, para alguns autores franceses poderia ser o que chamamos de periferia, onde conflitos sociais de proximidade ou vizinhança têm acontecido (Torre & Lefranc, 2005); para outros, pode significar, sob o viés da ecologia urbana, o espaço onde os processos ecossistêmicos básicos se dão (Barsky, 2005); etc.

[3] Pode ser uma região de urbanização rarefeita, espraiada, pouco adensada; pode ser um espaço onde há ocupação informal nas bordas de áreas ambientalmente protegidas; pode ser uma linha bem marcada entre um rural altamente produtivo e um urbano densamente ocupado; podem ser agrupamentos urbanos que aproveitam-se das rodovias de acesso e tornam-se pontos do setor terciário; pode corresponder ainda a um parcelamento de padrão rural, embora não possua mais atividades agrícolas e sirva de residência para novas gerações rurais que não trabalham mais no campo. Podem acontecer através de frentes localizadas, em "manchas de azeite" ou a partir de eixos viários, ou mesmo contiguamente.

[4] Gert Sparoveck, Gisela da Cunha Leonelli e Alberto Barreto, trabalharam sobre essa região da franja urbana de Piracicaba-SP criando a "Região do Entorno Imediato" (REI) e sobre ela fizeram propostas específicas no Plano Diretor Municipal.

1971; Maricato, 1996; Bonduki, 1998). Se inicialmente a expansão urbana era viabilizada através de anistias às situações clandestinas e processos de regularização justificados inclusive pela dimensão que o problema adquiria, as posteriores leis que vêm tratar do parcelamento do solo esquivam-se de conter instrumentos de qualificação desta expansão urbana, deixando aos munípios o controle do crescimento urbano, sem exigir seu planejamento. A tese procura mostrar que esta opção foi consentida, por diversos motivos, e neste capítulo aponta para estratégias ambivalentes no que se refere ao ordenamento da expansão urbana, diferindo-se consideravelmente das opções contrastantes da literatura internacional divididas em liberar ou não liberar a expansão.

Esta hipótese também permeia o segundo capítulo que faz uma retomada da história da urbanização com o tema do crescimento urbano como eixo condutor. A periodização adotada procurou marcar os tempos identificados por grande crescimento urbano físico das cidades e também os principais marcos reguladores do urbano e do rural. Percebe-se nesta periodização uma relação com mudanças na economia – como a mudança de base agrário-exportadora para industrial – e mudanças macroeconômicas – períodos de crise e de "respiros" em torno do "desenvolvimento". Também neste capítulo algumas das abordagens teóricas nacionais são revisitadas, nos momentos em que foram concebidas e disseminadas, principalmente as relativas à formação da conceituação "periferia" e à sua consolidação e diferenciação em "periferias".

Este capítulo enuncia a hipótese que as decisões políticas que embasaram a expansão urbana mantêm o *modus operandi* da produção do urbano pautada pelas relações de dependência dos municípios, de recursos e ações no âmbito do governo central; e de relações clientelistas envolvendo habitantes das áreas de expansão e os poderes locais. Um exemplo sobre a falta de autonomia municipal deu-se a partir da centralização política do financiamento habitacional e urbano nas décadas de governos federais, também centralizadores – período do Estado Novo e da Ditatura Militar – e a dependência dos municípios destes financiamentos para estruturar seu crescimento. Em relação ao *modus operandi* clientelista, pode-se afirmar que a urbanização incompleta, talvez não de forma consciente, configurou-se como estratégia de se urbanizar progressivamente as áreas de expansão urbana, mantendo necessidades urbanas que vinham a ser obtidas, paulatinamente, a partir de relação de favores entre grupos de moradores e poder local. Da mesma forma as políticas e financiamentos voltados para o urbano, da forma como foram concebidos, mal dão conta da *urbanificação primária* (infraestrutura), que dizer em relação à promoção da *urbanificação secundária* (equipamentos, serviços e outros usos), etapa que efetivamente tornaria as áreas de expansão urbana pedaços de cidade com todos os seus atributos (termos recuperados da literatura italiana utilizados por Silva, 2008). Este assunto é relevante neste trabalho pois mostra que não parece ter sido objetivo destes atores políticos que a urbanização fosse completa nas áreas de expansão urbana. E ainda, quando esta se completa, se dá a partir de investimentos públicos paulatinos, mas também investimentos por parte de seus moradores.

Se o financiamento do desenvolvimento urbano pauta o resultado urbano, no caso, o crescimento urbano em extensão física, a hipótese levantada a partir da análise histórica é de que a regulação do território torna-se um instrumento flexível que se adapta às possibilidades de desenvolvimento urbano, pautadas estas pelo financiamento. Desta forma, genericamente, quando o financiamento é público, a regulação parece adequar-se às necessidades dos projetos públicos, onde a questão é fazer mais unidades em terra mais barata, o que consequentemente leva à expansão urbana – as flexibilizações para construções de conjuntos habitacionais pela CDHU nos anos *1990* são um exemplo nesta direção; quando o financiamento é privado, os empreendedores pautam, a partir de suas lógicas de rentabilidade – como, por exemplo, a flexibilização das normas municipais permitindo loteamentos fechados.

Ainda neste capítulo se enuncia a importância atual de se compreender o espaço rural, com a hipótese de que a reestruturação da atividade agrícola no país nos últimos anos influencia a decisão por urbanizar ou não urbanizar. Neste sentido, introduz a algumas considerações feitas sobre o capítulo que analisa normas em municípios do Estado de São Paulo. Mais que conclusões, a tese aponta algumas considerações que, embora não possam ser generalizadas face ao número pequeno de municípios estudados, sinalizam a possibilidade de agrupamentos de alguns fenômenos com resultados urbanos semelhantes. Por exemplo, em municípios onde a atividade agroexportadora é relevante, a expansão urbana, em muitos casos, se dá contígua à mancha urbana; em municípios que eram agroexportadores e perderam (ou estão perdendo) suas culturas, há dispersão urbana; em áreas onde nunca se teve a agricultura voltada para exportação, geralmente áreas de mananciais, estâncias turísticas, entre outros, a urbanização se dá dispersa em diversos pontos sobre o território.

O foco no Estado de São Paulo é justificado e desenvolvido nesta parte da tese, como uma espécie de introdução ao capítulo que trata das normas de planejamento e controle das áreas de expansão urbana em cidades do Estado de São Paulo.

O recorte no Estado de São Paulo tem várias motivações além das de ordem prática e metodológica para conseguir observar um número razoável de normas. Ele se justifica, uma vez que a história de ocupação do território brasileiro sempre sinalizou uma ocupação desigual das diversas partes do território nacional. Desde o período da *industrialização restringida* (Cano, 2007), onde o Sudeste se destaca em relação às outras regiões do país em termos de estímulos econômicos, São Paulo assume nitidamente um papel central. O período que segue, da *industrialização pesada* (Cano, 2007), apresenta uma centralização da atividade industrial no Sudeste e, especialmente, em São Paulo, que dá destaque às diferenças regionais, fortemente marcadas por dinâmicas migratórias. Este Estado representa, portanto, um espaço onde houve um processo de inequívoca mudança no padrão de acumulação, onde a agricultura perde importância em relação à indústria. Também será no período da *industrialização pesada* ou da "substituição de importação" (pós 2ª Guerra Mundial) que a agricultura, face à falta de áreas para expandir a atividade, se moderniza em São Paulo aumentando sua produtividade e ruma migra ao Centro-Oeste, em um importante processo de industrialização e reorganização da atividade monocultura agroexportadora (Graziano da Silva, 1982).

Neste processo de desenvolvimento econômico, a concentração do capital no Estado foi a mola central de um processo de urbanização intenso e promotor da metropolização, até hoje sentida nos números. Embora proporcionalmente ao país o número de domicílios no Estado tenha caído, em 2000, continha o maior número de domicílios, cerca de ¼ do total de domicílios do país, ou pouco mais de 10 milhões; e em 2010, possuía pouco menos de ¼ do total do país, pouco menos de 13 milhões (Censos Demográficos IBGE, 2000 e 2010).

Além disso, nos anos *1980*, o país vivenciou processos de alteração demográfica e de reversão do processo de concentração nas grandes cidades associados à desconcentração e alterações no processo produtivo industrial e ao surgimento de novas formas condominiais de urbanização. O Estado de São Paulo foi palco destes processos, especialmente por possuir uma rede de cidades com um número grande de pólos regionais e importantes centros regionais econômicos. Ao mesmo tempo, o alto poder aquisitivo de sua população tornou estes centros foco de interesse do mercado imobiliário em expansão, principalmente motivado pelas mudanças no financiamento habitacional vividas nos anos 2000.

Certamente, este recorte territorial perdeu grande parte da diversidade urbana brasileira e alguns fenômenos importantes de urbanização acelerada, embora possa sinalizar

positivamente com hipóteses que podem ser revisitadas em análises sobre outras regiões nacionais. Dentre eles, destaco a urbanização a partir de dinâmicas do agronegócio percebida em regiões que eram historicamente predominantemente rurais. Berta Becker (2007) traz um relevante trabalho neste sentido, argumentando que ainda continuamos urbanos, entretanto, o nosso crescimento já foi mais acelerado nas décadas entre *1950* e 1970, e agora diminui o ritmo; e também nossas cidades estão crescendo de forma diferente, muitas vezes associada inclusive ao desenvolvimento agrário, com dados da Amazônia. Segundo a autora, a região teve a maior taxa de crescimento urbano no país das últimas décadas – no Censo de 2000, 70% da população da região Norte estava localizada em núcleos urbanos, embora carentes dos serviços mais básicos –, e por isso, o termo "floresta urbanizada" (Becker, 2005, p.73)[5]. O aumento da produtividade está diretamente associado à maquinização e modernização do campo e diminuição dos gastos com mão-de-obra, gerando a precariedade dos empregos e a diminuição no número de empregados (Elias, 2007). Esta dinâmica será abordada no capítulo que trata do problema do crescimento urbano, embora seja necessário informar que o que Elias (2007) chama de uma nova tipologia de cidade – a cidade do agronegócio – não é analisada nesta tese.

O terceiro capítulo tem um caráter empírico, tabulando dados quantitativos e qualitativos sobre 100 municípios no Estado de São Paulo cujos planos diretores e leis complementares territoriais foram aprovados após a promulgação do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/01), entre 2003 e 2010. Sem pretensões estatísticas, este volume de normas foi analisado utilizando dados secundários, possibilidade encontrada face à dificuldade de se aprofundar em um número tão grande de municípios nos estudos de casos. Esta abordagem se justifica na medida em que permite um olhar mais panorâmico, ainda que não seja um panorama acabado, sobre situações que se repetem, que surpreendem ou até que faltam no campo do planejamento do território.

Esta parte da tese procura verificar se estas normas têm servido como instrumentos de promoção da expansão urbana, de liberalização da atividade de lotear sobre áreas de transição rural-urbana, hipótese levantada em trabalhos anteriores (Santoro *et al*., 2010). Procura também investigar as dinâmicas apontadas no capítulo anterior que sinalizam mudanças no padrão de ocupação em extensão das cidades paulistanas, nos anos 1990 e 2000 a partir de novos desafios: a estratégia do mercado imobiliário voltada para o crescimento em extensão física ganhou novas tipologias e colaborou mais ainda para uma estrutura difusa de cidade cuja implantação parece não enfrentar resistências por parte do planejamento, que mantém uma forte permissividade em torno da expansão urbana. São os loteamentos fechados o centro desta nova tipologia urbana, nos casos estudados.

Nessa análise surgiram informações que levaram a qualificar esta extensão – se na forma de expansão do perímetro urbano, de criação de zonas de expansão urbana, de zonas de chácaras sobre área rural ou loteamentos fechados – cujos resultados foram organizados em dois grupos: municípios que procuram controlar o crescimento urbano em extensão física e municípios que procuram planejar esta expansão, através de planos urbanos ou, mesmo, municípios que buscam recuperar a valorização da terra neste processo, pela utilização do instrumento da Outorga Onerosa de Alteração de Uso como forma de fazer a gestão social da valorização da terra na mudança de uso rural para urbano. A partir desta organização, alguns planos ou leis que tratam do território foram pinçados a

[5] Becker argumenta que, apesar das críticas aos dados que demonstram a grande urbanização em núcleos pouco povoados, urbanização é medida também pela veiculação dos valores urbanizados pela sociedade. Essa urbanização de regiões predominantemente rurais tem chamado a atenção do mundo, de atores internacionais, e também de geógrafos e planejadores do território.

título de exemplificação das questões encontradas. A totalidade das 100 análises, sua tabulação e uma síntese de sua organização encontram-se anexos à tese.

Importante destacar que, estes planos, desenvolvidos no âmbito do Estatuto da Cidade, deveriam recuperar a valorização da terra nos processos de urbanização que tenham promovido valorização e fazer a justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização. Neste sentido, é mais que pertinente questionar-se: os municípios estão fazendo seu planejamento de acordo com estas diretrizes do Estatuto da Cidade?

A reiteiração de processos permissivos de urbanização sobre áreas onde o parcelamento do solo urbano não deveria acontecer trouxe a necessidade de alguns aprofundamentos relativos aos casos de parcelamento em chácaras ou sítios de recreio ou onde a possibilidade de se fazer loteamento fechado foi regrada pelas normas municipais, na tentativa de torná-los regulares a partir do âmbito municipal. Por isso, este capítulo aborda algumas divergências sobre a possibilidade ou não de se ocupar o território com estes tipos de parcelamentos.

Novamente, portanto, a tese dialoga com a hipótese que as mudanças recentes na produção agrícola têm relação com algumas formas de expansão urbana atuais, como por exemplo, municípios essencialmente rurais, que perderam suas culturas, parecem sofrer processos difusos de ocupação urbana, onde a ocupação com sítios e chácaras é a tônica.

As análises de normas a partir de seus textos, de forma distanciada da realidade local e dos processos históricos que estruturam as decisões retratadas, exigiram o desenvolvimento de estudos de caso investigativos de algumas questões que permearam o trabalho. A metodologia utilizada nos estudos de caso consistiu no estudo das normas, da dinâmica imobiliária local, investigação sobre preços da terra, através de entrevistas, pesquisas em jornais e nos arquivos dos órgãos executivos.

O estudo de caso sobre o município de Catanduva foi escolhido, inicialmente, face a restrição da possibilidade de se fazer parcelamento urbano do solo imposta pelo plano diretor. Este reduziu a área urbanizável e articulou o plano diretor com a revisão do Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU.

O estudo sobre o município e este processo levou a duas investigações específicas. Uma delas subsidia a tese com dados sobre a relação entre a rentabilidade obtida com usos urbanos e com usos agrícolas. Não se restringe a trazer alguns dados empíricos, mas também pesquisa a relação destas rentabilidades e da organização das atividades com a decisão de urbanizar áreas de transição rural-urbanas. A possibilidade de estudar o mercado de terras nas áreas de transição rural-urbanas do município trouxe para o debate a valorização da terra obtida nesta transformação e sua relação com as economias agrícolas exportadoras. Estas têm uma lógica de ocupação do território específica que termina por vezes inibindo a expansão urbana e esta hipótese foi desenvolvida neste estudo de caso.

Outra investigação sobre as normas urbanísticas de Catanduva procurou compreender em qual contexto se deu a aprovação (e a obediência) à restrição ao parcelamento de solo urbano habitacional dentro de área urbana. A organização das informações obtidas através de entrevistas qualitativas com empreendedores, gestores, legisladores e moradores da cidade, realizadas em diversas visitas ao município durante o período 2006-2010, deu-se a partir da hipótese de que há uma coalizão dos atores sociais em torno dos aspectos tido como "positivos" do processo de urbanização. Esta coalizão se mostra cuidadosamente construída entre as elites regionais e se traduz na organização das propriedades e nas decisões de planejamento territorial, especialmente sobre as áreas de transição rural-urbanas. O texto revisita uma teoria clássica da sociologia urbana

conhecida como *growth machine* [máquina do crescimento] apresentada por Harvey Molotch em 1987 e revisitada em texto escrito com John Loan, datado de 2007, para a Urban Fortunes, publicação norte-americana.

Se por um lado esta última investigação parece descolar-se da estrutura da tese como um todo – por basear-se apenas neste estudo onde foi possível aprofundar a relação dos atores –, esta talvez seja uma das partes mais relevantes do trabalho, exemplar de um *modus operandi* ordinário sobre o desenvolvimento urbano, estruturado a partir da gramática política brasileira, essencialmente clientelista (Nunes, 1997). Esta reflete-se nas políticas de financiamento urbano – na reforma tributária, na política habitacional – e nas formas de construção do território, como se aborda no capítulo que trata do crescimento urbano no Brasil. E reflete-se, principalmente, nas formas de planejar o território, objeto principal desta tese.

Como já foi dito, esta parte do estudo de caso, também poderia subsidiar a tese de que se planeja o território como uma forma estratégica de conseguir manter esta estrutura de relações sócio-políticas. Estratégicamente mantém-se a urbanização incompleta. Esta tese se traduz em coincidências observadas na história brasileira. Esta viveu momentos onde há muita normatização, combinados com períodos de forte centralização política; viveu fases de muito recurso e financiamento para a construção do urbano no território acompanhadas de muita normatização nova e muita normatização que flexibiliza regras mais rígidas; e invariavelmente colheu, como resultado, a permanência de processos de extensão da urbanização incompleta e segregadora.

O estudo de caso sobre o município de São Carlos procura abordar um padrão observado na pesquisa empírica junto aos 100 municípios: a possibilidade da mudança de uso rural para urbano associada ao instrumento da Outorga Onerosa de Alteração de Uso que, no caso deste município, está aliada à utilização do instrumento do Estudo de Impacto de Vizinhança, ambos previstos no Plano Diretor (Lei Municipal nº 13.691/05). Neste caso a expansão urbana é permitida, desde que estudada e recuperada parte da valorização da terra obtida na mudança rural-urbana. Experiência desastrosa em termos das construções teóricas jurídicas e da economia urbana – arrecada sem relação com a valorização obtida, restringe-se a uma parte dos casos que vivem este processo, etc. – e ao mesmo tempo inovadora, sinalizando mudanças frente à reiteração de processos onde os proprietários obtêm mais-valias fundiárias promovidas a partir da decisão pública de urbanizar. No entanto, esta experiência, ainda incipiente, não foi acompanhada de planos urbanísticos para estas áreas urbanas expandidas.

Enfrentando a ausência de planos urbanos em área de expansão nos municípios estudados e aproveitando-se da análise da literatura internacional, surgiu a oportunidade de desenvolver um estudo de caso de uma experiência latino-americana de planejamento da expansão urbana e projeto urbano para esta zona de expansão, ou seja, um caso que combina controle com planejamento da expansão, superando apenas a ideia de cobrar pela possibilidade de urbanizar.

Este estudo de caso abordou o planejamento de áreas de duas zonas de expansão urbana em Bogotá, Colômbia. Os colombianos, pela sua própria legislação e tradição, obrigam a articulação entre o planejamento de áreas de expansão e os planos em escala municipal. Exige-se também a realização do que chamam de *planes parciales* [planos parciais], programa de execução de decisões e obras e plano de investimentos, compondo os diversos aspectos da ação planejadora. Com um planejamento centralizador, elaborado essencialmente por técnicos, efetivamente têm se antecipado à produção irregular de moradia e produzindo preventimente, *ex-ante*, áreas urbanizadas com qualidade. Embora esta experiência seja interessante frente aos momentos de crescimento urbano e populacional originário da vasta periferia metropolitana

brasileira, é possível fazer críticas face à recorrência de padrões de segregação periférica, à dificuldade de envolver os privados em processos de urbanização, e à dificuldade de conter as tipologias das *fincas* (chácaras) sobre áreas rurais, tão disseminadas pelo Brasil quanto pela Colômbia, de tradição baseada na agricultura em pequenas propriedades.

Ao final de cada caso, elaborou-se um texto crítico enfocando não apenas os casos, mas a possibilidade de diálogo destes com o planejamento de áreas de expansão no Estado de São Paulo e no Brasil.

Parte deste caminho percorrido é sintetizada nas considerações finais, último capítulo da tese.

CAP 1

UM POUCO DE TEORIA

CAP 1 | UM POUCO DE TEORIA

Um tema recorrente na literatura internacional é o do controle do crescimento urbano. Pode-se afirmar que há algumas linhas de investigação que orientam este debate e este texto pretende tangenciá-las a partir dos desafios de se planejar a expansão urbana.

É preciso iniciar compartilhando as dificuldades de se ter uma visão menos norte-americanizada do processo de expansão urbana. Esta é a mais vasta literatura disponível e, muito frequentemente, as outras teorias dialogam com a americana. Inclusive por ser tão vasta, por vezes é possível perder o fio da meada de quais são os principais autores que tratam do tema. Por isso, este capítulo teórico pretende, mais que discutir autores, reunir os temas tratados, de forma a apresentar, como a teoria internacional tem abordado o controle do crescimento urbano em extensão física e a possibilidade de planejar esta expansão.

Para isso, procurou-se retomar a literatura produzida nos Estados Unidos, em alguns países da Europa e em alguns países da América Latina, ambos continentes que mereciam aprofundamentos pois as teses sobre seus diversos países mostram que suas situações urbanas não devem ser tratadas de forma homogênea e generalizante.

1.1 | SUBURBANIZAÇÃO AMERICANA

A maior produção da literatura urbana sobre o tema parece ter acontecido provocada pela dimensão que este fenômeno adquire e pelos problemas que este modelo de urbanização em extensão gera, como é o caso americano[1]. Hoje nos EUA os subúrbios dão a forma às vastas extensões urbanas e abrigam uma população maior que a das cidades centrais:

> "O censo norte-americano de 2002 contou 106,3 milhões de domicílios ocupados, dos quais 31,7 milhões estavam nas cidades centrais; 53,6 milhões em subúrbios dentro de áreas metropolitanas e 21 milhões fora de áreas estatísticas metropolitanas". (Fonte: Censo 2002 *apud* Hayden, 2003, p.249).

Esta extensão física foi estimulada por leis que liberavam a possibilidade de urbanizar em todo o território, sem limites, estruturadas, geralmente pela hipótese que o mercado por si encontraria o equilíbrio urbano. Desdobros de um pensamento muito discutido na economia urbana.

[1] Aqui trata-se como 'americana' a literatura produzida nos Estados Unidos da América-EUA.

ORIGEM DA SUBURBANIZAÇÃO NA INGLATERRA E NOS EUA

Embora a suburbanização pareça um fenômeno contemporâneo, para Kenneth Jackson (1985) este teve início em 1815. Segundo o autor, embora habitações dispersas e pequenas centralidades com atividades comerciais existissem desde as civilizações antigas, a suburbanização como um processo envolvendo o crescimento sistemático das áreas de transição rural-urbanas mais rápidos que o *core* [coração central] das cidades e como um estilo de vida envolvendo mobilidade pendular diária para o trabalho oferecido nos centros, aconteceu inicialmente nos Estados Unidos e Inglaterra, no qual data 1815 como início (Jackson, 1985, p.13).

A data marca início das ferrovias nos EUA, e consequentemente, da revolução nos transportes que Jackson apresenta como sendo importante para a leitura dos subúrbios, embora não seja suficiente para explicar o início da suburbanização (se fosse isso, qualquer cidade que vivia a Revolução Industrial e as novas tecnologias de transportes teriam a mesma forma de crescimento). O desenvolvimento de novos valores culturais foi importante, junto com a tecnologia de transporte e as forças associadas à Revolução Industrial, para explicar o padrão suburbano criado no período.

Se nos séculos anteriores ao sec. XVIII, a imagem de subúrbio esteve associada a uma "cena urbana" de degradação, hábitos desregrados, à um território inferior (Jackson, 1985; Fishman, 1987). Já os subúrbios de uma cidade pré-moderna como Londres são bem diferentes, mostram uma movida para os arredores de uma população com um bom padrão de renda e níveis sociais mais altos. Como acontecerá nos EUA, na Inglaterra, quem se muda primeiro para os subúrbios são as classes mais altas, em fuga da cidade industrial poluída, trabalhadora.

"Entre 1982 e 1850, o trabalho e o homem deixaram a casa" (Jackson, 1985, p.48), isolando a família e a casa passa a ser o espaço da mulher. Revistas, costumes, apontam para a crescente associação da casa à ideia de conforto, lar, céu, através de um certo "culto ao doméstico" como atividade da mulher. Segundo o autor, dependência era não apenas parte da "natureza da mulher", como também era lei na Inglaterra e nos Estados Unidos (idem, p.49). Criava-se a lógica da família nuclear como paradigma da habitação de classe média.

Para o autor, os primeiros subúrbios do séc. XIX (século do ferro) nos EUA serão os *first commuted suburbs* [primeiros subúrbios viajantes] serão os que a separação casa-trabalho se dá através dos ferrys [ferrovia], distante da cidade, distinguidos por uma elite dominante, de orientação semi-rural e socioeconomicamente mistos (idem, p.102).

Nos Estados Unidos, nestas casas suburbanas, os jardins eram mais largos e adquiram funções ornamentais. A mecanização da agricultura e sua comercialização permitiria que não precisassem mais de ervas e vegetais do jardim e o prado foi substituído pelo gramado (idem, p.55). Diferentemente dos europeus, não construíram muros ao redor dos jardins, em uma apropriação mais romântica, onde a ideia de paz e segurança estava idealizada na ideia de comunidade e pautada também por outros fatores, como a distância da cidade.

Destacam-se neste período, os arquitetos paisagistas Frederick Law Olmsted (1822-1903) e seu colega de trabalho, Calvert Vaux, no desenho orgânico dos dezesseis subúrbios desenhados na região de Massachusetts e Nova York, inspirados e inspiradores dos *garden cities* [cidades-jardim]. Olmsted havia previsto que "nenhuma grande cidade pode viver sem ótimos subúrbios"[2].

[2] "no great town can long exist withou great suburbs".

A concepção destes subúrbios era elitista, com grandes lotes, espaços abertos generosos, e casas caras, e segundo Jackson:

> "De fato, eles demonstravam duas importantes verdades: que casas unifamiliares de qualidade em um ambiente planejado não poderia ser construída com lucro para as classes trabalhadoras, e que estes que puderam ter acesso ao luxo de uma casa substancial em um lote grande não ficariam satisfeitos com nada menos que serem totalmente proprietários" (idem, 1985, p.86).

É quando do surgimento dos *trolleys* [trólebus ou trens elétricos] e das *eletric railways* [estradas de ferro elétricas] na virada do século, que possibilitaram velocidade no transporte, que uma nova cidade, segregada por classe e funções econômicas, com uma área muito maior que a cidade onde o transporte se dava à pé, que emergiu este modelo de sociedade urbana americana. Neste momento, as classes médias ocupam os subúrbios, acessados pelo transporte público.

Já Fishman (1987) concentra-se na análise dos arredores de Londres para aferir o nascimento dos subúrbios. Para o autor, foi a burguesia londrina que inventou o subúrbio, quando estava também experimentando uma nova forma de família, conhecida como família nuclear. E estas famílias queriam separar-se das intromissões do lugar de trabalho e da cidade.

Ao ímpeto cultural pela suburbanização foi logo agregado um motivo econômico. A ideia de subúrbio apontava a possibilidade de terras distantes da expansão metropolitana imediata pudessem ser transformadas imediatamente de relativamente baratas terras agrícolas para lotes urbanizados altamente lucrativos. Esta possibilidade trouxe o motor que dirigiu a expansão suburbana para frente.

E a suburbanização de classe média entrou na estrutura lógica da expansão da cidade anglo-americana. E formou uma parte integral do que Frederick Law Olmsted percebeu como sendo "a característica mais proeminente do período atual da civilização... a forte tendência das pessoas de se reunir em grandes cidades". Subúrbio poderia parecer um 'parente' da cidade mas, visto em um contexto regional maior, suburbanização era claramente a borda externa em um largo processo de crescimento metropolitano e consolidação que drenava as áreas rurais e a população de pequenas cidades e concentrava pessoas e produção no que H. G. Wells chamou de *whirlpool cities*. Termo de difícil tradução para o português – uma vez que *whirl* quer dizer turbilhão e *pool* piscina ou banheira –, uma tradução possível seria "cidades sugadoras", no sentido que não deixam nada no entorno, uma espécie de "cidades super-atratoras" (idem, 1987).

A visão de Fishman sobre a origem anglo-saxônica da suburbanização é relevante pois relativiza as afirmações correntes de que a suburbanização foi um fato automático da classe média na "madura cidade industrial" ou uma responsabilidade inevitável da revolução industrial ou uma tão falada revolução nos transportes, mas sim uma combinação destes momentos com a construção da utopia da burguesia que envolvia família nuclear. De uma certa forma, completa e reorganiza ideias propostas por Jackson, publicada alguns anos antes.

Fishman (1987) afirma que apenas em 1870 que a classe média mudou-se definitivamente para os subúrbios periféricos como modelo de residência da burguesia. Antes disso, embora os subúrbios de Londres crescessem mais rapidamente que a cidade, não haviam alcançado esta escala e intensidade a ponto da suburbanização ser reconhecida como modelo.

O autor é crítico e diferencia o surgimento dos subúrbios na Inglaterra, Londres dos EUA, Nova York, ao dizer que, diferentemente de Nova York, Londres tinha um tamanho que não apenas sugeria, mas criava a necessidade de escapar, e também produziu a massa crítica burguesa necessária para definir um estilo alternativo. Segundo ele, no início e meio do séc. XIX, nenhuma cidade americana possuía a importância industrial de Manchester, nem gerava a intensa poluição e conflito de classes usuais nesta. Ou seja, a burguesia americana não sofria a pressão necessária para se isolar em loteamentos murados, nem procuravam a exibição através de villas com jardins ornamentados. Então, o que moveu os americanos para os subúrbios, segundo este, foi a perda de confiança que tinha sustentado a habitação em uma cidade desordenada e democrática. Para o autor, a segregação de classes foi o principal motor para a suburbanização americana, diferentemente da inglesa.

Duas importantes ideias, segundo os dois autores, colaboraram para a americanização do estilo do subúrbio, que envolviam a propaganda e a disseminação: da ideologia doméstica americana[3]; a disseminação de desenhos de arquitetura doméstica[4]. Na Inglaterra, Llewellyn Park, um subúrbio desenhado em New Jersey, em 1857 será, segundo Fishman (1987, p.125) o primeiro subúrbio 'pitoresco' (denominado assim por Jackson), que apaga as concepções antecedentes de subúrbios ingleses e adota padrões americanos, onde o subúrbio é o ponto de encontro entre cidade e natureza.

No caso brasileiro, apresentado no próximo capítulo, também serão os subúrbios-ferroviários que originarão o termo 'subúrbio' empregado com um significado muito próximo ao subúrbio americano descrito por estes autores quando do seu nascedouro. E a industrialização será um fator preponderante para a expansão urbana, inicialmente conhecida pelo mesmo nome, subúrbios (Langenbuch, 1971; Azevedo, 1958). No entanto o período de expansão vivido atualmente envolve, no discurso, a saída para um lugar mais calmo, menos violento que a cidade central. É a partir do discurso da 'segurança', associado a uma segregação de classes suburbana que dará o ponta-pé para a ocupação de lugares como Alphaville nos anos 1980, em São Paulo.

DOS SUBÚRBIOS FERROVIÁRIOS AOS RODOVIÁRIOS: LOS ANGELES

O automóvel e o sistema de rodovias estão no cerne das mudanças de padrão do subúrbio ferroviário para o rodoviário, cujo primeiro exemplo clássico é a cidade de Los Angeles, nos EUA. Se antes o subúrbio era um elemento subordinado à cidade, Los Angeles dos anos 1920 estrutura-se em um sistema viário de massa que permite um desenvolvimento urbano quase ilimitado. É o surgimento de uma nova forma urbana tida como "a nova cidade", "amorfa", extensa, com tamanho "monstruoso". Nota-se aqui o que será o posicionamento americano frente o tema da expansão urbana: é preciso liberar o crescimento.

[3] Catharine Beecher que escreveu *Treatise on Domestic Economy* (1841), que não era um tratado sobre o subúrbio, mas colaborou com ideias cruciais para a santificação do lar e a moralidade cristã americana.

[4] Andrew Jackson Downing publicou *Cottage Residences* (1842), trazendo o desenho de residências domésticas que inflavam o "poder e influência da casa individual" e tratando de demonstrar que somente as villas pitorescas e seus sentimentos domésticos poderiam purificar o coração e blindar a família dos males. Calvert Vaux publicou em 1857, o seu Villas and Cottages,

Imagem de subúrbio americano. Fonte: Hayden & Wark, 2005.

Fishman (1987) periodiza entre 1910 e 1950 a fase onde o ideal suburbano esteve em alta e quando Los Angeles atingiu o seu ápice de velocidade de explosão.

> "*The growth of Los Angeles was not only explosively rapid; it was also virtually unhampered by previous traditions and settlements. The city was surrounded by seemingly unlimited land, supported by a massive influx of people and capital, an led by an elite wholly committed to suburban explansion. Under these conditions Los Angeles created a new kind of metropolis*" (idem, 1987, p.158).

Dos campos agrícolas irrigados, descobre-se petróleo e junto o potencial de urbanização da região. Na virada do século, ainda era um assentamento compacto e havia pouca ocupação das montanhas que circundavam o núcleo, embora estivesse presente a expectativa de especular com o futuro desenvolvimento da região. A ligação Southern Pacific Railroad (1901) alimentou o transporte da região com carros e pessoas, tornando Los Angeles muito acessível. Os primeiros subúrbios foram abertos ao longo das faixas da rodovia. Diferentemente de outros subúrbios que se localizavam a partir do núcleo central, através de áreas urbanas pré-existentes, em Los Angeles a cidade central era relativamente pequena e os eixos viários enormemente longos (idem, p.160).

Percebe-se nesta retomada histórica a importância do processo de transformação da economia agrícola para a industrial produtiva, centrada na extração de petróleo e nas possibilidades de expansão imobiliárias.

As casas destes subúrbios na Califórnia eram ranchos, inspirados nas tipologias da região em seu passado e, nos novos empreendimentos, eram *bungalows*, definidos como "uma pituresca variação do tipo de pequenas casas suburbanas" (Croly *apud* Fishman, 1987, p.162).

A Primeira Guerra Mundial foi o período de maior crescimento na região, alimentado pela indústria de cinema instalada na região.

> "*The biggest industry, however, was the business of growth itself: land speculation and house building based on the great expectations for the future*" (idem, p.162).

Mas os novos empreendimentos eram inúteis sem um bom sistema de transporte, a congestão já havia chegado a Los Angeles nos anos 1920 e a solução parecia ser um sistema de linhas elevadas por sobre as vias principais. Este sistema implicava em uma radical descentralização de atividades ameaçando a vitalidade do coração central de Los Angeles.

O esquema financeiro que viabilizou a suburbanização baseava-se na ideia de propriedade privada, não servia ao modelo do aluguel. No Brasil esta também será a interpretação analítica da formação do padrão periférico de ocupação baseado no tripé casa própria + auto-construção + loteamentos clandestinos (Bonduki & Rolnik, 1979; Kowarick, 1980).

Isso se dava pois os empreendimentos eram feitos quase sem capital inicial:

> "Os empreendedores emprestavam o capital inicial para abrir as ruas, fazer o sistema de drenagem e luz. Os compradores de lotes financiavam com os empreendedores através de hipotecas, que imediatamente revendiam as hipotecas com um desconto substancial para obter recursos para repor o capital inicial. O efeito em rede deste sistema era que o proprietário do lote estava emprestando dinheiro do comprador final de sua hipoteca em taxas de 12 a 15%, juros que drenavam recursos de todo o país para Los Angeles" (idem, p.164).

O mesmo sistema repete quando o proprietário do lote quer construir a casa e consegue empréstimos bancários. Aos lucros com a mudança de uso rural para urbano, somavam-se os lucros com altos juros hipotecários em um duplo negócio que envolvia mais-valias fundiárias e "fazer dinheiro" através da produção de lotes suburbanos.

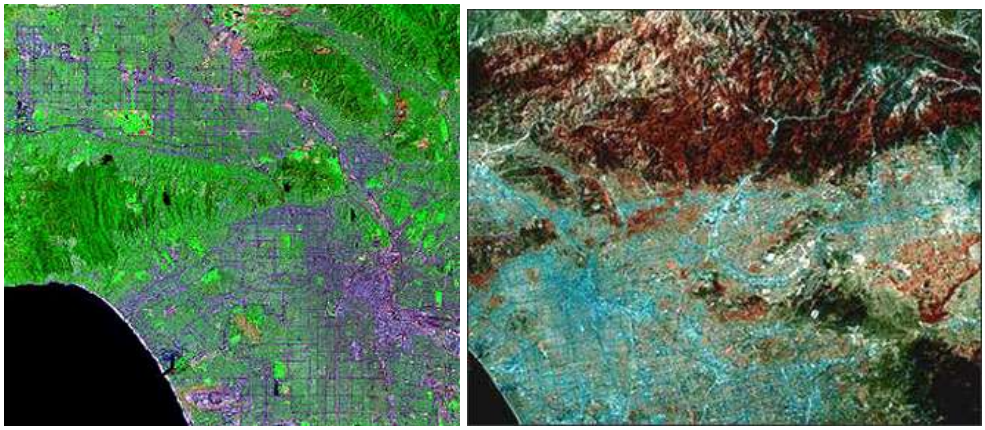
O sistema viário em forma de grid, promovido pela gestão pública, permitia o acesso à estes novos empreendimentos; e o consenso em torno do crescimento como progresso criava a coalisão para o crescimento suburbano, através da ideia de que crescer era também promover o desenvolvimento suburbano. Aos poucos Los Angeles crescia descentralizadamente, sem um centro ou arredores.

Após a 2ª Guerra Mundial, o crescimento mudou seu equilíbrio, congestionando ruas, poluição. Parafraseando Molotch (1967), Fishman afirma que:

> "*Growth has become a giant machine operating out of control, creating endless expanses of development that foreclosed forever the original vision of a community of homes set in a still verdant environment*" (Fishman, 1987, p.).

Nos anos 60, Los Angeles cria um novo tipo de precariedade diferente das ocupações precárias densas em áreas centrais, e sim bangalôs de baixa densidade, abandonados pelos moradores iniciais, pelo transporte público e afetado pela crise energética dos anos 1970.

Los Angeles, anos 1990.



Imagens de satélite de Los Angeles, anos 2000.

SUBÚRBIOS COM EMPREGOS

A história recente da metrópole é de recentralização, através do adensamento de seus núcleos, de verticalização e de redistribuição dos empregos, como veremos em outros autores.

Na realidade, a ideia de que o subúrbio seria um lugar residencial acompanhado de espaços para o desenvolvimento econômico esteve no modelo de diversos empreendimentos americanos, inclusive exportados para o Brasil, como é o caso de Alphaville, em São Paulo, originalmente desenhado para abrigar empresas, indústrias, comércio e habitação.

No caso dos estudos dos economistas urbanos, espaço para escritórios em particular veio representar a vitalidade econômica suburbana. Lewis cita Inspirados em Joel Garreau (1991), como um dos autores que, ao construir o conceito de uma *edge city*,

estabelece cinco partes definitórias que incluem, primeiro, um mínimo de 5 milhões de metros quadrados de escritórios para alugar (idem, p.6-7). Da mesma forma que Cervero (*apud* Lewis, 1989, p.18) quando quis investigar os centros suburbanos americanos identificou como nós os centros com mais de dois mil trabalhadores e 1 milhão *square feet* de espaços de escritório.

Embora o locus das atividades terciárias tenha sido, historicamente, o centro das cidades, segundo Lewis, isto tem gradualmente mudado.

> "Habitantes metropolitanos tem reorientado suas vidas no entorno de empregos, lazer e estilo de vida suburbanos. Urbanistas têm notado com particular interesse "pontos de negócios, residências, e estilos de vida em meio a um *cityscape* [perfil da cidade] de baixa densidade. Cada urban village [núcleo urbano] tem um coração – o tipo de um novo centro [downtown] – onde construções são mais altas, a população durante o dia é maior, e o congestionamento de veículos é mais grave" (Leinberger and Lockwood 1986, 43; Leinberger 1990)".

Uma das motivações do estudo de Lewis foi, portanto, determinar quais características das áreas urbanas são mais condutoras a este novo "tipo de" novos centros, e sob quais circunstâncias a falta de "*cityscape* [perfil da cidade] de baixa densidade" nestes núcleos é mais provável que prevaleça.

POLÍTICAS PARA O CRESCIMENTO SUBURBANO

Não são apenas as políticas para o desenvolvimento econômico que incentivaram a descentralização das atividades e mudaram a feição do *sprawl*. Esta forma de crescimento vem sido historicamente estimulada por políticas públicas que afetam as formas de crescimento urbano. Esta tese é muito importante se cotejada com a história e a literatura sobre o tema no Brasil, onde esta combinação se repete.

Os fortes argumentos em prol do *urban sprawl*, a partir do exemplo de Los Angeles, permitem afirmarmos que a suburbanização americana foi encorajado por políticas públicas de transporte e econômicas que estimularam a abertura de terra 'nua' para o desenvolvimento imobiliário, a geração de empregos na construção civil, os ganhos com os processos financeiros hipotecários.

Segundo Dolores Hayden (2006), quatro programas procuram encorajar empregos na indústria da construção civil e promovem crescimento global através da abertura de terra nua para o desenvolvimento imobiliário:

1. Federal Housing Administration (FHA), sistema de hipotecas para compradores de lotes e casas (1934-presente), criadas a partir do National Housing Act de 1934;

2. deduções de imposto de renda federal dos juros hipotecários e impostos sobre propriedade (1920-presente);

3. deduções fiscais das empresas chamado depreciação acelerada para *greenfield* imobiliário comercial (1954-1986), e

4. fundos federais para rodovias (1916-presente).

Combinados subsídios estatais e locais para desenvolvimentos imobiliários, estes programas federais transformaram uma nação de cidades e pequenas cidades em uma nação de *sprawling metropolitan regions* [regiões metropolitanas espraiadas].

O suporte federal para estimular o desenvolvimento parece ter sido criado sem levar em conta o dano físico aos lugares urbanos e paisagens naturais ou danos econômicos para um vasto grupo de pessoas que ele pode causar. Nos 1950s e 1960s, planejar rodovias significou a demolição de centenas de negócios e habitações urbanos, frequentemente em bairros habitados por pessoas de cor. Entre 1934 e 1960s, programas de seguro hipotecário favoreceram crédito prioritariamente para homens e brancos. Como resultado, a paisagem americana foi transformada fisicamente e economicamente a favor do suburbano, com população branca e proprietários homens chefes de família.

Segundo Hayden (2006), a provisão de imposto de renda que permite os americanos deduzirem o montante que pagam de juros hipotecários e impostos sobre a propriedade sobre a renda tributável serve para aprofundar esta discriminação. O planejador William Goldsmith (*apud* Hayden) estima que os subsídios à hipotecas custam aos Estados Unidos cerca de $100 bilhões por ano. Ambos subsídios à hipotecas e subsídios à rodovias discriminam os inquilinos e pessoas sem automóveis, as pessoas com as maiores necessidades por habitação acessível e transporte público. Alguém pode ter uma casa para ter deduções hipotecárias que fazem ser proprietário mais barato que alugar, e alguém tem que ter um carro para se beneficiar de bilhões de dólares da construção de rodovias.

A autora é muito crítica à suburbanização. Segundo ela, sempre tiveram subúrbios pobres assim como ricos, mas pessoas em subúrbios influentes recebem mais subsídios para o *sprawl*. Por isso, Gregory Squires do Urban Institute definiu *sprawl* como "um excludente novo desenvolvimento na franja de áreas assentadas geralmente ao redor de uma cidade deteriorada". Embora *sprawl* é mais visível nos bairros mais influentes e novos, como parte privada de um desenvolvimento desigual, seus efeitos podem ser vistos em bairros mais antigos deterioriados e infraestrutura pública em declínio, tal como escolas, parques, playgrounds e trânsito de pessoas. Os novos crescimentos privados e a infraestrutura pública abandonada marca o *sprawl* como socialmente destrutivo. Intensifica suas desvantagens de classe, raça, gênero, e idade, através da adição desta separação espacial. Hayden firma "*sprawl* é politicamente injusto tanto quanto ambientalmente insustável e fisicamente míope".

Reafirma as teses já colocadas sobre Molotch (1987) que o *sprawl*, como um processo de extensivo desenvolvimento dirigido por coalizões de negócios e lideres políticos que favorecem o crescimento ilimitado, expressam os valores dos especuladores das cidades do séc. XIX. Um lobby político alargado pressionando por desenvolvimento irrestrito do mercado imobiliário foi poderoso nos Estados Unidos desde os anos 20. No *Urban Fortunes: The Political Economy of Place*, cientistas sociais como Harvey Molotch e John Logan definem este lobby como a expressão nacional de várias *growing machines* ["máquinas do crescimento"] ou *sprawl machines* ["máquinas do espraiamento"] operando localmente. A máquina do crescimento é uma aliança política de impulsionadores que incluem proprietários de terra, incorporadores [developers], corretores de imóveis, e outros. Estes argumentam que o *sprawl* tem raízes profundas na economia política do capitalismo avançado. Considerando estas afirmações, esta tese propõe em um estudo de caso sobre o município de Catanduva, reviver as propostas feitas por Molotch & Loan ([1987] 2007).

A literatura mais atual sobre o tema procura debruçar-se sobre os *suburban patterns*, que identifica algumas tipologias suburbanas, cujos resultados morfológicos informam muito sobre os processos de privatização de áreas públicas. No capítulo 3 desta tese, há uma análise das normas no Estado de São Paulo a partir da qual é possível também agrupar em tipologias de ocupação.

AUGE DA SUBURBANIZAÇÃO OU O FIM DO SUBÚRBIO

Em termos teóricos, os resultados deste modelo suscitam diferentes linhas interpretativas.

É o caso, por exemplo, da uma clara oposição proposta por Fishman (1987), entre sua tese e a de Jackson (1985). Segundo o primeiro, Jackson interpreta que o desenvolvimento urbano americano após a II Guerra Mundial foi definitivamente "a suburbanização dos Estados Unidos". Fishman discorda desta tese e propõe uma visão diferente sobre este momento. Diz que, ao invés de ser o ápice da suburbanização, representa o fim do subúrbio no seu sentido tradicional e a criação de um novo tipo de cidade descentralizada, que ela irá chamar de *technoburb* (Fishman, 1987, p.17 e 182-207).

Sem ninguém planejando ou prevendo, em um movimento simultâneo de desenvolvimento nos arredores com residências, indústria e comércio foi criado um perímetro das cidades que são funcionalmente independentes do *urban core* [coração urbano]. Em um completo contraste com os subúrbios residenciais ou industriais do passado, estas novas cidades contém, ao longo das rodovias todas as funções especializadas de uma grande metrópole – indústria, shoppings centers, hospitais, universidades, centros culturais, e parques. Com estas rodovias e tecnologias avançadas de comunicação, o novo perímetro da cidade pode gerar uma diversidade urbana sem concentração urbana (idem, p.17).

A tese central do livro de Fishman consiste em que a descentralização massiva das funções vitais urbanas transformaram profundamente a ecologia urbana básica em dois séculos de história dos subúrbios. Como resultado, o conceito original de subúrbio, que vinha da síntese de *city* [cidade] e *countryside* [interior] perdeu seu sentido. Subúrbio será uma nova forma de cidade, onde não há mais o centro e o interior, mas sim um subúrbio como nova forma de cidade.

Segundo ele, se o *technoburb* perdeu sua dependência do antigo coração urbano, e agora existe uma região multicentralizada definida por *superhighways* [auto-estradas, estão mais para estradas urbanas que rodovias intermunicipais], o crescimento de corredores que podem se estender por mais de uma centena de milhas. Estas regiões, as quais chama de *tecno-cities*, significam o fim do *whirlpool effect* [efeito turbilhão] que tirou as pessoas das grandes cidades e seus subúrbios. Ao invés, funções urbanas se dispersaram sobre uma paisagem descentralizada que não é nem urbana, nem rural, nem suburbana no sentido tradicional. Com o surgimento do *technoburb*, a história do subúrbio chega a um final (Fishman, 1987, p.17). Para Fishman, Los Angeles é um exemplo de *tecnoburb*.

Recentemente, Soja (2007) em seu livro *Postmetropolis* escreve um capítulo procurando, a partir de uma análise dos processos de urbanização de Los Angeles, que denomina pós-metropolitano, compreender o que chama de cidades-região pós-metropolitanas (p.489). Parece concordar com Fishman e mostrar que há uma nova configuração do aglomerado urbano, para o qual a palavras metrópole, centro em oposição ao subúrbio, não tem mais sentido.

TAMANHO ÓTIMO DE UMA CIDADE

Permeia este debate a ideia de descentralização e centralização da aglomeração em termos de população e também de atividades econômicas. No campo da economia, há um trabalho intenso sobre o tamanho "ótimo" de uma cidade que seria o ponto de equilíbrio de sua evolução.

Dentro desta chave, por exemplo, poderia estar a tese da "reversão da polarização" de Richardson (1980) ao abordar o tema da metropolização como um fenômeno comum ao estágio de consolidação da estrutura produtiva dos países em desenvolvimento. Contudo, segundo o autor, o próprio desenvolvimento econômico daria início a um mecanismo de desconcentração das atividades econômicas em direção às cidades de porte médio, face aos custos, sociais e privados, proibitivos para o desenvolvimento de certas atividades econômicas nas saturadas metrópoles. As "deseconomias de aglomeração" seriam causadas pelos efeitos negativos associados à elevada concentração de atividades nas metrópoles, com por exemplo: a poluição atmosférica, o tempo desperdiçado nos congestionamentos, a elevação dos aluguéis e a saturação da infraestrutura produtiva e dos serviços. Ainda segundo esta tese, a desconcentração se manifestaria mais intensamente no crescimento das cidades médias localizadas mais próximas dos centros nacional, e melhor articuladas com estes em termo de transporte (Amorim Filho & Serra, 2001, p.7).

Na busca pelo tamanho ótimo de uma cidade, os anos 1970 são marcados por políticas de estímulo às cidades médias, como forma de descongestionar as metrópoles e grandes cidades. No Brasil, este discurso influenciará a crição de um Programa Federal voltado a estas cidades, como veremos mais para frente.

> "O tamanho ótimo de uma cidade, sob o ponto de vista da firma, seria dado pela interseção entre a curva de oferta e demanda de infraestrutura urbana. Quer dizer, o equilíbrio entre o custo da infraestrutura (que varia com o tamanho da cidade) oferecida nas cidades e a disposição dos empresários de pagar, que também varia com a escala da cidade por essa infraestrutura. Tais contribuições: *aménagement du territoire*, "reversão da polarização", "tamanho urbano ótimo", acabaram, assim, por repercutir no domínio supranacional. Em conseqüência, na Confederação Mundial sobre a População, promovida pela ONU, em Bucareste (agosto de 1974), uma das recomendações finais apresentadas era a necessidade de se criar ou de se reforçar a rede mundial de médias e pequenas cidades, para se atenuar o crescimento exagerado das grandes aglomerações" (idem, p.8).

Assim, as cidades médias situadas no entorno imediato às metrópoles tenderiam a experimentar uma dinâmica de crescimento superior àquelas verificadas nas cidades mais distantes do núcleo metropolitano. Adicionalmente, a procura de um tamanho urbano ótimo, capaz de garantir o máximo nível de produtividade segundo os *n* setores produtivos, ensejou o interesse pelas cidades médias.

Grande parte da teoria sobre o equilíbrio das cidades se fundou nos teóricos clássicos e neoclássicos da economia urbana que procuraram explicar a expansão urbana a partir de macro e micro economia tais como as teorias de Marshal no final do séc. XIX na Inglaterra e os distritos industriais ingleses; teóricos econômicos como Von Thunen e Ricardo que dissertam sobre a cidade concêntrica e os efeitos das políticas sobre a extensão da cidade; e os teóricos da nova geografia econômica, como Paul Krugman cujos estudos baseiam-se na relação entre custos de e economias de escala da produção.

Somam-se a estes os teóricos atuais que questionam os modelos econômicos como explicativos generalizantes da concentração urbana, como Edward Glaeser e outros que veem a inovação das cidades como potencial pró-sobrevivência da aglomeração. Glaeser (2007) afirma que economias de escala e transportes são menos importante outros fatores que justificam "estar na cidade" como efeitos positivos da aglomeração nos salários (geralmente mais altos), inovação e conhecimento como capacidades, custos de pendularidade não estão mais aceitáveis, a sofisticação de certos conhecimentos da cidade exigem o "face to face", e temas pouco estudados que mostram que há coletivos

que preferem as cidades, por diferentes motivos, jovens, imigrantes, coletivos mais empobrecidos.

EXPLOSÃO DA LOCALIZAÇÃO DAS ATIVIDADES ECONÔMICAS PARA O SUBÚRBIO E A MIGRAÇÃO DOS POSTOS DE TRABALHO

No caso americano, como consequência da continuidade e da escala deste fenômeno de crescimento urbano inverteu o papel de dependência dos subúrbios de núcleos centrais e os colocou em uma posição privilegiada, ora encarada como o ápice da suburbanização (Jackson, 1985) ora como uma nova forma de urbanização, denominado por Fishman (1987) de *tecnoburbs*.

Estudos e reações teóricas em dois campos importantes dos estudos urbanos emergem desta constatação. Uma delas, na economia urbana, começa a partir das investigações sobre a expansão da atividade econômica. Alguns autores (Lewis, 1996; outros) enfatizam a teoria de que houve, após os anos 1980, uma dispersão urbana não apenas de população, mas de negócios e atividades econômicas em direção dos subúrbios, e (algumas vezes) uma reconcentração em nós múltiplos. Segundo estes, houve uma espécie de explosão na localização da atividade econômica, em especial ligada ao setor terciário. Os estudos sobre o trabalho mostram que o número de postos de trabalho no subúrbio já é maior que nos núcleos centrais das aglomerações urbanas, reforçando que a relação de dependência da cidade central se perdeu (Lewis, 1996).

Um parêntese importante a ser feito é que estes teóricos não estão defendendo a descentralização das atividades econômicas nos moldes propostos por Wilson Cano (2007) que aborda este fenômeno a partir do estabelecimento das relações de desequilíbrio/equilíbrio entre regiões, regionalmente, e entre cidades. Estes estão interessados na migração das atividades dentro das aglomerações urbanas regionais.

É importante destacar que estas análises são possíveis nos Estados Unidos graças à uma organização censitária que diferencia espaços intraurbanos, que parece dificultar sua tradução para uma análise no Brasil, pois não agregamos os dados da mesma forma. Lobo & Matos (2010, p.309-330) procuram fazer um exercício parecido com Lewis. Fazem uma retomada teórica do tema, baseada na tese da "reversão da polarização" e mapeiam a dispersão espacial da população e do emprego formal em regiões de influência brasileiras (Regic, 1997). Ao observarem a região de influência de São Paulo e conclui que, tanto a tese da "reversão da população" como a da "desconcentração concentrada"[5] (Azzoni, 1986) são pouco adequadas ao universo brasileiro, contudo a desaceleração do ritmo de crescimento populacional das regiões metropolitanas merecem maior aprofundamento. Verificaram que houve uma "dispersão polinucelada" (Lobo, 2009) que vai além dos 150 km do campo aglomerativo sugerido por Azzoni.

Segundo Lewis (1996), o urbano americano está passando por uma transformação substancial. Enquanto as cidades industriais do Nordeste e Meio Oeste batalharam uma guerra fiscal e mutilação social, novos lugares urbanos emergiram rapidamente e dramaticamente – nos arredores da órbita de velhas regiões urbanas do Rust Belt, em extensões que florescem nas áreas mais ao Sul e Oeste do país, e em inúmeros locais além das já existentes periferias e áreas metropolitanas. Generalizada como "subúrbio", estas novas formações desafiam categorizações fáceis. De uma certa forma, sentem a mesma dificuldade de definir claramente como se dá esta dispersão.

[5] Seria mais uma separação entre as atividades produtivas e as de comando empresarial, sem que o núcleo concentrador perca sua importância nos processos decisórios.

Diversos autores colocam a dispersão urbana de população e negócios em direção dos subúrbios, e (algumas vezes) uma reconcentração em nós múltiplos. Segundo o autor, uma explosão de atividade econômica reordenou a aparência, estilo de vida, e colocou no mercado o que claramente havia sido *sub*ordinado a lugares urbanos, ou *sub*úrbios. No início da década de 1970, cidades centrais foram surpreendidas pela ultrapassagem de seus anéis suburbanos em uma medida chave de medida de vida econômica: número de trabalhos. Este domínio suburbano tomou grandes proporções durante o instantâneo crescimento dos anos 1980. Durante este período, a periferia existente adquiriu uma aparência totalmente diferente. Em vários lugares, clusters de escritórios, geralmente arranha-céus, surgiram entre shoppings centers e um variado tipo de casas, redefinindo um skyline suburbano.

Se para muitos, a imagem do subúrbio permanece a mesma de bairros residenciais "sonolentos"... Para Lewis e outros profissionais do setor de serviços ou trabalhadores de escritórios veem subúrbio como algo mais: um foco de emprego e atividade comercial. Para estes, este "novo subúrbio" é distinto dos períodos anteriores de desenvolvimento suburbano, nos quais havia uma característica mais residencial e menos orientada puramente pelo automóvel.

SOLUÇÕES PARA A DISPERSÃO: O *NEW URBANISM*

O crescimento em subúrbios, horizontal, promoveu resistências e reações teóricas e até mesmo propositivas.

Uma reação teórica deu-se no campo do planejamento e do projeto urbano. Com o reconhecimento de que o crescimento na forma de subúrbios espraiados – conhecido como *urban sprawl* – nos Estados Unidos parece inexorável, um grupo de arquitetos urbanistas defendeu admiti-lo como tal e qualificá-lo através da aproximação e revitalização destas comunidades a partir de um *infills* [preenchimentos] sobre o formato espalhado em manchas urbanas, promovendo desenvolvimento urbano no interior das cidades. Este grupo, mais ativo na década de 1990, se autodenominou *new urbanism* [novo urbanismo].

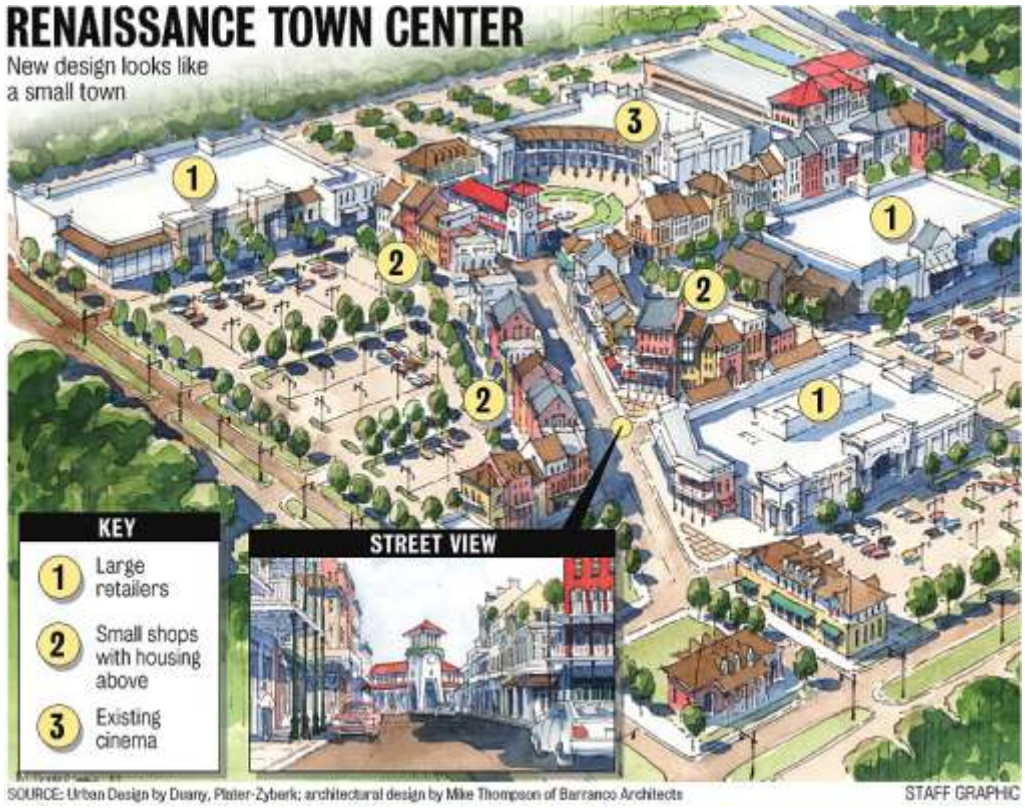
O *new urbanism* defende a aproximação e a revitalização das comunidades, baseando-se em modelos de desenvolvimento anteriores à 2ª Guerra Mundial. Pretende integrar os componentes da vida moderna – viver, trabalhar, comprar e recrear – em vizinhanças compactas, polifuncionais e amáveis com o pedestre, em relação à um marco regional maior. Se apresentou como alternativa a suburbanização esparramada interminavelmente sobre o território, o *suburban spraw* [esparcimiento suburbano], uma forma de desenvolvimento de baixa densidade formada por áreas monofuncionais que somente são acessíveis por automóvel.

Os líderes deste movimento em prol de um novo urbanismo "neotradicional" se reuniram em 1993 para forma o Congress for the New Urbanism (CNU) com sede em São Francisco. Os fundadores foram Andres Duany, Elizabeth Plater-Zyberg, Peter Calthorpe, Daniel Salomon, Stefano Polyzoides e Elizabeth Moule, e chegou a contar com 1.500 membros em 1999. Inicialmente denominado como "planejamento neotradicional", o new urbanismo tem sido reconhecido a partir de projetos como Seaside (Condado de Walton, Florida, EE UU, 1981) e Kentlands (Gaithersburg, Maryland, EE UU, 1988) de Andres Duany e Elizabeth Plater-Zyger; e Laguna West (Condado de Sacramento, Califórnia, EE UU, 1990) de Calthorpe Associates.

Os princípios defendidos pelo *new urbanism* não são somente aplicáveis a novas cidades, se não que defendem sua utilização em centros urbanos e afirmam que deve dar-se

prioridade ao desenvolvimento urbano em áreas no interior das cidades, realizando preferencialmente *infills* frente ao espalhamento de novos subúrbios. Suas teorias têm sido provadas, em sua maioria, em novos bairros ou condomínios fechados, ainda que tenham realizado algumas intervenções no interior das cidades. Seja qual for o entorno onde trabalham, suas propostas formais se remetem a um tardio pós-moderno neotradicionalista. Seu discurso escrito e gráfico é mais apropriado e adaptável a uma estratégia de marketing imobiliário dirigido a uma classe média que tem medo da verdadeira cidade e suas diferenças, e mais aplicável à simulação da realidade que a complexidade própria da cidade.

As vozes críticas dentro dos congressistas do encontro em 1998, cujo tema central de debate era a recuperação de centros urbanos, deixaram claro que o verdadeiro objetivo para o *new urbanism* seria sua aplicação nos centros urbanos. Afirmam que o que diferencia as propostas do *new urbanism* de outras propostas imobiliárias de imagem similar é sua mascara intelectual e teórica. Mas se nos limitamos a comparar os resultados difundidos até o momento, não diferem dos *pueblos escenograficos* construídos por promotores privados em qualquer área exterior às cidades.



Imagens retiradas do site do grupo new urbanism, dez. 2011.

Molotch (1976) aponta que as resistências à máquina do crescimento, que envolvia principalmente *land-based interests* [interesses baseados na terra ou em proprietários de terra], teve origens em atividas ligados às questões ambientais, misturados com uma mistura de ativistas, envolvidos com temas como a paz e movimentos dos direitos civis, entre outros (p.327-328). Estas também serão a base das resistências ao crescimento e o grupo que propõe que a cidade tenha limites.

O Relatório Bruntland de 1987 propunha que se fizesse um desenvolvimento de forma a satisfazer as necessidades atuais sem comprometer as necessidades e aspirações das gerações futuras", mas não dizia como fazê-lo. Inicialmente, esta proposta deu margem para discursos sobre eficiência urbana, que logo migrou para a necessidade de se ter cidades mais compactas. Peter Hall cita dois urbanistas australianos que fizeram um estudo em 1989 mostrando que os norte-americanos consumiam mais energia no transporte que os australianos, que ainda superavam os europeus. Isso porque os europeus utilizavam mais transporte público, o que era possível pois suas cidades eram mais densas. Assim chegaram à conclusão de que as cidades deveriam ser mais compactas. Propostas do *new urbanism* rumaram para propostas voltadas à mobilidade peatonal, outros urbanistas propunham comunidades de vizinhanças menores, que proporcionassem viagens mais curtas e rápida, voltando aos projetos da cidade social de 1989 de Ebenezer Howard; ou o Plano Geral de 1952 de Sven Markelius e Sidenblah para Estocolmo (Hall, 1996, p.423).

Além do movimento do *new urbanism*, mais atual, houve a partir da década de 1970, outra resistência à dispersão, em torno da ideia de *smart growing cities* [cidades em crescimento inteligente], declarando guerra ao *urban sprawl*. Em um debate politizado com um viés fortemente ambientalista e que envolveu, principalmente, legisladores e gestores públicos que procuraram limitar o crescimento urbano em diversas cidades americanas.

De acordo com Dolores Hayden, entre 1970s e 1990s, vários grupos declaram guerra ao *sprawl*, incluindo Sierra Club, o Lincoln Institute of Land Policy, e a National Trust for Historic Preservation, defendendo limites ao crescimento em Oregon, terras agropecuárias gravadas em Vermont, e batalham contra grandes lojas em Iowa.

Nos 1990s, a prosperidade econômica alimentou o crescimento descontrolado nas bordas de várias regiões metropolitanas, ambientalistas montaram desafios legislativos para *sprawl*, suportados por ambos Democratas e Republicanos nas esferas locais, estaduais e nacional. Cem organizações formaram uma coalizão, Smart Growth America.

Hayden afirma que, como ativistas falaram confiantes de *smart growth* [crescimento inteligente], *sprawl-busting*, e *solving sprawl* [resolver a expansão], suas vitórias estimularam uma tréplica conservacionista, particularmente depois que George W. Bush se tornou presidente em 2000. Vários lobbys comerciais como Nacional Association of Home Builders juntaram-se a organizações anti-*sprawl* para persuadi-los a adotarem visões mais pró-negócios. Ao mesmo tempo, à direita, *think tanks*, incluindo Heritage Foundation e o Reason Public Policy Institute, pesaram com a defensa dos direitos de propriedade privada e a promoção dos princípios do "mercado livre". Para eles, *sprawl* poderia ser uma desculpa para uma suburbanização entusiástica. Os conservadores notaram que desde que a maioria dos americanos escolheram viver em subúrbios, *sprawl* se tornou popular. Eles apontaram os efeitos do livre mercado como uma reivindicação para o *sprawl*, sem perguntar como subsídios federais aos incorporadores e proprietários tinham alterado os mecanismos do mercado por mais de meio século.

Recente publicação do movimento mostrou uma diversidade de regulações e controles ao crescimento, "smart growing policies" – desenvolvidas na Flórica, Maryland, New Jersey, Oregon, Colorado, Indiana, Texas, Virginia, entre outros – com o objetivo de estimular o desenvolvimento urbano mais compacto, proteger os recursos ambientais e à qualidade do meio ambiente; promover uma variedade de tipos de transporte, oferecer moradia acessível, e criar impactos positivos fiscais (arrecadação). No campo da regulação do território, estiveram preocupados em mapear altos graus de fortalecimento ao planejamento e a presença de elementos de zoneamento no plano estadual para promover desenvolvimento compacto. Estas ações poderiam se dar em duas direções: limitando o crescimento e encorajando o *urban infill* [preenchimento urbano], que poderia ser traduzido por ocupar os vazios ou áreas subutilizadas. Além de limites, os trabalhos do grupo mostram a importância de se ter regras de parcelamento do solo, recuperando a importância das normas para a regulação do território. Como veremos mais para frente nesta tese, há uma grande diferença entre ter regras e realmente conter a urbanização no Brasil; diferentemente dos Estados Unidos onde as regras são cumpridas e pesquisas como estas ganham relevância pois efetivamente informam sobre o comportamento dos gestores e cidadãos.

O ESVAZIAMENTO DOS SUBÚRBIOS

O grande alcance das mudanças atuais nos subúrbios americanos, pautadas pela crise das hipotecas vivida em 2007, foi possibilitada, dentre outras, pelo forte estímulo das políticas de desregulação, privatização e liberação dos mercados que marcaram os anos 1990; e pelo aumento de oferta de capital que migra das atividades produtivas (Oliveira, 2003), alimenta a financeirização da economia mundial, e possibilita investimentos em terra e imóveis (Mattos, 2007, p.83).

O mercado imobiliário americano era responsável por cerca de 12% do PIB quando emergiu a crise financeira de 2007 conhecida como a crise do *subprime mortgage* ou *subprime loan* [empréstimos de hipotecas de alto risco]. Esta foi desencadeada a partir da quebra de instituições de crédito que concediam empréstimos hipotecários de alto risco e que, para que virassem recursos no fluxo de caixa, desenvolveram uma estratégia de securitização destes créditos através da (re)negociação destas hipotecas transformadas em títulos, criando um mercado internacional destes. O volume de transações deste tipo e a insolvência destas instituições afetaram as bolsas de valores não apenas americanas, mas vários países, gerando uma crise econômica grave em 2008, de caráter sistêmico, diminuída face à injeção de recursos nos bancos para que tivessem liquidez e para que a crise não se ampliasse.

A crise trouxe novos agravantes para a suburbanização americana. Muitos despejos foram realizados em função da dificuldade de pagamento das hipotecas, esvaziando bairros inteiros suburbanos; enquanto que os moradores, desalojados, somavam-se aos que já compunham os déficits habitacionais alimentando os números estimados de 3 milhões de pessoas sem habitação.

O esvaziamento dos subúrbios não é uma novidade, foi vivido nos momentos de crise em Los Angeles, logo no pós 2ª Guerra Mundial, e em outras partes do país. Parece indicar que, parte do processo da *growing machine* envolve momentos de crise e esvaziamento, para que possa haver uma nova construção, geralmente em outros moldes. Destruir para reconstruir, dando vida e matando pedaços urbanos.

CAP 2

O PROBLEMA DO CRESCIMENTO URBANO NO BRASIL

2.1 | ORIGENS

LEI DE TERRAS DE 1850 COMO MARCO DA TRANSFORMAÇÃO DA TERRA EM MERCADORIA

Está no cerne dos objetivos de se regular, a necessidade de evitar conflitos. No caso do território, conflitos geralmente envolvem dúvidas sobre quem tem a posse da terra e sobre o que se pode fazer nela, como pode ser objeto de usufruto. Neste sentido, posse e uso da terra estão fortemente intrincados.

Certamente a história da regulação e da gestão do território brasileiro poderia ser contada a partir de sua descoberta, no entanto, o principal marco descrito por vários autores é a promulgação da Lei de Terras nº 601 de 1850. Esta representou a transformação da terra em mercadoria e o surgimento da concepção de propriedade da terra obtida a partir da aquisição pela compra (Marx, 1991; Martins, 1981). Ao poderem vender a terra, esta torna-se um ativo relevante para a economia. Ou seja, é justamente no momento em que a terra se torna um negócio, que as regras inserem-se, não apenas para evitar os conflitos, mas para regular o "negócio", cujo valor está associado às possibilidades de uso, ao que se pode fazer nela.

É neste período que serão disciplinadas uma série de leis, regulamentos e procedimentos processuais de forma a proteger a propriedade e assegurar o papel de mercadoria à terra.

A passagem da economia fundada no trabalho escravo e compulsório após a abolição da escravatura, formalmente datada de 1888, possibilita o surgimento de um mercado de trabalho, no entanto, os ex-escravos e imigrantes não serão compradores de terra, cuja comercialização é restrita a alguns. A Lei de Terras "recriava as condições do trabalho que desapareceriam com o fim do cativeiro" (Martins, 1981, p.28). A terra passa a ser a principal forma de propriedade, não mais o número de escravos; e passa a ser o elemento que distingue proprietários e não proprietários de terras, mantendo a sujeição, mesmo neste novo mercado livre.

A ORGANIZAÇÃO DAS RELAÇÕES METRÓPOLE-COLÔNIA COMO ORIGEM DE NOSSA URBANIZAÇÃO POLARIZADA

É o período colonial que vários autores descrevem como origem estruturadora da nossa forma de ocupação do território, fundamental para explicar a nossa urbanização polarizada e concentrada. No âmbito destas teses, aparece a Metrópole como estruturadora de uma ocupação concentrada no litoral, baseada no papel da Colônia agroexportadora na divisão internacional do trabalho (Oliveira, 1982); e também na organização do espaço intra-urbano das cidades, através do planejamento feito pela Metrópole de áreas centrais e portuárias das cidades principais. Nos centros destas cidades as ruas e edifícios ganham importância, e também surgem os primeiros regramentos da ocupação, cujas questões urbanísticas passam cada vez mais a serem legisladas (Reis, 2000).

O Brasil colonial se inseria na divisão internacional do trabalho como parte da expansão mercantil europeia. O forte setor agroexportador brasileiro estava baseado no campo, no entanto, ao campo nunca foi dado o poder de controlar o Estado no Brasil. Como afirma Oliveira (1982, p.37) será nas cidades que a circulação internacional de mercadorias acontecerá, e também onde as instituições do Estado estarão localizadas.

A partir desta afirmação, o autor constrói a ideia de que a urbanização brasileira, desde a colonização e principalmente no século XIX, avança progressivamente e, ao contrário da maioria das teses sociológicas, não é um fenômeno que se deflagra apenas a partir da nossa industrialização.

Oliveira (1982) afirma que os historiadores que criaram a teorização sobre a urbanização na América Latina descuidaram de descrever a relação entre o Estado e a urbanização. Este estudo mostra que a estruturação urbana brasileira no período colonial está centrada no caráter monocultor da produção. O destino de exportação desta produção deu às cidades uma face burocrática – por serem sede dos aparelhos do Estado controladores das relações entre a economia colonial e a metropolitana. As cidades serão o elo de ligação com a circulação internacional de mercadorias (Oliveira, 1982, p.39).

Segundo o autor, o caráter monocultor da agricultura de exportação abortou um processo de urbanização que se verificasse no entorno das próprias regiões produtoras dos bens primários de exportação, como aconteceu em alguns países na Europa. Ao contrário de uma imensa teia de aldeias e pequenas cidades – padrão característico da urbanização europeia, por exemplo – produziu-se, por um lado uma extrema polarização, um vasto campo movido pelo conhecido complexo latifúndio e monocultura, que não gerou uma rede urbana de maior magnitude no entorno das próprias regiões produtivas, por outro criou grandes cidades em termos relativos, evidentemente, desde o princípio.

E todo o século XIX assiste à permanência, a reiteração e a reprodução do padrão urbano existente, mantendo um vasto campo indiferenciado, com uma rede urbana pobre e, com poucas e grandes cidades polarizando. Outros trabalhos e autores atuais irão reforçar esta construção teórica dizendo que concentramos população e também poder nas nossas cidades, poder econômico e político (Maricato, 2005).

MELHORAMENTOS URBANOS CRIAM DISTINÇÕES SOCIAIS INTRA-URBANAS

A mudança do século XIX para o XX, trouxe o que Murilo Marx (1991) afirma que "tratava-se muito mais de uma geração de cidades que de urbanização".

A mecanização, ainda inicial, da produção do açúcar trouxe mudanças no território e as cidades ganham novo status. O desenvolvimento técnico, o surgimento das usinas, permitirá a permanência dos empreendedores agrícolas na cidade, e também, o aumento da importância do capital financeiro sobre o capital representado pela terra (Bastide, 1978) e este estará centralmente sendo negociado nas cidades. O peso entre capital financeiro, capital produtivo e ativos, do qual a terra faz parte, de uma certa forma orienta nossa urbanização.

A ocupação urbana neste período inicia uma estreita relação com as ferrovias, próximas ao porto, que aos poucos começava a equipar-se, e com uma nova vida urbana que buscava diferenciar-se do mundo do campo. A regulação dos núcleos centrais urbanos surge como instrumento desta diferenciação almejada e projetos de melhoramentos urbanos, bem como planos higienizadores, dão forma às alterações urbanísticas que envolvem a ampliação dos perímetros urbanos, a criação de novos bairros e alterações das áreas centrais possibilitando as atividades de comércio, serviços e também de lazer. Ainda não há planos integrais e estas reformas terminam por marcar, apoiadas por leis e regramentos, distinções claras entre áreas ocupadas por famílias mais abastadas e a ocupação nas várzeas (Rolnik, 1997).

Ao longo das ferrovias serão feitos os primeiros arruamentos. Apesar da pouca importância do mercado fundiário urbano, logo no início do século já surgem as necessidades de dar maior precisão aos loteamentos, suas frações, dimensões, alinhamento das fachadas, nivelamento das vias e diferenciação dos espaços públicos e privados. A presença, ainda que pouco comum, de um plano urbanístico, era pontuada por um traçado viário, um conjunto articulado de igreja matriz e adro, com conjunto de edifício e largo. O lote comercializado seria quadrangular e ortogonal, orientando a ocupação do espaço urbano (Marx, 1991).

Surge o loteador, e lógica da expansão urbana colabora para a "metamorfose da riqueza do escravo para terra" (Suzuki, 2007, p.7). O ato de parcelar e, portanto, criar lotes urbanos já possibilitava ganhos com a comercialização da terra e com o crescimento urbano este vai se tornando um negócio interessante. Mas será apenas nos anos 1930 que inicia-se o regramento desta ação, principalmente nas grandes cidades como Rio de Janeiro e São Paulo.

2.2 | REGULAÇÃO DO TERRITÓRIO E DO TRABALHO NA URBANIZAÇÃO INDUSTRIAL

O processo de urbanização mais intenso pelo qual passou o país está intrinsecamente relacionado com o seu processo de industrialização. No campo econômico, a estruturação da atividade industrial, das relações de trabalho, trarão consequências para o território intra-urbano e regional, que envolvem desde a construção da 'necessidade de casa própria', a expansão urbana e a formação da periferia, até a identificação das desigualdades regionais, que irá pautar a elaboração de planos nacionais, pós década de 1970.

É no contexto de *industrialização restringida*[1], periodizada por Cano (2007) entre os anos de 1930 a 1955, que o país vive um momento de forte regulação do território e também das relações de trabalho e da moradia, com consequências para a urbanização. Segundo Cano, o período da *industrialização pesada*, entre os anos de 1956 e 1970, corresponde a um período de inequívoca mudança no padrão de acumulação, onde a agricultura perde importância em relação à indústria. A centralização da atividade industrial no Sudeste e,

[1] É uma industrialização restringida porque há uma incipiente produção de bens de produção e há, ainda, uma dependência do setor primário exportador que determina a capacidade de importação dos bens.

especialmente, em São Paulo, dá destaque às diferenças regionais fortemente marcadas por dinâmicas migratórias.

A | SUBÚRBIOS E OS PRIMEIROS REGRAMENTOS

HAVIA QUE VIABILIZAR O ACESSO À PERIFERIA

O período da *industrialização restringida* (1930-1955) é compreendido como o da mudança de uma economia cafeeira (1850-1929) para a industrial de substituição de importações, e que não tem autonomia para sua reprodução, após a Crise de 1929. Este é um momento no país de forte regulação do território, a partir de um governo federal extremamente centralizador e legislador.

Em grande parte deste período o Brasil foi presidido por Getúlio Vargas em um governo provisório, de 1930 a 1934; em um governo constitucional, entre 1934 e 1937; e entre 1937 e 1945, no período conhecido como Estado Novo, conquistado por um golpe de Estado, reforma da Constituição e instauração do regime autoritário. Vargas investiu fortemente na estruturação do país para desenvolver a atividade industrial, investiu na estruturação da produção, regrou as relações de comércio exterior e as trabalhistas. Se havia uma concepção de desenvolvimento econômico era que este se daria a partir do desenvolvimento industrial.

Embora entre 1920 e 1940, segundo Santos (1959), as taxas de urbanização triplicaram, a população aumenta, os serviços nas cidades aumentam, é somente depois da 2ª Guerra Mundial (1939-1945) que a urbanização vai sofrer alterações, pois antes disso a base econômica do país ainda era agrícola e isso se refletia na organização da rede urbana e da ocupação intra-urbana.

A regulação do território vinha a reboque das demandas da ocupação urbano-industrial, caracterizada pelo crescimento populacional, pela abertura de avenidas e extensões da cidade, pela implantação das primeiras indústrias ou edifícios que abrigam os serviços urbanos. Na década de 1930 é concebida a primeira legislação federal de parcelamento do solo e a primeira legislação sobre as florestas. No campo da habitação, profundas mudanças se dão no Governo Getúlio Vargas, ao final dos anos 1930, que regula o mercado de aluguel de habitação: estimula a produção direta e o financiamento da moradia, surgem iniciativas de produção de habitação social a partir de cooperativas ou institutos organizados a partir de fundos de categorias profissionais, e promove uma série de medidas de complementação urbana na periferia, com grandes investimentos no transporte rodoviário que viabilizará o crescimento em extensão, principalmente nas grandes cidades onde a indústria irá se desenvolver.

Em 1934, no Governo Getúlio Vargas, um primeiro Código Florestal é criado, juntamente com os códigos de Água, Minas, Caça e Pesca, mesmo ano em que acontece a primeira Conferência Brasileira de Proteção à Natureza. O Decreto nº 23.793/34 já cria uma reserva legal indiscriminada quando determina que nenhum proprietário pode desmatar ou cortar mais de ¾ da vegetação existente em seu imóvel (art.23). Este Decreto será a base para a reformulação que culminou no Código Florestal de 1965.

A expansão urbana através da proliferação de lotes já gerava conflitos, por isso, em 1937 é feito o Decreto Federal nº 58/37 com o objetivo de garantir a segurança do adquirente do lote à prestação.

O Art. 1.088 do Código Civil do período permitia o arrependimento do negócio antes da assinatura da escritura e no caso dos lotes vendidos à prazo, muitas vezes após o pagamento das prestações, o proprietário poderia se arrepender da venda e reaver a propriedade, pois detinha esta garantia. O Decreto funcionou para assegurar os direitos dos compradores e favorecer a proliferação de loteamentos nas periferias do país, de forma clandestina, beneficiando o modelo periférico de ocupação urbana.

O escopo desta regulação, neste momento, não era o combate à ilegalidade e a busca da qualidade urbanística (Bonduki, 2007; Bonduki, 1998). Inicialmente, alienava vias de comunicação e espaços livres do loteamento no momento do registro no cartório de imóveis. O Decreto-Lei nº 3.079 de 1938, que regulamentava o Decreto-Lei nº 58 de 1937, possibilitou o cancelamento desta cláusula. Mesmo criando algumas regras, a ausência de sanções aos loteadores que não cumprissem os acordos, prazos, regras propostas pelo Decreto, e a falta de regulamentação de aspectos urbanísticos fizeram que o Decreto fosse alvo de muitas críticas.

Enquanto o Decreto-Lei nº 58/37 era a resposta federal à expansão urbana através de loteamentos, na esfera municipal já existiam leis que tratavam do parcelamento. De uma certa forma, esperava-se que a qualidade urbana fosse regrada pelos municípios, na escala local. Na forma de lei, as licenças para arruar do início do século marcam o início do regramento na esfera municipal e antecedem o Decreto nº 58/37 (Leonelli, 2010, p.41). Ainda não havia, em muitos casos, a exigência da aprovação do parcelamento pela prefeitura.

Antes mesmo do Decreto-Lei, algumas cidades, como São Paulo, já possuíam licenças para arruar com o objetivo de instituir como deveria ser a qualidade das ruas a serem entregues ao poder público. Lélia Passos conta que em 1905 foram estabelecidos os padrões das ruas que seriam aceitas pelo poder público – se estivessem aterradas, niveladas, com bueiros, etc. – e prontas para receber os melhoramentos. Em 1909, a prefeitura faz outra lei afirmando que só poderia aceitar uma rua aberta por particulares quando o interessado se dispusesse a custear metade das despesas do primeiro calçamento, o que foi revogado em 1913. Segundo a autora, já ficava evidente que o Estado não queria ser responsável por novas ruas por não dispor de recursos para executar as melhorias necessárias (Passos, 1983, p.53-54).

Uma das leis relativas ao arruamento de São Paulo, a Lei nº 2.611/23 já se dedica às ruas abertas sem licença da prefeitura, afirmando que a limpeza, serviços, entre outros serão por conta do proprietário.

Já existia um descompasso entre a vontade de parcelar e crescer, dos privados, e as necessidades criadas por estes novos parcelamentos, os quais o poder público não sabia se daria conta de fornecer. A ação do Estado na organização do urbano é muito questionada e os argumentos deste questionamento se expressam, por exemplo, com Lysandro P. da Silva afirmando que abrir ruas deveria ser atribuição exclusiva da municipalidade enquanto outros interpretavam que se isso fosse feito pela Prefeitura poderia estar exorbitando o direito de regulamentação do uso e gozo da propriedade assegurado pela Constituição Nacional.

O exemplo sinaliza também a possibilidade de dividir os custos com os privados, o que, mais para frente, será subsídio para a sugestão do custeio de arruamentos pelo poder público, através da taxa de melhoria, como poderia ser custeado qualquer outro melhoramento. Segundo Passos, a taxa de melhoria será incentivada por Prestes Maia em seus textos, que posteriormente irá utilizá-la (Passos, 1983, p.65). A Constituição Federal de 1934 já irá trazer a figura da Contribuição de Melhoria fundamentada na ideia de que proprietários privados se beneficiam em decorrência de melhorias

possibilitadas por obras públicas, desde que provada a valorização do imóvel (art.124). Mas será apenas na Constituição de 1966 que isso será melhor regulamentado, determinando que o valor recuperado com a contribuição não pode ser mais alto que a despesa realizada e deve ter como limite o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado (art.81), o que cria uma relação quase direta com a valorização obtida[2]. Segundo Silva:

> "A relação Estado-Sociedade, no que se refere às legislações que visam "organizar" o parcelamento do solo urbano, é marcada neste período, de uma maneira muito clara, pela não aceitação de restrições do Estado à propriedade privada" (Silva, 1983, p.66).

> "O período antes de 1930 pode ser caracterizado como uma fase de contestação ante a atuação do Estado no que se refere à legislação de parcelamento do solo vista como interferência do Estado na propriedade privada" (Silva, 1983, p.69).

Para ela, a questão que permeia todo o debate sobre o parcelamento do solo é: o urbano deve ser público ou privado? Não apenas de quem é, mas quem produz a expansão urbana e quem gere esta, depois de realizada? Este questionamento traz para o debate a própria função das normas que vem não apenas organizar o território, mas defender os interesses coletivos ou difusos sobre os interesses individuais. E, na história das normas sobre o território, o peso entre interesses individuais e coletivos pende ora mais forte, ora mais fraco, dependendo dos processos históricos vividos, mas sempre trava uma luta difícil contra os interesses individuais.

De uma certa forma, é possível dizer que esta "não aceitação" das normas permanece até hoje, principalmente no que as normas provocam em termos de diminuição da rentabilidade passível de ser obtida com o parcelamento de uma gleba. A relação entre Estado e privados na provisão da infraestrutura também será uma constante nos debates sobre o crescimento urbano, como poderá ser observado nesta tese – nos dias de hoje, este debate é muito frequente relativo aos loteamentos fechados, como abordado no capítulo que tratará das normas relativas à expansão urbana em municípios paulistas.

O que difere o momento que antecede os anos 1930, em São Paulo, descrito por Passos, é que as novas áreas arruadas geralmente estavam sendo produzidas para as camadas de rendas mais elevadas e o loteamento clandestino ainda não é a forma de produção predominante do espaço urbano no município de São Paulo. Isto muda consideravelmente nos anos 1950 em diante, com a formação da periferia.

Voltando aos antecedentes na cidade paulistana, o Código de Obras Arthur Saboya, Lei nº 3.427/29 irá reconhecer a figura das "casas populares", admitindo os "retalhamentos de quadras" existentes (desdobros), desde que não sejam feitos acréscimos posteriores que desvirtuem a ocupação reconhecida; procura enquadrar o cortiço como "prédio de apartamento" e chega inclusive a proibir os cortiços. Aproveita e revoga a lei anterior que trata de "vilas operárias", tipo substituído por casas populares (Passos, 1983, p.57).

Estas passagens trazidas por Lélia Passos já ilustram as situações insalubres e o momento no qual a norma as torna irregulares, ao dar parâmetros construtivos e proibir sua existência em condições piores que as estabelecidas em lei. O período no qual esta lei é aprovada coincide com um outro momento de expansão da cidade, vivido entre 1922 e 1930, com o "surgimento de um amplo cinturão de loteamentos suburbanos" descritos por Langenbuch (1971). Segundo o autor, São Paulo já havia tido uma forte expansão

[2] Posteriormente, haverá também uma relação com a renda dos proprietários, não podendo ser cobrada de forma exagerada a ponto dos proprietários não conseguirem pagar, dentre outras regulamentações.

entre 1890 e 1900 que absorveu o cinturão de chácaras que circundava a cidade, período em que também houve grande especulação com a terra (Passos, 1983, p.61).

*

Nos anos 1930, apenas a falta de transporte e a oferta de casas de aluguel e cortiços em áreas mais centrais dificultavam o crescimento urbano em extensão. Mas, logo após o Decreto Federal de 1937, a Lei do Inquilinato de 1942, também federal, congelou o preço dos aluguéis, desestimulando a produção privada voltada para aluguel e induziu a compra de lotes ofertados em áreas periféricas.

Diversas análises fundamentais deste período industrial, de cunho teórico marxista, explicam que a moradia a baixo custo e à custa do salário do trabalhador passou a funcionar como garantia da reprodução da força do trabalho, fundamental para o sucesso do desenvolvimento do país via industrialização. Quanto menos gastasse com moradia, menor seria seu salário, e aos poucos achatava-se os recebimentos e as condições de vida – recebimentos estes que também nos anos 1930 seriam regrados pelas leis trabalhistas, com a criação do salário mínimo (Oliveira, 1971; Bonduki, 1998; Maricato, 1996).

A opção da expansão urbana já vinha sendo discutida no âmbito do I Congresso de Habitação de 1931, considerando um sucesso os loteamentos, apontando que eram estimulados pela rentabilidade e valorização da terra cuja ocupação não se dava em áreas centrais, muito valorizadas e com escassez de lotes e pela oferta de terrenos baratos e mais distantes, em áreas periféricas. Apontavam, contudo, para importância da regulação do trabalho de oito horas que disponibilizou tempo para o transporte de casa ao trabalho, e pela facilidade de comunicação de áreas distantes através da implantação de transporte urbano.

Ainda havia um discurso higienista presente em relação ao tema da habitação, associado à imagem da primeira indústria poluente e degradadora em termos ambientais, que também estimulava a ocupação de bairros mais distantes destas áreas industriais[3].

No entanto, a resposta política para o tema da habitação muda consideravelmente de levar salubridade às áreas centrais ou de expansão que tinham condições precárias, para garantir o acesso à casa própria, barata, como uma das medidas que inclusive viabilizariam o processo de industrialização.

Bonduki afirma que "duas possibilidades de barateamento se destacaram; uma alternativa "técnica" – que envolvia reduzir custos da construção, do terreno e da urbanização – e uma alternativa de "localização urbana" – viabilizar a ocupação da chamada zona rural com o rebaixamento das condições urbanas" (Bonduki, 1998, p.89).

A expansão urbana é parte fundamental nestas duas soluções e as regras que limitavam a expansão ou que procuravam qualificá-la soam como "encarecedoras" da habitação e, portanto, inviabilizariam o projeto da casa própria, indiretamente, afetando o processo de industrialização. Havia que viabilizar o acesso à moradia em zona rural, ou como será posteriormente conhecida, a periferia.

A solução de lotes periféricos compõe também um contexto de crise do modelo rentista de habitação cuja resposta surgiu a partir de estratégias federais e também municipais, principalmente de caráter legislativo, ou seja, através de regras ou leis.

---

[3] Interessante destacar que a origem dos subúrbios ingleses, na primeira fase da industrialização na Europa, também estava apoiada na ideia de fuga das áreas industriais poluentes, como afirma Fishman, 1987.

É no âmbito do discurso da habitação social que surge o estímulo à expansão urbana como saída para a produção em massa de moradia. Neste contexto, na esfera federal foram tomadas medidas de caráter legislativo, como o controle do aluguel ou a primeira regra federal de parcelamento do solo, já comentados. Na escala municipal, a periferia precisava minimamente de infraestrutura para ser viabilizada enquanto as regras de controle da expansão urbana ou de controle das condições de higiene eram pressionadas para serem revistas. Este será o contexto principalmente nas grandes cidades onde o processo industrial acontecia. Como consequência, não será apenas a classe operária, mas principalmente a classe média que irá ascender às moradias em área de expansão.

O mesmo Congresso de 1931já citado irá, dentre outros, preocupar-se com formas de baratear a moradia para que o trabalhador tivesse como acessá-la. Dentre outras, sugere a revisão de aspectos das Posturas Municipais de São Paulo. Um exemplar da Revista do Arquivo Municipal de São Paulo de 1942 que tratou da "Jornada da Habitação Econômica" traz várias manifestações nesta direção: Costa e Gonçalves (1942) sugeriram a revisão do Código de Obras e Código Estadual Sanitário, por exemplo, retirando a exigência de que as casas na zona rural obrigatoriamente tivessem recuo em ambas as laterais do terreno; sugestão da isenção do imposto para transmissão de um lote, em primeira compra, nas zonas em que o zoneamento designasse como operárias ou populares (Barbosa, 1942); advogados estavam preocupados com a plena garantia de titulação para os que adquiriram lotes à prestação. A mesma publicação aponta os problemas de viver na zona rural para o trabalhador: ausência de transporte coletivo, grandes despesas com condução (Viana, 1942), falta de infraestrutura urbana – logo tida como desnecessária ou substituível por água de poço, esgoto em fossa, luz de lampião e carvão no lugar de gás (Bonduki, 1998, p.91-93).

Na cidade de São Paulo, implantou-se então uma série de melhorias urbanas que facilitariam a expansão periférica, dentre elas a principal era relativa aos transportes, tido como principal empecilho. Importante frisar que neste período estava Prestes Maia como o Prefeito que havia planejado uma mudança radical na circulação da cidade, através do Plano de Avenidas para São Paulo, em 1930, prevendo a possibilidade de crescimento infinito de forma articulada com a expansão rodoviária; e da elaboração de estudos sobre transportes que procuravam superar a crise. Estes estudos, que originariam em 1947 a Companhia Municipal de Transportes Coletivos, quando se estatizou as empresas privadas de ônibus, e os bondes obsoletos da Light foram adquiridos e paulatinamente retirados de circulação, simultaneamente com a estruturação e expansão rodoviária (Leme, 1991; Bonduki, 1998; Campos Neto, 2000). Também será comum a associação entre empresas de ônibus e empresas de loteamento.

> "A reforma dos transportes coletivos, com a progressiva substituição dos bondes por ônibus, foi fundamental, portanto, para a ocupação da periferia, pois, como esta se expandia de maneira extensiva e com baixa densidade, era adequada a um sistema de baixa capacidade e investimento prévio, como o de ônibus. Assim, a solução proposta para o problema habitacional, baseada na expansão horizontal da cidade, exigia o equacionamento do serviço de transportes" (Bonduki, 1998, p.94).

As mudanças urbanas relativas aos transportes foram menos articuladas a partir de estratégias federais, restando aos municípios regrar o arruamento, dando parâmetros mínimos para as novas vias que viabilizariam a expansão e seriam abertas pelos loteadores.

Em São Paulo, a década de 1930 foi marcada pela elaboração do Código de Obras de 1934, procurando estabelecer procedimentos e regras mínimas para obras na cidade. Mal criaram-se regras, foram criadas excepcionalidades, ora para a aprovação de casas operárias, ora para construir casas em ruas não-oficiais.

O município de São Paulo, até a gestão do Prefeito Prestes Maia, esquivou-se de regrar ou controlar os loteamentos que eram fiscalizados um a um, sem nenhuma prioridade da Prefeitura – haviam poucos funcionários, o número de alvarás requeridos era muito alto, os procedimentos, burocráticos, e faltava fiscalização –, que irá tratar do assunto com a consolidação de um Código de Obras em 1934. Ao mesmo tempo em que se regrava a cidade como um todo, o Ato 572/1934 irá simplificar o processo de aprovação de moradias operárias em loteamentos em área rural, retirando a necessidade de alvará, mantendo apenas a necessidade de comunicar à Diretoria de Obras e Viação (Grostein, 1989; Bonduki, 1998; Leonelli, 2010).

Também em São Paulo, no mesmo período cria-se uma jurisprudência permitindo que o dono de lote construísse sua casa em uma rua não-oficial, desde que obedecesse o Código de Obras, sob o argumento de que a responsabilidade de abrir e pedir autorização para oficializar uma via, era do loteador, e a construção da casa, do proprietário do lote. Desta forma, viabilizava-se a ocupação sobre loteamentos ainda precários e clandestinos (Grostein, 1989).

Ainda no campo federal, haverá uma mudança na produção de habitação social. No nascedouro do período da "industrialização restringida", anos 1930, sua provisão era essencialmente feita por privados, com pouca regulação do Estado. Nas grandes cidades como São Paulo já existiam diferentes formas de produção de moradia social, como vilas operárias, os cortiços e as casas de aluguel. No caso das vilas operárias, estas eram construídas pela indústria, próximas aos locais de trabalho, em um momento onde a atividade ainda dava condições necessárias às classes trabalhadoras.

A partir do governo Vargas, o tema da habitação é visto como uma questão social, como um serviço, necessitando intervenção do Estado tanto para regrá-lo, como para fornecê-lo.

> "Segundo opinião generalizada, a iniciativa privada era incapaz de enfrentar o problema, tornando inevitável a intervenção do Estado. Desse modo marginalizava-se o setor rentista que, desde o início da República, desfrutara de regalias fiscais e da ausência de regulamentação em ruas relações com os inquilinos" (Bonduki, 1998, p.78).

Houve uma influência estrangeira na aceitação desta guinada em prol de um Estado mais presente e interventivo, inspirado na concepção keynesiana e ascensão dos regimes de esquerda na Europa, contagiando a América Latina. Porém, esta decisão também ia de encontro com o modelo de desenvolvimento adotado no Governo Vargas em relação à economia como um todo e especialmente aos incentivos à industrialização.

O consenso criado pelos diversos setores sociais que apoiavam a intervenção do Estado na habitação deu suporte a uma política de estruturação de órgãos governamentais encarregados de produzir ou financiar a produção de habitações, como as Carteiras Prediais dos Institutos de Aposentadoria e Pensões e a Fundação da Casa Popular. A produção de moradias através de fundos organizados por categorias profissionais, como os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), deu-se de forma crescente acompanhada pelos "pioneiros" da produção de habitação social, quando surgiram os primeiros conjuntos habitacionais (Bonduki, 2010).

A Fundação Casa Popular correspondeu a uma das primeiras políticas nacionais de habitação (Mello, 2001). Esta revelou-se ineficaz devido à falta de recursos e às regras de financiamento estabelecidas, o que comprometeu o atendimento à demanda, que ficou restrito a alguns Estados da federação e com uma produção pouco significativa de

unidades (Ministério das Cidades, 2004). A saída de Vargas marcará a desestruturação desta política.

CASA PRÓPRIA E UNIFAMILIAR: UM LAR

Neste processo, disseminou-se fortemente a ideia de casa própria e unifamiliar. A casa era um símbolo importante de amparo ao trabalhador possibilitada pelo Estado Novo, o que conformava a ideia de casa própria: o ambiente doméstico, o lar, estavam no cerne do bom comportamento do trabalhador, disseminado pelo Estado e pela igreja, desvinculando-o das "patologias sociais da habitação coletiva", cheia de tentações, infidelidades, maus hábitos, delinquência, etc. Compunha-se o modelo burguês, cristão, que desafiava o trabalhador a sair da situação do aluguel empreendendo esforços para construir sua casa própria (Bonduki, 1998).

O quadro feito por Bonduki (1998, p.282) mostra como a proporção da casa própria foi dominando a condição de ocupação: de 19% dos domicílios em 1920, passou para 25% em 1940, 37% em 1950 e 54% em 1970.

Uma tese muito próxima desta é desenvolvida por Fishman (1987) ao fazer uma análise sociológica das bases para que a ideia de crescimento suburbano nos Estados Unidos aconteça. Segundo o autor, a utopia burguesa construiu sua visão de comunidade a partir da primazia da propriedade privada e da família individual. *Suburbia* construiu suas crenças na estabilidade da comunidade sobre as areias da especulação de terra e baseada na reconciliação do homem com a natureza e na capacidade de excluir o mundo urbano do trabalho e alienação das classes médias do mundo urbano que elas mesmas criaram.

A criação da família nuclear deu-se como oposição à indústria 'suja' em sua primeira fase, desenhando um comportamento da burguesia que migrou para áreas residenciais vividas por uma família americana, sem cercas, com jardins bem cuidados e garagens fechadas, distantes do comportamento negativo das áreas urbanas industriais, separando-se das intromissões do lugar de trabalho e da cidade.

Nos Estados Unidos, "entre 1982 e 1850, o trabalho e o homem deixaram a casa" (Jackson, 1985, p.48), isolando a família e a casa, que passa a ser o espaço da mulher. Revistas, costumes, apontam para a crescente associação da casa à ideia de conforto, lar, céu, através de um certo "culto ao doméstico" como atividade da mulher. Segundo o autor, dependência era não apenas parte da "natureza da mulher", como também era lei na Inglaterra e nos Estados Unidos (idem, p.49). Criava-se a lógica da família nuclear como paradigma da habitação de classe média, branca, com proprietários homens chefes de família.

Embora as teses de Bonduki (1988), Fishman (1987) e Jackson (1985) se assemelham, há que se questionar o quanto este modelo vingou no Brasil, o quanto foi uma teoria importada referente à um momento do país onde se queria controlar e educar o operariado a uma vida apaziguada, religiosa, incomparável com o crescimento suburbano nos Estados Unidos.

No Brasil, processo semelhante ao americano em termos de intensidade de 'suburbanização' das classes mais altas e médias como uma fuga das externalidades negativas da metrópole acontecerá apenas nos anos 1980 e 1990 a partir da instalação da tipologia dos loteamentos fechados. Até então, o padrão de localização da burguesia metropolitana paulista, por exemplo, concentrava-se em áreas mais centrais, em bairros jardins que foram tornando-se centrais com o crescimento da cidade. A classe média, no momento do BNH irá localizar-se em condomínios verticais, em bairros de expansão,

mas bem conectados à malha urbana. E as classes mais baixas rumam para a periferia e não conformam uma suburbanização onde o recorte de raça é tão evidente como a norte-americada, mas pautada principalmente pelo recorte de classe. A melhora no padrão de mobilidade que permite a criação de núcleos residenciais mais afastados irá colaborar para esta migração, associada à construção da ideia de 'segurança' e 'controle de acesso'. Estas últimas são as que motivam a migração para loteamentos fechados em outros municípios próximos do núcleo onde estará o trabalho. A ideia de família nucleada e de comunidade burguesa vem associada, mas é mais uma das motivações de mobilidade neste momento.

Além disso, Nunes (1997) contrói a noção de que a industrialização acelerada não afetou a estrutura familiar na direção que se podia esperar.

> "Industrialização e urbanização foram claramente acompanhadas por uma forte ênfase, em âmbito familiar, na realização individual. Esta "individuação" foi, entretanto, acompanhada por um reforço da estrutura familiar extensa, exatamente nos centros urbanos e industriais. Baseado em extensa pesquisa comparada (Brasil versus Estados Unidos), Rosen relata que é precisamente o "empreendedor" das áreas industriais aquele que procura reforçara estrutura familiar e a rede de parentesco" (Nunes, 1997, p.50).

Conclui que a relação de parentela é que reforça o empreendimento e as realizações individuais no Brasil, em uma situação distinta da americana, onde há o enfraquecimento das relações de parentesco e ordem social. Por isso, quando os brasileiros falam "minha família" referem-se à família extensa, à parentela, e não à família nuclear, geralmente tratada como "minha mulher e filhos" (Nunes, 1997, p.51).

"RUSH" PARA A ÁREA SUBURBANA PAULISTANA

Para Langenbuch (1971), a fase anterior aos anos 1940 foi um momento onde a especulação imobiliária criou imensas áreas de ocupação rarefeita, encarecendo os terrenos e expulsando as populações para regiões mais distantes. Para ele, o desenvolvimento suburbano estrutura-se a partir de pequenos povoados estações, ou "subúrbios-estações"[4]. Foi a mudança no transporte urbano, possibilitada pela circulação através de avenidas e da implantação do ônibus (rodoviário), que viabilizou esta suburbanização, acompanhada da expulsão das classes mais pobres de áreas centrais, e do crescimento populacional representado pela migração. A dispersão possibilitada pelo transporte rodoviário também colaborou para a especulação imobiliária e para a normatização dos espaços para classes mais abastadas em áreas centrais, deixando a expansão urbana como opção para as camadas mais pobres se localizarem no espaço.

No entanto, se a década de 1930 parecia preparar as condições para que São Paulo acessasse sua periferia, a década de 1940 mostrará que os lotes periféricos ainda não eram necessários. Os loteamentos ainda eram pouco ocupados, apenas 25% dos domicílios em 1940 eram casa própria, e o mercado rentista dava conta de atender as necessidades de moradia da cidade (Bonduki, 1988, p.287).

[4] Martins (1981, p.75) trabalha a noção de subúrbio como uma nomenclatura utilizada em relação ao entorno de São Paulo durante dois séculos, inicialmente referindo-se à atual região do ABC, povoada por moradores de alguns bairros rurais muito ligados à dinâmica cotidiana da cidade de São Paulo. Nos anos 1960, a palavra ainda era muito utilizada, nos trens de subúrbio, ou seja, com uma forte associação ao transporte ferroviário. Para ele, ela atenua o contraste entre a cidade e a roça, o bairro rural.

Será apenas após a 2ª Guerra Mundial, a partir de 1945, que Aroldo de Azevedo (1945) irá apresentar e, com isso definir, os subúrbios paulistanos, a partir de uma relação de dependência e marcado por três funções: a residencial, a industrial e a agrícola.

> "O conceito vulgar da palavra *subúrbio* corresponde ao de 'arrabalde ou vizinhança de uma cidade ou de qualquer povoação', o que, em princípio, satisfaz e aproxima-se do conceito geográfico. Entretanto, não basta essa proximidade do centro urbano: torna-se necessário que haja certa interdependência entre a cidade e os seus subúrbios, uma relação ativa e passiva entre uma e outros. De fato, cumpre verificar a existência de um permanente contacto da população que neles vive, através de suas atividades costumeiras, do que produz e do que consome" (Azevedo, 1945, p.29-30 apud Suzuki, 2007, p.141).

Segundo este trabalho, em 1945, os subúrbios paulistanos eram Penha, Itaquera, São Miguel, Itaquaquecetuba e Poá. Em 1958, quando publica o trabalho sobre os subúrbios paulistanos, o mesmo autor nos conta que, São Paulo, na sua expansão, transformou em bairros os subúrbios da segunda metade do séc. XIX, como a Penha, por exemplo, (também Nossa Senhora do Ó, Santana, Penha, Ipiranga, Santo Amaro, Lapa, etc.) e a área suburbana encontrava-se então na região da Cantareira, em Guarulhos, para além de São Miguel Paulista e Itaquera, na região do ABC, em Itapecerica da Serra, Cotia, Osasco, Taipas e Perus (Azevedo, 1958, p.8). Aos poucos subúrbios consolidavam-se em bairros.

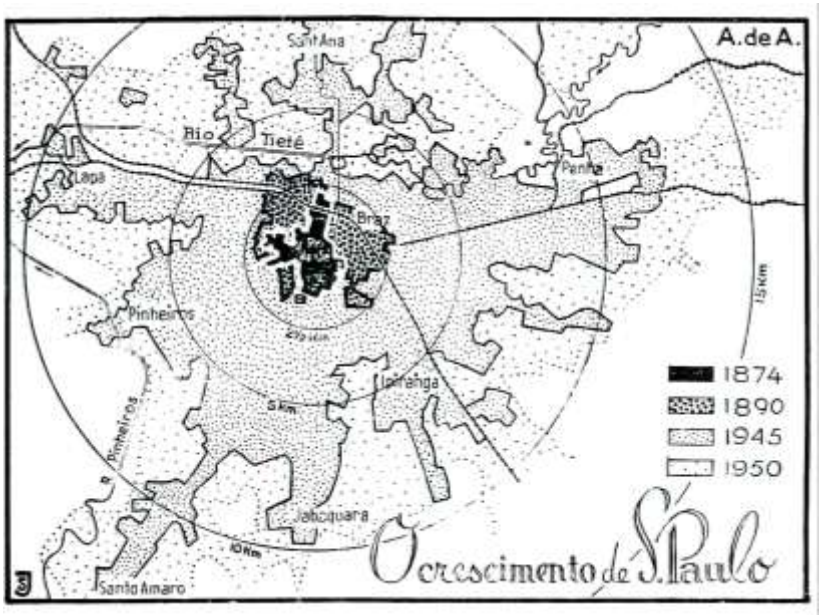
Segundo Azevedo (1958, p.8-9) os subúrbios surgiram principalmente após a 2ª Guerra Mundial, face ao aumento dos impostos territoriais, ao crescimento da população da capital, e da expansão do parque industrial paulistano.

> "Em virtude do crescimento da população da cidade, tornou-se cada vez mais difícil o problema do alojamento barato e mais penosa a existência das classes menos abastadas. Em consequência, teve lugar um verdadeiro "rush" para a área suburbana, ainda mais porque ali se multiplicavam os loteamentos atrás mencionados. Por outro lado, os novos arruamentos e a necessidade de aproveitar o mais possível o espaço urbano ocasionaram o deslocamento de numerosas chácaras, de flores ou de legumes, até então localizadas em plena cidade" (Azevedo, 1958, p.9).

MAPA 1 – A CIDADE DE SÃO PAULO E SEUS SUBÚRBIOS

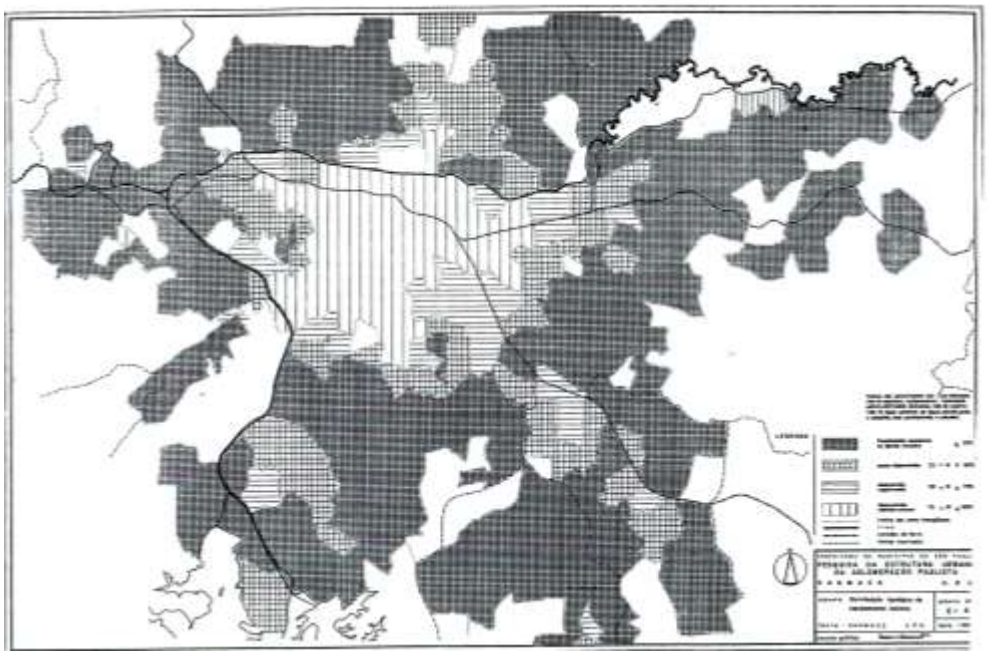
Fonte: Azevedo, 1958, vol. IV, p.8.

MAPA 2 – O CRESCIMENTO DE SÃO PAULO



Fonte: Azevedo, 1958, vol. I, p.11.

MAPA 3 - DISTRIBUIÇÃO TIPOLÓGICA DOS EQUIPAMENTOS BÁSICOS



Médias das porcentagens das ruas habitadas com os seguintes equipamentos: iluminação pública, eletricidade domiciliar, rede de esgotos, rede de água, coletores de águas pluviais, guias e sarjetas, ruas pavimentadas e calçadas. Fonte: Pesquisa da Estrutura Urbana da Aglomeração Paulista, SAGMACS, 1958.

De um lado, o autor aponta os problemas trazidos pela aglomeração, por outro, já sinaliza o que seria uma ode ao crescimento. Ao descrever as filas nos pontos de ônibus, bondes superlotados em excesso e caminhões improvisados como transporte coletivo para levar os do subúrbio para a "cidade" (como era chamado o centro de São Paulo), Azevedo já sinaliza o descompasso entre provisão de infraestrutura e serviços e o crescimento em extensão: "a administração municipal não conseguiu, até hoje, resolver de maneira satisfatória, dando a impressão de que não pode alcançar a cidade no seu admirável ritmo de crescimento".

Aqui cabe lembrar que, na década de 1950, a frase do Presidente Juscelino Kubitchek (1956-1961) seria vamos crescer "50 anos em 5"!

Iniciava-se a visão de que a gestão urbana não acompanhou o crescimento urbano, o que exacerba-se nas décadas seguintes, com a diminuição de recursos e políticas habitacionais. No entanto, observa-se que inclusive as próprias regras eram excepcionalizadas pelos gestores, em um colúbio em pró-crescimento.

Entre as décadas de 1930 e 1950, a normatização sobre a ocupação do território em São Paulo terá dois sentidos principais: reserva de terras e manutenção do patrimônio das classes mais altas em áreas centrais, através de zoneamento de controle; e a regularização e anistia de parcelamentos mais centrais, acompanhada de regulamentação dos novos. Inicialmente, nos anos 1930, o poder público dedica-se caso-a-caso à regularização de arruamentos; posteriormente faz uma série de anistias (Passos, 1983); e chegando nos anos 1950, cancela a possibilidade de registrar ruas particulares. No mesmo período, o poder público irá regulamentar novos parcelamentos, apenas no que tange as responsabilidades dos arruamentos e a infraestrutura necessária (inclui estrutura de água potável, etc).

No entanto, não havia penalização ao loteador clandestino e havia expectativa de anistias e de investimentos em infraestrutura que deveriam chegar, posteriormente, a partir de intervenções públicas. Nem o Decreto 58/37 irá trazer algum tipo de ameaça ao ilegal, mantendo a lógica de suburbanização como uma opção rentável de utilização das terras.

Os descompassos desta dança sinalizarão que houve movimentos contrários à expansão horizontal.

A solução da verticalização das áreas centrais foi sugerida e utilizada em São Paulo nos anos 1930 e início dos 1940 e a cidade não crescerá apenas horizontalmente, mas verticalmente. As demolições para a construção do sistema de avenidas darão lugar à verticalização, que será ocupada pelas classes médias que poderiam arcar com a moradia mais valorizada e próxima das áreas de trabalho; relegando ao trabalhador e operário, o espaço das margens.

O modelo de crescimento urbano também recebia críticas, e a cidade do crescimento ilimitado era vista como muito cara para se administrar e para arcar com custos de uma urbanização completa. E nesta direção situam-se os debates sobre qual seria a responsabilidade pública neste processo de expansão.

À exceção dos conjuntos produzidos pelo Estado, a grande expansão urbana foi feita por loteadores privados, e o lote construído pelo morador. O resultado foi muito criticado: lote (mal) urbanizado associado à moradia auto-construída, inacabada e precária. "O lote vira um novo tipo de cortiço" afirmaria Bonduki (1998, p.275).

CRESCIMENTO URBANO HORIZONTAL NO CENTRO DOS DEBATES SOBRE SÃO PAULO

O tema do crescimento urbano irá pautar debates da década de 1950. Feldman (2005, p.20-22) sintetiza o intenso debate de concepções urbanísticas que se dá nos meios especializados, documentado, entre outros, por Leme (1982) e Meyer (1991), onde o tema da expansão urbana horizontal de São Paulo esteve no centro dos debates. A autora identifica três vertentes de pensamento, de Prestes Maia, de Anhaia Mello e do Padre Lebret, e dentre estas destaca que entre os dois primeiros há visões divergentes quanto aos encaminhamentos sobre o futuro da cidade.

Segundo a autora, o ponto central da polêmica se referia à proposta de Anhaia Mello de contenção e retração do crescimento urbano para solucionar os problemas de congestão da cidade, além de criar uma equilibrada transição entre campo e cidade (Feldman, 2005, p.21). Cita Meyer (1991, p.177) quando esta expõe que o pensamento de Anhaia Mello propunha:

> "a delimitação clara do organismo urbano, a cidade enquadrada num amplo sistema regional, e a criação de obstáculos ao contínuo crescimento da cidade, marcando a diversidade e complementaridade das relações entre o mundo rural e o mundo urbano. A determinação de Anhaia Mello é, segundo a autora [Regina Mayer], reverter o ciclo metropolitano, utilizando como estratégias a contenção da cidade, o regionalismo e a polinucleação" (Feldman, 2005, p.21).

Já a visão de Prestes Maia, como mostra Meyer (1991, p.185), não era de evitar o crescimento da metrópole, mas a interrupção do processo de crescimento pela ineficiência do funcionamento urbano. Nos anos 1930 havia proposto o plano de avenidas, no entanto, nos anos 1950, argumentava que a cidade havia amadurecido e era preciso um projeto de transporte rápido metropolitano, abrangente, que pudesse resolver os problemas de transporte, tráfego e urbanismo.

***

Nas décadas de 1930 e 1940, portanto, a oferta de lotes é vista como solução, e não problema, para resolver as necessidades habitacionais, e as instituições cooperadas e o Estado passam a ter papel mais ativo na produção habitacional. Estava criado o consenso: crescer é bom! Na década de 1950 esta visão muda consideravelmente, vide debate entre Prestes Maia e Anhaia Mello.

A primeira política habitacional brasileira também é a política urbana, baseada em expansão urbana sobre o território rural. Esta será uma constante que, no futuro, se exacerba, não enfrentando a especulação imobiliária feita com terrenos sem uso em áreas mais centrais e estrutura políticas que permitem a periferização.

Interessante destacar que esta tese se aplica aos municípios como São Paulo e os de seus arredores, foco e reflexo da *industrialização restringida*, muito concentrada. Esta industrialização e a urbanização que a acompanhou, deram-se sobre uma rede de cidades concentrada e polarizadora desde o período colonial, fazendo com que estes processos de expansão urbana também se dessem desta forma.

Nestes municípios paulistanos, os usos rurais não resistiram à mudanças de uso para urbano. Eram pequenas chácaras, com plantio diferenciado, diferentemente do conjunto de municípios do Estado onde a agricultura era mais forte e presente e ainda com caráter exportador. A industrialização e processos de expansão urbana chegarão um pouco mais tarde em municípios do interior do Estado, a partir de um processo de alteração produtiva, iniciado na década de 1970 e vivido principalmente na década de 1980.

Isto justifica também a reação dos municípios paulistanos em relação ao estabelecimento de regras para a expansão. Será São Paulo que viverá este processo e os conflitos que o acompanham, necessitando de regras para garantir a propriedade, criando excepcionalidades em prol da implantação da política da casa própria, estimulada pelo governo federal, e deixando ocupar áreas sem infraestrutura completa.

Nascem os três movimentos em relação à restrição ou planejamento da expansão urbana que irão se repetir continuamente na história. Na esfera municipal, o exemplo de São Paulo mostra os debates frente ao papel do poder público neste processo de expansão. Ele deve (a) apoiar a expansão e fornecer a infraestrutura para isso, (b) fazer parcerias com os proprietários e cobrar pela valorização obtida com as obras, ou (c) deixar que os privados loteiem e regrar os parâmetros básicos? A elite pressiona para que o Estado atue na organização do urbano, defendendo seus interesses, enquanto que, na fase de "redemocratização" após o governo populista de Vargas, irá reforçar a dinâmica clientelista onde organizações de bairro se articulam e conseguem, através da pressão sobre vereadores e políticos, trazer alguma infraestrutura e serviços urbanos para seus bairros.

Este também será um período caracterizado por uma legislação urbanística (e ambiental) promovida por um governo centralizador e autoritário, mostrando que este estava preocupado e intervindo na habitação e no urbano. Semelhante período de desenho de aprovação leis e normas irá ocorrer no governo militar dos anos 1960 e 1970, também centralizador e autoritário.

A política populista da casa própria havia sido desenhada para viabilizar o desenvolvimento da indústria e também para suportar as bases que apoiavam o Estado Novo. Foi a proposta econômica, o grande motor da expansão urbana.

B | FORMAÇÃO DA PERIFERIA

INDUSTRIALIZAÇÃO PESADA, METROPOLIZAÇÃO E PERIFERIZAÇÃO

O período seguinte, de acordo com Cano (2007), é o da *industrialização pesada* (1956-1970), um período de mudança inequívoca no padrão de acumulação. A indústria pesada se instala e a agricultura perde importância em relação à indústria em São Paulo (embora tenha crescido em termos produtivos) e segue em expansão para o Centro-Oeste brasileiro. Neste período a questão regional começa a diferenciar o país. O Sudeste, com destaque para São Paulo, seria o centro do acúmulo do capital nacional e promoveria a integração do mercado nacional.

Serão as mudanças nas atividades agrícolas do país que colaboram para urbanização (Santos, 2009; Singer, 1980). Por um lado, o local de origem da migração e suas causas informam muito sobre os processos migratórios. Neste período, há uma forte expulsão das áreas agrícolas mais empobrecidas, como o Nordeste; e uma atração das áreas industriais metropolitanas (São Paulo, Rio de Janeiro e outras). Esta migração formará o "exército de reserva" de trabalhadores desta indústria em crescimento[5].

[5] Além das mudanças na estruturação regional do país, mudanças na produtividade agrícola neste momento que afetam relações intra-urbanas e irão permitir, por exemplo, o surgimento dos "bóia-frias", que indicam que mesmo os trabalhadores rurais passam a ter residência em área urbana e fazem movimentos pendulares diários.

O forte movimento de urbanização e metropolização que se vê após a 2ª Guerra Mundial é fruto, dentre outros, deste crescimento demográfico, resultado de uma alta natalidade e de uma queda na mortalidade e de uma forte migração inter-estadual, cujo pólo receptor é São Paulo, com menor extensão para o Sudeste.

A década de 1970 é tida como o *turning point* quando a população brasileira passa a ser majoritariamente urbana que rural, em um crescimento acelerado: 55,9% era urbana, 44,1% rural (Censo Demográfico IBGE, 1970). Será o apogeu da velocidade do crescimento populacional e também do crescimento em expansão urbana, simbolizando um momento onde o crescimento do território está relacionado com crescimento populacional. Estes fenômenos acontecem de forma polarizada em grandes cidades ou metrópoles.

A expansão urbana horizontal pode-se dizer que até poderia ter sido um padrão de ocupação bastante adequado – desde que tivesse sido planejada – a uma realidade de crescimento populacional e físico explosivo, como a experienciada por um grande número de cidades brasileiras até a década de 1980. Esta foi fruto de um processo de intensa urbanização do país, no âmbito da passagem da economia agrário-exportadora para a urbano-industrial impulsionada pelo Estado (Oliveira, 1972; Cano, 1997; Negri, 1996).

PLANEJAMENTO CENTRALIZADOR E REGRADOR

Uma nova fase de intensificação das regulações, fortemente apoiadas em planos gerais, deu-se no período de governo militar (1964-1985), sob um contexto de desigualdade regional, com o Sudeste economicamente mais estruturado destoando das outras regiões do país, e de desigualdade intra-urbana, refletida na formação da periferia das grandes cidades e metrópoles.

No plano federal, de um lado, foram elaboradas políticas setoriais de saneamento, habitação e transporte, com poucas ações integradas, enquanto foram feitas várias propostas onde a dimensão territorial apareceu de modo mais concreto. Foram tentativas de formulação de uma política nacional de desenvolvimento urbano sob forma de um projeto de integração nacional e estudos para propor uma rede urbana de apoio ao processo produtivo.

O período de governo federal centralizador também foi acompanhado pela construção de importantes marcos que regulamentam a política urbana no território brasileiro, como Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/ 1966), o Código Florestal (Lei Federal nº 4.771/1965), a Lei Federal de Parcelamento do Solo (Lei Federal nº 6.766/1979) e da Lei dos condomínios horizontais (Lei Federal nº 4.591/64). No âmbito rural, é deste período o Estatuto da Terra, Lei Federal nº 4.504/64.

Apesar de todos estes marcos, até hoje vigentes, o maior impacto do governo militar no meio urbano deu-se a partir da estruturação de uma política de desenvolvimento urbano estruturada com a criação do Banco Nacional de Habitação – BNH, do Sistema Financeiro de Habitação – SFH e do Serviço Federal da Habitação e do Urbanismo – SERFAU. Esta política era extremamente setorialista e dividida principalmente em temas como habitação e saneamento, para onde ia grande parte do recurso. Estas políticas não necessariamente se relacionavam, e correspondem ao momento ápice de situações que vivemos hoje onde a habitação veio antes da infraestrutura urbana e é possível ter casa sem ter cidade.

O DESENVOLVIMENTO NO CENTRO DA INVESTIGAÇÃO URBANO-INDUSTRIAL

Em termos teóricos, por um lado, os anos 1970 são conhecidos como um período quando foi desenvolvida uma vasta literatura sobre o termo *desenvolvimento* e seus modelos econômicos; por outro, no campo urbano, houve uma ampla produção de conteúdo enfocando a urbanização industrial e a formação da *periferia*.

No campo da economia, diversos autores fizeram estudos sobre o pujante crescimento econômico que se deu no período militar e o crescente processo de empobrecimento e desigualdade social gerados no bojo desse crescimento[6]. Em termos analíticos, a literatura econômica apoiava-se em propostas para superar desigualdades regionais.

Um célebre ensaio de Oliveira (1972) revisa (e critica) as tentativas de dar resposta às indagações de caráter interdisciplinar formuladas no Cebrap neste momento, questionando as principais teorias/modelos de análise econômicos em debate envolvendo as transformações estruturais de economia agrário-exportadora para a urbano-industrial: a da modernização, do Cepal; a da dependência, de Fernando Henrique Cardoso e Faleto; a do desenvolvimentismo, de Delfim Neto ("deixar o bolo crescer para depois dividir"); a do subdesenvolvimento como etapa para o desenvolvimento; do subdesenvolvimento como "moderno" em oposição ao "atrasado". Ao questionar os modelos, antecipa-se ao que irá suceder nos anos 2000: expõe a ameaça de crise do capitalismo industrial, exposta principalmente pela relação da migração dos capitais da órbita da produção para a financeira, onde o sistema tende a encontrar seus limites de crescimento determinados pelo próprio capital.

Estes mesmos autores inspiram a literatura urbana, que também aborda o tema do desenvolvimento econômico. Os autores do período constróem a noção de periferia. Deparamo-nos com um conjunto de escritos sobre o período de crescimento urbano industrial a partir da década de 1970, baseados na relação entre crescimento industrial e crescimento urbano – reconhecidos como indissociáveis, a indústria e o crescimento urbano metropolitano.

A literatura voltada para os estudos urbanos pesquisou essa dinâmica de crescimento centrada, sobretudo, na acelerada expansão das metrópoles. Nessa direção, a partir da 2ª metade da década de 1970, houve uma larga produção científica sobre o crescimento periférico em São Paulo, estudos que identificavam os processos imobiliários e sociais de urbanização veloz e horizontal, baseada na precarização das condições de moradia e vida urbana (Kowarick 1980; Sampaio & Lemos 1978; Maricato 1976; Bonduki & Rolnik 1979; Rolnik 1997). Baseados em análise de cunho marxista e no âmbito da crítica ao modelo econômico implementado pelo regime militar, diversos autores construíram, debateram (e hoje somam-se a outros que revêem) um esquema de análise que se generalizou, o chamado padrão periférico de crescimento, baseado em loteamento periférico + casa própria + auto-construção, e que gerou o conceito de espoliação urbana (Kowarick, 1980 e 1990).

Esses trabalhos influenciaram a interpretação sobre os processos das outras cidades, não integrantes das regiões metropolitanas paulistas, principalmente sobre as que exercem influência regional ou mais imediata. Essas cidades, entretanto, como coloca Feldman,

[6] Para ficar com alguns exemplos, eles são: Fernando Henrique Cardoso, Paul Singer, Lúcio Kowarick, entre outros, que viriam a formar o Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap), centro de pesquisa interdisciplinar dedicado à análise da realidade social brasileira e à participação no debate político e institucional, hoje renomados sociólogos e cientistas políticos.

não geraram suas próprias periferias extensivas e ocupam parcela diminuta do território municipal (Feldman, 2003)[7].

Hoje, os que revêem estas teorias, consideram que são ainda aplicáveis em um certo sentido, embora muito homogeneizantes, dividindo claramente as relações entre centro-periferia, desenvolvimento-subdesenvolvimento. Hoje pode-se dizer que estes espaços de pobreza, a periferia dos anos 1970, são muito mais heterogêneos (Marques & Torres, 2005). Afirmam que o espaço metropolitano hoje é mais complexo do que descrito nos anos 1970, embora não necessariamente mais justo ou menos desigual.

Nos anos 1970 as desigualdades sociais eram entendidas como reflexo territorial das grandes desigualdades produzidas no mercado de trabalho, geradas por um tipo de capitalismo periférico e dependente.

2.3 | POLÍTICA HABITACIONAL FAZENDO O URBANO

O SISTEMA FINANCEIRO DA HABITAÇÃO (1964-1984)

O planejamento do território também se estruturou a partir de planos nacionais setoriais de saneamento e habitação: no entanto, foram as políticas setoriais que obtiveram maiores impactos e resultados concretos em termos urbanos.

Foi no período militar (1964-1984) o período de estruturação da mais importante política habitacional até então[8], organizada a partir da criação do Banco Nacional de Habitação - BNH, como parte do Sistema Financeiro de Habitação - SFH e do Serviço Federal da Habitação e do Urbanismo - SERFAU, ambos vinculados ao Ministério do Interior.

O governo militar estava preocupado com a elaboração de projetos capazes de conservar o apoio das massas populares que vinham sofrendo contenção salarial, e neste contexto insere-se o projeto da casa própria.

Segundo Claudia Serpa, o banco foi criado por uma motivação política e seu desempenho deveria permitir ao regime militar emergente obter o apoio social ao governo, além de colaboradores para a nova política a partir dos ganhos econômicos: aumento da poupança; absorção pelo mercado de trabalho de um maior contingente de mão-de-obra qualificada; desenvolvimento da indústria de material de construção; fortalecimento, expansão e diversificação das empresas de construção civil e das atividades associadas (empresas de incorporações, escritórios de arquitetura, agências imobiliárias, etc.) (Serpa, 1988, p.19).

A política habitacional estabelecida deu-se principalmente através do financiamento do desenvolvimento urbano, capitaneada por um governo federal centralizador que

[7] Feldman (2003), ao iniciar uma inversão do olhar do planejamento sobre a metrópole, propõe no título de seu artigo que o planejamento se debruce sobre "cidades não-metropolitanas", que consistem nas grandes e médias cidades com importância econômica regional, pólos de rede de cidades, com crescente população e dinâmica econômica. Considerando que essas diferem-se entre si, procuraremos nesse artigo não utilizar esse termo "cidades não-metropolitanas" como um conceito de cidade, mas sim como uma forma de referenciarmos a essa outra mirada do planejamento urbano, desfocando das metrópoles.

[8] Hoje este tema está atualmente muito em voga e vale a pena retomar a história face às propostas de política habitacional do Governo Lula (2003-2010) que seguem, até com mais vigor, com a atual Presidente Dilma Rousseff (2011-hoje).

privilegiava decisões federais, e transferência de recursos para os Estados através das companhias estatais. Estruturou-se através da gestão financeira de empreendimentos e projetos, envolvendo um grande volume de recursos voltados principalmente para produção de habitação e saneamento, suportados por recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) – poupança compulsória de parte dos salários formais, que é até hoje a principal fonte de recursos de financiamento do desenvolvimento urbano do país – e pelos recursos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE) constituído pelas cadernetas de poupança voluntárias.

Este correspondeu ao momento onde mais se havia produzido habitação e, consequentemente, afirma-se que se fez política urbana através destas políticas setoriais, pois gerou conseqüências urbanas: por um lado, verticalização, principalmente nas metrópoles, por outro, expansão urbana, nas grandes cidades e também, no caso de São Paulo, nas cidades do interior do Estado.

Em termos de volume de recursos, estima-se que, no final da década de 1960 foram disponibilizados valores próximos de US$ 1,2 bilhões anuais para áreas de habitação, saneamento e infraestrutura urbana e, entre os anos 1975 e 1982, aproximamente US$ 2,5 bilhões (Bonduki, 2007; Arretche, 2000). Em termos habitacionais, foi financiada a construção de 4,38 milhões de unidades novas nos 22 anos de funcionamento do BNH, das quais 2,4 milhões com recursos do FGTS, para o setor popular, e 1,9 milhões com recursos do SBPE, para o mercado de habitação de classe média (Planhab, 2007). Estima-se que este número corresponda a 25% do incremento do número de habitações construídas no Brasil entre 1964 e 1986, sendo que 1/3 foi objeto da promoção pública (conjuntos habitacionais) supostamente destinados a famílias com renda menor que cinco salários mínimos (Maricato, 1996, p.44). Serpa afirma que chegou a cerca de 22 milhões de pessoas beneficiadas, o que correspondia a 23,4% da população urbana do país em 1984 (Serpa, 1988, p.29).

Os financiamentos destinados à baixa renda (até 5 salários mínimos), prioritariamente utilizando recursos do FGTS – através dos Programas Auto-construção, Promorar, Ficam, Profilurb e Cohab –, corresponderam a cerca de 1,51 milhões de unidades. Foram distribuídos: 37% para o Sudeste, 33% para o Nordeste, 16% para o Sul, 9% para o Centro-Oeste e 5% para o Norte (Serpa, 1988, p.30-31). Grande parte dos recursos foi canalizada para classes médias, com recursos do SBPE, o que elevou o atendimento do SFH para rendas maiores de 10 salários mínimos. No entanto, parte dos recursos do FGTS foi utilizada para classes média baixa (entre 5 e 10 salários mínimos) e média alta (maior que 10 salários mínimos) que tiveram 18,8% e 10% dos recursos do BNH (Serpa, 1988, p.30-31). Este fato que gerou sérias críticas por parte do Conselho Curador do FGTS, pois parte do recurso do trabalhador estava sendo utilizado para financiar habitação para classes médias e alimentar o mercado imobiliário (Maricato, 1987; Maricato, 1996, p.44-45).

Nas grandes cidades, a utilização dos recursos pela classe média colaborou para a valorização da terra urbana e expandiu o espaço desta classe pelo território, corroborando para a expansão urbana das faixas de renda mais pobres que, sem ter espaço na cidade, terminavam indo viver cada vez mais longe, reforçando o padrão de crescimento urbano-industrial.

Embora as decisões sobre para onde iria o financiamento habitacional fossem tomadas principalmente a partir de projetos e empreendimentos, havia um planejamento do território. O Serviço Federal da Habitação e do Urbanismo - SERFHAU era o responsável pela elaboração de planos em âmbito nacional, estadual e municipal, cujos conteúdos foram desenvolvidos essencialmente por técnicos, em um conjunto de documentos conhecidos como Planos Diretores de Desenvolvimento Integrados- PDDIs. Ficaram

conhecidos como "planos de gaveta", pois muitos aparentemente nunca saíram do papel (embora não existam muitas pesquisas científicas que tenham comprovado este mito), ou a estes está associada à visão de um período de um governo centralizador, com aspectos contrários ao processo democrático que se quer construir no Brasil pós-Constituição de 1988 e Estatuto da Cidade (Cymbalista e Moreira, 2004).

Também foram feitos planos nacionais, elaborados principalmente na década de 1970, como o Plano Nacional de Saneamento – Planasa e o Plano Nacional de Habitação Popular - Planhap, que possuíam metas significativas de produção e definiram diferentes modalidades de intervenção estatal no mercado habitacional – produção, distribuição e consumo de unidades residenciais –, bases essas que ainda hoje influenciam a estrutura existente de atuação do governo.

Foi com o Plano Nacional de Habitação Popular - Planhap, elaborado em 1973, que se inicia uma agenda urbana no âmbito do BNH. Este inaugurou uma tentativa de integrar ações habitacionais federais com os órgãos de planejamento estaduais e municipais, através de empréstimos para concessionárias de serviços públicos e para órgãos da administração direta municipal para realizarem obras, serviços de infraestrutura e equipamentos comunitários de conjuntos habitacionais, inclusive para efeito de ampliar a integração destes às malhas urbanas. O Planhap estava voltado para cidades com mais de 50 mil habitantes, áreas metropolitanas e cidades que estivessem crescendo a altas taxas, com objetivo de produzir dois milhões de moradias para extinguir o déficit habitacional de famílias com rendimento entre um e três salários mínimos.

Segundo nos conta Serpa, o discurso do Presidente da República, General Médici, na solenidade de criação do Planhap já sinalizava o papel dos municípios na promoção de terrenos urbanizados. O governo financiaria, mas seria papel dos gestores municipais e estaduais, através de suas companhias e fundos, urbanizarem.

> "(...) proporcionem o quanto antes, terrenos urbanizados, onde se possam construir, aos poucos, para tais famílias, enquanto ascendem economicamente, as suas habitações. Para que se faça praticável o projeto, é preciso que essas áreas sejam dotadas, desde logo, de serviços de água, luz e transporte, bem como saúde e educação" (Discurso do Presidente da República, General Médici, na solenidade de criação do Planhap, 23/01/1973).
>
> "Os projetos experimentais de terrenos urbanizados financiados pelo BNH, deverão representar a base do novo programa" (Discurso do Sr. Ministro do Interior, General José Costa Cavalcanti, na solenidade de criação do Planhap, 23/01/1973).

A seguir comentaremos alguns dos programas do BNH estruturados a partir deste período voltados a infraestruturação urbana.

Os resultados do Planasa mostram que até a década de 1980, a política havia sido bem sucedida em relação à suas metas de abastecimento de água, tendo alcançado 80% da população brasileira; no entanto, a meta estabelecida para esgotos ficou longe de ser alcançada, chegando a reduzidos 32% em 1980 (IPEA-PNUD, 1996)[9]. Isso porque o planejamento das ações gerou um descompasso: o atendimento com rede de abastecimento de água era muito maior que o de rede de esgoto. E ainda, as ações do Planasa privilegiaram as regiões mais desenvolvidas, como o Sul e o Sudeste, e os centros urbanos, em uma opção por áreas onde o investimento teria retorno garantido, respondendo às exigências dos financiadores e acentuando ainda mais as desigualdades regionais.

[9] De 1970 para 1984, estes números subiram de 40% com abastecimento de água para 83% e de 24% com esgotamento sanitário para 32% (Serpa, 1988, p.37).

PROGRAMAS URBANOS

No que tange o tema da expansão urbana, a política federal propunha programas para aquisição de lotes urbanizados e para financiamento de obras públicas ou, melhor dizendo, de infraestruturação urbana.

Alguns programas principais do SFH previam lotes urbanizados, em especial, Promorar para renda familiar até 3 salários mínimos; Cohab; além do Ficam que previa construção, ampliação ou melhoria das habitações através de financiamentos individuais, possibilitando a melhoria da moradia. Para quem pretendia lotear ou fazer um condomínio, era possível a aquisição antecipada de terrenos e financiamento via Proáreas, voltado para loteamento e urbanização de áreas, para renda familiar superior a 5 salários mínimos, ambos via SBPE.

No âmbito dos programas que poderiam financiar obras públicas a partir dos municípios, havia o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social - FAS operado pela Caixa Econômica Federal; o BNH possuía o programa Cura (complementação urbana), o Financiamento para Urbanização de Conjuntos Habitacionais-Finec e o Financiamento de Equipamentos Comunitários de Conjuntos Habitacionais-Finc, além do Fiplan (voltado para planejamento urbano de cidades). Além destes voltados para habitação, o BNDES, então BNDE, ocasionalmente ofereceu recursos para implantação de distritos industriais ou unidades de tratamento de resíduos sólidos; e o BNH investiu substancialmente em urbanização através de projetos federais de implantação de Pólos Industriais, através do Programa Prodepo.

Cerca de 35% dos investimentos tomados pelos poderes públicos estaduais e municipais no período do BNH, foram para a construção de conjuntos habitacionais, normalmente em terrenos brutos carentes de urbanização, o que dava sentido a programas como o Cura, de complementação urbana; ou pelo programa Fundos Urbanos, em convênio com outras instituições; ou no Programa Cidades de Porte Médio que contava com a participação do Banco Mundial (Serpa, 1988, p.38).

Estes programas surgiram principalmente após 1972, quando houve a percepção de que os programas habitacionais necessitavam de complementação no tema da infraestrutura. Há também, neste momento, o nascedouro da ideia de um banco de terras, procurando estruturar os municípios e Estados para poderem desenvolver os programas habitacionais em terrenos mais baratos. No âmbito federal, não havia a preocupação com a localização da intervenção habitacional, uma vez que a responsabilidade de compra de terras para os projetos habitacionais públicos era dos municípios e estes, preocupados em gastar pouco e fazer o maior número de unidades, competiam com os privados na compra de terrenos periféricos.

A literatura que aborda o período do BNH pouco dissertou sobre a relação entre os Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado-PDDIs e a reserva de terras para fazer habitação popular. Isso porque, dentre outros, dependeria de uma análise de diversos PDDIs, suas propostas e seus efeitos, em uma lacuna histórica importante a ser aprofundada.

Mas há exemplos nesta direção, como o de São Paulo. O próprio Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de 1971 (Lei nº 7.688/71) de São Paulo foi acompanhado da Lei de Zoneamento de 1972 (Lei nº 7.805/72), a primeira a dispor sobre parcelamento do solo. Esta lei, criou na Zona Leste do município uma área rural que poderia apenas receber habitação de interesse social pública, fazendo uma reserva de uso que receberia a implantação de diversos conjuntos habitacionais na década de 1970, ao mesmo tempo que seguia as diretrizes do Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado-PMDI que orientava o crescimento da cidade para Leste. Posteriormente, a Lei

nº 9.300/81, revê este zoneamento, propondo normas de uso e ocupação do solo na área de transição entre o urbano e o rural com o objetivo de propiciar o aumento da oferta de emprego junto ao grande número de habitação populares, na sua maior parte implantadas pela Cohab.

A exposição de motivos do Projeto de Lei de 1981 que cria a Z8-100 na Zona Leste e Oeste do município, mostra que a proposta era a subdivisão da zona rural em cinco tipos de forma a ordenar a expansão urbana a partir do urbano em uma gradação até o rural e, com esta gradação permitir a atração de indústrias de forma a fomentar o emprego principalmente na região Leste, sem comprometer suas últimas áreas verdes. Interessante observar que o próprio vocabulário do plano comenta que a área marcada como Z8-100:

> "(...) não deve ser encarada como periferia, mas sim como uma transição entre a cidade e o campo. Nela serão permitidas atividades urbanas isoladas em grandes terrenos e, principalmente, conjuntos habitacionais de interesse social, a par dos núcleos industriais, que representarão, para os primeiros, uma fonte criadora de empregos localizados dentro de distâncias adequadas" (Exposição de motivos do Projeto de Lei nº 94/81, que originou a Lei nº 9.300/81, conhecida como Lei da Zona Rural Leste e Oeste).

Ainda em 1981, uma nova lei, conhecida como Lei da Zona Rural Norte e Sul, faz mudanças na anterior e estipula que "a implantação de arruamentos, loteamentos, conjuntos habitacionais e edificações de interesse social na zona rural Z8-100, somente serão permitidos na Z8-100/1" (Lei Municipal nº 9.412/81, art.19).

Percebe-se que, após o povoamento através de conjuntos na área Leste, era necessário criar dinâmica econômica, preocupação que permanece até hoje e foi objeto também do último Plano Diretor elaborado em 2002.

Restava aos municípios que haviam feito conjuntos habitacionais em áreas distantes e precárias, buscarem financiamento para a complementariedade da infraestrutura demandada a partir dos programas habitacionais. Vê-se que, não apenas os empreendedores privados, mas também o poder público segue a lógica da rentabilidade da terra para "localizar" seus empreendimentos, mesmo consciente de que terá que ir atrás de recursos para infraestruturá-la posteriormente. Isso também interessava à lógica clientelista dos políticos locais, que aproveitavam bem seus recursos para ganhar mais vezes o apoio dos eleitores, mantendo a relação de favores.

E o BNH passa, então a ofertar programas que atuam na promoção da complementariedade da infraestrutura urbana, necessidades que apareciam a partir dos seus programas habitacionais.

Um deles era o Fidren, voltado para obras de drenagem urbana, voltado às situações como enchentes, canalização de córregos, entre outras obras. Foi pouco utilizado porque os municípios tinham que arcar com uma contrapartida de 50% do valor da obra com recursos próprios ou fundo perdido, e a maioria dos municípios não possuía este recurso.

Dois outros programas, o Finc e o Finec, financiavam obras de infraestrutura e de equipamentos sociais urbanos – como escolas, creches, postos de saúde e postos policiais – em conjuntos habitacionais, geralmente feitos pelas Companhias Estaduais ou Municipais. Vários municípios aproveitavam-se desta verba para seus próprios planos de obras.

O Programa Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada-Cura, que propunha o financiamento para a complementação urbana desde que o município implantasse

alíquotas mais altas de IPTU para os lotes desocupados, interessou consideravelmente aos municípios, no entanto seu sucesso deu-se apenas pelas obras públicas, pois vários municípios não implantaram um aumento no imposto (Serra, 1991, p.64). Direcionava-se para áreas já urbanizadas onde se percebiam carências de redes de infraestrutura ou equipamentos sociais.

Em 1977, com 5 anos de funcionamento do Projeto Cura, avaliou-se que menos de 20 cidades haviam chegado à etapa de execução de obras. Uma posterior avaliação mostrou que até 1984, menos de 100 municípios haviam chegado ao estágio de contratação; e em 1985 chegaram a 136 municípios (CEPAM, 1987)[10].

Grande parte dos recursos foi utilizado para melhorias no sistema viário (asfaltamento), importante para áreas recém ocupadas, mostrando-se uma opção melhor do que a Contribuição de Melhoria, uma vez que, no caso das áreas mais empobrecidas, as famílias atendidas não tinham condições financeiras de pagar.

Não necessariamente seus recursos iriam para algum lugar específico da mancha urbana, inclusive, grande parte de seus projetos deram-se em áreas em processo de consolidação, como foi o caso dos Projetos Cura Brás-Bresser, Jabaquara, Santana, Vila das Mercês e Itaquera no município de São Paulo, sob coordenação da Emurb, em 1973 e 1976, ao longo da intervenção do metrô em construção na cidade de São Paulo (Carvalho, 1985; Lucchese, 2004; Anelli, 2007).

São Paulo despontava estruturando uma empresa urbanizadora, a Emurb (aberta em 1971, dois anos antes), articulando projeto de transporte com projeto urbano, através de financiamentos federais, inicialmente pelo Projeto Cura Brás-Bresser. O Projeto visava não apenas minimizar os impactos negativos das demolições para a construção da rede, mas principalmente, reverter ao poder público os ganhos de valorização imobiliária advindos da implantação do metrô (Heck, 2005), em um projeto que retomava o conceito dos Corredores de Atividades Múltiplas do Plano Urbanístico Básico de 1958 que objetivava o adensamento destas áreas e utilizava-se do Zoneamento do PDDI de 1971 como base legal para fundamentar a operação (Anelli, 2007). Anelli descreve o caso do Projeto Santana:

> ‘‘No lugar de uma renovação urbana espontânea, que naturalmente ocorreria pela valorização da área, o adensamento vertical da reurbanização planejada combinaria a liberação de mais áreas verdes para uso coletivo com a organização da circulação e dos estacionamentos de modo a eliminar conflitos de fluxos. Somente uma ação pública a um só tempo poderia ter a eficiência necessária para isso, o que justificava a ampla desapropriação. O Zoneamento do PDDI era a base legal que fundamentava a operação, definindo as áreas envoltórias às estações do Metrô como Zonas de Uso Especial – Z8. Para evitar processos independentes da ação pública, essas áreas tinham usos e índices mais restritivos, gerando a ‘‘denominação pela qual ficaram conhecidas como áreas ‘congeladas’ – justamente prevendo-se ali uma atuação direta da Prefeitura’’. Em 1973 um conjunto de leis regulamentou esses projetos de reurbanização, permitindo à Emurb agir na desapropriação dos imóveis abrangidos’’ (Anelli, 2007).

O autor aponta que, embora esta estratégia tenha dado alguns resultados interessantes em termos de projetos, o processo de desapropriação foi muito questionado pela comunidade, tomou muito tempo (se arrastou por toda a gestão de Ernesto Mange na

[10] Segundo esta avaliação do Cepam, os municípios do Estado de São Paulo que tiveram Projetos Cura foram: Agudos, Araçatuba, Campo Limpo Paulista, Caraguatatuba, Cotia, Guarujá, Ibiúna, Indaiatuba, Itu, Jacareí, Jundiaí, Limeira, Mauá, Mococa, Mogi das Cruzes, Osasco, Paulínia, Piedade, Pindamonhangaba, Piracicaba, Presidente Prudente, Ribeirão Pires, Rio Claro, Santos, São José dos Campos, São Sebastião, Santa Bárbara d’ Oeste, Sumaré, Valinhos, Vinhedo.

Presidência da Emurb, 1975-79) e se restringiu a implantação da estação do Metrô, do terminal de ônibus e de uma quadra modelo, a quadra 46 (Anelli, 2007).

Um dos questionamentos, muito frequentes em projetos urbanos públicos no país, tratava-se da legalidade da desapropriação para posterior revenda. Embora a Emurb tenha ganhado a causa em todos eles, isso só aconteceu em 1976, levando à perda dos prazos para os recursos do BNH em 1979.

O interessante deste exemplo é que ele já continha a articulação de projeto urbano com plano municipal e plano de transportes, sinalizando para o objetivo que os técnicos do BNH levantavam como possibilidade do programa: o Cura deveria ser um instrumento para a implantação de Planos Diretores. O Cura I de Pindamonhangaba também foi um caso analisado pelo Cepam (1987), onde esta articulação apareceu. O estudo do Cepam também apontava para a possibilidade de estabelecer como limite da área Cura toda a área urbana, procurando articular recursos para reurbanização. Todavia este fosse o objetivo no discurso dos técnicos do BNH, o repasse de recursos para o Projeto Cura não dependia de plano diretor aprovado pelas Câmaras Municipais, embora dependessem de algum estudo de "viabilidade" (Villaça, 2004; Lucchesi, 2004).

Ainda sobre o Programa Cura, Carvalho (1985, p.21) ao avaliar o programa em São Paulo, entrevistou seus idealizadores que comentaram que ele vinha de encontro a uma nova visão do BNH que procurava mostrar à prefeitura que o investimento urbano poderia dar rentabilidade em termos de retorno de imposto, mostrando a economicidade dos investimentos e a racionalidade destes, eliminando ociosidades. O Banco também associava o valor máximo financiável em função da renda familiar média da população da área Cura, objeto de intervenção, mostrando um raciocínio nos moldes empresariais. Se a população moradora da área Cura poderia interferir na escolha das intervenções, também seria ela uma possível pagadora destas, através de seus impostos.

A preocupação com o retorno obtido dos projetos urbanos sempre foi presente tanto na elaboração do Programa, quanto nas estratégias de localização de onde iriam se realizar e para público atenderiam.

Haviam recursos federais para o desenvolvimento via Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social - FAS, operado pela Caixa, voltado para o financiamento de entidades da iniciativa privada operando preferencialmente nas áreas de saúde, educação e assistência social. Os juros baixos e a cobrança de parte da correção monetária, em uma situação de juros quase negativos interessava aos privados, no entanto, o poder público competia com os privados pelo recurso FAS para obras e este terminou por optar por financiar apenas cidades com menos de 10 mil habitantes. Havia pouco interesse por parte das prefeituras por recursos para educação, pois já tinham verba carimbada do orçamento; para saúde, pois os custos de manutenção destas instalações eram altos; e as instalações de esporte e lazer foram cada vez mais limitadas, e eram voltadas para o esporte amador, já que proibiam ginásios cobertos, a construção de piscinas, etc., o que tornava a procura por esses recursos bem diminuta.

Vê-se que a forma de financiamento explica a herança deixada por esta injeção de recursos nas cidades: bairros sem infraestrutura completa, com grande déficit de rede de esgoto nos domicílios urbanos; áreas públicas dos loteamentos sem equipamentos, e até, muitas vezes ocupadas irregularmente; demanda por equipamentos públicos de qualidade, e por equipamentos de lazer e de esportes. É comum ter uma escola nos bairros mais afastados das áreas centrais, também explicável pelas possibilidades de financiamento.

E no que tange o planejamento e projetos urbanos, havia duas formas de financiamento federais. A Financiadora de Estudos e Projetos - Finep e o Fiplan, do BNH, voltado ao

planejamento das cidades, articulado com o Serviço Federal da Habitação e do Urbanismo – SERFHAU no que tange o tema dos planos diretores.

Os Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado-PDDIs propostos pelo SERFHAU eram desenvolvidos através destes financiamentos. Para conceder um empréstimo federal, era necessário ter elaborado um plano urbanístico. Muito se escreveu sobre o insucesso deste período de planejamento, quando os planos eram impostos aos municípios, feitos por consultorias geralmente externas à eles e, muitas vezes, nem eram aprovados nas Câmaras de Vereadores.

Pouco tempo durou o SERFHAU (1964-1974) e com seu fechamento diminuiu o interesse pelos planos e o próprio programa Fiplan desinteressou-se de financiar planos.

> "Apesar dessa situação, não é inteiramente verdadeiro que o esforço de planejamento desenvolvido em tantas cidades brasileiras tenha sido completamente inútil. Em primeiro lugar, porque durante muito tempo, e até hoje, quando se pretendia obter alguns dados ou informações sobre determinada cidade, os elementos existentes quase sempre eram apenas os que haviam sido elaborados naquela época, pela equipe do Plano Diretor. Não raro, o primeiro mapa que muitas cidades tiveram foi elaborado – nem sempre com qualidade muito boa – por aquelas equipes de planejamento" (Serra, 1991, p.79).

Vê-se pela citação acima que o resultado dos planos pode ter sido a realização de um diagnóstico destes municípios. Esta tese irá mostrar, no capítulo que segue, que este planejamento esteve presente em vários municípios do Estado de São Paulo, marcando um período de atividade mais intenso.

Villaça procura construir em torno deste momento, e estende para o planejamento no Brasil como um todo, a tese de que estes foram planos que ficaram no discurso. Mais que políticas públicas, são planos que não passam do discurso e é a partir da ideologia que devem ser analisados. Segundo ele, os planos diretores do período da ditadura (a) não serviam para orientar obras públicas, que eram viabilizadas através de planos setoriais; (b) não legitimavam as ações das prefeituras, que não utilizavam os planos como orientadores de suas ações; (c) vários não foram nem sequer aprovados pelas Câmaras, que não os reconhecia como do município, uma vez que eram objetos essencialmente feitos por técnicos (Villaça, 2004, p.190). Desta forma, limitam seus resultados a amplos diagnósticos municipais e tornam a prática de planejamento um exercício técnico.

O Fiplan, além dos planos diretores, poderia financiar Projetos Habitacionais Integrados[11] que consistia em um projeto integrado de uma área não apenas para fins habitacionais, mas também para a localização de atividades produtivas (indústrias), de comércio ou de serviços. Havia que se fazer um plano global da área, relacionando-o com o seu entorno e buscando minimizar os gastos públicos em obras de infraestrutura e reduzir os preços finais das habitações pela redução da incidência do preço do terreno no projeto. A coordenação e gestãp dos Projetos integrados ficou à cargo do Departamento de Terras (que posteriormente será chamado Carteira de Terras e Projetos Integrados), que já cuidava da construção do Banco de Terras, como será abordado mais para frente neste texto.

Ainda no contexto das políticas urbanas, o Presidente Ernesto Geisel havia revisto o I Plano Nacional de Desenvolvimento (1972) em um II Plano Nacional de Desenvolvimento (1974-1979), que, dentre suas diretrizes, tinha o desenvolvimento das cidades de porte médio, através de investimentos em infraestrutura para atração de

[11] Resolução de Diretoria n° 27/84, de 22 de novembro de 1984.

atividades produtivas, esperando que com isso se desconcentrasse a rede urbana. Neste contexto o Programa Nacional de Cidades de Porte Médio tinha sido criado, utilizando poucos recursos, mas a fundo perdido, do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano (FNDU).

O II PND tinha como objetivo vincular a política urbana com o desenvolvimento econômico de forma a reduzir as desigualdades regionais e consolidar a integração nacional e isso se daria, dentre outros, através da desconcentração urbana nas metrópoles. Por um lado, prevê investimentos nas metrópoles, voltados para saneamento e transportes, bem como para o desenvolvimento das cidades de porte médio, futuras absorvedoras de unidades produtivas. Segundo Monte-Mór:

> "II PND marcou uma ruptura com o processo anterior de enfoque do problema urbano. Partiu-se para uma tentativa de definição macroespacial de política urbana nacional, onde não mais se pretende montar um sistema a partir da ótica municipal, de baixo para cima, mas onde as grandes definições de investimento e planejamento serão tomadas autoritariamente, de cima para baixo, como de resto todo o sistema econômico e político montado no país" (Monte- Mór, 2008, p.60).

Como resultado, diz-se que o II PND foi fundamental pois serviu de base à formulação das políticas urbanas nacionais dos anos 1970 e 1980. Certamente, sem uma vinculação explícita, é possível afirmar que a aprovação da Lei Federal de Parcelamento do Solo é parte desta influência e, no discurso de abertura do Simpósio O Homem e a Cidade, em 1975, o Presidente Geisel trará a necessidade de articular política urbana com o plano de desenvolvimento nacional. Desta forma a variável espacial começava a ser contemplada, como observam Steinberger & Bruna (2001) e Monte-Mór (2008).

O Programa Nacional de Cidades Médias inicia-se em 1976 gerido pela Comissão Nacional de Política Urbana e Regiões Metropolitanas - CNPU (1974-1979) e depois pela Comissão Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e de 1986 até seu término, pelo Banco Mundial, envolvendo 140 cidades no país, destas, 40 em São Paulo[12].

Inicialmente, conceituou cidades médias como aquelas que, por sua posição geográfica, população, importância socioeconômica e função na hierarquia urbana da macrorregião e do país, se constituíam em centros de valor estratégico para o desenvolvimento regional e para uma rede urbana nacional mais equilibrada em termos de política de organização territorial.

Pretendia-se, na escala interurbana, localizar equipamentos terciários de alcance regional e oferecer incentivos para atração de indústrias para as cidades selecionadas. Na escala intra-urbana, pretendia-se promover a redistribuição de renda através de investimentos intra-urbanos. Havia também previsão de assistência técnica para preparar as administrações para o seu crescimento físico-territorial, de forma a torná-las mais eficientes para a gestão urbana (Steinberger & Bruna, 2001, p.52).

O Programa, quando sob gestão do Banco Mundial, possuía um componente infraestrutura urbana e comunitária tinha metas específicas relativas a saneamento, transporte, energia elétrica, habitação, lazer, educação, saúde, etc., cujas obras e serviços

[12] Americana, Andradina, Araçatuba, Araraquara, Araras, Assis, Avaré, Barretos, Bauru, Bebedouro, Bragança Paulista, Botucatu, Catanduva, Cubatão, Fernandópolis, Franca, Itapetininga, Itapeva, Jaboticabal, Jaú, Limeira, Lins, Marília, Mogi-Mirim, Mogi-Guaçu, Ourinhos, Pinhal, Piracicaba, Presidente Prudente, Registro, Ribeirão Preto, Rio Claro, São Carlos, São João da Boa Vista, São José do Rio Preto, São Vicente, Sorocaba, Tatuí, Tupã e Votuporanga.

deveriam atender, prioritariamente, à população com renda familiar de até três salários mínimos mensais. Além dele, o componente administração municipal visava desenvolver estudos e projetos de reforma e modernização administrativa, reorganização de cadastros fiscais e técnicos, elaboração de planos de ocupação físico-territorial, legislação urbanística, e capacitação de recursos humanos (Steinberger & Bruna, 2001, p.56).

Townroe afirma que o Censo de 1970 já registrava o início de um processo de descentralização industrial no Estado de São Paulo, redirecionando o fluxo migratório que se dirigia ao núcleo, para os municípios periféricos da região metropolitana além de outros no interior do Estado e para outros Estados (Townroe, 1983 *apud* Steinberger & Bruna, 2001, p. 37).

Steinberger & Bruna (2001) reúnem diversos relatórios de avaliação realizados sobre o Programa de Cidades de Porte Médio[13] nos anos 1980. Destes destaca-se o resultado apontado pela FAUUSP que mostrou que o Programa teve uma eficácia desprezível em termos de impacto regional, pois as alterações foram mais na escala intra-urbana[14]. Segundo elas, além da dificuldade de se articular regionalmente, setorialmente também foi difícil:

> "O setor de infra-estrutura viária e transportes foi o que contou com o maior volume de projetos, em todas as macrorregiões. Saneamento e infraestrutura vinham em segundo lugar, seguidos por planejamento e administração, habitação e infra-estrutura econômica. Isso ocorreu devido à participação de órgãos setoriais, como a EBTU e o BNH que, provavelmente, atuaram voltados para objetivos setoriais" (Steinberger & Bruna, 2001, p. 59).

O próprio processo iniciado posteriormente, nos anos 1980, conhecido como "reversão da polarização"[15] irá sinalizar que não será a política territorial e a presença de infraestrutura urbana que será decisiva para fomentar a dispersão industrial, mas sim a estrutura e competição regional que envolve outros fatores, como a guerra fiscal, oferta de terrenos pelos municípios, investimentos em estruturas regionais de transporte, oferta de mão-de-obra barata, entre outras.

---

[13] Citam: o CNDU (1984), o World Bank (1989) e a Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU/USP) (1984). Além de dois artigos escritos por Amorim Filho (1984) e Bernardes (1986).

[14] Além disso, os impactos e investimentos foram desiguais: "nem todas as cidades médias tiveram impactos iguais como resultado do programa. Tanto a magnitude como a qualidade dos resultados dependiam do potencial de cada uma delas. As mais pobres foram altamente beneficiadas, pois realizaram obras que jamais teriam sido implantadas, mas outras tiveram um benefício inicial e, em seguida, sofreram grande deterioração, como Cubatão, no Estado de São Paulo" (Steinberger & Bruna, 2001, p. 59).

[15] A tese da "reversão da polarização" considera que a metropolização é um fenômeno comum ao estágio de consolidação da estrutura produtiva dos países em desenvolvimento. Contudo, o próprio desenvolvimento econômico daria início a um mecanismo de desconcentração das atividades econômicas em direção às cidades de porte médio, face aos custos, sociais e privados, proibitivos para o desenvolvimento de certas atividades econômicas nas saturadas metrópoles. As "deseconomias de aglomeração" seriam causadas pelos efeitos negativos associados à elevada concentração de atividades nas metrópoles, com por exemplo: a poluição atmosférica, o tempo desperdiçado nos congestionamentos, a elevação dos aluguéis e a saturação da infraestrutura produtiva e dos serviços. Ainda segundo esta tese, a desconcentração se manifestaria mais intensamente no crescimento das cidades médias localizadas mais próximas dos centros nacionais, e melhor articuladas com estes em termo de transporte (Amorim Filho & Serra, 2001, p.7).

Contudo, o interessante deste momento foi a percepção de que infraestrutura urbana e *urban amenities* seriam importantes para estruturar as cidades que seriam as próximas a receberem estruturas produtivas.

Também será este período que coincidirá com o de fomentação da formação de zonas industriais por parte dos municípios em seus planos diretores, como parte da estratégia de descentralização produtiva.

Segundo alguns autores que trabalham o tema do federalismo, o Brasil procurou adotar uma política de descentralização dos anos 1970, onde o Programa voltado para cidades médias fez parte, que consistiu na adoção de instrumento de melhoria na gestão dos serviços públicos, alocação mais eficiente dos gastos públicos, em um contexto onde o papel do setor público na economia era forte (Santos *et al.*, 2001, p.29). Seria uma agenda muito diferente da internacional onde a descentralização faria parte de um Estado mais fraco, da abertura de processos de privatização e descentralização, pautadas pela agenda do Banco Mundial. Isso muda no contexto dos anos 1990.

***

O resultado dos programas voltados para o desenvolvimento poderia ter sido melhor. Os recursos eram exíguos, cerca de 10% dos investimentos do BNH (habitação tinha quase a metade e saneamento perto de 30%); as prefeituras muitas vezes estavam irregulares, ou inadimplentes, ou em dívida com o recolhimento do FGTS de seus funcionários, entre outros.

Principalmente, havia a uma clara compartimentalização interna ao Banco, em suas diversas diretorias, carteiras, programas e subprogramas que tornava difícil, por exemplo, acionar financiamentos de água e esgotos em Projetos Cura e, nestes casos:

> "(...) o Banco acabava se satisfazizendo com uma declaração da empresa estadual de saneamento de que não tinha projetos para instlação da rede de esgotos naquele bairro e autorizava a execução da pavimentação mesmo sem a rede" (Serra, 1991, p.66).

A avaliação do Programa Cura pelo CEPAM (1987) dá sinais de que as decisões sobre o programa eram muito mais políticas que técnicas. Enquanto as decisões do programa eram tomadas por técnicos, havia uma "romaria" de prefeitos para a sede do Banco, no Rio de Janeiro, onde se davam as tomadas de decisão.

> "Funcionários que haviam sido treinados na obediência rígida aos manuais começaram a perceber, antes de mais ninguém, que a sua intervenção era cada vez menos significativa e cada vez mais substituída pela atuação política dos prefeitos junto aos ministros e diretores do Banco" (Serra, 1991, p.113).

Os programas pareciam ter linhas muito parecidas e essencialmente setoriais, diferindo quando operavam para privados ou para o setor público, mas com formas de atuação parecidas. Não enfrentaram os limites setoriais, nem tampouco extrapolaram sua atuação para resultados regionais, ansiados pelo planejamento federal do território, atento à necessária articulação da política territorial com política de desenvolvimento econômico nacional.

EMPRESAS URBANIZADORAS

Os Programas voltados para intervenções urbanas terminavam por estimular a criação de institucionalidades municipais para sua execução. Geralmente eram as Companhias Habitacionais, Cohabs, e no caso de projetos de urbanização, as empresas urbanizadoras, como foi o caso da Emurb em São Paulo. Muitas vezes, os resultados destes programas do Banco confundiam-se com os resultados das empresas urbanizadoras ou companhias às quais ficaram associados.

Já havia sido criada a NOVACAP, empresa de construção da nova capital, Brasília, antes mesmo deste movimento de institucionalização da atividade urbanizadora. E para dar alguns exemplos, a Emurb em São Paulo é criada em 1971, a PRO-SBC em São Bernardo em 1973, ambas com objetivo de fazerem planos de urbanização.

Diz-se destas empresas que foram organizadas, dentre outros, para receber e gerir os empréstimos aos município. O fato de serem de economia mista facilitavam processos de licitação e contratação, viabilizando que projetos mais complexos pudessem ter tempos mais curtos, adequando-os ao tempo das gestões municipais.

Além disso, não é dever do poder público "urbanizar", no sentido de que este não deve explorar atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, não podendo produzir lotes para comercialização, ou mesmo terra urbanizada, se não houver interesse público, interesse social. Não deve desenvolver atividades de interesse privado, no regime jurídico privado. As atividades dos gestores públicos devem ser balizadas pelo interesse público e as atividades econômicas que podem gerar lucros podem ser consideradas como de interesse comercial.

> "Trata-se de empresas públicas não com a finalidade de explorar atividades econômicas, mas com a atribuição de executar obras públicas. Não resta mais a dúvida que foi susticata em face da Constituição revogada [em vigor no período do SFH] quanto a saber se, nos termos do seu art.170, § 2º, era possível criar empresas públicas para a execução de obras públicas. Dúvida, de resto infundada, porque aquela Constituição mesma já autorizava a distinção entre empresas estatais destinadas a explorar atividades econômicas e empresas estatais destinadas à execução de serviços públicos. A Constituição de 1988 definiu melhor a questão, admitindo expressamente a exploração de serviços públicos por empresas de controle estatal (art.21, XI).
> A questão resume-se apenas no seguinte: o Poder Público poderá executar os serviços de utilidade pública diretamente, por meio de empresas sob seu controle ou por concessão, autorização ou permissão a particulares; mas, se quiser explorar atividade econômica, terá que fazê-lo por empresas públicas ou sociedades de economia mista (CF, art.173, e seu §1º)" (Silva, 2008[1982], p.342).

Percebe-se que, embora haja recursos para projetos urbanos, a partir de alguns programas como o Cura do BNH, para seu pleno funcionamento era preciso estruturar as municipalidades com técnicos e recursos, e também com empresas públicas, que juridicamente fossem gestoras dos projetos e recursos para urbanização.

Um parêntese na cronologia é necessário para introduzir um tema que percorrerá a história e os casos levantados nesta tese. Recentemente, este tema volta à tona, na discussão sobre a utilização do instrumento da Concessão Urbanística em São Paulo. Segundo Souza (2010), que estudou o instrumento, este foi concebido juridicamente pelo operador do direito Paulo Lomar (Lomar, 2001) preocupado com o fato que a Constituição Federal de 1988, ao mesmo tempo que possibilita a criação de empresa pública de economia mista, que pode explorar qualquer atividade econômica de interesse coletivo, sujeita ao regime jurídico próprio das empresas privadas; estabelece

que a contratação de obras e serviços desta empresa seja feita mediante licitação. Segundo Souza:

> "Com o intuito de transpor os obstáculos derivados da relação entre empresa pública e o instituto da licitação, Paulo Lomar criou a concessão urbanística. Trata-se de um caso particular de concessão de obra pública, amparada por meio da lei federal sobre concessões públicas (Lei Federal nº 8.987/95)" (Souza, 2010, p.28).

Ainda que diversos juristas suscitem dúvidas sobre a viabilidade da aplicação de concessão de obra pública, a lei admite que se possa instituir uma concessão mediante a exploração da obra, e não apenas do serviço, inclusive promovendo desapropriações. A concessão urbanística permite ao poder público delegar uma concessão a uma empresa privada, para o exercício de uma função pública, com base na lei do plano diretor e nos demais planos de ordenação territorial (Souza, 2010, p.29-31).

Segundo José Afonso da Silva, a atividade urbanística é uma função do poder público cabendo, no Brasil, essencialmente aos municípios fazê-la. Portanto, quando se fala em atividade urbanística dos particulares, trata-se do exercício de uma função pública por particulares. O autor cita teses dos países ocidentais que possibilitam que os particulares colaborem com a Administração Pública e, inclusive, que possam desempenhar uma atividade urbanística em substituição da Administração Pública. A concessão urbanística seria um exemplo nesta direção (Silva, 2008[1982], p.321-322). Para o autor:

> "o concessionário assume os encargos da execução do plano, com o direito de venda de parcelas ou de novas edificações da área urbanificada (...) portanto, cobrirá seus custos e terá seus lucros precisamente com as vendas de lotes ou de edificações (...) que sobrarem em consequência da execução do plano de urbanificação da área delimitada" (Silva, 2008[1982], p. 322).

E completa afirmando que no Brasil não há regulamentação desta forma de concessão, assim como não há na Espanha, porque sua aplicação exige cuidados especiais, para não resvalar para a ilegitimidade, especialmente tendo-se em mente que o concessionário somente poderá ser escolhido mediante licitação.

Ao se observar a política colombiana – expressa no estudo de caso sobre planos em área de expansão urbana em Bogotá, Colômbia –, nota-se que os planos parciais funcionam da mesma forma que o instrumento da concessão urbanística da forma como foi descrito por José Afonso da Silva, diferindo-se em um ponto crucial: a empresa mista, no caso a Metrovivienda, é quem fez o plano e urbanizou, articulando planejamento, gestão e financiamento do projeto urbano, atuando como um empreendedor ou, neste caso, um concessionário. Fica a questão então: por que conceder à particulares esta atribuição se há empresas públicas mistas criadas, justamente, para esta finalidade? E, lembre-se, concebidas como mistas justamente para obterem as facilidades/agilidades relativas a licitações e contratações.

Esta questão nos leva a algumas hipóteses. Uma delas é que as empresas mistas urbanizadoras perderam seus aspectos positivos se comparadas a empresas totalmente públicas e então há que se criar outras institucionalidades. Outra, que as empresas mistas não estão mais urbanizando pois interpretam que não é o seu papel, que não podem posteriormente vender o produto desta urbanização ou explorá-lo economicamente pois estariam entrando na seara do direito privado. Outra ainda, levantada por Paulo Lomar, é que o poder público não dispõe de recursos financeiros para a realização de intervenções urbanísticas o que soaria muito estranho no caso de São Paulo, quando a Prefeitura nunca esteve com tantos recursos em caixa. E ainda, que

há interesse privado na atividade urbanizadora e lhes falta a legitimidade de um projeto de intervenção "arrasa quarteirões" que apenas o interesse público justificaria e poderia mobilizar. Novamente, recai-se sobre a possibilidade de desapropriar (e, através da desapropriação, enfrentar a resistência dos proprietários) associada ao instrumento, aliás, o principal diferenciador deste. Lembremos que uma iniciativa privada teria que convencer os proprietários a venderem seus imóveis, em uma escala territorial grande, para a realização de tal intervenção. Seria a concessão urbanística, portanto, uma autorização para grandes intervenções privadas no espaço, que conjuga todas as hipóteses acima levantadas?

Voltando ao território, tema desta tese, a possibilidade de utilização deste instrumento para áreas de transição rural-urbanas soa como desnecessária. Um privado poderia urbanizar uma área de expansão urbana mais facilmente que uma área central de uma cidade. Isso porque geralmente não há grandes inércias ou resistências à mudanças de uso sobre este território; as propriedades são geralmente maiores, menos fragmentadas (veremos no caso de Bogotá que esta tese nem sempre se aplica); é comum que haja interesse por parte dos proprietários em mudar o uso rural para urbano, facilitando processo de comercialização das terras, muito rentáveis aos possuidores. O mesmo pode ser dito em relação ao poder público, e este, não raramente, está atrás de terras para comprar.

A ESTRATÉGIA DO ESTOQUE DE TERRAS

Apesar das críticas à política desenvolvida no período do SFH, houve tentativas do Banco Nacional da Habitação de se fazer uma política de terras associada à política de habitação que vinha desenvolvendo, preocupado com o promovido progressivo encarecimento do solo urbano do país – sua política de financiamento. Segundo Serpa (1988) analisou esta tentativa resumida a seguir:

> "O Banco Nacional da Habitação, a despeito de todas dificuldades estruturais e conjunturais encontradas, para se defender dos efeitos da sua própria atuação, acabou implantando uma Política de Terras que buscava preservar áreas que seriam beneficiadas com os seus investimentos, para utilização em programas de habitação popular. Esta experiência, que buscamos apresentar e estudar, foi uma tentativa, a nível nacional de estabelecer um instrumento de planejamento urbano voltado para uma ocupação social do solo" (Serpa, 1988, p.17).

Segundo a autora, o próprio Banco admitia que havia urbanizado um volume em área muito significativo e que poderia ser ainda maior se considerado as áreas nos ínterins das ocupações quase rurais e a malha urbana consolidada, que não haviam sido objeto de intervenção com seu financiamento. Ciente do fator especulativo de suas intervenções, que valorizavam muito os terrenos urbanos, não poderia ter sua atuação desvinculada de uma política fundiária que prevenisse mecanismos anti-especulativos. A terra entra nos debates internos ao BNH em 1979, como fator essencial para o planejamento de suas intervenções.

A lei que criou o BNH já previa a transferência de terrenos da União para a implantação de conjuntos habitacionais de interesse social, e Decretos posteriores[16] possibilitaram a transferência, em condições especiais de preço, de grande quantidade de terrenos que o INPS havia recebido dos extintos Institutos de Aposentadoria e Pensão, geralmente próximos dos centros urbanos, quando não estavam dentro das cidades.

[16] A Lei Federal nº 3.480/67 criou o BNH e o Decreto-Lei nº 262/67 e o Decreto nº 62.698/68 permitiram a transferência citada.

Entre 1973 e 1979, foram colocados à disposição 230 terrenos dos IAPAs, sendo transferidos cerca de 109 que corresponderam a uma área global de 15 milhões de metros quadrados (ou 15.050.038,99m^2). Da área total transferida, 50% foi adquirido por Cohabs, 33,8% por Cooperativas e 16,11% pelo BNH, este último correspondente a um terreno apenas (Serpa, 1988, p.64).

Com a liquidação do SERFHAU em 1979, 136 terrenos de sua propriedade serão transferidos para o BNH, totalizando quase 3 milhões de metros quadrados (ou 2.863.014,00m^2).

Grande parte dos conjuntos habitacionais das Cohabs neste período foram edificados em terrenos públicos. Com a diminuição de terras públicas, entre 1974 e 1976 os agentes passaram a comprar terras no mercado, no momento que obtinham o empréstimo para a realização do conjunto habitacional. Em uma situação de competição com os agentes privados por terrenos, valorização da terra a partir dos programas habitacionais e dos investimentos em infraestrutura do próprio BNH, aumento da demanda por terra face aos vultuosos recursos vindos do Planhap (1973), o Banco cria o Programa da Compra Antecipada de Terrenos[17].

Este permitia que as Cohabs pudessem pleitear financiamento para a compra antecipada de terrenos destinados à construção de conjuntos habitacionais de interesse social, com o objetivo de assegurar a compra de terrenos que se beneficiariam com obras públicas antes de seu aumento de preço, ou seja, antes da realização e do anúncio[18] das obras.

No entanto, o Programa teve três períodos:

1. Enquanto regrado pela Resolução de Diretoria n° 90/73, dura três anos, entre 1973 e 1976, quando houve a contratação de 19.192,426m^2, área bastante insignificante se comparada à demanda.

2. Em 1976, outra Resolução[19] irá normatizar a compra antecipada e entre 1976 e 1979 irá conceder 104 empréstimos para a aquisição de 94.272.703m^2 que poderiam ser ocupados por 250.094 unidades.

3. A partir de 1976, quando outra Resolução irá regular a concessão de financiamentos às Cohabs, Estados e Municípios para a aquisição antecipada de terrenos. Além disso, o BNH agiria supletivamente adquirindo terras diretamente, com um objetivo de criar um estoque regulador, procedimento que dura até a extinção do Banco.

O tema institucionaliza-se no Banco, que cria, em 1979, o Departamento de Terras subordinado à Diretoria de Mobilização de Terras, que posteriormente será transformado em Departamento de Terras em Carteira de Terras e Projetos Integrados, em 1986, mesmo ano em que o BNH é extinto! Esta carteira passou a ser administrada pela área de patrimônio da Caixa Econômica Federal.

Embora com uma vida rápida e resultados pífios, esta experiência terminou por estruturar um pensamento dentro do Banco relativo à necessidade de se ter uma política de terras que visava antecipar-se e garantir a compra de terrenos a preços mais baixos, através de pesquisas e um observatório de terras e preços, que priorizava a implantação de conjuntos habitacionais dentro da malha urbana ou contíguo à mesma em área de

[17] Resolução de Diretoria n° 90/73, de 18 de outubro de 1973.

[18] Grifo anúncio, pois medida semelhante é tomada pela Colômbia para evitar a compra de terras em área de expansão urbana com preços especulativos, em uma medida muito parecida com esta.

[19] Resolução de Diretoria n° 01/76.

"comprovada expansão urbana, de forma a reduzir o processo de crescimento desordenado das cidades". Inicia-se um mapeamento e elaboração de uma base cadastral.

Esperava-se que os municípios e Estados fizessem Relatórios de Indicação de Áreas Prioritárias. Interessante observar esta proposta e combiná-la com o instrumento do Direito de Preempção, que poderia hoje, após a aprovação do Estatuto da Cidade, ser utilizado associado à estratégia de compra de terras para o uso habitacional de interesse social.

Os Estudos de Áreas Prioritárias realizados em 19 centros urbanos do país fizeram um diagnóstico das intervenções do Banco no espaço das cidades constataram que:

> "(...) os investimentos ocorriam dispersos, que a localização dos conjuntos, muito frequentemente, invertia o sentido natural de crescimento das cidades, significando às vezes a duplicação da área urbanizada.
> Tal constatação se rebatia na alteração do uso do solo rural em urbano, na valorização das áreas situadas entre os conjuntos e as cidades, e em custos elevados para as municipalidades na manutenção dos serviços de sua competência.
> Como produto dos Relatórios de Áreas Prioritárias percebeu-se, por exemplo, (...), que os vazios urbanos com possibilidade de aproveitamento a curto prazo, encontrados em vários centros urbanos são, em muitos destes centros, suficientes para comportar um número de habitantes igual ao existente em 1980" (Serpa, 1988, p.53).

Como já citado, a gestão dos Projetos Habitacionais Integrados com recursos do Fiplan estava nas mãos da mesma área institucional e poderia articular o espaço urbano, a compra antecipada de terrenos em áreas mais interessantes em termos urbanísticos e integrar a intervenção através de um Projeto Habitacional Integrado. Segundo Serpa, no seu curtíssimo período de existência, entre 1984 e 1986, identificou-se a implantação de um Projeto Integrado em Sergipe, além de frequentes atualizações dos Estudos de Áreas Prioritárias.

A possibilidade de compra de terra a baixos preços e sem incorporarem expectativas não parecia ser uma tarefa simples. O fato do BNH estar fazendo pesquisa em determinada área já embutia uma elevação imediata nos preços da terra, na expectativa de que pudessem ser compradas pelo Banco (Serpa, 1991, p.62). Além disso, o acompanhamento dos preços mostrou que houve um crescimento dos preços médios de aquisição no período. Ainda assim, Serpa conclui que "a aquisição antecipada de áreas realmente garantia, para os programas de habitação popular, terrenos a custos mais baixos"(Serpa, 1991, p.100).

Em 1982, uma Carta da Presidência estabeleceu como diretriz o procedimento de serem evitadas novas aquisições, dando-se prioridade à utilização do estoque existente. Seria este um sinal antes da crise que culminou na extinção do Banco? Em 1985, o Departamento de Terras informa que as compras antecipadas não são mais vantajosas:

> "A retração da produção de moradias gerou um estoque de terras ocioso sobre o qual incidia valorização resultante dos altos custos financeiros e correção monetária, acima da correção monetária, acima da valorização nominal dos imóveis, tornando tais compras antecipadas aparentemente desvantajosas. Digo, aparentemente desvantajosas porque as razões estruturais para o processo de especulação com terrenos, embora eclipsadas pela crise econômica, continuavam atuantes: o processo de urbanização acelerada, a propriedade privada do solo urbano e, sobretudo a falta de mecanismos eficientes para o controle destes fatores" (Pontual e Antão, 1985, p.1 *apud* Serpa, 1988, p.63).

A localização destes terrenos, segundo pesquisa feita pelo próprio Departamento através dos Estudos de Áreas Prioritárias mostrou que:

- Nas regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e cidades de porte médio, cerca de 30% deles estavam em áreas urbanas e eram glebas menores; os terrenos de expansão urbana eram glebas maiores e totalizavam uma superfície pouco menos da metade da área total disponível; e os terrenos de ocupação não recomendada, correspondiam a 18% da superfície total disponível, em um número baixo de terrenos (Serpa, 1988, p.95-96);

- Nas cidades de porte médio e de menor porte, a grande maioria do estoque de terras correspondia a terrenos em área de expansão urbana, apenas 6% da superfície estocada estava em área urbana e 90% em expansão. No entanto, cerca de metade das aquisições feitas pelo Banco correspondia a terrenos urbanos e cerca de 40% a terrenos de expansão urbana (Serpa, 1988, p.97-99);

- Dos 90 terrenos comprados pelo Banco, apenas 17 se situavam em áreas prioritárias, definidas pelos Estudos. O que mostra que os Estudos serviram mais como um diagnóstico da ação do banco no que tange o tema da terra do que efetivamente orientaram a aquisição.

As reflexões finais de Serpa apontam para uma avaliação positiva do programa, no sentido de que garantiu a compra de terrenos a custo mais baixo. Assim, a ideia de internalização da valorização da terra através de um estoque de terrenos foi viável neste momento, ainda que a experiência tenha sido tímida. Porém:

- não havia garantia de que os agentes utilizassem prioritariamente o estoque e estes poderiam fazer sobrelucros em terrenos, desvalendo-se de todo o esforço do Banco;

- a integração entre Banco e entidades locais de planejamento poderia ser melhor, na direção de tornar a ocupação urbana das cidades mais racional. A fragilidade das entidades estaduais e municipais, cerceadas pelo modelo político centralizador, dificultava esta articulação;

- foi sentida a ausência de ordenamento jurídico que garantisse a utilização de terrenos bem localizados, inseridos na malha urbana, para habitação de interesse social.

Além disso, a possibilidade de que os agentes revendessem parte do terreno como forma de transferir a valorização obtida para o mutuário, diminuiria o custo incidente nas habitações de interesse social (possibilitada pela Resolução 01/76).

Segundo Sérgio Antão, a política de possuir um estoque de terras poderia ter tido maior êxito se o BNH tivesse uma atitude mais agressiva no mercado de terras e, possivelmente, menos influenciada pela proximidade dos empresários e mais pela proximidade com mutuários. Esta frase dá sinais da articulação política que se formava entre os que possuem as terras e o banco, possível comprador.

***

O momento vivido com o BNH foi representativo de uma intervenção do Estado garantindo linhas de financiamento, ampliando a produção imobiliária, dinamizando a produção via mercado.

> "Na verdade essa política foi fundamental para a estruturação de um mercado imobiliário de corte capitalista. Ela constituiu também um dos expedientes de concentração de renda,

uma vez que privilegiou a produção de habitação subsidiada para a classe média em detrimento dos setores de mais baixa renda" (Maricato, 1996, p.45).

Segundo Álvaro Pessoa:

> "(...) a criação do Banco Nacional da Habitação, em 1964, e a consequente implantação do sistema habitacional ao se fazer sem o apoio em uma política urbana fundiária paralela, não serviu de acesso ao sonho da casa própria e, ainda pior, limitou o acesso das classes populares ao espaço físico das cidades brasileiras de maneira ordenada, legal e regular" (Pessoa, 1981 *apud* Serpa, 1988, p.16).

Esta injeção financeira promoveu aumento nos preços da terra e dificultou ainda mais o acesso das famílias de baixa renda à casa própria, expulsas para áreas não valorizadas ou muito longínquas. Metrópoles como São Paulo e Rio de Janeiro são exemplos deste processo, quando acontece uma grande expansão da mancha urbana, acompanhada da ampliação da precariedade urbana, de favelas, e da criação de uma vasta periferia desassistida.

Ao se fazer uma política habitacional sem o apoio de uma política urbana fundiária, limitou-se ainda mais o acesso ao direito à moradia e à cidade.

No entanto, o tipo e a forma como os financiamentos aconteceram explicam os resultados urbanos: o descompasso das intervenções traduzido em casas em lugares onde não há rede de esgoto; a resistência de se superar a setorialidade e integrar temas urbanos em projeto, traduzida em projetos de conjuntos habitacionais que não tinham áreas comerciais ou de serviços; o desinteresse em financiamentos para determinados equipamentos sociais e o interesse em equipamentos que não eram financiáveis, como no caso dos equipamentos esportivos; a dependência dos municípios e sua consequente falta de autonomia para gerir o espaço urbano por si mesmo, a partir de seus poucos recursos; a dependência da iniciativa privada, e ao mesmo tempo o estímulo aos privados, para que fizessem o desenvolvimento urbano e este seguiu a lógica da rentabilidade, onde as áreas públicas entram como "custos" da urbanização e são desinteressantes; o não-lugar dos que não podiam pagar e obter financiamentos, relegando-os aos espaços que sobraram, à margem da política cujos números não atenderam às necessidades habitacionais, imediatamente traduzidas em favelas, cortiços, loteamentos irregulares e clandestinos, no aumento da precariedade urbana.

Estes também explicam a organização institucional para o desenvolvimento urbano, as empresas urbanizadoras que também viveram os desafios da superação dos setoriais.

No entanto, à despeito das considerações gerais abordadas pela literatura, esta revisão dos programas disponíveis mostrou que haviam sim, linhas de financiamento disponíveis para o tema urbano. Existiram então programas para intervenção urbana integral, ainda que com o objetivo de corrigir o rumo das intervenções habitacionais, infraestruturando-as a posteriori; ainda que tivessem poucos recursos, pífios resultados, mostrando-se residuais face ao descompasso entre produção habitacional e produção de cidade.

Houve estruturação de empresas que poderiam fazer planos urbanos e que, em teoria, poderiam ter planejado a urbanização integral inclusive nas áreas de transição rural-urbanas objeto das intervenções habitacionais. Profissionais desenvolveram artifícios técnicos, projetaram intervenções, ainda enfrentando resistências em relação à compreensão do poder público como agente urbanizador, como nos exemplos do Projeto Cura em São Paulo.

E as normas, tecnicistas ou não, não pareceram oferecer resistência às intervenções habitacionais, muito menos à mudanças de uso rural para urbano. Inclusive em alguns casos foram utilizadas para tal, associadas à expectativa de estarem controlando seus preços, sua valorização e impedindo a criação de mais-valias fundiárias.

Ainda interessante é uma tentativa incipiente de formar um estoque de terras para habitação de interesse social que poderia, a longo prazo, ajudar a regular o mercado e os preços da terra. Havia o início de uma conscientização de que a política colaborava com a especulação com terrenos e sinalizava com possibilidade de seu planejamento integral.

A forma como o banco de terras foi utilizado confundiu-se com a forma como as intervenções habitacionais foram realizadas, o que não necessariamente significa que a estratégia de se ter um banco foi incorreta. Intervenções habitacionais foram feitas sem o planejamento das áreas de expansão urbana, com conjuntos habitacionais dissociados de infraestrutura urbana, serviços e equipamentos públicos (principalmente sistemas de transporte), e com projetos urbanos ruins.

No entanto, a estratégia de se fazer "por partes" ou "aos poucos" também mostrou-se como interessante em termos dos ganhos políticos e da manutenção do clientelismo urbano.

B | MARCOS LEGAIS PARA A POLÍTICA URBANA E AMBIENTAL

O período de governo federal centralizador foi acompanhado pela construção de importantes marcos que regulamentam a política sobre o território brasileiro, como o o Código Florestal (Lei Federal nº 4.771/1965), o Código Tributário Nacional (Lei nº 5. 172/ 1966), e a Lei Federal de Parcelamento do Solo (Lei Federal nº 6.766/1979). Estas, de uma certa forma, tangenciam o tema do crescimento urbano ora tentando limitá-lo de forma a preservar importantes áreas para a garantia do meio ambiente equilibrado; ora estabelecendo os tributos e centralizando recursos, de forma a afetar a decisão sobre onde é urbano, onde é rural; mas principalmente, a Lei Federal de Parcelamento do Solo é o instrumento que procurará lidar mais diretamente com os processos de expansão urbana, regrando novos parcelamentos e discernindo sobre a área urbana e de expansão.

CÓDIGO FLORESTAL

Segundo Graziano da Silva (1982), entre 1945-1964, houve uma forte expansão agrícola sobre o interior de Estados como São Paulo, Rio de Janeiro, que seguiu em direção ao Centro-Oeste gerando uma grande destruição de Cerrado e de Mata Atlântica, em um processo hoje conhecido como expansão da fronteira agrícola através da incorporação de terras agrícolas[20]. O governo federal, no período da ditadura militar, irá intensificar ainda mais uma política de incentivo à exportação de produtos industrializados, acompanhada de crédito rural para propiciar uma incorporação de tecnologia ao campo (a institucionalização do crédito rural acontece em 1965), tentando promover uma integração entre agricultura e indústria. Este período, Graziano da Silva chama de modernização conservadora da agricultura, na qual não se reestrutura

[20] Alguns estudiosos afirmam que ocorreu um processo de transformação agrícola possivelmente em um processo parecido ao que, posteriormente acontecerá sobre a Amazônia nos anos 1990.

o espaço agrário, embora tenha como foco o crescimento da economia (Graziano da Silva, 1982).

O período também será de crescimento urbano, como já comentado neste texto, principalmente de caráter metropolitano e ligado ao processo de industrialização.

No mesmo período é aprovado o Código Florestal, Lei Federal nº 4.771/1965, que vem a ser uma reformulação do Decreto nº 23.793/1934 a partir de mais de três anos de debates com especialistas. Foi concebido de forma a regulamentar o corte e o uso da vegetação nativa em todo o território nacional e, com este objetivo, apresenta duas definições importantes a de Reserva Legal e a de Áreas de Preservação Permanentes. A Reserva Legal, na primeira versão da lei, era a área de qualquer propriedade que não poderia ser desmatada. Em sua primeira versão, aprovada em 1965, correspondia a 50% da propriedade na Amazônia e nas demais regiões este valor caía para 20%. Os que já haviam desmatado teriam que recompor a área[21].

Percebe-se a relevância do estabelecimento de regras como a da reserva legal, principalmente frente ao processo de expansão agrícola em direção ao Cerrado. De uma certa forma, o Código dá regras para preservar o meio ambiente e indiretamente pauta qual seria a área agriculturável desta expansão.

Inicialmente, o Código estendia a necessidade de se manter uma reserva legal a qualquer propriedade, independentemente de sua localização, fosse urbana ou rural, portanto deveria ter funcionado como uma regra que limitava a ocupação urbana, independemente de qual fosse o tamanho e localização da propriedade.

No entanto, a Medida Provisória nº 2.166/67 restringiu esta proteção apenas para áreas rurais, inserindo um parágrafo no Código Florestal que conceitua a reserva legal como sendo a "área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, excetuada a de preservação permanente, necessária ao uso sustenável dos recursos naturais, à conservação da biodiversidade e ao abrigo e proteção de fauna e flora nativas" (art.1º, parágrafo 2º). Ainda assim, há uma interpretação jurídica de que:

> "(...) não há fundamento legal, ou mesmo técnico, para excluir a observância de manutenção de um percentual mínimo de 20% da floresta existente no imóvel urbano intacta, devendo esta reserva legal florestal ser averbada no registro de imóveis competente" (Akaoui, 2000, p.290).

Akaoui argumenta que muitos municípios criam suas zonas urbanas em uma "canetada" da Câmara de Vereadores para, dentre outros, não incidir a obrigação da reserva legal e este fato justifica um aclaramento de que o Código Florestal incide sobre áreas com características rurais, estejam elas em zona urbana ou rural. Daí decorre que, uma vez que a reserva legal foi marcada e registrada em Cartório, permanece para sempre na propriedade, o que sinaliza para o fato de que antes de qualquer processo de parcelamento do solo após o Código Florestal ter sido aprovado, esta deveria estar identificada e protegida. Isso justifica que, na abertura de um loteamento ou em um processo de desmembramento (após 1965), a reserva legal seja marcada antes mesmo da aprovação por parte dos órgãos estaduais, responsáveis, dentre outros, pela aplicação e controle das normas ambientais.

O autor ainda frisa que a reserva deve ser instituída no remanescente florestal existente, que a vegetação não pode ser cortada e se foi, deve ser recuperada. Esta interpretação

[21] Hoje estes números mudaram e seguem em debate junto ao processo de reformulação do Código Florestal no âmbito federal.

poderia significar a necessidade de recuperação de 20% da mata nativa em todos os parcelamentos abertos após a promulgação do Código Florestal (Akaoui, 2007).

Embora a lei tenha sido inovadora e represente até hoje o principal marco nacional que trata do meio ambiente preservado, a história mostrou que o Código foi pouco divulgado e disseminado pelo território, tanto no âmbito rural como (e principalmente) no urbano. Será apenas na década de 1990 que o controle será mais rígido, quando o ambientalismo ganha força no país após a ECO-92; no momento em que ficam evidentes diversos processos de eutrofização e poluição das represas em áreas metropolitanas; e, principalmente, em 1994 o desmatamento na Amazônia atinge o maior índice da história, com mais de 29 mil quilômetros devastados no período (SOS Florestas, 2011)[22]. Também na década de 1990, a Lei de Crimes Ambientais (Lei Federal nº 9.605/98) através da punição aos que desobedecem a legislação ambiental, trouxe uma fiscalização mais rígida, que foi acompanhada de uma maior atuação do Ministério Público – que desde a Constituição Federal de 1988 passou a atuar na defesa dos direitos difusos e coletivos (SOS Florestas, 2011).

No campo do urbano, será a definição de Áreas de Preservação Permanentes-APPs pelo Código Florestal que irá marcar presença. Estas correspondem às áreas cuja cobertura vegetal nativa deve ser obrigatoriamente mantida para "preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas" (Código Florestal, art.1º, §2º, II).

Interessante observar que as leis ambientais deste momento estavam preocupadas muito mais com o avanço da agricultura sobre as áreas preservadas do que com o crescimento urbano sobre áreas frágeis. Embora seja um tema hoje muito presente e debatido, é relativamente recente a preocupação mais intensa com o meio ambiente urbano e sua tradução em ações concretas.

Mais que a reserva legal, nem sempre seguida pelos novos parcelamentos dos anos 1960 e 1970, serão as restrições de ocupação de APPs que irão reduzir a área loteável de glebas urbanas, principalmente pela sua relação com a Lei Federal de Parcelamento do Solo, comentada a seguir neste texto.

No campo urbano, ainda neste período, a regulação ambiental mostra-se mais forte no tema dos mananciais de abastecimento de água. No Estado de São Paulo, surge a primeira lei de proteção dos mananciais, na Região Metropolitana de São Paulo. O Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado (1969) já buscava reorientar o crescimento urbano metropolitano exacerbado para fora dos mananciais e a legislação de proteção aos mananciais, Leis Estaduais nº 895/75 e 1.1.72/76 serão ciradas para protegê-los (Santoro *et al.*, 2009, p.41; Marcondes, 1999). Estas leis consideravam a ocupação da bacia como principal fator para a má qualidade da água e, com o objetivo de evitar a ocupação e preservar o ambiente, ora restringiam totalmente novas ocupações, ora propunham ocupações pouco adensadas, com grandes áreas permeáveis, escalonando densidades (Whately, Santoro & Tagnin, 2008, p.8; Tagnin & Magalhães, 2001). Este modelo de ocupação, controlada por densidades, será uma constante opção nas áreas de transição rural-urbana quando no rural, há áreas protegidas ou mananciais. Como veremos, esta gradação de ocupação também será traduzida em lei municipal para áreas rurais do município de São Paulo, aprovadas no ano de 1981.

[22] Interessante observar que, em 1996, a reserva legal na Amazônia é aumentada para 80%, enquanto a reserva no Cerrado é diminuída para 35% (Medida Provisória nº 1.511/96).

A lei de mananciais em São Paulo também é uma reação frente ao incremento acentuado da área urbanizada no período anterior:

> "A expansão urbana nesse período [1963-1974] atingiu 320km^2, praticamente metade da superfície urbanizada metropolitana em 1965, representando 43,05% da área urbanizada ao longo do processo histórico de urbanização, que era de 744km^2" (Marcondes, 1999, p.133).

Percebe-se que apesar das normas que restringem o desmatamento/ocupação ou controlam a forma como este acontecerá, como as que desenham um zoneamento de densidades graduais, serão acompanhados de processos de expansão urbana, motivados pelo processo de industrialização e também pelas políticas habitacionais federais do mesmo período.

REFORMA TRIBUTÁRIA: MENOR AUTONOMIA E DEPENDÊNCIA PARA O DESENVOLVIMENTO URBANO MUNICIPAL

Além do Código Florestal, foi elaborado o Código Tributário Nacional, que será a lei que estabelecerá a distinção entre rural e urbano para a cobrança de impostos, e inclusive sobre áreas de expansão urbana trazendo reflexos sobre o território.

O Código Tributário, em vigor até hoje, estabelece instâncias governamentais diferentes para cobrança do imposto sobre área urbana, o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU)[23], que é cobrado pelo município; e do imposto sobre o rural, Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), cobrado pela União, que hoje, repassa aos municípios. Embora o limite de perímetro urbano, aprovado em lei municipal, defina a área urbana de uma cidade, é possível ter usos agrícolas e cobrar ITR mesmo dentro destas áreas. Há uma evidente dificuldade de interpretação sobre o que é rural e que é urbano[24]; e até mesmo por isso, os interesses se manifestam e há uma pressão pelo aumento do perímetro e pela manutenção do imposto rural, permitindo especulação com terras em área de transição rural urbana.

À base de tributação, interessa tributar. No entanto, o ato de definir o que é urbano/ rural termina por englobar terras e valorizá-las, por possibilitar a abertura de loteamentos e implementação de usos urbanos, geralmente mais rentáveis que os rurais.

---

[23] Segundo o CTR, o Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU seria cobrado sobre a propriedade urbana, entendida como a localizada em zona urbana a definida em lei municipal; observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos 2 (dois) dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público: meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais; abastecimento de água; sistema de esgotos sanitários; rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar; escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado (Código Tributário Nacional, Lei nº 5. 172, de 25 de Outubro de 1966, Art.32). Já a legislação que define o Imposto Territorial Rural (ITR), também do mesmo período, estabelece a cobrança de imposto sobre todo imóvel rural "que se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal ou agro-industrial e que, independentemente de sua localização, tiver área superior a 1 (um) hectare" (Lei nº 5.868, de 12 de Dezembro de 1972, art. 6º).

[24] Neste momento, nos anos 1970, a distinção entre rural e urbano era mais marcada. Hoje, está cada vez mais difícil distinguir o que é rural e urbano, face à novas formas de ocupação do "rural", através de ocupações dispersas, além de alterações na atividade agrícola, cada vez menos familiar e mais agronegócio, caracterizando muitas áreas onde famílias desenvolvem atividades agrícolas e não-agrícolas para manter sua reprodução econômica e social (Maluf, 2004; Caiado, 2003: Graziano da Silva, 1997).

Esta transformação geralmente está associada à delimitação do perímetro urbano, definido como instrumento de demarcação da área urbana municipal, aprovado em lei.

Mas uma mudança que afetará profundamente o desenvolvimento urbano será o fato da Reforma Tributária do período promover uma maior centralização de decisões e de receita, portanto, gerando efeitos como perda da autonomia dos municípios e Estados e estimulando as relações políticas entre municípios e governo federal em torno das decisões sobre investimentos em infraestrutura urbana.

Em 1979, o governo do Estado de São Paulo irá publicar uma pesquisa sobre finanças públicas municipais que constatava a existência de municípios com sérios problemas financeiros e, portanto, incapazes de ampliar ou mesmo aprimorar suas atividades (Serra, 1991, p.53). Esta constatação era compreensível face ao processo de centralização, cujo discurso dos autores da reforma afirmava que os Estados e municípios não fariam um planejamento correto, e sem a centralização não estariam submetidas à disciplina do planejamento central.

> "Quando essas unidades têm substancial peso e recursos próprios e capacidade autônoma de levantar recursos por tributação e empréstimo, é extremamente difícil submetê-las à disciplina do planejamento central" (Simonsen e Campos, autores da Reforma Tributária, s/ data, *apud* Serra, 1991, p.53)[25].

Contudo, os primeiros anos após a Reforma Tributária significaram aumento no volume de recursos dos municípios, obtidos principalmente pelo aumento nas transferências via Fundo de Participação dos Municípios - FPM. A mesma pesquisa citada por Serra, realizada em 1979 observando as finanças de São José dos Campos, Piracicaba e Jaboticabal mostra que houve um aumento dos recursos, no entanto, as despesas aumentavam face ao processo de urbanização acelerada. Segundo Serra:

> "As reivindicações dos municípios nunca estiveram em função da queda da receita, mas da percepção de que o crescimento econômico e a urbanização acelerada eram parte de um processo do qual o principal autor e beneficiário era o governo federal, enquanto aos municípios eram repassados os encargos e demandas decorrentes do crescimento acelerado de suas populações. As necessidades de gastos dos municípios têm uma lógica de crescimento adstrita, fundamentalmente, ao fenômeno da urbanização, o qual, por sua vez, é inerente ao processo de industrialização" (Serra, 1991, p.55).

No que tange a expansão urbana, a falta de autonomia e recursos dificultava a extensão da infraestrutura a partir de recursos próprios, tornando o município dependente de recursos externos para completar sua urbanização. E para ter acesso aos programas do BNH ou do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social - FAS tinha-se que fazer uma verdadeira via-sacra pelo governo federal, mantendo sua dependência dos poderes centrais, apesar de terem sido eleitas pelo voto direto. Esta dependência ainda é muito atual, muito embora a Constituição Federal de 1988 tenha dado maior autonomia aos municípios, não garantiu que a estrutura de financiamento destes sofresse grandes alterações (Relatório das Cidades Brasileiras, 2010).

Serra descreve que, para conseguir um empréstimo, o Executivo Municipal tinha que obter autorização da Câmara de Vereadores e do Senado Federal, que seria responsável pelo controle do endividamento municipal de acordo com a Constituição deste período, e com Resoluções do Senado e regulamentações do Conselho Monetário Nacional. O município solicitava o empréstimo ao agente financeiro, que apreciava capacidade de

[25] Provavelmente Serra cita trecho do livro SIMONSEN, Mario Henrique; CAMPOS, Roberto de Oliveira. A nova economia brasileira. Rio de Janeiro: José Olympio, 1974, 1ª edição.

endividamento e as garantias, e remetia o pleito ao Banco Central; este, após considerações, remetia ao Ministério da Fazenda; este ouvia a Secretaria de Planejamento da Presidência da República, antes de remeter ao Senado Federal. No Senado, após a leitura do projeto de resolução, o mesmo era encaminhado a três comissões e finalmente apresentado ao plenário, e, se houvesse quórum, poderia ser votado. Os tradicionais acordos junto ao Senado eram fundamentais para que o projeto chegasse ao plenário e para que fosse votado (Serra, 1991, p.58-59). Ainda assim, depois de tudo isso, o Banco poderia não ter recursos, a assinatura dos contratos poderia ser protelada indefinidamente, e prazos passavam de dois a três anos (Serra, 1991, p.75).

Este fluxo de um pleito é exemplar da estruturação da dependência dos municípios do poder centralizador e da estruturação do planejamento federal, cuja implementação se daria através desta dependência.

LEI FEDERAL DE PARCELAMENTO DO SOLO

O debate sobre a necessidade de regrar o parcelamento do solo na esfera federal é impulsionado na década de 1960 e concretiza-se principalmente no Seminário sobre Uso do Solo e Loteamento Urbano realizado em Salvador, em 1969, quando é elaborada uma primeira versão de projeto de lei (Leonelli, 2008; Leonelli, 2010).

Antonio Claudio Moreira (Moreira, 2010 *apud* Leonelli, 2011) comenta que havia muita efervecência legislativa, em um momento muito propício para a aprovação de leis, após o Ato Institucional-5, perído ditatorial.

O ambiente político no momento também enfrentava uma grande movimentação em torno da necessidade de regularização dos loteamentos clandestinos (Bonduki, 1988), como o Movimento dos Loteamentos Clandestinos em São Paulo, e também, um Movimento Contra os Loteamentos Clandestinos, também em São Paulo, ambos citado por Passos (1983, p.128 e 145). O primeiro, não reivindicava apenas a regularização referente à escritura, como tradicionalmente os processos de anistia vinham viabilizando, mas também providências quando às deficiências dos loteamentos, falta de espaços livres e institucionais, assim como anistias referentes às construções. Este era fortemente apoiado pela igreja católica, pela Pastoral, que teve um papel importante no período, como já abordado nesta tese, construindo uma base de informações e conhecimento em torno do tema desenvolvimento e pobreza[26].

São Paulo teve três leis oficializando vías abertas sem registro, em 1953, 1955 e 1962, e uma anistia aos loteamentos e edificações clandestinas em 1968, representando uma espécie de ordem cronológica-espacial, anistiando os loteamentos do centro para a periferia, inicialmente beneficiando classes mais altas até as mais baixas. Na cidade, 1979 marca o auge do movimento dos loteamentos clandestinos, e uma mudança nas suas reivindicações na direção de melhorar suas condições urbanas – solicitavam infraestrutura, equipamentos e serviços, principalmente de transporte. Estas vinham desde os anos 1960 pressionando por uma resposta do Estado, a nível federal, para o problema do loteamento clandestino.

Leonelli, ao apresentar os debates do Simpósio O Homem e a Cidade, em Brasília, 1975, onde o parcelamento do solo apareceu como um dos temas, afirma que a relevância do evento fica patente por este ter sido aberto pelo Presidente da República Ernesto Geisel.

[26] Em especial, é possível citar o livro *São Paulo 1975: crescimento e pobreza*, (Camargo et al, 1976) escrito por autores que viriam a formar o Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap), que fizeram diversos estudos sobre o pujante crescimento econômico que se deu no período militar e o crescente processo de empobrecimento e desigualdade social gerados no bojo desse crescimento.

E este, afirmou: "Em certo sentido, a expansão urbana é, por excelência, o grande tema do Brasil moderno, em nossa época" (Fundação Milton Campos, 1975 *apud* Leonelli, 2010, p.145). Percebe-se como o tema era relevante para o país!

Os *boom* dos loteamentos clandestinos também apoiava-se nas lacunas do Decreto nº 58/39 e na ausência de regras municipais que disciplinassem a aprovação de loteamentos. O Decreto permitia que, para o registro da transação comercial não fosse exigida a comprovação de que o parcelamento tivesse sido aprovado pela Prefeitura, ou seja, a venda era legalizada nos cartórios de registro de imóveis mesmo sem aprovação urbanística do loteamento, desde que de acordo com as posturas municipais. Interessante observar que, nestes casos, as posturas municipais acabavam pautando a expectativa de regularizar.

Este contexto coincide com um período de crise nos financiamentos urbanos, crise fiscal e, consequentemente um período de baixa nas opiniões pró-regime antidemocrático, em um cenário de fim do "milagre econômico" (1967/73). A aprovação da Lei Federal pode ser vista como uma decisão que atendia às reivindicações das massas urbanas ainda em um período de ditadura, inclusive para fortalecê-la neste momento de crise. Apesar de ter sido aprovada em um contexto de regime militar, foi demandada pelas bases que fizeram muita pressão para sua aprovação e, considerando os aspectos populistas do governo de então, centrados na ideia de casa própria, possibilitada através do acesso a um lote.

A Lei Federal de Parcelamento do Solo em 1979 (Lei Federal nº 6.766/1979) ficou conhecida como Lei Lehmann em homenagem ao Senador que revisou todo o anteprojeto juntamente com a Secretaria dos Negócios Metropolitanos do Estado de São Paulo, após dois anos de tramitação.

CONTEÚDO DA LEI APROVADA

Uma das novidades da Lei foi definir a possibilidade de parcelar com usos urbanos somente em área urbana e de expansão urbana, exigindo que as prefeituras definam estas áreas, em lei municipal (art.3º). Ela nitidamente informava aos municípios que estes tinham que colocar limites ao crescimento urbano, associado aos limites sobre onde parcelar.

No entanto, como afirma Leonelli, não sugeriu atributos para uma zona ser considerada de expansão, o que já havia sido sugerido no Seminário de Salvador de 1969, portanto, não se garantiu o crescimento urbano por contiguidade, favorecendo o aumento da expansão imobiliária (Leonelli, 2010, p.174).

Quando da aprovação da Lei Federal de Parcelamento do Solo em 1979 (Lei Federal nº 6.766/1979) vários municípios definiram seus perímetros (Caiado & dos Santos, 2003), para poderem regular seu crescimento, mas principalmente, regular usos e preços da terra e cobrar impostos.

Seu conteúdo também determina onde não é permitido parcelar e, de uma certa forma, complementa as restrições ambientais então determinadas pelo Código Florestal na década de 1960 (Lei Federal nº 4.771/1965). A Lei Federal de Parcelamento do Solo determina que não é permitido parcelar em áreas alagadiças e sujeitas à inundação; aterradas com material nocivo à saúde pública; com declividade igual ou superior a 30%; com condições geológicas impróprias para a edificação; preservadas ecologicamente ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis.

A Lei define apenas dois tipos de parcelamento do solo: loteamento e desmembramento (art. 2º)[27] e estabelece parâmetros urbanísticos para loteamento, como 125m² de área mínima e frente mínima do lote medindo 5m, salvo quando o loteamento se destinar a urbanização específica ou edificações de conjuntos habitacionais de interesse social. Percebe-se que já dá parâmetros menores ou mais flexíveis para os casos de interesse social. Esta regra foi reproduzida em diversas leis de parcelamento e irá parametrar diversas ocupações regulares e irregulares posteriores, principalmente as que já contêm a expectativa de urbanizar.

Ocupação precária e irregular em Hortolândia onde a maioria dos lotes têm 125m² e frente de 5m. O mesmo se repete em Catanduva, como documentado no estudo de caso desta tese. Foto: autora, 24/10/2008.

Esperava-se que incorporasse – além dos parâmetros de ocupação, ou seja, definições relativas à infraestrutura e serviços básicos que seria exigida do loteador – a garantia pela caução de lotes, como sugeria o Banco Nacional de Habitação em seu parecer referente ao Projeto de Lei original. Quando da elaboração do Substitutivo a ser votado, este tema não foi acatado (Leonelli, 2010, p.162-163). Novamente, delegava-se aos municípios que determinassem as obras exigidas, não garantindo o que Silva chamaria de uma "urbanificação primária" (2008, p.320), ou seja, a infraestrutura e serviços básicos.

O que dizer em relação à "urbanificação secundária" que seriam "as obras para obter o beneficiamento completo do território, como as de ligação da zona com os serviços públicos, a instalação de escolas, mercados, praças de esportes, centros sociais, culturais, igrejas (...)" (Silva, 2008, p.320)? Apenas se exigia a reserva de áreas para esta etapa, cuja construção e posterior gestão ficaria a cargo do poder público.

Não menos de 35% da área total da gleba objeto do parcelamento deverá ser utilizada com áreas públicas (4º), cuja definição deve constar no projeto e memorial descritivo (art.9º) e não deverão ser alteradas. Como se trata de uma lei federal, atribui o controle sobre onde serão estas áreas ao município que poderia, por exemplo, a partir da certidão de diretrizes de uso do solo (art.6º) enviada ao parcelador, manifestar-se sobre alguns detalhes de projeto de interesse público, como a necessidade de reserva de espaço para vias previstas em seus planos, etc. Há muita reticência por parte dos técnicos da prefeitura sobre esta possibilidade, e estes terminam aprovando os projetos

[27] A figura do condomínio em edificações será regrada por outra lei, a Lei Federal nº 4.591/64, elaborada anos antes, voltada principalmente para o caso de condomínios verticais, onde cada proprietário tem direito a uma fração ideal.

enviados sem estes cruzamentos, muitas vezes porque não possuem diretrizes de expansão viárias, para ficar no mesmo exemplo, como é muito comum.

A maior preocupação da Lei com o planejamento do território dava-se justamente no conteúdo mínimo das diretrizes de uso do solo que o município deveria emitir antes da aprovação do parcelamento. Eram as diretrizes que estabeleceriam a relação com o zoneamento municipal, um dos principais instrumentos presentes nas cidades.

Um dos aspectos mais relevantes da lei é que estabeleceu punições ao não cumprimento de suas regras e parâmetros, através da definição de crime contra a Administração Pública (art.50) – com possibilidade de co-autoria de crime envolvendo loteadores, funcionários do executivo, órgãos licenciadores e do registro de imóveis. Estas podem chegar à prisão dos culpados, exigências de finalização do loteamento por parte do loteador, ou mesmo, resumirem-se a multas à órgãos ou cartórios. É uma lei, portanto, que contém matéria urbanística, civil e penal, procurando envolver todos os temas relativos ao parcelamento do solo[28]. Neste sentido, é uma lei muito mais completa que o Decreto nº 58/37 vigente.

A lei elenca os atos que constituem crime contra a Administração Pública e figuram, por exemplo, atos que envolvem o pedido de autorização por parte do loteador, mas que também exigiriam fiscalização a partir do órgão licenciador, para darmos um exemplo. Nestes casos, os dois podem configurar como réus nos processos judiciais, sendo que o órgão, por omissão. Desta forma, a lei define as responsabilidades neste processo envolvendo empreendedores, proprietários e também poder público municipal e estadual.

No caso, estabelece que os Estados devem até hoje examinar e dar anuência prévia para aprovação pelos municípios dos parcelamentos em áreas de mananciais ou de patrimônio cultural, histórico, paisagístico e arqueológico definidos por lei estadual e federal; quando o loteamento estiver em área limite do município ou envolva mais de um município; quando tiver área maior que 1 milhão de metros quadrados; ou, deve pedir anuência metropolitana, se estiver em área metropolitana.

Ao mesmo tempo que regrava novos loteamentos, possibilitava que a Prefeitura regularizasse, admitindo nisso que o poder público era co-responsável por garantir que o loteador terminasse o loteamento. Também dá garantias ao adquirente caso o loteamento não estivesse registrado.

Esperava-se com isso que a irregularidade diminuísse, fato que não aconteceu no período e não acontece até hoje. No âmbito das penalizações, os processos jurídicos são muito demorados e a pena acaba prescrevendo, grande parte das vezes, resultando em loteadores soltos e que repetem estes projetos, desafiando sua impunidade. O mesmo se dá em relação aos loteadores que não terminam as obras de infraestrutura e são cobrados na Justiça, face ao tempo do processo é comum que os moradores arquem com o término da infraestrutura para depois cobrá-los através do processo judicial.

[28] Interessante citar que o Prefeito de São Paulo, Figueiredo Ferraz, já havia tentado enquadrar loteadores em crime contra a economia popular, no começo da década de 1970, em uma forma de criar penalizações a partir de iniciativas do próprio município (Passos, 1983, p.111).

Esta norma é vigente até hoje e marca a ocupação de nosso território e principalmente, das áreas de expansão das cidades. Embora tenha sofrido algumas alterações no que diz respeito principalmente às possibilidades abertas pelos processos de regularização fundiária (foi alterada pela Lei Federal nº 9.785/99), é nos anos 2000 que sofrerá fortes ameaças de alteração de seu conteúdo.

Mudanças posteriores na Lei serão muito relevantes, principalmente em torno da definição da infraestrutura básica dos loteamentos, aos percentuais de área pública, entre outros, especialmente pautadas pela Lei Federal nº 9.785/99, na busca de definição de parâmetros menos rígidos para uma nova figura, o parcelamento de interesse social. Com isso, esperava-se uma redução nos custos de novos parcelamentos e de regularização de parcelamentos irregulares.

> "§ 5º Consideram-se infra-estrutura básica os equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, redes de esgoto sanitário e abastecimento de água potável, e de energia elétrica pública e domiciliar e as vias de circulação pavimentadas ou não[29].
> § 6º A infra-estrutura básica dos parcelamentos situados nas zonas habitacionais declaradas por lei como de interesse social (ZHIS) consistirá, no mínimo, de:
> I - vias de circulação;
> II - escoamento das águas pluviais;
> III - rede para o abastecimento de água potável; e
> IV - soluções para o esgotamento sanitário e para a energia elétrica domiciliar" (Lei Federal nº 6.766/79, redação incluída pela Lei nº 9.785/99.

De uma certa forma, os parâmetros reduzidos para parcelamentos de interesse social contém a expectativa de que a infraestrutura se complemente posteriormente. Com este discurso o Projeto de Lei que entrou em discussão em 2000 (PL nº 3.057/00) propunha que a infraestrutura básica fosse dividida em *básica* e *complementar*, sendo a primeira, composta de equipamentos de abastecimento de água potável, disposição adequada de esgoto sanitário, distribuição de energia elétrica e sistema de manejo de águas pluviais; e a *complementar*, de iluminação pública, pavimentação, rede de telefonia, rede de fibra ótica e outras redes de comunicação, rede de gás canalizado e outros elementos não contemplados na infraestrutura básica (Saule Jr., 2008). Logicamente que, ao não se considerar algumas infraestruturas como básicas, obtém-se áreas com menos infraestrutura além de não haver garantia ou exigência de que fosse completada.

O estudo de caso de Catanduva mostrará que a diferença de preço entre um lote não infraestruturado e irregular é pouca frente ao preço de um lote regular, ambos em área de transição rural-urbana. Tampouco esta diferença de preço é proporcional aos custos de infraestrutura não instalada, o que nos leva a concluir que o comprador pagou mais por este lote e ainda terá que pagar para infraestruturá-lo, ou seja, pagará mais de uma vez a infraestrutura e ainda pagará mais caro pois esta vem à *posteriori*, com o loteamento já instalado. Isso acontece também porque o preço do lote com menos infraestrutura está contaminado pela possibilidade de ser regular e completo.

A experiência brasileira mostra que a progressividade de construção não gerou melhores condições da moradia e os projetos de casa embrião são muito criticados face aos resultados observados em termos construtivos e de qualidade habitacional.

[29] Nova redação será dada em 2004: "§ 5o A infra-estrutura básica dos parcelamentos é constituída pelos equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação". (Lei Federal nº 6.766/79, redação dada pela Lei nº 11.445/07).

Também muito se discutiu sobre a normatização interna ao parcelamento, em regrar como deveria ser um plano de loteamento. Por um tempo, a lei em São Paulo (geralmente fonte de inspiração para a lei federal foi alterada) e nela constou que município para garantir o interesse público e social, deveria estabelecer na legislação municipal que, pelo menos, 35% da gleba será reservada para uso social e ambiental respeitando a seguinte proporção: 15 a 20% para o sistema viário; 10 a 15% para áreas livres; 5 a 10% para área institucional. Como apresentado no estudo dos municípios no Estado de São Paulo, alguns dos municípios estudados trazem uma proposta de percentuais para cada área pública e também parâmetros como comprimento máximo de quadras, inclusive para regrar loteamentos fechados.

Também inclui os planos diretores como instrumentos que determinarão a zona urbana e de expansão urbana, além de incluir a zona de urbanização específica.

> "Art. 3º Somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definidas pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal" (Lei Federal nº 6.766/79, redação dada pela Lei nº 9.785/99).

Mais para frente, nesta tese, observaremos a proliferação de zonas de urbanização específica em áreas rurais em alguns municípios do Estado de São Paulo, como forma de regularizar parcelamentos urbanos em área rural, inaugurando um processo de "normatização da dispersão urbana".

***

A preocupação em regrar novos parcelamentos, retratada na Lei, era que a cidade crescesse garantindo a produção de espaços públicos, de lazer, vias, espaços institucionais para escolas, creches, hospitais e outros equipamentos públicos, além de uma boa infraestrutura básica.

Por um lado, estabelecia normas para fazer, com bom senso, um bom parcelamento do solo; por outro, estas regras eram vistas como limitantes por parte do loteador que via com maus olhos a necessidade de reservar parte de sua gleba para usos públicos e coletivos, uma área que, para ele, poderia ser vendida como lote. Havia muita resistência ao regramento dos novos parcelamentos de terra por parte do mercado. Esta resistência é até hoje notória quando se discute restrições ao parcelamento que podem ser criadas a partir de leis municipais mais rígidas que a Lei Federal nº 6.766/79.

Por outro lado, a lei serviu para pautar parâmetros mínimos para que uma ocupação urbana irregular possa ser regularizada. Por exemplo, o tamanho de lote mínimo, nas cidades do interior paulista onde a dinâmica de ocupação não é tão densa como na metrópole paulistana, os loteamentos irregulares invariavelmente possuem lotes de 125m^2 e frente de 5 metros, ao menos no seu nascedouro. O mesmo não se dá com as áreas públicas, cuja expectativa é que possam ser compensadas em outros locais, fato que posteriormente, no caso das áreas verdes, será possibilitado através de interpretações a partir da Resolução Conama nº 369/06.

Hoje é muito freqüente encontrarmos leis municipais de parcelamento do solo que apenas reproduzem o conteúdo da Lei Federal, sem planejar suas especificidades; e, também, leis de parcelamento municipais que são menos rígidas ou que flexibilizam a lei federal, criando situações de incoerência jurídica, associadas à irregularidade urbanística e jurídica.

As regras da lei não garantiram o sucesso na construção da infraestrutura urbana. O caucionamento ou hipoteca de lotes, preconizado pela Lei Federal de Parcelamento do Solo como garantia para o término da infraestrutura, muitas vezes não era suficiente para financiá-la quando o loteador não terminava de fazê-la. Na determinação de quantos lotes seriam caucionados, não necessariamente havia relação com o custo de infraestruturar o parcelamento.

Além disso, a fiscalização era insuficiente e possuía poucos mecanismos de pressão para punir os loteadores. Mesmo para o loteador considerado culpado do crime de não obedecer à Lei Federal nº 6.766/1979 era (ainda é) freqüente que sua pena prescrevesse face o tempo de deflagração do dano.

Portanto, a transferência ao empreendedor privado da construção do urbano não foi bem sucedida: acarretou em valorização da terra, geralmente incorporada pelos proprietários de terras neste processo de transformação de área rural em urbana; e acarretou em gastos públicos significativos, ora para completar infraestruturas nos loteamentos não terminados, ora para dar conta de prover com equipamentos e serviços urbanos grandes áreas de expansão urbana, em um modelo de crescimento urbano em extensão, o oposto da ideia de concentração e eficiência urbana.

Isso tudo, associado com fartos recursos para moradia, resultaram em um quadro no qual a habitação veio antes da infraestrutura urbana e foi (é) possível ter casa sem ter cidade.

Quanto ao desejo de que a norma servisse para nortear o processo de expansão e crescimento urbano nas cidades brasileiras, além de não ter servido para contar a expansão a partir de processos de parcelamento irregular, o estudo sobre as normas municipais apresentará um quadro onde o plano diretor vem reconhecer estes processos, expandindo seu perímetro para incluir as situações irregulares, em um processo inverso, ao invés de planejar o futuro, remedia o passado. E há casos em que este processo estimulou novas irregularidades, na expectativa da próxima extensão do perímetro. A revisão de perímetro, nestes casos, tem caráter reparatório e não planejador, funciona como uma anistia.

Pode-se afirmar que a lei forneceu a gramática que compõe o debate sobre o tema do parcelamento do solo no Brasil. Normatiza a partir da restrição à ocupação, a partir da definição do que não pode e do que pode, deixando aos municípios a disciplina de, se quiser, exigir contiguidade ou mesmo, flexibilizar alterações contínuas da área urbana sobre área rural. Tampouco exige que seja feito um diagnóstico quantificando as necessidades habitacionais ou de outros usos que justifiquem a expansão pretendida.

Normatiza a ocupação a partir de percentuais de reserva de terrenos públicos e da definição de infraestrutura básica. Em nenhum momento procurou interferir na recuperação da valorização da terra, ou exigir um planejamento integrado das áreas de expansão, ou envolver os privados em parcerias empreendedoras em diferentes graus, ou envolver os moradores de parcelamentos de interesse social em processos de regularização fundiária democráticos, para ficar em alguns exemplos. Isso sem falar na possibilidade de fazer reajustes de terra, envolvendo os proprietários de forma coordenada em um projeto comum.

Utilizando o termo italiano emprestado de Silva (2008, p.320), a lei não foi crítica em relação à completude de uma "urbanificação primária", e deixou aos municípios o dever de fazer a "urbanificação secundária", geralmente muito demorada, isso quando não permaneceu incompleta. Lembrando:

> "São de *urbanificação primária* as obras de arruamento, espaços para estacionamento, de escoamento de águas pluviais, de coleta, tratamento e despejo de águas servidas e suas respectivas redes, de alimentação e distribuição de água potável e respectiva rede, de distribuição de energia elétrica e de gás, de colocação de guias e sarjetas, de iluminação pública, e semelhantes. São de *urbanificação secundária* todas as obras que servem para obter o beneficiamento completo do território, como as de ligação da zona com os serviços públicos, a instalação de escolas, mercados, praças de esportes, centros sociais, culturais, igrejas e outros edifícios para serviços religiosos, áreas verdes, parques etc." (Silva, 2008, p.320).

Até hoje, o crescimento em expansão urbana através da abertura de parcelamentos do solo é a tônica das cidades não-metropolitanas, que pouco se verticalizaram.

Com exceção das cidades de porte médio, que inclusive receberam financiamentos especiais para o seu desenvolvimento e crescimento urbano pelo BNH, as cidades pequenas tiveram pouco financiamento, tem parcos recursos próprios e são altamente dependentes das transferências federais. Estas parecem ter ficado reféns das emendas relativas ao desenvolvimento e, consequentemente, das relações clientelistas.

Inclusive no campo do planejamento urbano, os municípios menores de 50 mil habitantes, pela Lei Federal nº 6.766/79 nem necessitariam fornecer diretrizes ao parcelamento, o que denota uma imagem de que estas não deverão ter zoneamento, planos de extensão viária, logo não precisam pautar (a menos que queiram) a relação de um novo loteamento com a cidade existente.

***

CENTRALIZAÇÃO, ESTADO FORTE, REGRAS PARA O PRIVADO

O período de governo militar foi um momento de centralização de decisões e de recursos, marcado pela construção de planos nacionais, estaduais e municipais, e de uma organização institucional que sustentasse as políticas setoriais. A ênfase esteve na estruturação do território para a mudança do padrão agrário-exportador ao urbano-industrial, envolvendo seus aspectos regionais e os aspectos intra-urbanos; e no estabelecimento de bases populistas que apoiavam este governo centralizador, através, por exemplo, da política da casa própria.

Correspondeu a um período de forte intervenção estatal no desenvolvimento urbano, com sérias conseqüências no território. Mas também, correspondeu a um período de estabelecimento de regras que pautaram como o mercado, por si, poderia fazer o desenvolvimento urbano, ao mesmo tempo que garantiria a proteção ao meio ambiente.

As regras, neste momento, vinham possibilitar que o mercado pudesse atuar, associadas ao financiamento da habitação e estímulo à atividade imobiliária. No entanto, todo este investimento não garantiu a boa qualidade urbana. Houve um aumento dos preços da terra, promovendo expulsão das famílias que não conseguiam se enquadrar nos financiamentos, resultando em uma expansão da precariedade para a periferia e do crescimento das áreas precárias centrais, como favelas e cortiços, em diversas cidades, principalmente metropolitanas.

A atividade planejadora seguia a lógica do capital – de concentração de investimentos nos centros (regionais e urbanos), seletividade de recursos e benefícios sociais e estruturação da atividade econômica produtiva. E além da produtiva, estruturação da

atividade imobiliária, como parte da estruturação da instalação de uma nova fase da indústria, associada à política da casa própria.

O planejamento urbano dedicou-se à planos municipais, peças essencialmente de caráter técnico, que traduziam esta mesma lógica para a escala intra-urbana. Planos à margem das intervenções urbanas e estas por sua vez, muito setoriais e desarticuladas, além de descompassadas: havia casa, mas não necessariamente infraestrutura urbana.

Foi um período onde o Estado mostrou-se muito presente, centralizador e articulador das atividades privadas em prol do desenvolvimento econômico.

Uma visão em perspectiva sinaliza que foi uma política onde o tempo foi pautado pela economia e o território virou refém desta estratégia. Possivelmente, se realmente a infraestrutura fosse exigida antes da chegada da moradia, os números de atendimento à moradia não chegariam aos níveis obtidos. Se a expansão urbana não tivesse sido consentida, os movimentos de luta por moradia teriam sido mais fortalecidos pela dimensão que o problema adquiriria.

A velocidade imposta para a implantação do desenvolvimento econômico também irá pautar as responsabilidades pela produção do espaço. Sem a inserção dos empreendedores privados, legais ou ilegais, tamanha expansão urbana metropolitana não teria acontecido. Para viabilizar a expansão, o papel da legislação territorial seria mediar a relação público-privado, sem inviabilizar a ação privada em escala. A lei federal de parcelamento do solo irá reservar terrenos públicos, para que posteriormente fossem ocupados, trabalhando para isso, para deixar que a expansão acontecesse, na sua velocidade, e dar tempo ao desenvolvimento urbano de âmbito público, a passos mais lentos. A própria ação pública parece reconhecer sua própria velocidade. Neste caso a regra dos percentuais é muito mais fácil de ser aplicada do que se a lei fosse rígida e exigisse planos urbanos detalhados, articulando gestão, financiamento, instrumentos. A opção foi pela simplicidade, para que pudesse ser seguida, o que nem sempre aconteceu.

Na metrópole, enquanto os financiamentos habitacionais possibilitaram a expansão de empreendimentos de padrão médio em áreas zoneadas, a lei reconhecia e possibilitava a expansão urbana de loteamentos de baixo padrão, regulares e irregulares, que contavam com a expectativa recorrente de serem regularizados, uma vez que, inclusive, já obedeciam aos parâmetros da lei referentes a tamanhos mínimos e frente mínima dos lotes.

Nas cidades não-metropolitanas, este padrão se repetia, em menor intensidade, mas inclusive mantendo a irregularidade, que não se restringia às grandes cidades.

2.4 | DEMOCRATIZAÇÃO E FLEXIBILIZAÇÃO

O ano de 1986 marca o fim do governo militar e o desmonte da estrutura do Sistema Financeiro de Habitação. Paulatinamente, no campo político, sucedia a preparação para o processo de democratização, que culminou com o marco da Constituição Federal de 1988. Este momento foi de fortalecimento da sociedade civil no campo social e ambiental.

No campo econômico, a década de 1990 viveu sucessivas crises, estruturações macroeconômicas, com soluções apoiadas na agenda econômica do momento, inspirada

no Consenso de Washington[30]. Internamente, o contexto era de retirada do Estado como agente financiador, gestor, regulador das políticas setoriais. Fim do "milagre econômico". Em pauta entrava a privatização dos serviços públicos, as agências reguladoras e o aumento da presença do mercado privado em todas as esferas públicas. Externamente, o contexto era de abertura dos mercados internacionais, de expansão dos mercados produtores internacionais sobre o nacional, e, porque não dizer, globalização era a palavra do dia.

No campo dos governos, a década de 1980, em oposição ao período militar, preconizava a descentralização e o municipalismo – refletidos no aumento da importância dos municípios propiciado pela Constituição Federal de 1988 – tidos inclusive como fundamentais para a instauração da democracia no país. Dissemina-se a necessidade de participação, de implantação de processos democráticos no planejamento dos municípios.

No entanto, poucos serão os recursos para o desenvolvimento urbano. Com o desmonte do Sistema Financeiro da Habitação - SFH em 1986 há uma forte diminuição de recursos públicos para o desenvolvimento urbano, especialmente nos temas habitação e saneamento, justificada pela crise econômica que fez com que a década de 1990 fosse considerada por muitos autores como "a década perdida".

O desmonte do SFH e do Banco Nacional de Habitação nos anos 1980, acontece motivado por diversos fatores combinados de ordem macroeconômica, como elevada inflação, recessão, desemprego e subdimensionamento dos reajustes salariais, que causaram uma progressiva elevação dos níveis de inadimplência dos mutuários, uma acumulação de estoque de imóveis a comercializar e desconfiança por parte dos potenciais mutuários, que reduziram consideravelmente a arrecadação do BNH.

No campo da regulação do território, os anos 1980 e 1990 trouxeram avanços legais e institucionais na política urbana e ambiental, mas foram décadas com um volume muito reduzido de recursos para investimentos em processos de urbanização.

Contudo, foram décadas de muito debate, tanto sobre o meio ambiente, como sobre a qualificação dos espaços urbanos, em um discurso onde a segregação era uma palavra presente. Foram aprovados marcos ambientais, articulados em torno do direito ao meio ambiente (art.225) e do capítulo sobre meio ambiente da Constituição Federal de 1988. Nos anos 1990, a realização do evento da ECO-92 marcou o fortalecimento do tema e das entidades ambientalistas, pautando uma agenda ambiental em ritmo crescente até os dias de hoje. No campo urbano, estas duas décadas foram de estruturação e fortalecimento da sociedade civil organizada em torno do Fórum Nacional de Reforma Urbana; de construção de marcos legais, que culminaram na aprovação do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.259/01) em 2001, entre outras posteriores da década de 2000. Os anos 2000 serão também de conquistas institucionais, com a criação do Ministério das Cidades, e paulatina concepção do Sistema Nacional das Cidades, com Conselhos aprovados, Conferências realizadas, embora ainda incompleto.

No âmbito da expansão urbana vivida pelas cidades, este contexto trouxe uma agenda pautada por muitos mais temas do que os antes, apoiados no debate da dualidade

[30] O Consenso de Washington (1989) correspondeu a um conjunto de medidas propagadas por economistas de instituições financeiras americanas e internacionais, que tornaram-se a política oficial do FMI e o Banco Mundial. Envolvia dez regras: (1) disciplina fiscal; (2) contenção de despesas públicas; (3) reforma tributária; (4) liberalização financeira; (5) controle cambial; (6) liberalização do mercado; (7) abertura para investimentos diretos do exterior; (8) privatização; (9) desregulamentação; (10) direitos de propriedade.

centro-periferia. As áreas de transição rural-urbanas ganham relevância como espaço que pode, por exemplo, servir de base para a economia agroexportadora; ou seguir preservada, de acordo com a agenda ambientalista; pode ser berço para novas políticas agrárias, onde cabe um cinturão verde que alimente as cidades, tornando-as cada vez mais auto-suficientes (Sen, 2010), em projetos como o Comunas Urbanas do Movimento Sem-Terra; pode servir de base para a urbanização dispersa (Reis, 2006); ou mesmo, a velha periferia que sofre processos de regularização fundiária (Marques & Torres, 2005). Estes temas serão comentados a seguir, sob a chave de seus impactos na expansão urbana.

O DESMONTE INSTITUCIONAL E DO FINANCIAMENTO PÚBLICO NOS ANOS 1990

É comum ouvirmos sobre o período pós-BNH, anos 1980 e início dos anos 1990, como "a década perdida", face à desaceleração e suspensão de processos, projetos e recursos, face à crise econômica que atingiu o país. As altas da inflação culminaram em contingenciamento dos recursos do FGTS, base para as intervenções em desenvolvimento urbano que foram repentinamente diminuídas.

O término do BNH, em 1986, ocorreu com a incorporação do Banco e de sua estrutura junto à Caixa Econômica Federal, no entanto, sem grandes mudanças na estrutura de financiamento centralizada no governo federal.

Embora exista o discurso de ausência de recursos e investimento nestas décadas, uma avaliação feita na área de saneamento mostrou que houve interrupções significativas entre 1992 e 1994, mas que aos poucos houve uma retomada das contratações com recursos do FGTS em uma ainda inicial reestruturação dele nascida no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

Rezende e Heller (2002), ao estudarem a política de saneamento do país, afirmam que este foi um período que envolveu a criação e discussão (nem sempre aprovação) de diversos projetos rumo à privatização – o Projeto de Modernização do Setor de Saneamento financiado pelo BIRD, a Lei de Concessões (Lei Federal nº 8.697/1995) que permitia a prestação de serviços pela iniciativa privada, entre outros. Mas, segundo os autores, em 1998 o processo de retomada de empréstimos foi interrompido, mostrando-se instável e, novamente, em 1999, o governo dá mais um passo na direção da privatização e firma acordo com o Fundo Monetário Internacional - FMI comprometendo-se a acelerar e ampliar o programa de privatização e concessão dos serviços de água e esgoto. Não é correto afirmar que o processo de privatização se completou, mas sim que este período foi fortemente influenciado por financiamentos que pautaram esta agenda.

Em termos institucionais, com o fim do BNH, a política de desenvolvimento urbano esteve subordinada a sete ministérios ou estruturas administrativas diferentes, o que caracterizou um período de descontinuidade e ausência de estratégias em relação ao tema[31]. Um momento de sucateamento, de falta de prioridade e desinteresse político

[31] Em 1985, o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU), que havia incorporado as funções do Ministério do Interior, foi transformado em Ministério da Habitação, Urbanismo e Desenvolvimento Urbano (MHU), apoiado pela Caixa Econômica Federal como gestora dos recursos. Em 1988, o MHU foi transformado em Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social (MBES), ficando responsável pela política habitacional, mas desvinculado da política de saneamento que passou para o Ministério da Saúde. Em 1990, governo do Presidente Fernando Collor de Melo, é criado o Ministério da Ação Social, onde passaram a funcionar as Secretarias Nacionais de Habitação e Saneamento, o Planasa foi extinto, e foram criados um novo plano e alguns programas habitacionais. No governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2000) o MBES é extinto e a gestão da política federal de desenvolvimento urbano foi transferida para o Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) sob

frente aos temas urbanos que afetam grande parte da população brasileira, majoritariamente urbana.

No entanto, em termos legislativos, foi um período de aproximação entre a sociedade civil, que aparece ativa no processo de democratização vivido na Constitutinte, e o poder legislativo em torno, dentre outros, da discussão do Projeto de Lei do Estatuto da Cidade, que tramitou por doze anos no Congresso Nacional e foi debatido intensamente na Câmara dos Deputados (Bonduki, 2007, p.333).

DEMOCRATIZAÇÃO E FLEXIBILIZAÇÃO

O período conhecido como da redemocratização do país, iniciado a partir da segunda metade da década de 1980, culminou com a aprovação Constituição Federal de 1988, tida como municipalista e democrática.

A Constituição colocou os municípios como entes federativos e delegou a estes uma autonomia ainda não conhecida, principalmente no que tange à elaboração de sua política territorial e de diversas políticas sociais. Embora tenha dado autonomia, segundo Bremaker (2010) transferiu deveres aos municípios sem um aporte proporcional em termos institucionais e financeiros para que pudessem realmente exercê-la. O autor afirma que as receitas municipais não permitem, por exemplo, que estes possam promover seu desenvolvimento urbano, cujos custos altos os tornam dependentes de transferências voluntárias dos governos estaduais e federais. Esta dificuldade é sentida principalmente nos municípios de menor porte populacional, que não conseguem arrecadar a partir de seu próprio desenvolvimento.

Além da autonomia financeira, esperava-se que o fortalecimento do poder decisório em escala local pudesse fazer parte de um processo de capacitação e empoderamento do "local", visto como melhor instância para a participação política.

Há, portanto, uma forte luta para o empoderamento "local", reforçada pelo discurso municipalista que inspirou a Constituição e acompanhada pela criação de um arcabouço legal e institucional que visava à construção da democracia direta e indireta. A participação social seria realizada através da criação de conselhos gestores de políticas públicas, para os quais, a sociedade civil deveria estar preparada para fazer parte e exercer sua cidadania o que se acreditava que aconteceria, sobretudo, na esfera local. Para isso, os cidadãos deveriam ter acesso à informação sobre políticas públicas em suas localidades e aos instrumentos que permitissem a gestão democrática, para além dos próprios conselhos (Santoro e Xavier, 2009)[32].

O período que antecedeu a Constituição foi de grande importância para o reconhecimento mútuo dos atores sociais comprometidos com o ideário da reforma urbana e com o direito à moradia e à cidade. Os movimentos sociais e de luta por moradia, as ONGs, representantes de setores profissionais, universitários e técnicos do governo comprometidos com a democratização do planejamento e da gestão, uniram-se em uma ampla coalizão denominada "Movimento Nacional pela Reforma Urbana".

---

encargo da Secretaria de Política Urbana (SEPURB) que buscava a articulação entre as políticas de habitação, saneamento e urbana.

[32] É relevante lembrar que o período da Ditadura no país não desmobilizou totalmente a sociedade civil que lutava por grandes reformas sociais, como já comentado sobre a pressão pela aprovação da Lei Federal de Parcelamento do Solo. No entanto, a estruturação do setor do planejamento territorial esteve muito centralizada e era vista como um assunto tecnocrático, não havia participação.

O Movimento organizou-se em torno da discussão de temas como a legalidade urbanística, a necessária gestão participativa através de processos democráticos, e interviu no debate constituinte enviando um projeto de lei de iniciativa popular, conhecido como Emenda Popular da Reforma Urbana, com mais de 250 mil assinaturas. O projeto provocou os constituintes e logrou a inserção de um capítulo sobre política urbana com dois artigos que tratam de temas como o cumprimento da função da propriedade e da cidade e da obrigatoriedade de se fazer planos diretores para municípios com mais de vinte mil habitantes (art. 182 e 183 da Constituição Federal de 1988).

Deste Movimento, surgiu o "Fórum Nacional pela Reforma Urbana" que existe desde 1987 e que tem sido um dos principais espaços de colaboração entre os diversos movimentos de luta por moradia, e de interlocução de suas principais lideranças com outros segmentos da sociedade e com o poder público. Grande parte das ONGs deste campo possuíam apoios internacionais que pautavam a construção do ambiente democrático e a superação da pobreza.

A relevância deste momento dá-se na tentativa de incorporação de uma nova visão sobre a cidade, onde a troca de favores, clientelismo, deveria perder forças frente ao que se entende por Estado Democrático de Direitos, que seria consolidado com a participação popular (Saule Jr., 1997). Estas forças sociais entendem como sua conquista a incorporação do direito à cidade e o direito à moradia no texto constitucional.

Nos artigos que entraram na Constituição, o plano diretor já aparece e se torna obrigatório, e instrumentos que pressionam pelo cumprimento da função social da propriedade e da cidade já estão enunciados.

PROJETO DE LEI ORIGINAL DO ESTATUTO DA CIDADE – 1989

Na década de 1990, mesmo não sendo aprovado o Projeto de Lei de Iniciativa Popular na íntegra pela Constituição Federal de 1998, este terá sua versão transformada no Projeto de Lei do Senado nº 181/89 que irá tramitar por mais 11 anos no Congresso, para ser aprovado apenas em 2001, na Lei Federal nº 10.259/01, conhecida como Estatuto da Cidade. Importante comentar que este Projeto já continha diretrizes que previam a orientação do crescimento urbano, com aspectos inclusive mais interventivos sobre esse processo.

Inicialmente, o PL já afirmava que a Política Urbana deverá prever o "planejamento da ordenação e expansão dos núcleos urbanos e adequada distribuição espacial da população e das atividades econômicas, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano" (art. 10, III).

Previa que o Plano Diretor deveria incidir e planejar a conversão de áreas rurais em urbanas, além de discriminar claramente os limites urbanos:

> "Art.41. O Plano Diretor terá, devidamente adaptadas às peculiaridades locais, as seguintes diretrizes essenciais:
> I – discriminar e delimitar as áreas urbanas e rurais;
> II – definir as áreas urbanas e de expansão urbana, com vistas à localização da população e de suas atividades num período subsequente de dez anos;
> III – vedar o parcelamento, para fins urbanos, nas áreas rurais;
> IV – exigir que os projetos de conversão de áreas rurais em urbanas, na forma do Estatuto da Terra, sejam previamente submetidos ao governo municipal e analisados à luz do Plano Diretor;" (Projeto de Lei do Senado nº 181/89, art. 41).

Ainda estabelecia uma relação mais próxima com a preservação ambiental e com as restrições ambientais, adequando o Plano Diretor ao Código Florestal e ao Sistema de Unidades de Conservação - SNUC.

> "V – designar as unidades de conservação ambiental e outras áreas protegidas por lei, discriminando as de preservação permanente, situadas na orla dos cursos d' água ou dos lagos, nas nascentes permanentes ou temporárias, nas encostas, nas bordas de tabuleiros ou chapadas, e ainda nas áreas de drenagem das captações utilizadas ou reservadas para fins de abastecimento de água potável e estabelecendo suas condições de utilização;" (Projeto de Lei do Senado nº 181/89, art. 41).

E exigia que o conteúdo do Plano Diretor incluísse parâmetros de parcelamento do solo, de zoneamento, código de obras, e programas que cuidassem do tema da expansão urbana, uso do solo e dotação urbana. Desta forma, evitaria que o Plano pudesse ser apenas um conjunto de diretrizes e de instrumentos urbanísticos, sem claras definições de controle de uso e ocupação do solo.

> "XI – definir os critérios para autorização de parcelamento, desmembramento ou remembramento do solo para fins urbanos;
> (...)
> XIII – definir tipo de uso, percentual de ocupação e índice de aproveitamento dos terrenos nas diversas áreas;
> (...)
> XVI – fixar limites mínimos e máximos para a reserva, pelo Poder Público, de áreas destinadas à ordenação do território, à implantação dos equipamentos urbanos e comunitários, de acesso à moradia e nos projetos de incorporação de novas áreas à estrutura urbana, imitindo-se o município em sua posse imediata;
> (...)
> Art. 41 (A). O Plano Diretor incluirá necessária e expressamente:
> I – programa de expansão urbana;
> II – programa de uso do solo urbano;
> III – programa de dotação urbana – equipamentos urbanos e comunitários;
> IV – instrumentos e suporte jurídico de ação do Poder Público, em especial código de obras e edificações, além de normas de preservação do ambiente natural e construído;
> V – sistema de acompanhamento e controle" (Projeto de Lei do Senado nº 181/89, art. 41).

Chama a atenção o detalhamento dos programas e sua relação com a construção de informações e decisões que permitissem avaliar se uma expansão urbana estaria sendo proposta em acordo com o planejamento global do município como um todo e deveria ser pensada *ex-ante*, ou seja, antecipando-se aos processos espontâneos de expansão vividos intensamente nas metrópoles nas décadas anteriores.

> "§ 1° O programa de expansão urbana deverá:
> a) identificar e mencionar os eixos naturais de desenvolvimento da cidade, antecipando-se aos processos espontâneos;
> b) determinar os processos de incorporação de novas áreas urbanas;
> c) promover a formação de estoque de terrenos edificáveis;
> d) estabelecer as condições para o parcelamento, desmembramento e remembramento do solo para fins urbanos;
> e) orientar a conversão do espaço rural em urbano e outras mudanças no desenho da cidade;
> f) prever o atendimento integrado das necessidades de saneamento básico em termos de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem urbana, coleta e destinação de resídusos;
> g) estabelecer critérios para a expansão do sistema de transportes urbanos.

§ 2° O programa de uso do solo urbano terá em vista:
a) o aproveitamento racional do estoque local de terrenos edificáveis, promovendo o parcelamento e o remembramento de terrenos não corretamente aproveitados;
b) a melhoria das condições de vivência urbana, mormente das habitações infra-humanas;
c) a indicação de áreas prioritárias de urbanização;
d) o estabelecimento de normas técnicas de aproveitamento do potencial, incluindo os limites ao direito de construir.

§ 3° O programa de dotação urbana incluirá:
a) a regulamentação dos usos dos equipamentos urbanos e comunitários;
b) as prioridades para o desenvolvimento de rede de serviços públicos urbanos, observada a relação entre oferta de serviço e local de moradia;
c) o sistema de operações e cobertura dos custos de habitação e transporte, na forma desta Lei;
d) a indicação dos agentes operadores dos equipamentos urbanos e comunitários e dos órgãos de gerenciamento" (Projeto de Lei do Senado nº 181/89, art. 41A).

Percebe-se que a concepção de plano diretor e de seu conteúdo era muito mais ampla que a prevista no Estatuto da Cidade e estas definições de conteúdo do Plano não permaneceram no projeto aprovado. Como veremos na análise de planos diretores no Estado de São Paulo, este conteúdo não se reflete nas propostas atuais, que não contêm programas de expansão nestes moldes, nem tampouco qualificam as necessidades urbanas de forma a construírem uma justificativa para a expansão urbana proposta nos planos.

Possivelmente estes detalhes de conteúdo do Projeto foram excluídos logo em 1992, quando foi realizada uma avaliação por parte do Ministério da Ação Social. De acordo com José Roberto Bassul a crítica dos setores técnicos do governo federal se referia, dentre outros, à "excessiva minudência dos dispositivos referentes ao plano diretor, sem que sequer ficasse "explícito o conteúdo obrigatório" dessa lei (Motta, 1998, p.213-218 *apud* Bassul, 2005, p.113). Percebe-se nesta crítica que Bassul chama de "institucional" de onde se origina a ideia de conteúdo mínimo obrigatório do Plano Diretor, presente no Estatuto da Cidade, que não contemplou nenhuma destas propostas do PL.

Outro aspecto importante do Projeto de Lei dizia respeito à especulação do solo urbano. Segundo posicionamento claro de Erminia Maricato em artigo de jornal da ocasião, era através do combate à especulação que seria evitada a expansão urbana. Dois incisos grifados a seguir foram duramente criticados e retirados do Projeto:

"Art. 8º. Configuram abuso de direito e da função social da propriedade:
I – retenção especulativa de solo urbano não construído ou qualquer outra forma de deixá-lo subutilizado ou não utilizado;
II – recusa de oferecer à locação, sob qualquer pretexto, imóveis residenciais não necessários à habitação do proprietário ou seus dependentes, salvo nos casos excepcionados no Plano Diretor;
III – manobras especulativas, diretamente ou por intermédio de terceiros, que visem à extorsão de preços de venda ou locação;
IV – construção ou reconversão que impliquem a venda ou locação de habitações para população de baixa renda com padrões inferiores aos estabelecidos no art. 41, XIV, desta Lei.
V – posse ou domínio de área urbana excedente ao máxicmo fixado em módulos pelo Plano Diretor" " (Projeto de Lei do Senado nº 181/89, art. 8º).

A retirada destes incisos terminou por responsabilizar o plano diretor pela definição de quando um imóvel está subutizado, um dos únicos incisos que permanece na lei aprovada.

Nota-se pela descrição acima que o tema da expansão urbana, embora tenha aparecido na concepção do projeto inicial, foi retirado do Estatuto da Cidade, juntamente com a obrigatoriedade dos planos conterem regras para o parcelamento do solo e zoneamento. No caso do planejamento das áreas de expansão urbana, um plano diretor que não possui zoneamento e parcelamento do solo em seu conteúdo, pode se tornar um "plano-discurso", na medida em que são as regras do quanto e como se pode ocupar, que determinam um projeto urbano para esta área.

LUTA PELA CONSERVAÇÃO AMBIENTAL

A década de 1980 e 1990 é marcada por leis nacionais que estruturam o Sistema do Meio Ambiente e pela institucionalidade criada apenas em 1999, o Ministério do Meio Ambiente-MMA[33]. Mas será nos anos 1990 que o ambientalismo ganha força no país, principalmente após a ECO-92 (United Nations Conference on Environment and Development – UNCED – Rio 92), realizada em 1992, quando sedia o evento Rio+5 e pressionada pelo evento, cria a Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e a Agenda 21 nacional (Ancona, 2002).

> "ECO/92 (...) centrada nos problemas do meio ambiente e desenvolvimento, concluiu que ¾ do crescimento da população urbana mundial, na última década do século XX, será absorvido por cidades do Terceiro Mundo, e colocou em evidência as questões da pobreza urbana e do custo econômico e social da degradação ambiental urbana" (Grostein, 2001, p.16).

Colabora para o tema entrar na pauta, a constatação em 1994 do maior índice da história de desmatamento na Amazônia, com mais de 29 mil quilômetros devastados no período (SOS Florestas, 2011)[34]. Na metrópole paulistana, o tema entra na pauta com a identificação de processos de eutrofização, símbolo da poluição de grandes lagos de abastecimento de água.

Apesar do quadro de falência ambiental, os instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente têm sido disciplinados em leis desde a década de 1980, no entanto, os desafios de proteção permanecem e estão a todo tempo sob pressão. São ameaçados pelo

---

[33] Inaugurando a década de 1980, dá-se a aprovação da Política Nacional de Meio Ambiente (Lei Federal nº 6.938/81), trazendo consigo a estruturação do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA); a criação do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), consultivo e deliberativo; além da possibilidade de utilização de diversos instrumentos para a construção desta política nas diferentes escalas territoriais, instrumentos estes que posteriormente serão regulamentados. Dentre eles, destacam-se: o zoneamento ambiental; a avaliação de impactos ambientais e a necessidade de licenciamento e revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras; a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo poder público federal, estadual e municipal (art. 9º); além da estruturação do Sistema de Recursos Hídricos.
Institucionalmente, em 1985 é criado o Ministério do Desenvolvimento Urbano e do Meio Ambiente, cujas atribuições antes estavam subordinadas ao Ministério do Interior desde 1973. Mas apenas em 1999 que ganha o nome de Ministério Nacional do Meio Ambiente - MMA, que existe até hoje.
Em 2000 é aprovado do Sistema de Unidades de Conservação - SNUC (Lei Federal nº 9.865/00) que define categorias de unidades de conservação de proteção integral e sustentável, que poderão ser federais, estaduais, municipais e particulares (caso da Reserva Particular do Patrimônio Natural - RPPNs).
Somente em 2002 é disciplinado o instrumento do zoneamento ambiental, previsto pela Política Nacional de Meio Ambiente, traduzido por Zoneamento Ecológico Econômico - ZEE (Decreto Federal nº 4.297/02).

[34] Como resposta a esta constatação, em 1996, a reserva legal na Amazônia é aumentada para 80%, enquanto a reserva no Cerrado é diminuída para 35% (Medida Provisória nº 1.511/96).

quadro de radicalização do capitalismo agroexportador, na escala regional e também, imobiliário, na escala intra-urbana. As áreas de transição rural-urbanas são espaços que sofrem muito diretamente estas pressões.

Se nos anos 1970, o discurso ambientalista rumava na direção de conter o crescimento urbano através do controle do crescimento populacional e da concentração urbana, em síntese, evitando a expansão urbana; nos anos 1990 e 2000 há uma mudança considerável neste debate, o discurso envolve o tema da sustentabilidade associada a novos modelos de desenvolvimento estruturados a partir da conservação do meio ambiente ainda preservado e ampliação destas áreas, simultaneamente à busca do melhor aproveitamento das áreas já ocupadas, desta forma também evitando a expansão urbana.

As resistências à novas propostas de desenvolvimento resvalam-se no desenvolvimento nos moldes do vivido no período industrial quando foi construído o consenso de que "crescer é desenvolver-se", a qualquer custo. Neste discurso está uma vasta população que deseja ter uma casa própria, um carro, que valoriza padrões das classes mais altas, frequentemente associados à desperdícios e a um consumo pouco responsável. Há uma repulsa generalizada, por exemplo, à utilização do transporte público no país, face à sua imagem depreciada, fenômeno muito menos freqüente na Europa, onde os transportes públicos têm melhor qualidade. Mudar a cultura de consumo de espaço também é um grande desafio na direção de se opor à esse modelo de crescimento.

O contrário de "crescer é desenvolver-se" pode ser traduzido por "não crescer em termos urbanos significa uma estagnação da economia". Neste sentido, qualquer instrumento de preservação ambiental funcionaria como um *down size* da economia do município, geralmente associado à instrumentos de planejamento do território injustos e que devem ser evitados.

Esta preocupação também encontra respaldo em propostas de reforma agrária que serão comentadas adiante.

MUDANÇAS NA ECONOMIA AGROEXPORTADORA

As áreas de transição rural-urbanas ganham relevância como espaço que pode, por exemplo, servir de base para a economia agroexportadora. Certamente um dos maiores desafios em relação à manutenção de áreas protegidas e preservadas dá-se frente à pressão do avanço do agronegócio exportador e das *commodities*, além dos ambiciosos programas de desenvolvimento no campo da energia e infraestrutura. No campo energético, ainda soam como irrisórios os avanços em termos de fontes renováveis.

A continuidade da atividade agrícola exportadora mantém a forma de ocupação do território, desde o período da colonização. A década de 1980 marca a reestruturação produtiva do setor agropecuário que passou a privilegiar áreas e produtos, gerando impactos que aumentaram a concentração fundiária, a oligopolização do setor e também o aumento da urbanização. Atualmente, as grandes propriedades improdutivas são apenas 1,3%, mas controlam 40% de todas as terras, ou seja, ainda há muita concentração de terras nas mãos de poucos, latifundiários.

A novidade do período atual consiste no desenvolvimento do agronegócio – que objetiva a maximização produtiva com a conciliação de atividades agrícolas e industriais voltadas à exportação – associado à criação de *commodities*, ou seja, matérias-primas produzidas em larga escala e comercializadas mundialmente que são negociadas em bolsas de mercadorias, portanto, seus preços são definidos pelo mercado internacional.

O Brasil está envolvido com a produção e exportação de commodities agrícolas, como soja, laranja, trigo, café, açúcar, etc.; minerais, como petróleo, alumínio, ferro, entre outros; financeiras, como já comentado em relação às empresas imobiliárias que abriram seu capital; e ambientais, relativas ao crédito de carbono. Todos estes produtos estão muito suscetíveis ao mercado internacional e, até face a esta competitividade global, exigem um achatamento cada vez maior dos custos de produção.

Em relação à terra rural, esta tem uma relação direta com sua produtividade e, portanto, terá preços associados aos das commodities. A lógica agrícola dos produtos também estabelecerá uma relação de proximidade com a indústria (quanto mais próxima, mais valorizada é a terra pois há economia no transporte) e com as rotas de escoamento para os pontos de exportação, em geral portos.

Mais para frente, no estudo de caso sobre o município de Catanduva analisou-se alguns impactos desta lógica sobre as áreas de transição rural-urbanas. Ela parece aumentar os preços da terra rural neste território e, pela lógica da rentabilidade, estimular o desmatamento de áreas conservadas para a expansão da atividade agroexportadora. Além disso, a organização das melhores terras próximas às indústrias processadoras fará com que, no caso de indústrias próximas à mancha urbana, as áreas de transição rural-urbana sejam as mais interessantes e nesse caso, portanto, não interessa urbanizar. Importante atentar para este caso que consiste em uma luta travada entre uso intensivo rural produtivo x possibilidade de urbanizar, ambos sendo mais rentáveis que manter a área preservada.

Os avanços químicos, mecânicos e biotecnológicos também procuram enfrentar os desafios da atividade, prevenindo doenças, fabricando sementes em laboratório que sejam mais produtivas, etc. Estes avanços minimizam um pouco a vantagem dos melhores solos.

O aumento da produtividade está diretamente associado à maquinização e modernização do campo e diminuição dos gastos com mão-de-obra, gerando a precariedade dos empregos e a diminuição no número de empregados (Elias, 2007). Consequentemente, vários autores associam a migração destes contingentes populacionais ao crescente processo de urbanização, especialmente nas cidades da soja, no Pantanal e na Amazônia, ou do açúcar no Nordeste (Becker, 2007). Elias (2007) afirma que esta é uma nova tipologia de cidade: a cidade do agronegócio. Percebe-se uma marcada reestruturação do território agrícola, através de uma nova territorialização deste capital, agravando a concentração fundiária e contrariando políticas de reforma agrária.

No campo da regulação, vive-se uma pressão pela expansão da área agriculturável, através da flexibilização de Zoneamentos Ecológico-Econômicos, das restrições ambientais expressas fortemente na pressão pela revisão do Código Florestal, entre outros. Em outros campos do desenvolvimento econômico, a pressão recai sobre a agilidade na aprovação dos projetos estruturais que viabilizam o desenvolvimento econômico tradicional (atualmente sintetizados no Plano de Aceleração do Crescimento – PAC). O licenciamento ambiental necessário para a aprovação destes projetos de grande monta são tidos como demorados e têm seu conteúdo questionado por exigir aprofundamentos tidos como detalhistas e por indicarem, em alguns casos, a não realização do empreendimento, configurando-se como uma ameaça ao desenvolvimento econômico.

No campo ambiental e rural, portanto, é possível identificar o mesmo processo que exige flexibilização das normas e restrições em prol do desenvolvimento econômico

"tradicional", entendido como o crescimento econômico traduzido pela medição do PIB. Isto se reflete:

- no Zoneamento Ecológico-Econômico, como por exemplo, na abertura da possibilidade de ocupação de área de restrição à ocupação urbana em Caraguatatuba, com infraestruturas para o Pré-Sal e imobiliárias, etc. Este também será tido como instrumento que pode ser utilizado para reduzir a Reserva Legal;
- em pressão sobre as Unidades de Conservação, através de lutas para o estabelecimento de traçado descontínuo em Roraima, retirando os arrozais das restrições da UC, ou mesmo o projeto da Hidrelétrica em Belo Monte;
- nas mudanças propostas para o Código Florestal, reduzindo áreas de preservação permanente e reservas;
- na criação de novas formas de licenciamento simplificado[35]; e na pressão pela municipalização de temas tratados regionalmente, dos quais o licenciamento.

No entanto, nem tudo é agronegócio. Há fortes e históricas resistências à esta forma de uso e ocupação da terra no país, geralmente orientadas pelas estratégias do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST[36].

De uma certa forma o MST é responsável por disseminar a resistência ao capitalismo agroexportador e, a partir de processos de ocupação de terras, irá trazer à tona a situação do campo brasileiro, da luta pela terra. Atualmente, recentes pesquisas sobre violência no campo mostram que é no rural onde ela está crescendo mais, fruto das resistências e reações violentas à estas, dando lugar à mártires que lutam pelo tema.

Atualmente, chama a atenção que, ainda na década de 2000, outra estratégia do MST no Estado de São Paulo, denominada Comuna da Terra, situa o assentamento nas proximidades das grandes cidades, encarando as ameaças de que a reforma agrária não seria mais executada, o avanço crescente do agronegócio, e, principalmente, inaugurando as possibilidades de que elementos do urbano fossem incorporados à política agrária (Goldfarb, 2007).

Segundo a autora, "o questionar os rumos da política agrária, ao reivindicar um novo modelo de desenvolvimento para o campo, ao propor a união de movimentos rurais e

[35] Os procedimentos para o licenciamento ambiental são regulados nacionalmente na década de 1980, como parte da regulamentação da Política Nacional de Meio Ambiente. Nos anos 2000, a flexibilização do instrumento é regulamentada no Estado de São Paulo através da possibilidade de utilização de outros instrumentos como o Estudo Ambiental Simplificado (EAS), o Relatório Ambiental Preliminar (RAP), além do já utilizado Estudo e Relatório de Impacto Ambiental (EIA-RIMA). As críticas à estes instrumentos concentram-se nos seus aspectos discricionários, que estão pouco descritos em leis ou regramentos, com exceção do EIA-RIMA, onde há uma definição de conteúdo mínimo que deve ser tratado.

[36] Nascido a partir da ocupação histórica do país, que sempre trouxe desigualdades estruturais, nos anos 1970, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST expandiu-se pelo país inteiro, organizado em 22 Estados. Nos anos 2000, contabilizavam 250 mil famílias assentadas e 70 mil famílias acampadas em todo o país (Caldart, 2001, p.207). A partir de 1995, no seu III Congresso Nacional, adota a Reforma Agrária como lema. Na sua concepção histórica, o MST é uma resistência à forma de ocupação do território organizada em latifúndios com atividade agroexportadora e propõe a agricultura familiar e a reforma agrária como lema estruturador. O governo federal de então reage às pressões e ocupações de terra do MST instaurando uma política de reforma agrária em vigor até hoje, com diferentes ganhos, nas diversas regiões do país.

urbanos, o MST acaba por colocar em debate um novo modelo de desenvolvimento também para o Brasil".

Além disso, "não constitui um espaço em transição do rural para o urbano. É um espaço que se propõe a ser rural, posto que de reprodução do modo de vida camponês, e urbano, ou com elementos do urbano, posto que demanda os benefícios que a urbanidade criou ao longo dos séculos" (Goldfarb, 2007). De uma certa forma, este novo formato anuncia relações interessantes entre o campo e a cidade.

AGENDA DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Os anos 1990 e 2000 ainda estão fortemente marcados pela manutenção de padrões periféricos e pela reação dos gestores em prol de processos regularização fundiária.

Regularizar ou anistiar loteamentos clandestinos e irregulares têm sido a prática de muitos municípios brasileiros, como já comentado neste texto. A realização de políticas de anistias e de regularização de tempos em tempos, aliada à omissão do poder público na aplicação das normas de uso do solo teve (e tem) um efeito negativo, a longo prazo, que é o da manutenção das práticas irregulares.

Neste processo, a década de 1980 marcou uma mudança na postura dos gestores.

> "Para a incorporação da cidade informal, que tem início com a política de regularização em massa de loteamentos na década de 80, foi necessária a montagem de novas estruturas especiais, paralelas às existentes, bem como o desenvolvimento de uma cultura pública diferenciada, na busca de identificar caminhos para agir sobre espaços ilegais e complexos. Esta tarefa inverte o esquema tradicional de ação do poder público sobre o uso e ocupação do solo – aquela que se inicia tradicionalmente como controladora na análise e aprovação de projetos –, passando a atuar sobre realidades construídas que não se enquadram nas normas de parcelamento do solo e exigem portanto novo respaldo jurídico e social. Os embates ocorrem pelos conflitos que emergem entre as estruturas tradicionais e a mentalidade que as sustentam, com a instalação de novas práticas" (Grostein, 2001, p.17).

A criação de Zonas Especiais de Interesse Social – disseminada a partir da experiência em Recife no final dos anos 1987, a partir da aprovação da lei do Plano de Regularização das Zoans Especiais de Interesse Social - PREZEIS (Botler & Marinho, 1997) e experiências posteriores em Belo Horizonte, Santos, Diadema, entre outros – dará o tom das intervenções que consistem em incluir, no zoneamento da cidade, uma zona destinada à implantação Habitação de Interesse Social, seja em áreas já ocupadas por assentamentos populares ('ZEIS de regularização'), seja em áreas vazias, de preferência inseridas em regiões dotadas de infraestrutura ('ZEIS de vazios').

Se a regulação urbanística tem sido concebida, historicamente, para garantir a qualidade urbana das famílias com rendas mais altas – 'cidade legal' –, bem como a reservar áreas melhor servidas por infraestrutura par aos mercados de maior renda (Rolnik, 1997), as ZEIS significam a possibilidade de demarcar reservas fundiárias igualmente bem localizadas para os mercados populares, que historicamente foram relegadas aos mercados informais em localizações menos adequadas.

No entanto, no que tange a expansão urbana periférica, a demarcação de 'ZEIS de regularização' tem reconhecido ocupações existentes e, eventualmente, reservado espaços em uma periferia extremamente ocupada, para receber famílias que tem que ser removidas no processo de regularização. Neste sentido, seus parâmetros obedecem à ocupação real, geralmente com índices bem inferiores ao previsto por um zoneamento

tradicional, o que não significa que esteja fazendo um zoneamento ideal, mas sim viabilizando a garantia do direito à moradia e à cidade, através da urbanização, da chegada de infraestrutura, equipamentos e serviços à estas comunidades. Não cabe portanto afirmar que é uma regulação cujos parâmetros direcionam-se à produção urbana *ex-ante*, e se comparados com os expressos em um zoneamento de caráter mais elitista, possuem padrões muito inferiores (Smolka & Biderman, 2001); e sim *ex-post*, de forma a viabilizar a permanência da ocupação sem a promoção de projetos do tipo "terra arrasada".

O fenômeno da irregularidade é disseminado como presente em todos os grupos de diferentes tamanhos de municípios, não sendo exclusividade das grandes cidades brasileiras.

Diversos autores afirmam que o custo de oportunidade de se fazer políticas curativas e não preventivas justifica esta opção política e social, uma vez que afeta milhares de pessoas no país, construindo um amplo leque de situações irreversíveis, face à escala que adquiriram.

Estes autores mostram que urbanizar uma ocupação é muito mais barato que promover uma nova urbanização – vide exemplos do Programa Guarapiranga em São Paulo (Uemura, 2000; Ancona & Stetson, 2008) e outros citados por Smolka (2003, p.281-284) – valores que traduzem a omissão do poder público. E que a valorização promovida por processos de urbanização que vai para os proprietários de imóveis regularizados é consideravelmente baixa, a exemplo dos estudos no Favela Bairro do Rio de Janeiro elaborados por Abramo (2009), se comparada à valorização obtida nos processos de expansão urbana.

Smolka em particular, construiu a ideia de que há um ciclo da informalidade, onde a valorização nos processos de regularização de áreas onde há mobilidade da população, pode estimular a venda do imóvel após a regularização, no caso das famílias que não conseguem ficar na situação regular – pagando luz, água, impostos, etc. – e terminam vendendo seus imóveis e migrando para outras situações de irregularidade, continuando o 'ciclo da informalidade'.

Este ciclo pode se dar em qualquer local onde há este processo de irregularidade – em áreas centrais ou periféricas – no entanto, o processo de expulsão tem se mostrado mais frequente em áreas mais centrais cujos preços mais valorizados interessam ao mercado. Trabalhos de Abramo (2007) mostram que uma das estratégias do mercado imobiliário formal consiste em deslocar possíveis externalidades negativas (favelas, cortiços) de projetos imobiliários cujo consumo é pautado pela diferenciação dos imóveis. Dentro da estratégia da diferenciação, encontra-se necessariamente um deslocamento espacial – oferecer um produto diferente em uma espacialidade diferente – desvalorizando e valorizando espaços simultaneamente e a partir de relocações em um movimento caleidoscópico (Abramo, 2007). Esse processo logicamente leva a expulsão de população de baixa renda para áreas mais periféricas onde o preço do solo é mais barato. O mesmo pode-se dizer, portanto, de outros processos de regularização nos quais parcelas da população se veem impossibilitadas de permanecer no local. Em síntese, processos de regularização geram mobilidade populacional cujo destino são as áreas de transição rural e urbana.

PERIFERIA CONSOLIDADA E A REVISÃO DA DUALIDADE CENTRO-PERIFERIA NA METRÓPOLE PAULISTANA

A construção teórica sobre a periferia metropolitana que a caracterizava a partir da tríade loteamento irregular + casa própria + auto-construção (Bonduki & Rolnik, 1979; Kowarick, 1980), construída a partir dos anos 1970, mudou consideravelmente nas últimas décadas.

A infraestruturação transformou estas áreas em bairros, o que não significa que não há uma permanência destes padrões em áreas cada vez mais longínquas dos núcleos metropolitanos. Este processo sobre a periferia coloca o Estado como agente desta infraestruturação, demandado por pressões e mobilizações sociais.

O processo de democratização fortaleceu atores como os movimentos organizados que intensificaram as pressões, organizados em prol da luta pelos direito à cidade e à moradia. Estes conseguiram ampliar o debate reconhecendo a precariedade, ausência de equipamentos e serviços, traduzido na necessidade de reconhecer ocupações informais e regularizá-las em termos urbanísticos e jurídicos. Como já comentado, esta também era a política possível face à diminuição de investimentos habitacionais.

Marques & Bichir (2001) também aponta que uma das explicações para o investimento na infraestruturação urbana seria que o retorno das eleições para os executivos locais no período da democratização teria levado a um aumento dos investimentos, associado à conquistas e apoios políticos. Os autores criticam esta hipótese, afirmando que o vínculo mecânico entre eleições e investimentos deve ser afastado, pois os investimentos são pautados também por conhecimentos técnicos; pela oportunidade de financiamentos (a este respeito cita a infraestruturação da periferia da Baixada Fluminense ao ser incorporada à concessionária de águas da região e passa a receber investimentos); entre outros.

Os autores também apontam que, a despeito das hipóteses estruturalistas que afirmam que a expansão dos serviços não acontecia pois a periferia não era viável economicamente, houve expansão dos serviços urbanos nos anos 1980 e as concessionárias não sofreram ameaças de inadimplências nas regiões metropolitanas. Todavia, isso não significou uma reversão do padrão de segregação socioespacial, e pode-se verificar que o investimento nas periferias foi bem menor do que os investimentos nas áreas ocupadas por famílias de rendas mais altas, geralmente mais centrais. Para os autores, portanto, mais que a lógica da empresa concessionária de serviços, a chave para a explicação dos investimentos em infraestrutura nas periferias dá-se a partir da interação entre mobilizações e ações do Estado provocando mudanças na agenda da classe política e das elites, assim como seu conteúdo. Ainda que não se possa dizer que há um nexo causal entre mobilizações que geram ações do Estado, mas sim um ambiente político em transformação, de abertura política, com a expectativa de eleições como forma de ascenção ao poder estatal e sob pressões vindas de baixo.

Influenciados pelas análises sociológicas, em fins da década de 1990 há um refinamento do debate sobre o crescimento urbano sobre a periferia metropolitana, revisando o conceito de periferia.

Marques & Torres (2005) revisam a literatura que entendia as desigualdades territoriais como reflexo das desigualdades produzidas no mercado de trabalho urbano industrial e que compreendem o espaço metropolitano como territorialmente homogêneo, caracterizado por uma grande e precária periferia (Marques & Torres, 2005, p.10).

A partir dessa revisão e da análise atual do território paulistano e suas dinâmicas, os autores buscam também compreender a pobreza e a desigualdade social, mas superando

a base da análise anterior, macronarrativa, propondo uma análise que reconhece, dentro da homogeneidade da pobreza, que há uma maior complexidade do espaço urbano e este parece ser constitutivo da situação social em que se encontram os diversos grupos sociais na cidade, em especial os mais pobres.

Nesse trabalho de Marques & Torres (2005), há um artigo que especialmente define as franjas urbanas como 'fronteira paulistana', diferenciando a franja urbana da periferia consolidada. Para esses, a localização no espaço é uma dimensão constitutiva das situações sociais em geral e da pobreza urbana em particular. As desigualdades sociais não são apenas entendidas como um reflexo territorial das desigualdades produzidas no mercado de trabalho, embora essas persistam, mas também o território configura-se como diferentes "estruturas de oportunidades" proporcionadas pelo mercado, pela comunidade e pelo Estado. Por isso, afirmam que o território deveria ser incorporado nas estratégias de combate à destituição social, nas políticas sociais em seu sentido mais amplo.

A partir de novas interações entre mobilizações e ações do Estado e de novas estruturas de oportunidades promovidas pelo Estado, mas também pela comunidade e pelo mercado, não cabe mais a utilização do conceito de periferia que vinha sendo utilizado nos anos 1970.

Diferentemente da ideia de periferia consolidada, um dos conceitos trazidos também por Torres & Marques (2001) é o da *hiperperiferia*, lugares onde somadas às características da periferia, incrementam-se riscos ambientais e outras formas de desigualdade:

> "A hiperperiferia pode ser caracterizada, de modo preliminar, por aquelas áreas de periferia que, ao lado das características mais típicas destes locais – pior acesso à infraestrutura, menor renda da população, maiores percursos para o trabalho, etc. –, apresentam condições adicionais de exclusão urbana. Assim, o estudo das áreas de risco ambiental podem ter um sentido estratégico: evidencia de modo dramático, em alguns casos, a sobreposição cumulativa dos riscos ambientais a diversas formas de desigualdades sociais e residenciais" (Torres & Marques, 2001, p.52).

Neste conceito há permanências do padrão periférico, com agravantes. Outros autores atualmente têm pesquisado áreas de risco no extremo metropolitano paulistano, corroborando com esta tese e conceito, como é o caso de Alves *et al.* (2011) em Cidade Tiradentes, São Paulo. Esta conceituação também está fortemente influenciada pela teoria da sociedade do risco (Beck, 1992).

Nestes locais da metrópole paulistana, também há a permanência de processos de crescimento populacional, embora estes se dêem menos por expansão física e mais por adensamento das áreas já construídas. Segundo Torres & Marques (2005, p.104-106), alguns analistas poderiam interpretar o crescimento da fronteira[37] enquanto resultado da migração intra-urbana do centro para as regiões periurbanas. De fato, estes resultados podem ser observados para os anos 1980, quando os municípios são tomados enquanto unidade de análise. Com outro conceito e recorte territorial, o autor interpreta de modo diferenciado a questão da migração intra-urbana, que embora pudesse existir, não era fenômeno significativo. Isto porque para ele a principal razão é que as magnitudes envolvidas são completamente diferentes. Enquanto a cidade consolidada perdeu 0,7 milhão de habitantes nessa década, a periferia consolidada e a fronteira urbana

[37] Para o autor, fronteira são as áreas de ponderação do censo demográfico 2000 com taxa de crescimento maior do que 3% ao ano no período de 1991 a 2000, e periferia consolidada: taxa de crescimento de 0 a 3% ao ano e áreas com crescimento negativo (na chamada cidade consolidada). Fronteira Paulista, 2005, p.101.

ganharam 2,7 milhões, sendo que 2,1 milhões apenas na fronteira urbana. Ainda que o crescimento vegetativo da população da fronteira seja positivo, a suposta migração centro-periferia e o crescimento vegetativo não seriam capazes, em conjunto, de explicar o impressionante incremento populacional observado. Ao contrário, os dados indicam que o crescimento da fronteira é em grande parte explicável pela migração originária de outras regiões, principalmente de estados do Nordeste[38] (Torres & Marques, 2005, p.111).

Whately *et al.* (2008, p.157) corrobora com esta hipótese e demonstra, a partir da leitura de uso do solo por imagens de satélite, que a ocupação urbana parece estar diminuindo seu ritmo de expansão em área, e que as áreas ocupadas vêm sofrendo adensamento.

Ainda é preciso citar o trabalho de Vera da Silva Telles (2010) que revisita as teorias dos anos 1980 onde a relaç4ao entre cidade, trabalho e Estado definiam as coordenaas do debate urbano e, ao considerar que a "questão urbana" parece ter mudado bastante e ter sido esvaziada de sua potência descritiva, propõe percursos exploratórios distanciados das explicações gerais ou categorias previamente definidas. Sua imersão na periferia nos anos 2000 se dará através das trajetórias urbanas de indivíduos e de suas famílias para conhecer as tramas sociais que configuram os espaços urbanos. Os trabalhos prévios apresentados em livro (ver Telles, 2010) aproximam-se de temas como a mobilidade, as renovações do trabalho no domicílio, circuitos ilegais das economias transnacionais e as fronteiras insertas do informal, ilegal e ilícito, práticas de consumo, a "financeirização do 'fiado'"nos mercados de classe C e D, entre outros tantos que tangenciam a leitura puramente espacial do espaço da periferia nos dias de hoje. Este quadro mostra o quão significativas foram as mudanças no urbano e na periferia, dificultando a condensação em um conceito, um nome ou uma teoria.

Como se vê, o espaço da expansão urbana traduzido pelo conceito de periferia na metrópole paulistana se complexizou.

Possivelmente estes conceitos podem ser extrapolados para a macrometrópole paulista, no entanto, no que tange outras cidades não-metropolitanas parecem não ter ganhado a conotação de hiperperiferias. Embora não seja possível generalizar, parecem ainda repetir padrões periféricos dos anos 1970, estando mais influenciados por parâmetros de ocupação que sinalizam para possíveis regularizações, que respeitam a normatização do parcelamento do solo. Ainda que, as situações de risco tenham visitado com mais frequência os noticiários pelo interior do Estado de São Paulo, estas estão associadas não apenas às ocupações com padrões periféricos, mas também à forma como as cidades ocuparam o território, às margens dos rios principais, e afetam as diversas ocupações que se dão nas áreas de risco. O risco, portanto, não é apenas um aspecto associado à pobreza e também associado ao terreno onde o urbano se localiza e à sua geomorfologia.

URBANIZAÇÃO DISPERSA

Novos conceitos também são atribuídos por Reis (2006) às mudanças no processo de urbanização no país, a partir do estudo da macrometópole paulistana formada pela

[38] Considerando o conjunto de 2,1 milhões de pessoas que passaram a residir na fronteira entre 1991 e 2000, um total de 703 mil (33%) vieram de outras unidades da federação nos últimos 10 anos, sendo que 521 mil (25%) vieram do Nordeste. Além disso, se forem considerados os dados sobre migração nos últimos 5 anos, é possível observar que o número de migrantes para a fronteira oriundos de municípios fora da região metropolitana (303 mil) é significativamente superior ao de oriundos de outros municípios da região (236 mil).

conturbação metropolitana envolvendo as regiões de Campinas, Baixada Santista, Vale do Paraíba e São Paulo criando situações de dispersão urbana, que define preliminarmente como sendo caracterizada:

> "- pelo esgarçamento crescente do tecido dos principais núcleos urbanos, em suas áreas periféricas;
> - pela formação de constelações ou nebulosas de núcleos urbanos e bairros isolados em meio ao campo, de diferentes dimensões, integrados em uma área metropolitana ou em um conjunto ou sistema de áreas metropolitanas;
> - pelas mudanças no transporte diário intrametropolitano de passageiros, que transformou as vias de transporte inter-regional, de tal modo que estas se tornaram grandes vias expressas inter e intrametropolitanas;
> - pela difusão ampla de modos metropolitanos de vida e de consumo, também estes dispersos pela área metropolitana ou pelo sistema de áreas metropolitanas, como ocorre em São Paulo" (Reis, 2006, p.13).

O que o autor chama de 'nebulosa de núcleos urbanos' viria ser uma dispersão de ocupações urbanas sobre o rural rumo à urbanização total, onde campo e cidade se fundirão em uma mesma estrutura, fragmentada e dispersa, de ocupação do solo. Hoje, os limites entre cidades são tênues e a imagem é de continuidade, na escala regional e de descontinuidade na escala urbana.

Reis faz, logo no início de seu trabalho sobre *urbanização dispersa*, uma distinção importante. Segundo ele:

> "Monte-Mór (2003) faz uso da expressão urbanização extensiva, para se referir a um processo mais amplo, isto é, a extensão do processo de urbanização a todos os quadrantes do país, como decorrência da modernização das formas de organização capitalista na segunda metade do século XX, extensão de suas áreas de atuação, redução dos modos de vida tradicionais e da população rural nas áreas atingidas e difusão dos modos de vida e de consumo burgueses e metropolitanos. A expressão urbanização extensiva é utilizada por este autor com um sentido diverso do que usamos adiante, para a urbanização dispersa. Todavia, os dois processos estão quase certamente relacionados" (Reis, 2006, p.15).

Como já comentado nesta tese, parece haver uma relação entre o processo de modernização das atividades no campo e as formas de crescimento urbano em extensão física no Estado de São Paulo, vivido especialmente em dois momentos: um primeiro da modernização conservadora, quando não se reestrutura o espaço agrário, mas há o foco no crescimento da economia e na associação de agricultura e indústria, entre 1945-1964 (Graziano da Silva, 1982); e um segundo, com a incorporação de certas culturas como *commodities*, cujo aumento em produtividade agroexportadora e modernização trarão uma atividade pouco empregadora e cada vez mais suscetível às oscilações do mercado internacional. Ambos os momentos viveram uma forte incorporação de áreas agrícolas, inicialmente por todo o Estado de São Paulo e posteriormente na direção do Centro-Oeste.

A análise das normas dos municípios do Estado de São Paulo elaborada no âmbito desta tese irá trazer aspectos relativos aos resultados urbanos das mudanças no espaço rural. E a maioria dos casos analisados onde a influência do rural é determinante aproxima-se dos conceitos de *urbanização extensiva*, uma vez que sua origem relaciona-se diretamente com mudanças na produção agrícola e industrial; e ainda não incorporam mudanças no setor terciário, nem tampouco integram-se em manchas metropolitanas.

É importante destacar que Reis diferencia seu conceito de urbanização dispersa de outras conceituações, também a partir da morfologia espacial resultante. Ao diferenciar da expressão 'difusão urbana' dada por Font *et al.* (2005), afirma que a ideia de difusão está associada a modos de vida que se difundem sobre o território anteriormente caracterizado por modos de vida rurais; enquanto que "'dispersão urbana' permite evidenciar as tendências à distribuição de pontos, em meio à áreas tipicamente rurais, em direção a uma certa homogeneização do território" (Reis, 2006, p.50-51). É com base na morfologia que Reis define o termo, alinhando-se com o que Indovina (2003) chama de 'território metropolitano', Portas (1993 *apud* Reis, 2006) de 'cidade entre cidades', ou Sieverts (2003 *apud* Reis, 2006) de 'cities without cities' [cidades sem cidades].

Difícil de conceituar, a urbanização que se dá sobre áreas rurais nos municípios no Estado de São Paulo, como será visto no próximo capítulo, é extremamente variada e, por vezes, pode ser associada ao que Nestor Goulart Reis denomina de 'urbanização dispersa', como é o caso de cidades como São José dos Campos, Sorocaba, que fazem parte da macrometrópole paulistana. Fica evidente a associação que o autor faz a uma morfologia macrometropolitana. No entanto, o que dizer sobre a dispersão urbana que pode ser identificada em municípios que são instâncias climáticas, balneárias ou turísticas? Ou sobre municípios que eram essencialmente rurais, suas culturas perderam importância e hoje sofrem a invasão de loteamentos de chácaras ou sítios de recreio, com padrões urbanos e muitas vezes servindo como primeira moradia?

Percebe-se que ainda há muito o que avançar em termos de conceituação associada à morfologia quando este espectro de estudo amplia-se para o Estado como um todo, e especialmente, envolve municípios onde as atividades rurais foram muito modificadas; ou o oposto, quando envolve municípios onde nunca houve atividade agrícola exportadora.

A NOVA OCUPAÇÃO DA PERIFERIA: OS LOTEAMENTOS FECHADOS

A produção de loteamentos periféricos – informais e precários, ou mesmo, formais, com tipologia de condomínios fechados horizontais, ou através de grandes equipamentos ao longo de rodovias (shoppings, parques temáticos, etc.) – frequentemente configura o crescimento urbano através de conurbação ou de manchas urbanas dispersas pelo território regional.

Esta forma é encontrada não apenas no Brasil, mas em outros países na América Latina, através ofertas de tipologias formais como *country clubs*, *barrios cerrados*, *club de chácras*, *pueblos privados* em Buenos Aires (Vidal-Koppman, 2005); *barrios cerrados* em Santiago do Chile (Cáceres & Sabatini, 2004); verdadeiras cidades dispersas como ilhas no território, como no México (Duhau and Giglia, 2008; Sheimbaun, 2010); ou os loteamentos fechados e condomínios horizontais, fenômeno que ganha impulso no Brasil, mesmo que desacompanhado de legislação que permita este fechamento (Freitas, 2008; Silva, 2010 [1982]).

Uma tipologia relativamente nova no país, um dos primeiros projetos que marca esta tipologia é Alphavile, no município de Barueri, lançado nos anos 1970, como um projeto de habitação nos moldes dos subúrbios norte-americanos, contendo uma área que seria industrial e uma parte residencial. A implantação do loteamento foi mais intensa nos anos 1980, principalmente da parte residencial e a previsão de loteamento industrial foi modificada, conforme ocorria sua implantação, para receber também atividades de serviços e comércio.

A expansão deste modelo dá-se predominanente nos anos 1990, a partir:

(a) do apelo da segurança, garantido pelo fechamento entre muros e investimentos em segurança patrimonial, controlando o acesso restrito. Em um raciocínio parecido com o de Singer (1980) que busca explicar a migração a partir da origem, e com o raciocínio de Fishman (1987) que explica a migração para os subúrbios ingleses a partir da repulsa das condições de salubridade e higiene das cidades da primeira indústria, a migração para loteamentos fechados dá-se a partir da 'sensação de medo' construída a partir do núcleo central da metrópole;

(b) das possibilidades abertas pelas melhorias rodoviárias, que estruturam a acessibilidade da gleba e permitem o movimento pendular centro-subúrbio, associadas ao transporte centrado no veículo individual;

(c) da busca da homogeneidade entre os moradores, em um padrão de comportamento típico das classes mais altas que procuram evitar externalidades negativas de vizinhança para, dentre outros, manter os preços da terra;

(d) da privatização das áreas públicas e diferenciais, e distinção que estes loteamentos oferecem de forma a possibilitar preços de lotes mais altos e construindo um 'modo de vida' com o qual as classes médias e altas têm identidade;

(e) da associação à proximidade de áreas verdes traduzida por uma ocupação pouco densa, ou pela proximidade de áreas protegidas;

(f) distinção espacial (Abramo, 2007); entre outros.

Loteamento em Hortolândia. Foto: Paula Freire Santoro, 24/10/2008.

Loteamento fechado Residencial Acapulco, em Catanduva. Foto: Paula Freire Santoro, 02/02/2007.

Loteamento em Hortolândia. Foto: Paula Freire Santoro, 24/10/2008.

Esta será uma nova forma de ocupação das periferias, inicialmente metropolitanas, e posteriormente, dos pólos regionais, atingindo hoje inclusive cidades muito pouco populosas no Estado de São Paulo. Inicialmente eram lançados visando a elite,

atualmente, já se popularizaram e são tipologias reproduzidas para famílias de diversas faixas de renda.

Inicialmente incrustrados em áreas rurais com boa acessibilidade, os loteamentos fechados não eram rodeados por situações de pobreza no seu entorno. Este fato surge mais recentemente, na macrometrópole paulistana, nos anos 2000, em um fenômeno onde a literatura urbana associa a moradia precária contígua construída a partir das relações de trabalho estabelecidas com os moradores do enclave. Este processo não é percebido apenas em áreas de expansão urbana, mas também em áreas onde riqueza e pobreza tem um alto grau de proximidade, como é o caso do Bairro do Morumbi, em São Paulo, por exemplo.

Tal fenômeno é menos sentido nas cidades pólos regionais. A pesquisa desta tese mostrou que é comum que as áreas de transição rural-urbanas dividam-se em áreas com loteamentos fechados, distantes das áreas que apresentam padrões periféricos de ocupação.

A lógica de ocupação da periferia metropolitana que tinha a terra barata no seu cerne, é trazida para estes empreendimentos que somam rentabilidades obtidas com a transformação rural-urbana, com rentabilidades associadas aos empreendimentos que possuem diferenciais, exclusividade, potencializando o negócio imobiliário. O mercado imobiliário procurou, para a implantação do modelo, a construção de um 'modo de vida' centrado no transporte individual, no consumo e na venda da garantia de uma moradia segura, onde seus direitos individuais e privados estariam sendo respeitados.

O Estado, por sua vez, desloca investimentos para estes empreendimentos, como é o caso de estruturas viárias metropolitanas que viabilizem a acessibilidade. Confundem-se, por vezes, os investimentos em vias, se objetivam melhorar o transporte de cargas ou criar novas acessibilidades dispersas para o uso residencial. Um claro exemplo nesta direção é o projeto do Rodoanel em São Paulo.

No âmbito da normatização do uso e ocupação do território, como veremos no próximo capítulo, flexibiliza a possibilidade de parcelar em área rural e possibilita a regularização do parcelamento.

O *boom* deste modelo encontra-se sob responsabilidade partilhada do Estado e empreendedores. Compete com o velho modelo periférico ou mesmo com a lógica tradicional de expansão de moradia para famílias com rendas mais baixas trasladando-se para áreas mais distantes dos núcleos urbanos.

A sobreposição de interesses sobre as áreas de expansão urbana tem provocado o que Hidalgo (2007) descreve como reserva de terras por parte dos empreendedores. Este afirma que os empreendedores já adquiriram grande parte das terras em áreas de transição rural-urbana em Santiago do Chile, reservando-as para ofertar com loteamentos fechados, fato que está dificultando a aquisição de solo por parte de outras classes ou mesmo para fazer habitação de interesse social.

> ''Tradicionalmente ubicada en las periferias de las ciudades chilenas, la vivienda social durante el siglo XX fue un motor de la expansión urbana. En los inicios del siglo XXI se entra a un nuevo estadio en lo que la localización de estos conjuntos se refiere y tiene relación con su construcción en comunas situadas en espacios periurbanos o rurubanos. Dicho en otras palabras, en las áreas metropolitanas de Chile las viviendas sociales ya no tienen posibilidades de construirse en el límite de la mancha urbana sino que se levantan en espacios distantes de la frontera edificada de la ciudad, tanto en el medio rural como en las ciudades menores existentes en los confines de las grandes conurbaciones" (Hidalgo, 2007, p.58).

A principal consequência desta nova ocupação será o aumento dos preços dos terrenos, dificultando ainda mais o acesso das classes sociais mais empobrecidas.

Competição por terra, aumento da rentabilidade na mudança do solo rural para urbano, investimentos públicos em acessibilidade sinalizam mais uma vez para as mudanças no padrão de ocupação das áreas de transição rural-urbanas, principalmente em cidades onde há mercado consumidor e poder aquisitivo para adquirir lotes nesta tipologia. É o caso do Estado de São Paulo.

O PLANEJAMENTO URBANO ESTRATÉGICO

No mesmo período em que se complexiza a periferia, palco da pressão pelas diversas formas de uso do solo apresentadas acima sobre as áreas de transição rural-urbanas, no campo do planejamento do território, este procurava dar uma melhor resposta à nova fase de capitalismo sob a égide da predominância do terciário. Quanto menos restritivas as normas e mais incentivos o Estado ofertasse, maiores as possibilidades da cidade entrar na rede internacional de cidades, tornando-a atraente para o capital estrangeiro.

Neste contexto, o planejamento urbano estratégico possibilita o que Arantes (2001) chama de 'gentrificação estratégica' legitimada por processos onde o tema da cultura estava no motor das mudanças a serem promovidas.

Intervenções urbanas em áreas de expansão não entram na pauta da 'revitalização' ou 'requalificação' urbana, processos que acontecem predominantemente em áreas centrais através de processos de destruição/construção acompanhados de outros de gentrificação.

Os planos gerais promovidos pelo período do BNH, para regulamentar usos do solo urbano, haviam caído em descrédito e a ideia de flexibilização e liberação da ação do mercado, acompanhados de questionamentos das políticas keynesianas e do Estado de Bem-estar, traduzidas pela retirada do Estado como agente principal do desenvolvimento urbano, eram importadas da agenda internacional (ver Hall, 1996, p.355). Nas áreas mais centrais, para receber políticas de regeneração urbana, as normas e possibilidades de edificar deveriam ser flexíveis.

No campo regional, estava aberta a competição entre cidades que irá marcar os anos 1990 no país, através da competição fiscal e das isenções de impostos e doações de terrenos para atrair a migração das atividades produtivas ou comerciais, promovendo o crescimento econômico.

O debate sobre controlar ou não o crescimento urbano, por sua vez, ganhava novos contornos. A discussão sobre a necessidade de se ter cidades mais compactas era disseminado pelo discurso ambientalista em prol do desenvolvimento sustentável. Medidas como taxar estacionamentos para mudar o modo de transporte, construir parques, entraram na agenda da sustentabilidade urbana. No entanto, na contra-mão desta concepção estava a mudança na estrutura das famílias, menos numerosas e exigindo mais casas. Ter o entorno das áreas urbanas mais preservado também entrava nesta pauta, sugerindo usos para áreas de transição rural-urbanas diferentes do da atividade agroexportadora ou de outros usos urbanos.

Internacionalmente, Hall (1996, p.425) afirma que foi um período onde os planejadores migraram de projetos de grandes conjuntos e áreas precárias; para projetos de renovação urbana, onde o urbanismo tem um papel secundário, enquanto que o marketing urbano e a gestão empresarial tomam o seu lugar.

No Brasil, os urbanistas foram muito críticos às novas formas de intervenção urbana a partir de projetos de regeneração urbana com gentrificação e, de uma certa forma, viram-se em um não-lugar no mercado de trabalho: diminuía a produção de habitação de interesse social e projetos urbanos não entravam no lugar. Este deslocamento terá consequências no campo do urbanismo que é a falta de trabalhos que projetem a escala local, projetos urbanos. A construção da cidade dava-se ao largo da atividade do planejador, deslocado de seu campo de atuação.

Em especial, sobre as áreas de expansão urbana, estas não foram objeto de projetos urbanos nem nos anos 1970 com raras exceções, geralmente associadas ao desenho do parcelamento do solo no caso de conjuntos habitacionais de interesse social. A drástica diminuição dos recursos para habitação também levou consigo a oportunidade de se fazer desenhos urbanos a partir do interesse público e traduzido em projetos urbanos.

O processo de aprovação do Estatuto da Cidade trouxe novos ares para o planejamento e muitas expectativas sobre seus resultados.

NOVAS LEIS E INSTITUIÇÕES: ESTATUTO DA CIDADE, MINISTÉRIO DAS CIDADES

Dentre os inegáveis avanços em termos institucionais da década de 2000 houve a criação do Ministério das Cidades (2003), a realização das Conferências das Cidades (2003, 2005 e 2007), a criação e composição do Conselho das Cidades (2004), do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. Em termos de regulação, envolveu a aprovação do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/01), a instauração do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (2005) e sua regulamentação (2006)[39].

Os anos 1990 foram um período de pressão pela aprovação de uma regulamentação do capítulo de política urbana da Constituição, que deu-se através de projetos de lei que originaram o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) e a Medida Provisória nº 2.220/2001, aprovados em um processo rápido, que superou as rejeições emergidas do processo legislativo e aprovou por unanimidade uma lei considerada capaz de municiar a reforma urbana em muitos de seus propósitos (Bassul, 2005).

Em 2003, a criação de um Ministério específico para o desenvolvimento urbano que articulava secretarias nos temas habitação, saneamento, mobilidade e transporte e programas urbanos, sinalizava um passo importante para a integração de políticas até então tidas essencialmente como setoriais. A criação do Ministério também significou uma vitória do campo da Reforma Urbana com a retomada da agenda urbana nacional e a instauração de instâncias participativas que contam com a participação dos movimentos sociais, entidades de classe, sociedade civil organizada, onde os processos decisórios deveriam ser tomados.

Em 2003 foi realizada a 1ª Conferência Nacional das Cidades, processo participativo envolvendo os mais variados segmentos do setor público, empresarial e da sociedade civil, com destaque para os movimentos de luta por moradia. A Conferência Nacional foi precedida por conferências municipais e estaduais, resultando na eleição do Conselho Nacional das Cidades, com expressiva participação de movimentos sociais[40]. O

[39] Em 2004 dá-se a criação do Sistema Nacional de Habitação – SHNIS e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS (Lei Federal nº 11.124/2004) e, junto com estas institucionalidades, o reconhecimento das cooperativas e associações como agentes promotores de habitação e participação da sociedade civil e movimentos sociais através do Conselho do FNHIS e do planejamento dos projetos.

[40] Outras conferências aconteceram de dois em dois anos: a 2ª Conferência em novembro e dezembro de 2005; a 3ª Conferência em novembro de 2007; e em julho de 2010 a 4ª Conferência das Cidades, cujo

Conselho, empossado em 2004, aprovou as propostas de políticas nacionais, elaborou resoluções, acompanhou o processo dos planos diretores participativos, foi muito ativo, animado pela inovação deste espaço e potencialidade do processo democrático.

Este ânimo se esvaiu logo, com mudanças políticas internas ao Ministério e ainda há muitos desafios a serem enfrentados para a instauração de processos democráticos no país.

Em relação às conferências, embora tenham continuado e sido realizadas, um dos desafios diz respeito ao não envolvimento de diversos Estados na realização deste processo, como é o caso, por exemplo, do Estado de São Paulo, cujas conferências estaduais foram realizadas a partir da pressão dos participantes das conferências municipais e não foram empoderadas pelo governo, que também não criou o Conselho Estadual das Cidades.

Outro desafio dá-se no próprio processo participativo. Já é difícil mobilizar eleitos no país inteiro para encontros de quatro dias em Brasília, processo custoso que deve envolver uma metodologia que efetivamente promova discussões sobre o conteúdo das plataformas resultantes destes encontros. A 4ª Conferência mostrou plenárias esvaziadas e grandes articulações prévias visando prioritariamente a eleição de conselheiros e em segundo lugar a discussão dos conteúdos. Isso se dá, principalmente, pelo fato dos conteúdos das conferências anteriores terem sido pouco utilizados na concepção das políticas propostas pelos governos federais ou estaduais.

Esta questão também aparece no conteúdo debatido junto ao Conselho Nacional das Cidades, que reclama a deliberação de políticas relevantes ao país, como por exemplo, a aprovação e discussão do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC ou do Programa Minha Casa Minha Vida, pauta importante da política que não foi concebida neste âmbito participativo.

CONTEÚDO: A AGENDA DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E DOS PLANOS DIRETORES

Na agenda do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/01) estavam alguns temas principais, como o planejamento do município e a regularização fundiária. A implementação de processos democráticos e o fortalecimento dos municípios, temas de forte influência do processo constituinte e se refletem no conteúdo da Lei. O Estatuto da Cidade reforça a ideia de descentralização municipal e delega aos municípios o dever de elaborarem seu plano diretor envolvendo suas áreas urbanas e rurais. Sendo o plano diretor o principal instrumento da política urbana, a gestão democrática dar-se-ia na sua construção, gestão e monitoramento, e para isso, estabelece princípios, diretrizes e instrumentos associados a esse processo.

O Ministério das Cidades, na primeira gestão do governo Lula, estruturou-se de forma a garantir financiamento, materiais explicativos e capacitação técnica em torno de uma campanha de mobilização para que os municípios cumprissem a necessidade de fazerem planos diretores imposta pelo Estatuto da Cidade, que estabeleceu o prazo de cinco anos para que municípios com mais de vinte mil habitantes fizessem ou revisassem seus planos à luz do Estatuto, até outubro de 2006[41]. Foram anos de aquecimento da

conselho eleito ainda foi empossado em 2011. O tema central foi a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU.

[41] Segundo do Estatuto, o plano diretor é obrigatório para os municípios que: têm mais de 20 mil habitantes; fazem parte de regiões metropolitanas; são turísticos; ou têm grandes obras que colocam o meio ambiente em risco ou que mudam muito a região, como aeroportos, rodovias, barragens e hidrelétricas (ver art. 41).

atividade planejadora, de formação técnica e de troca de conhecimentos acerca das possibilidades propostas pela lei federal. Também houve estímulo, não apenas aos municípios obrigados a fazer planos, e sim à todos os municípios que quisessem planejar o seu futuro, reconhecendo os direitos, princípios, e definindo quando uma propriedade ou uma cidade está cumprindo sua função social.

Como resultado, segundo a Pesquisa MUNIC do IBGE elaborada em 2008, 1.878 municípios tinham planos diretores. Entre os municípios que estavam obrigados a elaborar planos neste prazo, apenas 319 não o fizeram (19% do total). Estima-se que parte dos que não tinham planos o fizeram nos anos posteriores, com receio de serem punidos em processos que poderiam culminar em improbidade administrativa (Santoro & Cymbalista, 2009). É difícil fazer uma avaliação da construção destes planos diretores – sabe-se que instaurar processos participativos no bojo de uma história de sociedade pouco democrática é um desafio a ser enfrentado a longo prazo – além disso, pouco tempo se passou para aferir resultados construídos da implementação destes.

Outra agenda do período diz respeito ao tema da regularização fundiária. O Estatuto da Cidade, e a Medida Provisória que o acompanhou, trazem inovações ao criar instrumentos de reconhecimento da ocupação precária e irregular, realidade que atinge entre 30% e 50% da população urbana brasileira e se apresenta sob diversas formas – favelas, cortiços, loteamentos clandestinos e irregulares, conjuntos habitacionais ocupados, casas sem "habite-se", etc. –, prevendo instrumentos para a regularização urbanística e jurídica.

Políticas de regularização fundiária foram disseminadas por toda a América Latina no bojo de um discurso apoiado na teoria neoliberal do economista peruano Hernando de Soto (2000). O autor defende que a legalização da posse é uma alavanca para o desenvolvimento pois estimula acesso destas parcelas excluídas do mercado econômico. Seu discurso embasa processos de regularização em massa, envolvendo regularização jurídica, para que os proprietários tenham título e possam entrar no mercado econômico, utilizando-os como garantia de financiamentos, entre outros. No Brasil o autor e suas ideias não foram muito disseminadas (inclusive foram muito criticadas), e o reconhecimento da regularização é associado a intervenções urbanísticas qualificadoras – com abertura de vias, melhoria de serviços públicos, estruturas de apoio comunitário, etc. – nos processos de regularização, que incluam, se necessário, uma parcela de remoção (Fernandes, 2011; Alfonsin, 1997).

De toda forma, novos instrumentos sugiram no país, especialmente: a Constituição Federal de 1988, através do artigo 183 de política urbana já traz a figura da Usucapião Especial Urbana[42], a Concessão de Uso Especial para Moradia[43] que, embora tenha sido retirada do conteúdo do Estatuto da Cidade, foi publicada simultaneamente em uma medida provisória (Medida Provisória nº 2.220/2001). Estes instrumentos surgem décadas depois de um processo já iniciado nas grandes cidades e metrópoles de projetos de urbanização de favelas, que constituiu um saber técnico inovador e significou uma mudança no âmbito das intervenções habitacionais privilegiando a manutenção da

[42] Antes do Estatuto da Cidade a Usucapião só poderia ser individual mas agora pode ser coletiva, ou seja, as famílias que ocupam o terreno podem entrar juntas na justiça.

[43] A Concessão de Uso Especial para Moradia é um importante instrumento que reconhece o direito à posse dos ocupantes de terreno ou imóvel público. É um instrumento inovador pois é discricionária, isto é, não depende da vontade da prefeitura, pode ser solicitada pelo ocupante ao órgão público proprietário oficialmente, desde que venha acompanhada de identificação da área pública, da inexistência de oposição à posse e descrição da área. Depois de um ano, se o órgão não tiver passado a propriedade aos moradores, eles podem lutar na justiça comum.

população em áreas mais centrais em detrimento da política de grandes conjuntos habitacionais, preconizada nos anos 1960 e 1970.

Os planos diretores ganham importância neste contexto pois defende-se que as Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS sejam marcadas no zoneamento do plano com o objetivo de fazer regularização fundiária e também, sobre áreas vazias ou subutilizadas, de forma a garantir oferta de terra urbanizada para a construção prioritariamente de habitação de interesse social.

Também a Lei Federal de Parcelamento do Solo sofre mudanças em prol de processos de regularização (Lei Federal nº 9.7857/99) criando o parcelamento de urbanização específica ou em zonas de interesse social, cuja quantidade de infraestrutura básica a ser implantada é menor que a de parcelamentos do solo comuns: basta ter vias de circulação, alguma forma de escoamento das águas pluviais, rede para o abastecimento de água potável e soluções para esgotamento sanitário e energia elétrica domiciliar (ou seja, não é necessário ter rede). Este é um importante marco da flexibilização das regras de parcelamento do solo em prol de habitação de interesse social, comentado mais para a frente neste texto no contexto de aumento do financiamento habitacional no Estado de São Paulo, na década de 1980.

Em termos de resultados, uma avaliação feita em 2009 mostrou que 120 projetos de regularização foram feitos com apoio do Governo Federal (Carvalho e Campos Gouveia, 2009 *apud* Fernandes, 2011) e Fernandes comenta que já há casos que mostram que, embora a regularização tenha caminhado, a população de pessoas nas favelas continua a mesma. Este é um sinal de que a informalidade continua dentro das áreas regularizadas.

SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

Mesmo com planos diretores sendo elaborados, com instrumentos como ZEIS e outros de regularização disponíveis, existem lacunas em prol da garantia do direito à moradia. Uma delas especialmente refere-se à estruturação de um Sistema de Desenvolvimento Urbano, acompanhado por um Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. Em 2005, após 13 anos da proposta de Projeto de Lei nº 2.170, é aprovado o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS, através da Lei Federal nº 11.124/2005.

O SNHIS compõe-se de uma instância central de coordenação, gestão e controle, representada pelo Ministério das Cidades, pelo Conselho Gestor do FNHIS, por agentes financeiros – os recursos são geridos pela Caixa Econômica Federal – e por órgãos e agentes descentralizados que tem que aderir ao Sistema. Suas ações objetivam promover habitação para a população com rendimentos de até três salários mínimos, que compõe grande parte do déficit habitacional do país. O Conselho do FNHIS é composto por movimentos sociais, entidades de classe, universidades, compondo uma gama de atores da sociedade civil[44]. Esse desenho espelha a estrutura institucional e financeira montada no âmbito federal e permitiria a obtenção de recursos do FNHIS.

Recente pesquisa realizada no âmbito do Relatório das Cidades Brasileiras (2010) mostrou, a partir da Pesquisa MUNIC do IBGE, que entre os anos 2001 e 2008 houve

[44] A adesão ao SNHIS por Estados e municípios é voluntária e se dá a partir da assinatura do termo de adesão, por meio do qual eles se comprometem a constituir fundos de natureza contábil para habitação de interesse social e a elaborar um plano de habitação. Até 2009, 244 municípios não aderiam ao SNHIS, sendo 82,1% destes municípios com população de até 20 mil habitantes e 17,9% municípios com mais de 20 mil habitantes ou integrantes de regiões metropolitanas.

uma forte estruturação em torno da expectativa de fazer parte do SNHIS e receber recursos, apresentada pelo avanço na criação de órgãos, conselhos e fundos de habitação[45]. Esta estruturação sinaliza uma expectativa por recursos que ainda não ocorreu pois as transferências fundo a fundo ainda não aconteceram, ficando os recursos do FNHIS, assim como os dos demais programas, sujeitos a apresentação e aprovação de propostas junto à Caixa e Ministério das Cidades. Mostra-se, portanto, um processo inconcluso de implementação do sistema, mas que efetivamente parece ter gerado conseqüências importantes em termos de estruturação da gestão.

Importante ainda lembrar que, além dos recursos do Fundo, o SNHIS atua com recursos de diversos fundos públicos ou de gestão pública como o Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT e Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS.

Recentemente, o Programa Minha Casa Minha Vida alocou recursos para habitação e estabeleceu metas relativas à construção de um milhão de moradias, destas 400 mil destinadas a famílias com renda familiar entre zero e três salários mínimos. Para isso, destinou pouco mais de um bilhão de reais a serem investidos, sendo que destes, o maior volume de recursos está destinado para a produção privada de habitação através de empreendimentos privados ou de recursos para o beneficiário final, e um volume menor para entidades, através do FNHIS, menos de 10% do recurso total investido[46].

Percebe-se pelos números, que a estruturação de repasse de recursos à esfera local possui valores muito menores que os recursos para os projetos do governo federal, como por exemplo, para o Plano de Aceleração do Crescimento – PAC. Novamente observa-se uma estratégia de descentralização, pauta da municipalização, ao mesmo tempo que há uma reconcentração de recursos de financiamento na esfera federal.

GESTÃO METROPOLITANA

Embora não tenha chegado a uma proposta concreta e implementada, o Governo Federal, nos anos 2003 e 2004, construiu uma cooperação interministerial que envolveu o Ministério das Cidades, o Ministério da Integração Nacional e a Subchefia de Assuntos Federativos da Secretaria de Coordenação Política e Assuntos Institucionais da Presidência da República, que mobilizou um conjunto de atores em torno da produção de um diagnóstico amplo sobre a questão metropolitana brasileira. Este trabalho estava articulado com um retrato da Rede Urbana Brasileira, que muito colaborou para análises urbanas posteriores.

Os estudos apontaram um cenário de vácuo institucional, caracterizado pela inexistência de uma gestão metropolitana ou de outros arranjos regionais. O debate serviu, dentre outros, para retomar a discussão sobre a regulamentação do chamado artigo 241 da

[45] Segundo a pesquisa, cerca de 1.749 municípios, pouco mais que 30% dos municípios do país, afirmaram possuir órgão de habitação em 2001, e em 2008 este número ampliou-se para 3.914, cerca de 70% dos municípios brasileiros. Em 2001, apenas 628 municípios possuíam conselho de habitação e em 2008 este número subiu para 1.708. Apenas 258 municípios em 2001 afirmavam possuir fundo de habitação, o que em 2008 subiu para 1.722 municípios.

[46] De acordo com o Relatório de Gestão 2009 do FNHIS, foram abertas inscrições para elaboração de Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS), com 20 milhões de reais em recursos; Produção Social da Moradia (PSM), com 50 milhões de reais; Assistência Técnica (AT), com 20 milhões de reais; e Urbanização e Assentamentos Precários (UAP) e produção de Habitação de Interesse Social, sendo este último realizado apenas através de emendas parlamentares, não inseridos no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Este último envolveu recursos da ordem de: Setor Habitação, somando 1,2 bilhões de reais, sendo que destes, 40% seriam destinados à complementar projeto do PAC Urbanização de Favelas, 40% para novos projetos e 7% para projetos do FNHIS priorizados pelos conselhos gestores locais dos fundos de habitação de interesse social.

CF/88 referente ao fortalecimento jurídico dos instrumentos de cooperação intermunicipal, e impulsionar a aprovação da Lei Federal nº 11.107/2005, lei federal que dispõe sobre as normas gerais de criação e funcionamento dos consórcios públicos, criou as bases para uma cooperação inter-federativa inovadora entre os entes federativos e fortaleceu a figura do consórcio intermunicipal.

Apesar da criação da lei, poucos municípios têm agido em cooperação e o tema metropolitano permanece ainda à margem: não existe um programa nacional de desenvolvimento para melhoria da gestão, da organização e do financiamento destas regiões no país, concentradoras de população e de desafios urbano-ambientais impostos pelo crescimento urbano em expansão horizontal.

UM FÔLEGO: PRIMEIRA GESTÃO LULA

Em síntese, o período entre 2003 e 2007, primeira gestão do Governo Lula, apresentou-se como esperançoso de um novo projeto urbano, construído através de uma agenda democrática (envolvendo democracia direta e indireta), retomando a agenda de planejamento do território, investigando as mudanças na rede urbana brasileira, redesenhando uma política para as cidades com o objetivo de envolver, em uma política conjunta, as diversas setoriais, reunidas no Ministério das Cidades. Este período colaborou para a implementação da agenda urbana proposta pelo Estatuto da Cidade que envolveu a elaboração de planos diretores municipais, o desenho de uma política habitacional que envolvesse a regularização urbanística e jurídica, e a criação e utilização dos instrumentos de participação democrática como conselhos, conferências, entre outros que estruturariam a política. A criação do SNHIS e FNHIS também são vitórias na direção do estabelecimento de um Sistema cujo objetivo principal é a garantia do direito à moradia para a população mais pobre.

Estes avanços foram mais significativos na primeira gestão, pois nas gestões federais seguintes, o Ministério das Cidades foi objeto de acordos políticos para garantir a permanência e a reeleição do Partido dos Trabalhadores, desestruturando o desenho inicial da política e retirando importantes gestores e articuladores do pensamento urbano no país de seus quadros.

2.5 | PRESSÕES QUE COMPÕE UM QUADRO DE AUMENTO DO INVESTIMENTO NO MERCADO IMOBILIÁRIO

Esta retomada histórica procurou dar subsídios para a exploração de alguns temas que pressionam pela utilização do solo rural e urbano em todo o país e cuja pressão, face à política e momento atual, não tende a diminuir. Parecemos rumar no sentido contrário da preservação, da prevenção e dos ritmos mais lentos de desenvolvimento, com sérios reflexos na ocupação do território.

Há um quadro de radicalização do capitalismo, tanto no campo urbano, através do desenvolvimento imobiliário; quanto no campo rural, através do desenvolvimento agrícola exportador. Em especial, assistimos a uma crescente flexibilização, desregulação, privatização e liberalização dos mercados, ações propiciadas pelos governos cujos reflexos no território são a expansão urbana acompanhada de má utilização dos espaços urbanos existentes; expansão da agricultura para exportação de forma predadora e muitas vezes poluidora; e desmonte ou cooptação das estruturas

participativas e democráticas, a exemplo de alguns conselhos de políticos públicos ou a saída de relevantes financiamentos para ONGs envolvidas com o tema da pobreza.

RADICALIZAÇÃO DO CAPITALISMO IMOBILIÁRIO URBANO

As dinâmicas econômicas das últimas décadas no mundo têm promovido mudanças significativas na organização e no funcionamento do urbano. Dentre elas, o aumento do investimento nas atividades imobiliárias põe em destaque o território como ator e exacerba a mercantilização do desenvolvimento urbano (Mattos, 2007).

Estas dinâmicas refletem a política econômica capitalista que produz, reproduz e reconfigura o espaço (Harvey, 2005). Para Harvey, as formas contemporâneas de globalização e de organização do território não são nada mais que outro circuito do capitalismo que se dá, acompanhado de inovações nos sistemas de transporte e comunicações, e que reestrutura geograficamente a atividade capitalista no planeta. Atividades de desindustrialização em um lugar e reindustrialização em outro são exemplos nesta direção.

Se as dinâmicas econômicas sempre (re)estruturaram o espaço, o que diferencia o momento atual é o alcance destas, que alguns autores até chamam de nova ou terceira revolução urbana (Ascher, 2001; Soja, 2000). Tamanho alcance é possibilitado, dentre outras, pelo forte estímulo das políticas de desregulação, privatização e liberação dos mercados que marcaram os anos 1990; e pelo aumento de oferta de capital que migra das atividades produtivas (Oliveira, 2003), que alimenta a financeirização da economia mundial, e possibilita investimentos em terra e imóveis (Mattos, 2007).

Estas novas dinâmicas econômicas refletem-se no território seja ele rural ou urbano, em suas diversas escalas, não apenas global, mas também estadual, regional e intra-urbana, mas dão-se principalmente sobre as metrópoles. O discurso que constrói a ideia de que a oferta de capital tem alimentado a financeirização do negócio imobiliário que, capitalizado, tem transformado significativamente o urbano, pouco se aplica às cidades que são pólos regionais, que dirá no que tange as cidades menos populosas do Estado de São Paulo. Por hora, pode-se afirmar que a política habitacional dos anos 2000 têm seguido padrões velhos conhecidos do mercado imobiliário, com um acréscimo: algumas empresas de caráter metropolitano abriram seu capital e, além de conseguirem recursos para formar um banco de terras, precisavam cumprir metas previstas nesta abertura de capital e novamente, retomaram a máquina de crescimento para criar consenso em torno de que crescer é bom.

No campo dos loteamentos urbanos, estas empresas compraram terra em municípios macrometropolitanos paulistas e em cidades pólos regionais. Os braços de habitação popular já começam a entrar nos municípios menores do Estado de São Paulo, em tipologia que combina lote + casa. Como poderá ser observado no estudo de caso do município de Catanduva, nenhum dos loteamentos aprovados nesta última década de 2000 combina lote + casa.

Estes municípios permanecem com as lógicas imobiliárias do capitalismo do período industrial, coadunando com o colúbio pró-crescimento urbano em extensão e são influenciados pelas oscilações das políticas agrícolas. Seu produto é o lote. Muito recentemente começaram a associar-se a financeiras para que os lotes possam ser vendidos à prestação e poucos anos atrás começaram, em casos ainda excepcionais, a buscar recursos em fundos de investimento privados.

No entanto, sua estratégia é a mesma dos empreendedores 'financeirizados' no que tange o tema da terra: expansão urbana sobre áreas rurais aproveitando-se dos baixos preços e, sempre que possível e que a demanda permitir, optar por loteamentos de padrões mais altos para garantir rentabilidades associadas à esta tipologia, que se somam às rentabilidades da mudança de uso do solo rural-urbano.

Para viabilizar mudanças no espaço urbano, coincidem as estratégias do mercado imobiliário para o crescimento em extensão urbana, colaborando para uma estrutura difusa de cidade; uma baixa resistência na mudança de uso rural para urbano que vê nos usos urbanos uma maior rentabilidade; e ambos parecem estar acompanhados por uma forte permissividade do planejamento das cidades sobre as possibilidades de expansão urbana, desassociada muitas vezes com o crescimento demográfico. Esta combinação sugere que o destino de crescimento de nossas cidades seja crescer em extensão através da abertura de loteamentos em áreas de transição rural-urbana, sejam elas conurbadas com o tecido urbano (periféricas) ou desconectadas e suburbanas.

BAIXA RESISTÊNCIA DE MUDANÇA DE USO RURAL PARA URBANO E LOTEAMENTOS FECHADOS

A forma como a dinâmica imobiliária se expressa na escala intra-urbana relaciona-se fortemente com as estratégias dos agentes dos mercados de solo urbano. Segundo Abramo (2009)[47] são principalmente duas as suas estratégias: a busca da economia da proximidade, que traz soluções de estrutura compacta às cidades; e da redução de custos, que não raramente reflete-se na implantação de uma estrutura difusa nas cidades.

A produção de loteamentos periféricos, como já comentado, frequentemente configura o crescimento urbano através de conurbação ou de manchas urbanas dispersas pelo território regional. Ganha impulso nas grandes e médias cidades a implantação de loteamentos fechados e condomínios horizontais.

Diversos autores latino-americanos colocam a década de 1980 como marco de um rompimento com a morfologia do padrão tradicional de segregação (centro-periferia) promovendo uma dispersão desconhecida até então, cuja morfologia abriga não apenas para alta, mas outras rendas familiares, desde que haja disponibilidade de terras para se urbanizar.

Ampliar este mercado imobiliário envolve, portanto disponibilizar terras, através de ações públicas como aumento do perímetro urbanizável; manter as políticas e planos que, por muito tempo, evitaram tratar do tema da expansão urbana ou regular o crescimento urbano horizontal; liberar áreas que eram objeto de restrições à ocupação ou adensamento, como é o caso de áreas com restrições ambientais.

Neste processo de transição de uso rural para urbano há uma grande valorização da terra que beneficia proprietários, que mantém altas rentabilidades e a possibilidade de especular com a terra; geralmente onerando a gestão pública que tem que ampliar serviços e oferta de equipamentos sociais, nem sempre produzindo espaços justos, com mesclas sociais e com qualidade urbano-ambiental. E, principalmente, raramente está voltado para atender as necessidades urbanas e habitacionais da população, ou mesmo processos de crescimento populacional (Santoro & Bonduki, 2009). Mesmo

[47] No estudo mercado imobiliário, um dos autores que se debruça sobre as estratégias dos atores urbanizadores e a morfologia resultante destas é Pedro Abramo (2007 e 2009), que afirma que as cidades latino-americanas possuem "uma estrutura "híbrida", ao mesmo tempo compacta e difusa, produzida pelo mercado informal e formal que, por razões vinculadas às suas próprias lógicas de funcionamento, produzem a cidade "COM-FUSA".

reconhecendo o ônus público da opção de crescer de forma dispersa, as políticas de flexibilização têm acontecido, sem medir as conseqüências para o urbano.

As resistências a este crescimento expressam-se no discurso dos ambientalistas e da reforma urbana, alinhados, procurando ocupar bem os espaços já infraestruturados e proteger o meio ambiente que ainda está preservado.

Mas mais forte que as resistências está o consenso construído de que "crescer é desenvolver-se", a qualquer custo. Neste discurso está uma vasta população que deseja ter uma casa própria, um carro, que valoriza padrões das classes mais altas, frequentemente associados à desperdícios e a um consumo pouco responsável. Há uma repulsa generalizada, por exemplo, à utilização do transporte público no país, face à sua imagem depreciada, fenômeno muito menos freqüente na Europa, onde os transportes públicos têm melhor qualidade. Mudar a cultura de consumo de espaço também é um grande desafio na direção de se opor à esse modelo de crescimento.

O contrário de "crescer é desenvolver-se" pode ser traduzido por "não crescer em termos urbanos significa uma estagnação da economia". Neste sentido, qualquer instrumento de preservação ambiental funcionaria como um *down size* da economia do município, geralmente associado a instrumentos injustos de planejamento do território e que devem ser evitados.

Paralelamente às opiniões em prol de uma corrente ou outra, o crescimento urbano horizontal segue acontecendo nas cidades brasileiras e latino-americanas; e ganha novas feições e novos atores, com interesses mais acirrados. Este novo cenário coloca o tema na pauta da agenda, trazendo a necessidade de refletirmos se é possível admitir que a expansão urbana aconteça, e, em caso positivo, se é possível fazê-la voltar-se: às necessidades habitacionais; que recupere para a coletividade a valorização da terra; e que produza espaços com boa qualidade urbano-ambiental.

Pretende-se aqui apenas destacar que, posicionar-se contra estas formas de crescimento, é posicionar-se contra um "consenso" construído por diversos atores – gestores, empreendedores e consumidores do espaço. Isso se dá no urbano, mas também no rural, que se deflagra mais claramente com a exploração agroexportadora. Este consenso tem relação com a lógica da rentabilidade na mudança de uso do solo rural urbano.

ESTRATÉGIAS DO MERCADO IMOBILIÁRIO QUE RESULTAM NO CRESCIMENTO EM EXTENSÃO URBANA

Segundo alguns autores, há uma combinação de atores que juntos, desejam que aconteça esta radical descentralização e espraiamento do urbano e do capital imobiliário na produção do que consideram "anti-cidades" (Fishman, 1998; Mumford, 1961).

O que aconteceu no Brasil nos anos 2000, e talvez com mais intensidade no Estado de São Paulo e "Sudeste expandido", é que existe uma combinação de estratégias que acelerou o crescimento das atividades imobiliárias, que envolvem:

- Recursos e fortalecimento da malha rodoviária, através da abertura e melhoria de vias e rodovias, geralmente baseadas em processos de exploração privada da operação destas. O Estado de São Paulo, para ficar em um exemplo, afirma que

90% da população do Estado está a menos de 5 km de uma rodovia pavimentada (Secretaria de Estado dos Transportes, 2010)[48];

- Política federal de estímulo aos fabricantes de automóvel e motocicletas com descontos em impostos para os produtores e ampliação do crédito aos compradores;

- Políticas ou ações de desregulação ou permissividade da regulação urbanística no espaço intra-urbano – permitindo construir mais, como em áreas de operações Urbanas Consorciadas etc. – e nas áreas de transição rural-urbanas, com a possibilidade de negociar e ampliar perímetros, com as enormes áreas de expansão urbana, entre outros. Políticas urbanas e planos diretores, quando não apenas liberam, têm estimulado o espraiamento urbano desassociado do crescimento populacional, e inclusive sobre algumas cidades onde ocorreu uma diminuição de população;

- Período de estabilização econômica e queda dos juros dos financiamentos;

- Política pública federal baseada nos princípios e estratégias de mercado para a habitação, com uma política de crédito para o mutuário final[49], acompanhado pelo aumento dos recursos empregados, flexibilização de critérios de renda familiar e prazos de pagamento exigidos para o financiamento de imóveis com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo - SBPE, responsável pelos recursos das cadernetas de poupança privadas;

- Estruturação dos incorporadores imobiliários a partir da abertura de capital de grandes grupos imobiliários do país que, estabeleceram metas de crescimento que, para serem viabilizadas, incorriam na necessidade de compra de terrenos, lançamentos mensais e aceleração da construção (padronização possibilitou esta aceleração). Além do grande volume de investimentos estrangeiros, que possibilitou o aumento de recursos das firmas de construção (criando uma alternativa ao crédito bancário), a política nacional de habitação colaborou para o cumprimento destas metas, através da destinação de recursos para financiamento habitacional;

- Estruturação das empresas imobiliárias preparando-se para a criação de uma espécie de "segunda linha" de empresas, voltada para o segmento econômico (imóveis com valores entre R$ 100 mil a R$ 200 mil) e para o segmento popular, baixa renda ou supereconômico (imóveis com valores abaixo de R$ 100 mil)[50]. Estas priorizaram o Estado de São Paulo, mas preferencialmente

[48] O site da Secretaria de Estado afirma que "a malha pavimentada do Estado de São Paulo tem um total de 35 mil km – sendo 22 mil estaduais, 1.050 federais e quase 12 mil de estradas vicinais pavimentadas. Segundo pesquisa da Confederação Nacional do Transporte (2007), São Paulo possui a melhor malha rodoviária do país. Dezoito das vinte melhores estradas brasileiras estão localizadas em território paulista". Retirado do site da SET em novembro de 2010:http://www.transportes.sp.gov.br/v20/infraestrutura_rodoviario.asp.

[49] Segundo Shimbo (2010, p.68), desde 1995 com o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) até a gestão atual do Presidente Lula (2003-2010).

[50] Shimbo (2009, p.10) lista as principais incorporadoras do segmento econômico que formam este grupo voltado para o segmento popular e/ou econômico (interessante notar que neste ano de 2010 já houve uma reestruturação destas: Fit Residencial, subsidiária da Gafisa; Living, subsidiária da Cyrela; Cytec+, da Cyrela e Concima, Cury e Tenun; CCDI/HM, da Camargo Correa; Tenda, da Gafisa; InPar, já atuava no segmento; MRV, exclusiva no segmento; Rodobens, "Terra Nova" é o carro-chefe da atuação no segmento; Rossi.

regiões distantes do município de São Paulo, com opções de transporte e infraestrutura urbana, e produção em maior escala. Os subsídios da política habitacional federal atual certamente estão colaborando para criar demanda por estes segmentos, estimulando o mercado;

- Compra de terrenos por todo o país, mas principalmente no Estado de São Paulo, por parte das grandes empresas imobiliárias. Segundo Shimbo (2009, p.15), a quantidade de terrenos obtidos informados em 2007 apresentam uma capacidade de implantação de 408.123 unidades residenciais, equivalendo a um VGV de aproximadamente 37 bilhões de reais. Claudia Serpa (1988) também apontou que a grande maioria das terras compradas no período de produção habitacional do BNH encontrava-se em áreas periféricas e muitas vezes sobre áreas urbanas descontínuas;

- Estruturação e maior envolvimento das instituições de crédito, investindo em crédito imobiliário, com baixos juros e aumento do prazo do financiamento;

- estratégias do governo estimulando, por exemplo, a construção de parques tecnológicos[51];

- e por fim, ao contrário do esperado, ainda é muito ausente a cooperação disciplinada e coordenação municipal das ações de urbanização.

Atualmente, dentre as políticas habitacionais propostas no Governo do Presidente Lula, o Programa Minha Casa, Minha Vida, apresentado em março de 2009 como programa prioritário do governo, envolveu uma considerável injeção de recursos para o mercado produzir habitação. Concebido em um contexto de mudanças macroeconômicas, deflagradas pela crise internacional de 2007, com rebatimentos no país, trouxe alterações no campo habitacional. Reavivou o modelo de produção de moradia com recursos federais para incentivar a produção privada para todas as faixas de renda e a compra de novas unidades habitacionais pelas famílias com renda mensal até 10 salários mínimos. No entanto, é fruto de uma conjuntura macroeconômica na qual o governo federal adotou uma série de medidas de estabilização da oferta de crédito, assim como medidas para evitar os efeitos da crise econômica internacional na nacional, através da rápida geração de empregos e crescimento econômico, além de fomentar o mercado de habitação no país.

O volume de recursos federais para habitação está voltado principalmente para financiar imóveis novos, financiando a incorporação, a empresa imobiliária. Para baixa renda, a valorização da terra é um dificultador de acesso, mesmo com o subsídio habitacional. A valorização da terra também explica a expansão das empresas em direção ao interior do Estado de São Paulo, onde os terrenos são mais baratos e o poder de compra dos habitantes é alto. Esta conjuntura estimula a expansão urbana sobre as cidades do interior de São Paulo, assim como para outras cidades que estão sofrendo processos semelhantes no país.

---

[51] De acordo com o site do governo do Estado de São Paulo: "Parques tecnológicos são empreendimentos para a promoção de ciência, tecnologia e inovação. São espaços que oferecem oportunidade para as empresas do Estado transformarem pesquisa em produto, aproximando os centros de conhecimento (universidades, centros de pesquisas e escolas) do setor produtivo (empresas em geral), tornando-as mais competitivas. O governo do Estado de São Paulo criou o Sistema Paulista de Parques Tecnológicos (SPTec), que dá apoio e suporte aos parques tecnológicos, com o objetivo de atrair investimentos e gerar novas empresas intensivas em conhecimento ou de base tecnológica, que promovam o desenvolvimento econômico do Estado". Retirado do site http://www.desenvolvimento.sp.gov.br/cti/parques/, em novembro de 2010.

Como conseqüência, vivemos tentativas de resistência frustrada das famílias que ocupam hoje áreas centrais precárias que têm sido freqüentemente ameaçados por contextos de grandes obras imobiliárias, ou grandes projetos urbanos, tais como os de Operações Urbanas em São Paulo, os das Olimpíadas e Copa do Mundo no Rio de Janeiro e outras capitais. Processos que demandam retirada de população e cuja relocação não tem sido garantida. Ao mesmo tempo, temos uma vasta e ampla possibilidade de regularização da terra e da moradia em áreas periféricas, menos interessantes ao mercado, geralmente associada a projetos de moradia nova com grandes construtoras.

Menor resistência se dá quando se discute a restrição à ocupação dispersa. O debate sobre a revisão do parcelamento do solo[52], travado na última década, é um exemplo nesta direção. Por um lado, temos os empreendedores e proprietários de terra, pressionando pela diminuição da infraestrutura básica exigidas nos parcelamentos e a regularização e/ou permissão de condomínios fechados; por outro, os movimentos sociais e da reforma urbana lutando pela obrigatoriedade de percentual de reserva de terra para Habitação de Interesse Social - HIS nos parcelamentos ou empreendimentos, com propostas de 15% ou 20% dos imóveis. Numa simplificação rasa, um acordo que poderia ser firmado consistiria em não se opor à novas formas de parcelamento que têm privatizado áreas públicas e fechado loteamentos, desde que parte das moradias fossem de interesse social.

Se, por um lado, o país aparenta pujança econômica – fortemente calcada na opção pela política urbano-habitacional federal –, assiste-se a uma intensificação da atividade privada imobiliária que acirra e provoca fortemente os que lutam pelo direito à cidade e garantia de acesso à terra em locais infraestruturados e na direção da superação de ineqüidades sociais. No entanto, não há um debate tão acirrado quando se trata de possibilidade de expansão urbana.

2.6 | O PONTO DE INFLEXÃO A PARTIR DOS ANOS 1980 NO ESTADO DE SÃO PAULO

Nos anos 1980, o Brasil vivenciou processos de alteração demográfica e de reversão do processo de concentração nas grandes cidades associados à desconcentração e alterações no processo produtivo industrial e ao surgimento de novas formas condominiais de urbanização. O Estado de São Paulo, como já citado, foi palco destes processos, especialmente por possuir uma rede de cidades com um número grande de pólos regionais de relevância econômica. Além disso, o alto poder aquisitivo de sua população tornou estes centros foco de interesse do mercado imobiliário em expansão.

É certo que os trabalhos que apontam o crescimento urbano vivido nos anos 1960 e 1970 como uma articulação de loteamento periférico + auto-construção + casa própria influenciaram a interpretação da evolução urbana dos centros regionais do Estado de São Paulo e de outras cidades, não integrantes das regiões metropolitanas paulistas, principalmente sobre as que exercem influência regional ou local. Essas cidades, entretanto, como afirma Feldman, não geraram suas próprias periferias extensivas e ocupam parcela diminuta do território municipal (Feldman, 2003), o que aponta para a

[52] Este debate está atualmente calmo pois houve a inclusão de parte das medidas de regularização fundiária, pauta dos movimentos sociais, na Medida Provisória que virou a lei do Programa Minha Casa Minha Vida, o que alterou a organização dos atores sociais neste debate.

necessidade de diferenciarmos as análises dos municípios considerando com a sua posição na rede de cidades[53].

Sem deixar de apresentar um quadro de expansão urbana baseado em loteamentos populares, as áreas de transição rural-urbanas destas cidades que não integram as regiões metropolitanas (espaço onde se dá a transformação de uso rural para urbano) têm sido palco de novas dinâmicas imobiliárias: pós anos 1980, como a expansão de loteamentos horizontais residenciais, distritos industriais e programas de uso múltiplo, estimulada por programas de financiamento habitacional, pelo baixo preço das terras periurbanas e por políticas de mobilidade baseadas nos veículos individuais e no rodoviarismo (Mattos, 2007; Reis, 2006); e nos anos 1990 e 2000, as oscilações no mercado agrícola rural no interior paulistano – ora valorizando, ora desvalorizando as culturas de cana e laranja – têm estimulado a mudança do solo rural para urbano através da abertura de novos loteamentos residenciais (Bonduki, 2009).

No campo da literatura urbana, por um lado, a interpretação da expansão urbana horizontal tem sido associada às mudanças demográficas pós anos 1980 no Brasil, com o crescimento da população urbana nas cidades dinâmicas; por outro, é associada às estratégias dos mercados imobiliários que estimulam o crescimento horizontal. Estes o fazem ora via mercado informal, que busca a economia de redução de custos, que se apresenta através da implantação da urbanização em uma estrutura difusa e dispersa; ora via mercado formal, que busca a inovação do produto imobiliário ofertado pelo mercado, como por exemplo, um condomínio horizontal fechado onde não há essa tipologia, ou exclusividade no lugar escolhido para um novo loteamento, como os loteamentos ditos "ecológicos", entre outros similares.

No campo da demografia, Martine (1994) resgata o crescimento populacional dos anos 1960 e 1970, e demonstra que a década de 1980 aponta para uma mudança significativa do padrão de urbanização brasileiro, com uma redução significativa do ímpeto da concentração populacional em grandes cidades, com declínio relevante da migração rural-urbana e interregional (Martine, 1994, p.43). Cunha & Baeninger (2007) afirmam que nos anos 1980 houve a intensificação da migração urbano-urbano e nos anos 1990, um maior número de deslocamentos migratórios interestaduais e reforçam que há uma relação entre a desconcentração econômica e os fluxos migratórios, oferecendo possíveis explicações para novos destinos migratórios e afirmando que o papel da metrópole como atratora populacional muda, face a desconcentração e crise do emprego metropolitano[54].

Demógrafos como George Martine, Cunha & Baeninger, alinham-se com economistas como Cano (1997), Azzoni (1989) e Negri (1996) e dissertam sobre processos de alteração do processo de concentração nas metrópoles e grandes cidades associado ao processo de industrialização pesada (expressão utilizada por Cano), mostrando a desconcentração relativa da indústria e da urbanização, principalmente nos aspectos de crescimento de sua população urbana. Defendem a tese de uma reversão da polarização das metrópoles na urbanização brasileira, interpretação que requer observação e que precisa ser tratada com cuidado sobretudo considerando que o padrão de crescimento

[53] Feldman (2003), ao iniciar uma inversão do olhar do planejamento sobre a metrópole, propõe no título de seu artigo que o planejamento se debruce sobre "cidades não-metropolitanas", que consistem nas grandes e médias cidades com importância econômica regional, pólos de rede de cidades, com crescente população e dinâmica econômica. Considerando que essas diferem-se entre si, procuraremos nesse artigo não utilizar esse termo "cidades não-metropolitanas" como um conceito de cidade, mas sim como uma forma de referenciarmos a essa outra mirada do planejamento urbano, desfocando das metrópoles.

[54] Em relação ao Estado de São Paulo, Gonçalves (1994) afirma que um novo patamar de configuração da rede urbana estaria em processo, envolvendo uma nova articulação interna às regiões paulistas e, por outro, podendo-se identificar, por um lado, novas relações entre elas e a metrópole.

das metrópoles é desigual e que este processo ocorreu num período de baixo crescimento da economia, que pode estar sendo alterado pelo atual ciclo de expansão dos anos 2000.

Ainda no campo econômico, o autor referência que disserta sobre a desconcentração populacional e do crescimento econômico é Richardson (1980) que construiu a teoria sobre a "reversão da polarização", afirmando que o processo contínuo de concentralização das atividades econômicas não leva ao aumento continuado da eficiência e podem ocorrer deseconomias de aglomeração resultantes de processos de congestão urbana: elevação dos preços da terra e da concorrência de usos; aumento do custo de vida, dos gastos com transporte e habitação, com reflexos no trabalho; entre outros. A reversão da polarização pode se dar por fases: inicialmente com a concentração econômica, com a formação de um centro concentrador e sua periferia; na sequência há uma migração para os núcleos adjacentes, com crescimentos mais acelerados que no centro; culminando na reversão da polarização, quando a área central perde população e importância. Para Richardson, a difusão regional do crescimento é a própria manifestação da reversão da polarização.

Muitos teóricos questionam a transposição desta teoria para as mudanças industriais ocorridas no Estado de São Paulo a partir dos anos 1980. Para Azzoni (1986) o fenômeno observado em São Paulo estaria mais para um espraiamento da indústria dentro da área mais industrializada do país em um processo do tipo "desconcentração concentrada". Seria mais uma separação entre as atividades produtivas e as de comando empresarial, sem que o núcleo concentrador perca sua importância nos processos decisórios.

Outros questionam a própria desconcentração, afirmando que o resultado obtido por Azzoni está longe de ser uma verdadeira desconcentração, especialmente porque os novos centros estão no próprio Estado de São Paulo ou relativamente próximos dele (Diniz, 1993 *apud* Lobo & Matos, 2010, p.313).

Percebe-se que, embora os autores questionem como se deu a mudança espacial da indústria, esta continua concentrada no Estado de São Paulo e possivelmente, grande parte da expansão urbana das últimas décadas deriva deste processo de relocação das atividades produtivas.

No campo do estudo do mercado imobiliário, um dos principais autores que se debruça sobre as estratégias dos atores que promovem a expansão urbana e a morfologia resultante destas é Pedro Abramo (2007, 2009). Abramo (2009) afirma que as cidades latino-americanas possuem "uma estrutura "híbrida", ao mesmo tempo compacta e difusa, produzida pelo mercado informal e formal que, por razões vinculadas às suas próprias lógicas de funcionamento, produzem a cidade COM-FUSA[55].

Segundo o autor, as estratégias dos agentes dos sub-mercados informais de solo urbano dividem-se principalmente em busca da economia da proximidade, que traz soluções de

[55] Abramo (2009), referenciando-se às cidades dos países centrais, afirma que a crise do fordismo urbano nos anos oitenta "se manifesta, sobretudo, através da crise do urbanismo modernista e regulatório com a flexibilização urbana e com a crise de financiamento estatal da materialidade urbana (habitação, equipamentos e infra-estrutura) e alguns serviços urbanos coletivos" (p.2). Frente à crise, há o retorno do mercado como ator determinante da produção da cidade, papel antes mediado pelo Estado na definição das regras de uso do solo, decisões de investimentos, entre outras. O autor desenvolve, portanto, a tese que as cidades modernas dos países latino-americanos resultam do funcionamento das duas lógicas modernas (Mercado e Estado), mas também de uma terceira lógica, a lógica da necessidade – referindo-se ao "padrão periférico de crescimento" já comentado através do trio "loteamento periférico + casa própria + auto-construção" –, que promoveu a produção de "cidades populares". Nos dois casos, o mercado ressurge como principal mecanismo de coordenação da produção da cidade.

estrutura compacta (favelas poderiam ser exemplos nesta direção); e busca da economia de redução de custos, que se apresenta através da implantação de uma estrutura difusa (os loteamentos dispersos em manchas urbanas distantes dos centros urbanos poderiam ser exemplos nesta direção). A lógica de crescimento urbano pautada pela "COM-FUSÃO" fruto da estratégia dos sub-mercados informais, como propõe Abramo, dá-se fortemente nas regiões metropolitanas, onde o mercado informal apresenta-se de forma quantitativamente mais significante e alinha-se com a produção da literatura sobre as periferias já comentada, mas que também está presente nas demais cidades brasileiras de todos os portes[56].

Em relação às estratégias do mercado formal, trabalhos anteriores de Abramo (2007) mostravam que a estratégia destes atores, diferente dos do mercado informal, consiste em procurar distinção sócio-espacial. As famílias buscam estar próximas dos seus próximos e a forma utilizada para o consumo dos produtos imobiliários é a diferenciação dos imóveis, procurando manter a liquidez de imóveis novos. Dentro da estratégia da diferenciação encontra-se necessariamente um deslocamento espacial da oferta – oferecer um produto diferente em uma espacialidade diferente – desvalorizando e valorizando espaços simultaneamente que acontecem as re/alocações em um movimento caleidoscópico (Abramo, 2007). Segundo o autor, o fato gerador do efeito caleidoscópico é a inovação espacial: um novo produto imobiliário em uma nova espacialidade urbana associada ao deslocamento da externalidade de vizinhança, ou seja, mantendo a distinção espacial em relação aos outros (2009, p.18).

Nas metrópoles necessita-se de uma inovação em grande escala para produzir distinção sócio-espacial, envolvendo grande parte do mercado imobiliário, de forma coordenada, por isso a grande procura para a realização de projetos urbanos[57], embora nelas também possam ocorrer empreendimentos alternativos com apelo de mercado. Para essas intervenções acontecerem, freqüentemente há resistências às mudanças e os custos são altos. Já nas demais cidades, fora das regiões metropolitanas, a distinção pode acontecer na área de transição de uso rural para urbano, onde há pouca ou nenhuma resistência à mudança de uso rural para urbano, face às oscilações dos preços agrícolas e à alta rentabilidade da implantação de preços urbanos quando concorre com os rurais, o que aponta para a facilidade de opção pela mudança de uso (Santoro & Bonduki, 2009).

Nestas cidades, parece ser mais intensa a opção pela estratégia da difusão, face à dificuldade de atrair recursos para projetos urbanos, pela própria concorrência com as grandes cidades e metrópoles, e no caso das cidades menores, pela forte dependência dos recursos federais para qualquer intervenção de maior porte. Nelas, a inovação pode se dar através de diferenciais do produto de mercado – como, por exemplo, um condomínio horizontal fechado onde este modelo ainda não estava implementado, como os "Dahma", em São Carlos-SP ou loteamentos "ecológicos", como o "Ecovile" em Curitiba-PR (Polucha, 2009).

Como afirma Abramo (2009, p.18):

> "Uma forma de minorar essa incerteza em relação as inovações espaciais é a de promover essas inovações com uma estratégia locacional de contiguidade espacial. Assim, nas últimas décadas podemos sugerir que as inovações espaciais nas grandes cidades latino-americanas se manifestaram a partir de um processo de extensificação da "cidade" formal a partir da contínua promoção de inovações espaciais para os estratos superiores da

[56] Estudo sobre os setores subnormais do IBGE 2000 (Marques 2008) mostra sua presença em um grande número de municípios.

[57] A estratégia de trazer megaeventos esportivos como a Copa 2014 e as Olimpíadas 2010 é uma dessas estratégias, por exemplo.

pirâmide da distribuição de renda. Em termos da estrutura urbana essa estratégia de atuação dos capitais imobiliários é promotora de uma cidade de estrutura difusa".

Como podemos perceber pelas teses urbanísticas, geográficas, demográficas e relativas à economia urbana, a explicação para o crescimento periférico se complexizou consideravelmente. Até os anos 1980, era freqüente na literatura a associação do crescimento urbano com o crescimento populacional, associado à migração rural-urbana para construção de um exército populacional para a indústria fordista, numa abordagem estruturalista que era compatível com o momento político de denúncias ao modelo político e econômico do desenvolvimentismo conservador e do regime militar; pós anos 1980, quando muda o padrão de urbanização brasileiro e o mercado de trabalho, as alterações na economia e nos padrões migratórios sugerem que sejam desenvolvidos novos caminhos teóricos para explicar o crescimento urbano. E essa mudança se aplica tanto para metrópoles, como para aglomerações urbanas não-metropolitanas, pois as forças de atração e repulsão modificam o padrão migratório destes territórios.

Já em relação ao mercado imobiliário, alguns processos sintetizam as explicações para a expansão da mancha urbana das cidades paulistas: a (1) oscilação na valorização das terras rurais – que gerava muito pouca resistência à mudança de uso rural para urbano – associada à (2) inovação promovida pela expansão da tipologia do loteamento horizontal de casas como um diferencial, (3) o sistema rodoviário e o estímulo ao uso de carros. Aos poucos, ao se complexizar, a explicação para o crescimento urbano se desvincula da associação ao crescimento da população urbana ou do padrão periférico de crescimento.

RECURSOS PARA HIS EM SÃO PAULO E FLEXIBILIZAÇÃO DAS NORMAS TERRITORIAIS NOS ANOS 1990

São Paulo também possui um diferencial significativo em relação a outros Estados. Em um quadro de redução no volume de recursos para habitação na década de 1990, como já apresentado, o Estado consegue um volume grande de recursos a partir da destinação de 1% do ICMS do Estado para ser utilizado diretamente no financiamento de programas habitacionais de interesse social a serem promovidos pela então CDH. Esta possibilidade foi obtida com a aprovação da Lei Estadual nº 6.556/89 que promoveu esta mudança na destinação de recursos do ICMS.

Esta fonte de recursos financeiros "volumosa e estável" permitiu o aumento da produção pública de interesse social por parte do Governo do Estado de São Paulo, representando um salto em escala, com a construção em massa de unidades habitacionais em todo o Estado (Royer, 2002; Silva *et al.*, 2011).

Havia por trás desta política o discurso de que a oferta de habitação reduziria o déficit habitacional nos pequenos municípios e desta forma colaboraria para a diminuição do êxodo em direção aos centros urbanos (Oliveira, 2003), em uma justificativa que desconsiderava totalmente as causas migratórias na origem, atribuindo a estas, a falta de moradia nos locais de origem (Singer, 1980).

Silva *et al.* (2011, p.10), a partir de uma pequisa empírica em 12 municípios do Estado e suas políticas na década de 1990, mostrou que a distribuição de moradias pela CDHU não teve relação alguma com a demanda habitacional existente nos municípios. Segundo as mesmas autoras, os critérios de distribuição que definiam a localização dos novos conjuntos habitacionais eram de diversas naturezas. Envolviam questões de natureza político-eleitoral, envolvendo a articulação de prefeitos e parlamentares na

construção de casas em troca de apoio político em campanhas por parte das construtoras contratadas. Sinalizavam os preços mais baixos das terras e das construções no interior em relação aos praticados nos grandes centros. E principalmente, a priorização de prefeituras que disponilizassem terrenos mais propício para a produção na escala e tipologias definidas – glebas grandes e planas, evitando os custos de terraplanagem (Silva *et al.*, 2011, p.10).

É o que Royer afirma que constituía uma parceria com as prefeituras municipais (Royer, 2002, p.33).

A necessária viabilidade destes empreendimentos/investimentos teve seus conflitos em relação à legislação urbana, geralmente resolvida por esta "parceria" com a flexibilização de leis municipais:

- Aumentando o perímetro urbano para incluir terrenos comprados muitas vezes em áreas rurais, aproveitando-se dos baixos preços da terra;

- Diminuindo parâmetros construtivos como área mínima de lote, área permeável, taxa de ocupação, entre outros, de forma a viabilizar um número maior de unidades;

- Diminuindo a infraestrutura mínima exigida no parcelamento do solo para habitação de interesse social tais como diminuição do percentual das áreas públicas livres, verdes e institucionais.

O objetivo era diminuir custos para produzir o maior número de unidades habitacionais. No caso das exigências do parcelamento do solo, grande parte delas não dependiam apenas do esforço municipal e da empresa estadual de saneamento, cuja velocidade de implantação nem sempre acompanhou os projetos implantados. Como conclui Silva (2010):

> "Em sua grande maioria, os empreendimentos foram entregues sem infraestrutura ou com infraestrutura incompleta, além de muitas vezes contrariar a legislação existente ou apresentar alguma forma de irregularidade fundiária, de forma que no final dos anos 1990 e ao longo da última década, a tônica da política urbana foi a "urbanização" e "regularização" dos empreendimentos populares, sejam eles públicos ou privados. Uma nova onda regulatória verificou-se então, no final dos anos 1990 e início dos anos 2000, tendo como objetivo principal a regularização do passivo." (Silva *et al.*, 2010, p.14).

Em relação à oferta de equipamentos e serviços públicos, muitas vezes isto parecia não entrar no pacote do governo e, sim, a ausência destes entrava no orçamento das famílias que tinham, por exemplo, que solucionar sua mobilidade. Ora através da compra de motos ou carros, ora através do transporte informal e de carona, ora resignadas à vida no bairro pouco infraestruturado, sem mobilidade. Mulheres geralmente eram as mais prejudicadas, pois eram as pessoas que viviam o cotidiano destas partes desinfraestruturadas da cidade, no seu espaço na reprodução da social.

Geralmente, a redução dos parâmetros alcançava os limites impostos pela Lei Federal de Parcelamento do Solo (Lei Federal nº 6.766/79) que também sofria pressões para ser modificada em prol de diminuir parâmetros para HIS, o que acontecerá com a modificação que sofre em função da Lei Federal nº 9.785/99, já comentada anteriormente.

Silva *et al.* (2010) dão exemplos destas flexibilizações em alguns municípios no Estado e concluem:

> "a pesquisa realizada nos 12 municípios que foram objeto do estudo de caso nos permite detectar tendências bastante comuns: quase todos os municípios objeto do estudo elaboraram Planos Diretores consideravelmente restritivos nos anos 1970 e abriram

> "brechas legais de excepcionalidade" diretamente relacionadas à viabilização de produção de moradias de interesse social, quase sempre promovidas pelas COHABs, CDHU (Companhia de Desenvolvimento Habitacional de Urbano do Estado de São Paulo) ou outras empresas municipais, ou, em menor número de casos, por empreendedores privados.
> (...)
> É importante salientar que em todos estes casos, a excepcionalidade foi circunscrita aos próprios empreendimentos e suas localizações e não ao conjunto da cidade. Isto significa que não se tratava de uma mudança geral no marco regulatório da cidade, no sentido da inclusão da possibilidade de produção de habitação popular por qualquer promotor, individual ou coletivo, público ou privado e sim, na aceitação "excepcional" de condições, para partes específicas da cidade; em geral periferias, ou para promotores específicos, em geral conjuntos habitacionais de empresas públicas. Desta forma se mantém um marco regulatório excludente, limitando-se a possibilidade de acesso a terra por parte da população de menor renda e condicionando este acesso única e exclusivamente para este mercado "cativo", ou, diante de sua ausência ou do não "enquadramento da demanda" nas condições oferecidas, a informalidade." (Silva *et al.*, 2010, p.14).

A pesquisa desenvolvida no âmbito desta tese irá corroborar esta hipótese trazendo novos exemplos nesta direção.

DIFICULDADE DE MESURAR A URBANIZAÇÃO

Com causas mais complexas e diferenciadas, os processos de expansão urbana continuam intensos, com freqüentes processos de *espraiamento*, sinalizando um processo de expansão física contínua das áreas urbanas que se dá sobre o que aqui está se chamando de áreas de transição rural-urbanas ou mesmo sobre áreas rurais.

A mensuração desse processo e do que ele representa no âmbito da área urbana dos municípios brasileiros requer ainda muitas pesquisas, os estudos existentes trazem diferentes interpretações. A estimativa de áreas urbanizadas, geralmente, tem sido elaborada através da interpretação de imagens de satélite cujas metodologias, nem sempre comparáveis, dificultam a generalização das interpretações. A definição da imagem pode estar sujeita a grandes imprecisões dependendo da sua resolução e da intensidade da fonte luminosa (Garcia e Matos, 2005); ademais, existem limites operacionais face ao elevado custo das imagens, de seu processamento e análise (Ojima, 2007)[58].

Se limitando a dois estudos que têm como objetivo mensurar a área urbana brasileira (Garcia e Matos 2005 e Embrapa 2006) pode-se ter uma boa idéia das dificuldades metodológicas e conceituais encontradas no aprofundamento deste tema. O trabalho de Garcia e Matos retira da área total dos municípios a metragem correspondente aos setores censitários rurais do IBGE (2000), chegando assim a uma dimensão da área urbana próxima ao que está definido como zona urbana oficial pelos municípios. Os autores concluem que as áreas urbanas brasileiras se somadas correspondem a apenas cerca de 1,06%[59] do total do território brasileiro. Enquanto isso, a Embrapa, analisando fotos de satélite a partir de uma amostra de municípios e extrapolando com

[58] Ojima (2007) procura construir um indicador de dispersão urbana e introduz seu artigo trazendo parte dos trabalhos sobre morfologia urbana e de análise de modelos de dispersão/coesão ou densidade urbana. Dentre eles, destaca o estudo de Angel, Scheppard e Civco (2005) sobre quatro mil cidades no mundo com população superior a 100 mil habitantes, os trabalhos da Columbia University com o estudo dos pontos de luz emitidos pelas aglomerações urbanas, e o trabalho de Garcia e Matos (2005) sobre a Malha Digital de Setores Censitários Rurais a partir de informações do IBGE.

[59] Isso sem considerar Sergipe, cujos setores censitários não foram obtidos até esse momento da pesquisa.

procedimentos estatísticos, conclui que a área efetivamente urbanizada do Brasil chega a apenas cerca de 22 mil km^2 ou 0,25% do total do território brasileiro (Embrapa, 2006).

Mesmo considerando a dificuldade de mesurar a expansão urbana, estes números mostram que as zonas urbanas oficiais correspondem a aproximadamente quatro vezes as áreas efetivamente urbanizadas mapeadas por satélite, o que dá indícios de que os municípios têm ampliado exageradamente seus limites urbanos, movidos por diferentes causas: interesses fundiários e imobiliários, aumento do IPTU, pressão para implementação de empreendimentos habitacionais etc.

Neste sentido desenvolveu-se, em trabalhos anteriores, a hipótese de que as cidades têm ampliado suas manchas urbanas, pressionadas, sobretudo, pelos interesses imobiliários e fundiários. A análise do recente ciclo de planos diretores elaborados pós-Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/01) dá exemplos de diversas cidades no Estado de São Paulo que estão estimulando o espraiamento urbano, inclusive algumas onde ocorreu uma diminuição de população[60].

Entre inúmeros exemplos, podem ser citado: Sorocaba, que ao rever seu plano diretor em 2004 quase duplicou sua área urbana (Santoro *et al.*, 2007)[61]; Pereira Barreto, que teve sua população diminuída por diversas ações de desmembramento mas, na revisão do plano diretor, criou uma área de expansão que corresponde a quase três vezes a dimensão atual da área urbana (Santoro, 2009)[62]; Andradina, que apresentou taxas diminutas de crescimento demográfico (0,58% entre 1991 e 2000 e -0,10% entre 2000 e 2007, segundo o IBGE), embora tenha criado, no plano diretor, três áreas de expansão que correspondem a um acréscimo de 58,51% da área urbanizada (Klintowitz, 2009)[63]; Americana, que apresenta uma área de expansão de 45km^2 (Carvalho, 2009).

O próximo capítulo irá abordar esta hipótese.

[60] O projeto de avaliação dos Planos Diretores Participativos no Estado de São Paulo é coordenado pelo Instituto Pólis, que compõe a Rede Nacional de Avaliação de Planos Diretores Participativos, sob a coordenação central do Ministério das Cidades e do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro - IPPUR/UFRJ. O processo de pesquisa envolve uma análise detalhada dos conteúdos dos planos diretores aprovados produzidos após o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/01). Envolve, em uma segunda fase, a capacitação dos diversos atores para implementação dos planos diretores como instrumento de democratização do acesso à terra e participação popular. Seus resultados ainda estão sendo processados e serão publicados na página da internet do projeto.

[61] No caso de Sorocaba, Santoro *et al.* (2007) mostram antes do plano diretor que a área urbana e área industrial somadas ocupavam 233,14 km^2 e correspondiam a 51,12% do território municipal; após o plano, elas somavam 375,76km^2 e correspondiam a 82,4% do território, mostrando um crescimento de 61%.

[62] Santoro (2009) no estudo de caso do Plano Diretor de Pereira Barreto mostra que o município criou uma área de expansão que corresponde a 275% da área atualmente urbanizada, para abrigar "ranchos"; ao mesmo tempo que se percebe que perdeu população entre 1991 e 2000, numa taxa negativa de -7,39% da população total (TGCA).

[63] Cálculos obtidos a partir da análise do Plano Diretor de Andradina feita por Klintowitz (2009), cujas áreas de ZEIS permitem aferirmos o percentual da zona de expansão.

1.2 | URBANIZAÇÃO NO CONTEXTO EUROPEU

O MITO DA CIDADE COMPACTA NA EUROPA

No mundo europeu, há uma construção teórica em torno da ideia de que as zonas de expansão suburbana e a urbanização periférica são uma realidade nas cidades europeias e não apenas um fenômeno das grandes metrópoles norte-americanas.

De acordo com Dematteis (1998, p.21) teóricos iniciam estudos sobre as mudanças na urbanização europeia a partir dos anos 1970 e 1980 quando parecem coexistir fenômenos de suburbanização e desurbanização: quando regiões Norteocidental e mediterrânea seguem expandindo-se enquanto outras regiões mostram uma transição demográfica negativa nas grandes cidades com um crescimento em cidades menores, algumas vezes em recuperação econômica outras sob influência da pendularidade das grandes cidades.

Embora já existiam estudos sobre o crescimento e o decrescimento urbano – como os sobre *shrinking cities* [cidades que encolheram] (Oswalt, 2006), desde os anos 1970 e 1980, estes tem ganhado diferentes significados teóricos. A expansão de estudos atuais sobre o tema das dinâmicas econômicas (re)estruturando o espaço de forma a estimular o crescimento urbano horizontal é muito grande.

Em um sobrevoo raso, pode-se afirmar que há uma linha de trabalhos que enfoca: a formação de periferias mais empobrecidas, geralmente imigrante ou migrante de cidades menos dinâmicas para as mais dinâmicas, na literatura francesa (Torre & Lefranc, 2006 e 2007); os investimentos imobiliários como saída para crises econômicas, como as análises críticas ao estímulo à construção e a mudanças recentes na regulação atual do território espanhol (Buriel, 2008; Monclús, 1998); a urbanização difusa a partir do estudo da Veneza italiana (Indovina, 1990); entre tantos outros.

1.3 | EXPANSÃO URBANA NA EUROPA: O CASO ESPANHOL

A concepção de planejamento integral nascida na Espanha tem como justificativa, dentre outros, inibir o crescimento urbano informal através da implantação de planos parciais em áreas de expansão urbana que, permitem a utilização dos instrumentos – de gestão urbana de indução à ocupação, gestão da valorização da terra, financiamento do desenvolvimento urbano, entre outros – em uma escala de projeto urbano que se antecipa e se adianta sobre processos que tendem a ser ocupações informais, precárias e desinfraestruturadas, e urbaniza o território.

A Colômbia, cuja capital Bogotá é estudo de caso proposto desta tese, irá se inspirar no modelo espanhol para propor sua lei de terras e também por isso este caso é inspirador para este trabalho.

Na década de 1980 foram mudadas as competências de ordenação do território, urbanismo e habitação, do país para as autonomias, que foram recebendo transferências nestes temas e aprovaram, na sequência, leis próprias que permitira abordarem o tema do planejamento regional, como foi o caso da Cataluña, Madrid, Navarra, País Vasco,

Canarias, Comunidad Valenciana. Em troca, não legislariam em matéria urbanística, que continuou sendo regida pela norma do Estado de 1976[6].

Em um contexto de aumento de preços da terra, foi aprovada uma nova lei nacional[7], declarada parcialmente inconstitucional em 1997, que declarava a competência urbanística para as autonomias. Uma mudança foi ratificada em 2001, a partir de uma lei de 1998[8], que obrigou as Comunidades Autónomas a aprovarem, em poucos anos, sua própria legislação urbanística. Apesar de terem leis parecidas, Buriel (2006, p. 3) afirma que a gestão urbanística tem sido diferente, ora utilizam o sentido público com mais força, ora desnaturalizando este sentido progressivamente.

Segundo o autor, apesar desta "regionalização do urbanismo" na Espanha, é possível que o contexto econômico, político e social; assim como a normativa estatal do país resultem como elemento chave do urbanismo nos últimos anos.

Na década de 2000 houve um aquecimento das atividades urbanísticas a níveis antes desconhecidos, com aumento de produção de habitação e da superfície ocupada. De acordo com dados do Ministério de Vivienda y Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos de España, entre 1997 e 2006, foram terminadas quase 5 milhões de habitações, e ainda quase 5,6 milhões iniciadas, quase o dobro da década anterior (1987-1996). Foram feitas mais habitações que o número de famílias cresceu, estimadas para este período em 5,5 milhões de famílias.

E esta produção se deu com diferenças regionais. Foi mais significativa na Costa Mediterrânea, respondendo à dinâmicas de construção de segundas residências e urbanizações turísticas para espanhóis e europeus; e nas províncias no entorno de Madrid, obedecendo a demanda geral da capital e da área metropolitana, em um crescimento mais intenso nas zonas menos ocupadas e com solo mais barato próximos dos espaços turísticos ou de entornos metropolitanos, cada vez mais distantes.

O forte incremento da atividade urbanística supôs a transformação de solo rural, e teve predomínio da urbanização extensiva, como atestado pelo Observatorio de la Sostenibilidad en España que afirma que para o período (1995-2005). Foram urbanizados 140 mil hectares novos, o que supõe uma forte ocupação do solo, mostrando um volume grande de habitações produzidas, como o aumento da produção de uma tipologia extensiva. Os mapeamentos mostram que o impacto territorial também deu-se diferente nas regiões espanholas.

Um sobrevoo pelos planos urbanísticos mostrou que os planos diretores municipais (Planes Generales Municipales) projetam um futuro de crescimento muito alto e vem acompanhado de propostas de Unidades de Atuação Urbanística enormes, colaborando para a possibilidade de crescimento e para que uma empresa produza muitas unidades[9]. Além do impacto ambiental desta opção, estima-se que seria impossível responder às demandas por serviços e equipamentos geradas a partir destes crescimentos rápidos e

[6] Texto Refundido da Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1976. Houve uma exceção que foi a da Comunidad Valenciana que elaborou um novo marco legal próprio com instrumentos novos, a Ley de Suelo No Urbanizable de 1992 e a Ley Reguladora de la Actividad Urbanística (LRAU) de 1994). LRAU introduziu a figura do "agente urbanizador.

[7] Ley sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo de 1990 y Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1992.

[8] Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, Ley 6/1998.

[9] Foi o caso de Seseña, empresa de Toledo, que produziu em um lugar apenas 13 mil moradias. Este número é muito alto para o padrão europeu, mas veremos no estudo de caso colombiano que esta escala é quase uma constante nas propostas de planos parciais sobre solo de expansão.

desmesurados. Este comentário é importante de ser cotejado com o estudo de caso de Bogotá apresentado nesta tese, onde seu POT teve os números de crescimento questionados e por isso, propôs uma expansão urbana mais compacta. Além disso, percebe-se que não basta ter instrumentos para planejar a expansão urbana, é preciso planejá-la bem. À luz dos municípios brasileiros estudos, como veremos na tese, a quantificação de áreas necessárias para expansão nem é estudada.

Esta conjuntura colaborou para a ideia de que o crescimento pudesse ser ilimitado, elevando expectativas de mudanças de uso rural para urbano por parte dos proprietários, dos municípios e dos promotores. Houve um forte aumento da demanda residencial, estimulada pelas excepcionais condições de financiamento para compra de moradias, o aumento de número de famílias (causado por imigração e redução do tamanho das famílias) e uma razoável situação econômica do país até 2006, com aumento da população empregada, da renda familiar disponível, consequentemente aumentando a capacidade de compra. Na composição da demanda apareceu uma puramente especulativa, como forma de investimento com mais-valias elevadas e rápidas, estimada em 1/3 do total[10].

Em um contexto de crescimento econômico, sofreu mudanças na sua lei nacional e na prática urbanística a partir de uma posição ideológica conservadora que progressivamente deslegitimou as travas ao crescimento e desenvolvimento urbano sobre solo não urbanizável e permitiu, com argumentos de livre-mercado, a urbanização em qualquer terreno do país. A teoria que aborda a flexibilização do controle urbano instaurou-se na Espanha a partir da retomada de argumentações de economia urbana clássica, como por exemplo: "é preciso deixar o mercado livre, ele se auto-regula"; ou mesmo "o estabelecimento de limites ao crescimento gera escassez de terras e seus preços aumentam", e o contrário também se aplica.

> "*Según esta posición, cuanto más suelo urbanizable haya más bajará su precio y el de la vivienda; por lo tanto, hay que aumentar todo lo posible el suelo urbanizable a disposición de los agentes privados. Para ello, en contra de toda la tradición urbanística española, se estableció legalmente que podrá ser urbanizable no el suelo que determine el planeamiento –criterio objetivo-* sino todo el suelo rústico, con la única excepción de aquel que tenga un "valor" *singular a proteger –criterio subjetivo e interpretable personal y judicialmente-*; "valor" cuya existencia *hay además que demostrar expresamente, invirtiendo así la carga de la prueba*" (Buriel, 2006, p.14).

Com esta argumentação, foi liberada a urbanização em qualquer parte do território espanhol em 2003[11], promovendo um crescimento exagerado (Buriel, 2006). Mesmo havendo uma sentença dizendo que este tema era competência das autonomias, as ligadas ao governo conservador trasladaram à suas leis autonômicas o conceito de "todo urbanizável", conferindo uma deslegitimação do poder público local de delimitar quais áreas seriam objeto de desenvolvimento urbano e as que estivessem fora disso. Solos protegidos poderiam ser exceções à esta regra, mas houve casos em que a quantidade de solo de proteção foi diminuída, principalmente em regiões pressionadas pelo turismo litorâneo.

Outra mudança arriscada deu-se com a Lei Estatal 6/98 que apagou a originalidade do urbanismo espanhol que estabelecia para as propriedades marcadas como urbanizáveis, o valor prévio (ou seja, o valor rural). Esta permitia que a avaliação do solo urbanizável desse pelo seu valor máximo de mercado, como se já estivesse completamente

[10] El País, 19 de febrero de 2008 *apud* Buriel, 2006, notas.

[11] O governo conservador estabeleceu o princípio do "todo urbanizável" no Decreto-Ley 4/2000, convertido em Ley 10/2003 de Medidas Urgentes de Liberalización del Sector Inmobiliario y Transportes.

urbanizado. Esta decisão tornava muito caros os processos de expropriação para projetos públicos de urbanização.

A lei de Valencia ainda trouxe uma mudança significativa que foi a criação do "agente urbanizador" que possibilitava que as previsões públicas de desenvolvimento urbano fossem feitas por empresas profissionais, para que se desenvolvesse os solos urbanizáveis previstos pelo planejamento. Esta figura foi incorporada pelas demais províncias nos anos posteriores, à exceção de Madrid. Seu objetivo, quando criada, era desenvolver áreas urbanizáveis, mas terminou atuando massivamente sobre solo não urbanizável, ocupando solos rurais, a partir da brecha aberta pela lei.

O marco legal que criou o "*todo urbanizable*" e a utilização perversa do agente urbanizador deslegitimou o planejamento, e poucos planos efetivos de coordenação do território foram feitos, espaços livres não foram reservados em novas urbanizações, diversas formas de passar à margem do planejamento municipal aconteceram. Flexibilizaram as regras, dando brechas à corrupção e o privilégio de vontades individuais em detrimento dos públicos. Estimulando os privados, foram firmados convênios urbanísticos para agilizar processos.

Segundo Burriel (2006), o resultado foi um crescimento urbano exagerado, desordenado e cada vez mais dirigido por interesses empresais e menos por interesses públicos, principalmente na região do entorno de Madrid e na faixa Mediterrânea.

Em 2007, a Ley de Suelo revisou as leis anteriores procurando retirar esta possibilidade do "*todo urbanizable*", estimulada pela crise econômica de 2007, que acentuou problemas deste modelo urbanístico. Recentes trabalhos mostram que a crise de 2007 promoveu uma crescente massa de endividados que, impossibilitados de pagar hipotecas, somam-se já milhares sofrendo ações contra os que tem dívidas hipotecárias, em um processo de 20 despejos por dia na Espanha (Colau, 2011).

Hoje há diversos conjuntos vazios periféricos. Este crescimento, no contexto atual espanhol de fraco crescimento econômico e fragilização de sua economia compondo com a crise europeia, promoveu o surgimento de grandes áreas periféricas construídas, mas não vendidas ou em processo de cobrança hipotecária por falta de pagamento, em processos semelhantes aos americanos em período de crise das hipotecas.

Complexiza ainda mais esta situação o poder dos bancos na Espanha. Segundo Ada Colau (2010) há uma anomalia jurídica, os bancos estão mais protegidos que outro lugar do mundo. Está previsto no processo de execução hipotecária que este é sobre a pessoa. A moradia vai à leilão, o credor (geralmente bancos) pode adjudicar por 50% do valor. Ou seja, mesmo vendendo ou devolvendo sua casa, a pessoa fica devendo 50% e ainda juros. Esta lógica tem promovido um endividamento pessoal muito grande, pois não conseguem terminar de pagar a dívida e ainda processo de despejos constantes!

1.4 | ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE A TEORIA

A agenda da liberalização dos mercados aplicada à terra influenciou muito diversos países da América Latina a partir das políticas de apoio econômico e financeiro promovidas pelos bancos internacionais e disseminadas pelas principais cidades sul-americanas. Nos anos 1970, a preocupação com o crescimento urbano tinha como foco os países da América Latina e tinha sentido a preocupação com o crescimento quando vivia-se a mudança de economia agrícola para industrial, como apresentado no próximo capítulo desta tese.

No bojo deste discuso, o recente World Urban Forum discutia no Rio de Janeiro o fato de que o mundo será essencialmente urbano, com uma concentração populacional nas cidades nunca vista, e que era preciso estar atento a uma mudança: a urbanização aconteceria mais forte no continente africano (onde há hoje pouca urbanização). Abria uma das mesas, uma diretora do Banco Mundial, afirmando: "é natural que a cidade se expanda, este crescimento não necessita ser controlado, mas sim qualificado". Esta tese, a seguir, irá mostrar que, mais que qualificar as áreas de expansão urbana, é preciso planejar onde acontecerão, quais seus limites, a quem atenderá, até a escala de um projeto urbano que garanta urbanização completa. Mais que crescer ou não crescer, limitar ou não limitar, é preciso planejar.

CAP 3

NORMAS PARA A EXPANSÃO URBANA EM CIDADES DO ESTADO DE SÃO PAULO

CAP 3 | NORMAS PARA A EXPANSÃO URBANA EM CIDADES DO ESTADO DE SÃO PAULO

3.1 | REGRAS A PARTIR DO ESTATUTO DA CIDADE

Como já abordado no capítulo teórico, é recorrente na literatura brasileira a construção da noção de que não há regulação sobre a expansão urbana, ou se há, seus efeitos são nulos sobre a possibilidade de conter o crescimento horizontal ou mesmo controlar da qualidade do território produzido nesta expansão.

Ora é muito restritiva, gera efeitos contrários ou negativos como, por exemplo, o espraiamento através de ocupação irregular; ora é muito liberal, gerando dispersão urbana, uma morfologia com custos altos para o poder público que é fundamental para estrutura-la; e na maioria das vezes, a existência da regulação tem pouco significado, pois a aplicação da regulação não é efetivamente controlada ou não há punições aos que não a obedecem.

Quando permitida, geralmente não é planejada. Não há projeto urbano para as áreas de transição rural-urbana, o regramento parece se resumira a poder ou não poder urbanizar, sem qualificar esta urbanização, construindo novas partes de um tecido de cidade equipado, servido com infraestrutura, equilibrado, com mistura de usos, classes sociais. Para as áreas de expansão: o *laise faire*.

A promulgação do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/01) trouxe à tona expectativas de que novas regras poderiam colaborar para a implementação de suas diretrizes em prol de cidades mais justas. Estas procuram prevenir a ocupação informal em áreas periféricas e aproveitar melhor áreas já infraestruturadas, para evitar a necessidade de expansão, no entanto, o Estatuto possui poucos instrumentos voltados para produzir novas urbanizações *ex-ante* e com qualidade. A maioria deles foi desenhada para dinâmicas de projetos urbanos e de mudança de uso ou adensamento construtivo, obtida a partir de realidades metropolitanas ou de áreas centrais.

O Estatuto da Cidade não incidiu mais diretamente sobre o tema da expansão urbana, embora contenha vários instrumentos que podem ser utilizados para prever e planejar a expansão urbana.

Não exige, por exemplo, o estabelecimento ou a revisão do perímetro urbano associado ao planejamento de como o município irá se desenvolver, baseado em diagnósticos e processos democráticos de decisão; não associa o conteúdo do plano diretor à regras para o parcelamento do solo, quando um município o faz é arbitrariamente; não contém instrumentos para regular áreas rurais, mostrando inclusive um certo desconhecimento sobre o que pode ser seu planejamento destas áreas (Santoro e

Pinheiro, 2004; Miranda, 2008; Santoro *et al.*, 2010). Sem obrigatoriedade e com muita discricionariedade, os municípios podem estabelecer seus limites urbanos em outras leis, que não o seu plano diretor, que não estejam associadas ao seu planejamento e consequentemente não estejam associadas aos limites sobre onde se pode parcelar com finalidades urbanas.

Indiretamente, vários instrumentos do Estatuto da Cidade podem colaborar para o controle da expansão urbana, ainda que não sirvam para planejar a expansão. É o caso de instrumentos que pressionam pela boa utilização das áreas já infraestruturadas mais centrais, como as Zonas Especiais de Interesse Social ou com a previsão da tríade Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios + Imposto Progresso e Territoral Urbano Progressivo no Tempo-IPTU Progressivo no Tempo + Desapropriação com pagamento em títulos. De acordo com a economia urbana, estes tem o efeito de acomodar a demanda por terra urbanizada em áreas centrais, eliminando vazios urbanos e evitando a pressão pelo espraiamento, que aumenta com especulação imobiliária. Neste sentido seus efeitos sobre a expansão são indiretos e dependem de sua eficácia.

Alguns instrumentos do Estatuto da Cidade poderiam colaborar com o planejamento da expansão urbana. Possibilitar o parcelamento do solo em áreas de transição rural-urbana não é um aspecto negativo dos regramentos municipais; ao contrário, se houve um diagnóstico quantificando e qualificando "se" e "como" deve ser esta expansão, esta pode ser uma boa decisão de planejamento da ocupação do município. A decisão pelo crescimento horizontal deveria antecipar estas necessidades, oferecendo uma expansão planejada, onde há a estruturação das obras e ações estratégicas, da gestão e do financiamento destes, de forma a resultar na conformação de um território qualificado e democrático.

Para isso, seria possível, por exemplo, a utilização da Operação Urbana Consorciada-OUC ou do Consórcio Imobiliário. O Consórcio Imobiliário, pela amplitude de sua definição, possibilitaria parcerias público-privadas para o desenvolvimento de determinadas áreas.

No caso da Operação Urbana Consorciada, seu objetivo descrito em lei consistiria em reunir "o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo poder público municipal, com a participação de proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental" (Estatuto da Cidade, art.32, §1º). Apenas o instrumento da Operação, no Estatuto da Cidade, pretende-se um instrumento de elaboração de projeto urbano em menor escala. Teoricamente, este poderia ser um instrumento que faria um projeto urbano, regularia o mercado, recuperaria a valorização da terra promovida a partir deste projeto. No entanto, a utilização, as críticas às possibilidades de um bom uso destes instrumentos é vasta[1] e mostra que não tem sido utilizado para tal.

Embora a descrição do instrumento seja pouco desenvolvida no Estatuto e não toque no tema da divisão de cargas e benefícios; sua implementação mostrou-o como instrumento de liberalização dos direitos de construir, com formas de adquirir melhores preços por esses direitos, reinvestindo-os na mesma área da Operação. Dessa forma, mais que um plano em menor escala, articulado com outros planos e formas de gestão e financiamento, as Operações Urbanas Consorciadas afastam-se consideravelmente da

[1] Em relação às críticas às Operações Urbanas Consorciadas, sugiro leituras de textos como: (1) FIX, Mariana. A "Fórmula Mágica" da "Parceria" – Operações Urbanas em São Paulo. In: Urbanismo: Dossiê São Paulo. Rio de Janeiro, Campinas: PUCCAMP/PROURB, pp.185-198; (2) FIX, Mariana; FERREIRA, João Sette Whitaker. "A urbanização e o falso milagre do CEPAC". Folha de S. Paulo, Tendências e Debates, terça, 17 de abril de 2001. Ambos disponíveis no site http://www.usp.br/fau/depprojeto/labhab/

ideia de lugar "onde todos ganhariam e ninguém perderia" e apresentam-se como mecanismo para que apenas um pedaço da cidade "utilize o Estado como instrumento privado de acumulação" (Fix, 2003, p.195; Menegon, 2008).

Utilizar a OUC para a expansão urbana soa como um deslocamento da função para a qual foi concebido e tem sido utilizado: para processos de adensamento construtivo, geralmente expresso por mudança de usos ou adensamento construtivo e verticalização. Estes processos enquadram-se em padrões metropolitanos ou de grandes cidades, onde o mercado imobiliário é maior, mais articulado e ativo nas transformações de grandes áreas centrais.

Toda a expectativa sobre o Estatuto da Cidade mostrou-se, portanto, centrada nos problemas destas tipologias de cidades. O Estatuto da Cidade, ao não inserir no seu conteúdo aspectos de parcelamento do solo e de planejamento em menor escala, de uma certa forma afastou-se das pressões do mercado imobiliário das cidades não-metropolitanas (expressão utilizada por Feldman, 2003), centrados no crescimento urbano em extensão física.

A principal expectativa em relação ao Estatuto da Cidade consistiu, portanto, na exigência de que os municípios planejassem sua evolução de forma a considerarem seus principais desafios, obtidos através de um processo democrático. Portanto se houvesse a necessidade de crescer em extensão física, o processo de elaboração do plano, através de seus diagnósticos, quantificaria e qualificaria esta necessidade, retratada em opções de planejamento que envolveriam diretrizes, instrumentos, ações estratégicas e recursos para sua realização.

No campo teórico, a expectativa deu-se sobre a elaboração de planos diretores com qualidade e de forma democrática, enfrentando as resistências por parte dos que associam planejamento ao período autoritário que viveu o país, e por parte dos que não acreditam que plano diretor tem uma finalidade que efetivamente se territorializa em prol não apenas de alguns, mas de todos os cidadãos.

Uma análise destes planos permitiu verificar que os planos são muito flexíveis em relação à possibilidade do parcelamento urbano e, dentre outros, o permitem mesmo fora dos limites urbanos; e com isso, levanta a hipótese de que, ao invés de enfrentar resistências, os planos simbolizam uma coalizão em torno de um certo desenvolvimento urbano, onde o papel do planejamento é regrar para poucos.

OUTORGA ONEROSA DE ALTERAÇÃO DE USO

Outro instrumento que o Estatuto da Cidade traz e poderia ser utilizado sobre áreas de transição rural-urbanas é a Outorga Onerosa de Alteração de Uso. A Constituição Federal de 1988 e a Lei Federal nº 10.257/01 explicitam que os municípios têm não apenas o direito, mas o dever de intervir em processos especulativos que resultem em valorizações excessivas da terra (Levy *et al.*, 2005). Dentre os instrumentos criados pelo Estatuto que mais diretamente incidem sobre a recuperação da valorização da terra está a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), que pode ser cobrada sobre a permissão de construir e a Outorga Onerosa de Alteração de Uso (OOAU), que pode ser cobrada sobre a permissão de urbanizar ou mudar de um uso menos rentável para um mais (geralmente mudança de uso habitacional para comercial, entre outras possíveis).

Pouco se investigou sobre suas origens e sobre como se deu a inserção do instrumento Outorga Onerosa de Alteração de Uso no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº

10.257/01). Em uma revisão dos encontros que marcaram o urbanismo brasileiro[2] percebe-se que o tema da Outorga Onerosa do Direito de Construir esteve sempre presente (embora sob o novo de Solo Criado), enquanto que a de Alteração de Uso não é nem citada. Inspirados nos modelos de desenvolvimento urbano francês e americanos, alguns desses encontros pautaram propostas de regulação do mercado imobiliário pouco interventivas ou preventivas, como veríamos nos anos subseqüentes à aprovação do Estatuto da Cidade com o estudo de experiências de Outorga Onerosa do Direito de Construir em doze municípios (Cymbalista *et al.*, 2007).

José Roberto Bassul, que acompanhou o processo de aprovação do Estatuto da Cidade no Senado Federal[3], e publicou livro sobre essa experiência, afirma que esse instrumento entrou no Projeto de Lei do Estatuto da Cidade em função da utilização que já ocorria, no governo do Distrito Federal desde 2000.

Desde 1996, durante o governo de Cristóvão Buarque, o Distrito Federal já tinha previsto o instrumento da Outorga Onerosa do Direito de Construir[4], mas foi em 2000, que o Distrito Federal promulga a lei[5] que tratará de alteração de uso residencial para comercial e usos especiais instituindo a Outorga Onerosa da Alteração de Uso-ONALT[6] que considerava a possibilidade de mudanças de uso dentro da área urbana, desde que respeitado o que estabelecem os planos locais, e mediantes outorga onerosa[7].

Essa lei estabelecia que toda a valorização auferida, através de peritos que trabalhariam caso-a-caso, seria cobrada e que os recursos obtidos iriam 95% para o Fundo de Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal (Fundurb) e 5% para o Fundo do Meio Ambiente do Distrito Federal[8]. O valor da ONALT seria atribuído pela Terracap, cuja fórmula de cálculo é apresentada pela fórmula VO = A (VUP - VUA), onde:

- VO é o valor a ser pago pela outorga onerosa da alteração de uso;

---

[2] Dentre eles é possível citar o "Seminário sobre uso do solo e loteamento urbano" em Salvador, 1969; e o que culminou com a Carta de Embu, em Embu, 1976.

[3] É dele o livro que descreve esse processo, BASSUL, José Roberto. *Estatuto da Cidade: quem ganhou? Quem perdeu?*. Brasília: Senado Federal, 2005.

[4] Lei nº 1.170/1996; Decreto nº 19.436/98 e Lei nº 1.832/1998.

[5] Lei nº 2.526/2000.

[6] Lei Complementar nº 2.526/2000, regulamentada através do Decreto nº 22.121/2001.

[7] A lei diz: "Art. 2° A outorga onerosa da alteração de uso constitui-se em cobrança, mediante pagamento de valor monetário, pela modificação ou extensão dos usos e dos diversos tipos de atividades que os compõem, previstos na legislação de uso e ocupação do solo para a unidade imobiliária ou quaisquer dos seus pavimentos, que venham a acarretar a valorização dessa unidade imobiliária.

§ 1 º. Considera-se modificação de uso a mudança de um uso ou tipo de atividade para outro diferente daqueles previstos para a unidade imobiliária nas normas de edificação, uso e gabarito vigentes.

§ 2.° Considera-se extensão de uso a inclusão de um novo uso ou tipo de atividade não previsto para a unidade imobiliária, mantendo-se o uso previsto nas normas e edificação, uso e gabarito vigentes". (Lei Complementar nº 294/2000).

[8] A Lei complementar 294/2000 criou os procedimentos para sua utilização, seja por mudança de uso ou extensão de uso ao uso original por um outro tipo de atividade e estabelece que os Planos Diretores Locais aprovados que determinarão as atividades permitidas e a possível cobrança por isso através da Outorga Onerosa de Alteração de Uso – ONALT. Esta, para efetivamente ser outorgada, deverá ter um laudo de avaliação da Terracap (proprietária das terras do DF) e apresentar esse laudo na Administração Regional. Os Planos Diretores Locais podem exigir um Estudo Prévio de Viabilidade Técnica – EPVT, a ser pago pelo empreendedor, para implantação de determinada atividade antes mesmo do processo junto à Terracap. As modificações de uso já aprovadas por lei complementar específica teriam que ser regularizadas através de procedimento administrativo junto à Administração Regional.

- VUP é o valor do metro quadrado da unidade imobiliária com o uso pretendido, obtido pelo Laudo de Avaliação;
- VUA é o valor do metro quadrado da unidade imobiliária com o uso atual, de acordo com a Pauta de Valores Imobiliários;
- "A" é a área da unidade imobiliária (Decreto nº 22.121/2001, art. 19)[9].

Embora não haja informações sistematizadas sobre a aplicação deste instrumento, o mais importante é sua novidade frente ao objetivo inicial do instrumento. Pensado inicialmente para regularizar a situação de postos de gasolina em Brasília, hoje é possível encontrarmos casos como o Plano Diretor Local de Taguatinga (Lei Complementar nº 90/1998) que determina ser aplicável a cobrança de ONALT para casos de habitação coletiva, e chegou a ter casos de exigência da ONALT como forma de compensar o adensamento da infraestrutura urbana que ocorreria pela alteração de uso de uma área industrial para residencial, embora existam argumentações no Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios considerando abusiva a exigência do pagamento da ONALT[10].

Desta forma percebe-se que houve uma ampliação do objetivo inicial do instrumento, voltado para regularização da valorização obtida com mudanças de usos urbanos, para um instrumento de gestão social da valorização da terra que recuperaria a valorização da terra obtida na mudança de uso rural para usos urbanos, geralmente mais rentáveis. Essa mudança parece enfrentar fortes resistências no mundo do direito, que considera essa recuperação uma argumentação jurídica, não uma forma preventiva de evitar saturação da infraestrutura existente.

Percebe-se também que o debate dá-se apenas sobre as áreas urbanas, ainda não há a idéia de incidir na alteração de uso do solo rural para urbano, esta concepção parece ter surgido após interpretações sobre o Estatuto da Cidade, logo após a sua aprovação.

De fato, a Outorga Onerosa de Alteração de Uso (OOAU), associada à elaboração dos planos de expansão urbana, parece ser um instrumento muito adequado para capturar a valorização imobiliária gerada pela transformação de terra rural em terra urbana. No entanto, o debate sobre este instrumento e sua aplicação ainda são embrionários no Brasil. Esta hipótese levou a pesquisa a identificar os municípios no Estado de São Paulo que preveem em lei este instrumento e sua evolução, investigando se seus conteúdos e objetivos visam fazer a gestão social da valorização da terra associada a um projeto urbano.

3.2 | ANÁLISE DE LEIS TERRITORIAIS MUNICIPAIS NO ESTADO DE SÃO PAULO

Com o objetivo de aferir se há o controle, o planejamento e a gestão das áreas de transição rural-urbanas, foi feita uma análise empírica de como 100 municípios

[9] Os valores do metro quadrado serão calculados levando em conta o novo valor de mercado do imóvel face ao novo uso, e tem com base nas Normas Brasileiras Registradas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), considerando tabelas de avaliação do Terracap e da SEDUH, através da contratação de peritos. Os recursos continuam dividindo-se nos fundos já citados. Se o valor da ONALT não for pago totalmente, o alvará de construção definitivo não é emitido.

[10] Fonte: Matéria da TV Justiça de 09/02/2009 "Pedido de suspender alvará de construtora para erguer residencial em área industrial do DF é indeferido", disponível em http://www.tvjustica.gov.br/maisnoticias.php?id_noticias=9673.

desenharam através de suas leis territoriais municipais a possibilidade de expansão urbana, enfocando essencialmente nos planos diretores, de municípios no Estado de São Paulo. Esta análise se deu enfatizando dois aspectos:

(1) Controle da expansão urbana. Se as regras procuram controlar a expansão urbana, permitindo ou não que aconteça, e influenciando nas morfologias resultantes desta;

(2) Planejamento da expansão. Se as regras preveem instrumentos de planejamento da área de transição rural-urbana de forma a elaborarem projeto urbano associado à gestão social da valorização da terra, produzindo urbanizações *ex-ante*.

Considerando as diversas regulações que poderiam ser utilizadas no sentido de regrar a expansão urbana, este trabalho utilizou-se de estudos de caso sobre 102 planos diretores feitos no período 2003-2011 no Estado de São Paulo para analisar se há regras que incidem sobre o crescimento urbano, quais são estas regras e como se apresentam em casos reais.

Procura-se, nesta abordagem, mostrar que o planejamento tem sido "permissivo" em relação às possibilidades de crescimento urbano em extensão através do aumento de seus limites urbanos, movidos principalmente por interesses fundiários e imobiliários, construindo um quadro de planejamento negociado onde os interesses dos proprietários de terra impõem-se sobre as reais necessidades urbanas.

Certamente os planos diretores não seriam o único instrumento a informar sobre este tema, e esta opção simboliza uma tentativa de se construir dados quantitativos em um período determinado de tempo sobre o tema da expansão urbana, sem esgotar todas as possibilidades de regrar o espraiamento. E ao mesmo tempo, aproveita-se da oportunidade aberta de utilização de dados primários e secundários envolvendo outros estudiosos do tema.

COMPOSIÇÃO DA AMOSTRA

Para compor a amostra dos 100 municípios analisados foi utilizada a base de dados sobre os municípios do Estado de São Paulo da pesquisa Avaliação de Planos Diretores Participativos no Estado de São Paulo no âmbito da Rede Nacional de Avaliação de Planos Diretores Participativos coordenada pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro-IPPUR/UFRJ e Ministério das Cidades. Nesta ocasião foram analisados 92 planos diretores no Estado de São Paulo, sob coordenação do Instituto Pólis, desenvolvidas entre 2008 e 2010, a partir de uma rede de pesquisadores[11].

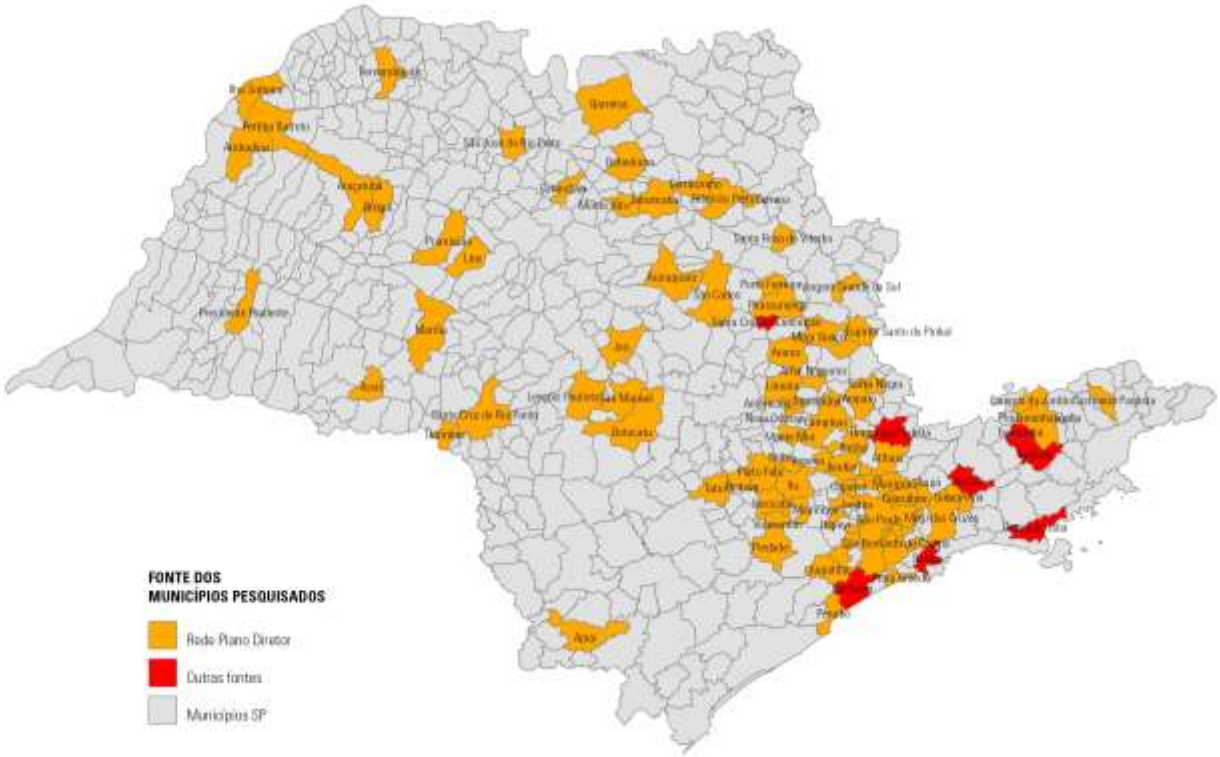
A escolha destes municípios deu-se com a seleção de planos diretores: (1) aprovados nas Câmaras Municipais; (2) localizados em diferentes regiões do Estado de São Paulo - regiões metropolitanas, zonas litorâneas, norte-noroeste paulista (a norte da várzea do

[11] Os pesquisadores envolvidos são: Camila Pereira Saraiva, Daniela Igarashi, Daniela Zacardi de Almeida Camargo, Danielle Klintowitz, Dinalva Derenzo Roldan, Eder Roberto da Silva, Eleusina Freitas, Elisamara de Oliveira Emiliano, Fernanda Accioly Moreira, Flávio Higuchi Hirao, Francisco de Assis Comarú, Gisela Cunha Viana Leonelli, Guadalupe Maria Jungers Abib de Almeida, Ivan Souza Moraes, Joice Genaro Gomes, Josiene Francisco da Silva, Joyce Reis Ferreira da Silva, Karina Uzzo, Leticia Marques Osorio, Licio Lobo, Luciana Nicolau Ferrara, Maria Cecilia Lucchese, Maria Stella Magalhães Gomes, Nara Leal Argiles, Otilie Macedo Pinheiro, Padricia Cobra, Paula Freire Santoro, Pedro Luiz de Orange Lins da Fonseca e Silva, Rafael Paulo Ambrosio, Renata Gonçalves, Roberta Menezes Rodrigues, Sidney Piochi Bernardini, Tomás Antonio Moreira, Veruska de Carvalho, Wagner Membribes Bossi. O coordenador junto ao Instituto Pólis foi o urbanista Anderson Kazuo Nakano, com assessoria da urbanista Raquel Rolnik.

Rio Tietê) e sul-sudeste paulista (a sul da várzea do Rio Tietê) – e (3) que, segundo a Pesquisa CONFEA/MCidades incluíram zonas especiais de interesse social e conselhos gestores de política urbana ou similar. Portanto, não foi uma escolha aleatória, o que resulta em dados que não podem ser considerados uma amostra estatística que represente as dinâmicas do Estado como um todo.

Soma-se a estes 92 municipios outros 8 analisados por esta pesquisadora no mesmo período[12] da pesquisa incluídos no grupo para aumentar os municipios exemplares de determinadas regiões, o Vale do Paraíba, o Litoral Sul e Norte[13].

MAPA 4 – FONTE DE INFORMAÇÃO SOBRE MUNICÍPIOS CUJOS PLANOS DIRETORES FORAM ANALISADOS – 2003-2010



Elaboração própria, 2011.

Em muitos casos, planos diretores e leis de uso e ocupação do solo ou mesmo de parcelamento do solo foram analisados juntos, pois o objetivo deste estudo centrava-se em compreender como é o regramento da expansão urbana no território. Há muitos casos de aprovação das duas leis concomitantes e há casos em que houve intervalo de anos entre um e outro, por exemplo, como o município de Piedade cujo Plano Diretor é de 2006 e a Lei de Zoneamento de 2008.

[12] Bragança Paulista, Caraguatatuba, Itanhaém, Jacareí, Santa Cruz da Conceição, Santos, Taubaté e Tremembé.

[13] No caso dos litorâneos, algumas de suas dinâmicas são exemplares do desenvolvimento econômico atual, como por exemplo, os efeitos das expectativas de extração do Petróleo do Pré-Sal em Caraguatatuba.

MÉTODO

Inicialmente foi elaborada uma ficha para cada município contendo uma tabela com as respostas do pesquisador da Rede Nacional, seguida de uma análise feita no âmbito deste trabalho, a partir de leitura dos relatórios dos pesquisadores e dos materiais originais que serviram como subsídio para os relatórios – planos, relatórios, mapas e tabelas. Muitas vezes os materiais originais não foram disponibilizados, nestes casos, foi feita pesquisa em internet e junto aos municípios e Câmara de Vereadores para obtê-los.

Esta leitura possibilitou uma revisão e sintetização dos resultados obtidos em respostas simples – sim / não / sem informação –, além de trazer novos padrões que mereciam serem investigados mais profundamente.

Estas questões foram tabuladas em uma planilha síntese que continha:

(a) questões 10 e de 20 a 29 do questionário da Rede Nacional de Avaliação dos Planos Diretores Participativos, referentes a se havia plano anterior ao pesquisado, se houve modificação do perímetro urbano, se havia previsão de zona de expansão urbana e se havia previsão de habitação de interesse social em novos parcelamentos do solo;

(b) questões 51 a 66 do questionário da Rede Nacional de Avaliação dos Planos Diretores Participativos, referentes à Outorga Onerosa de Alteração de Uso;

(c) questões elaboradas a partir da leitura do material base da pesquisa referentes à permissão de fechamento de loteamentos existentes; permissão da implantação de novos loteamentos fechados; criação de zona de chácaras, ou sítio de recreio, ou ranchos; afirmação de que perímetro urbano anterior já era grande, não necessitando sua modificação.

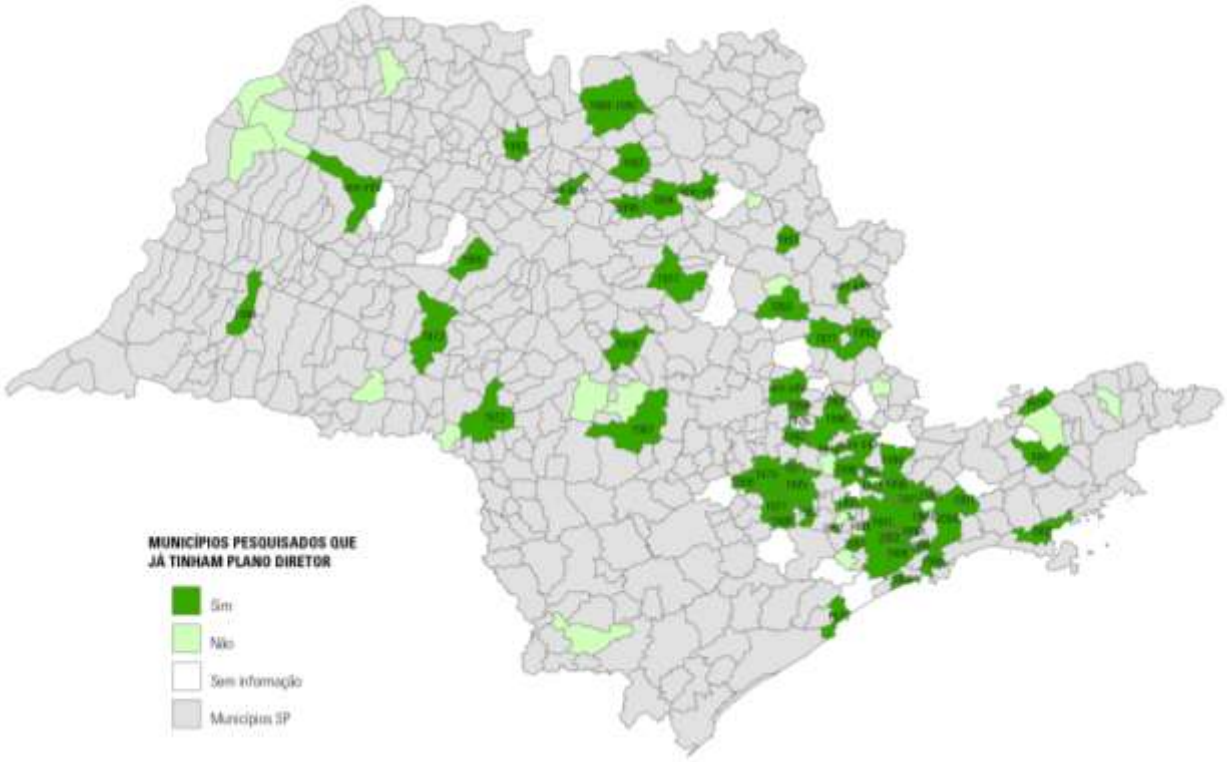
Os resultados obtidos em termos quantitativos foram sintetizados em uma tabela anexa que orienta a análise e os mapeamentos apresentados a seguir.

3.3 | INSTRUMENTOS DE CONTROLE DA EXPANSÃO

A | MUNICÍPIOS QUE JÁ TINHAM PLANO DIRETOR

Foi possível identificar em 64 dos 100 municípios pesquisados a existência de plano diretor anterior, cujas datas oscilam entre 1969 a 2002, mas a metade destes, cerca de 32 elaborados na década de 1990 contra 14 na década de 1970 (o que não significa que nos anos 1970 se produziu menos, mas sim que cerca de 14 municípios não elaboravam planos desde os anos 1970!). Os anos com maiores recorrências foram 1971 e 1996 (7 municípios).

MAPA 5 – MUNICÍPIOS PESQUISADOS QUE TINHAM PLANO DIRETOR ANTERIOR



Elaboração própria, 2011.

TABELA 1 – MUNICÍPIOS PESQUISADOS QUE JÁ TINHAM PLANO DIRETOR QUANDO DA ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR PESQUISADO

Plano Diretor anterio	Nº de municípios
Não	20
Sim	64
Sem informação	16
Total	100

Elaboração própria, 2011.

Este quadro mostra que houve algum planejamento municipal nos anos 1990, década a qual levanta-se frequentemente a hipótese de que não se planejou os municípios. Por outro lado, sinaliza uma certa estagnação deste tema, pois há vários municípios cujos planos datam da década de 1970.

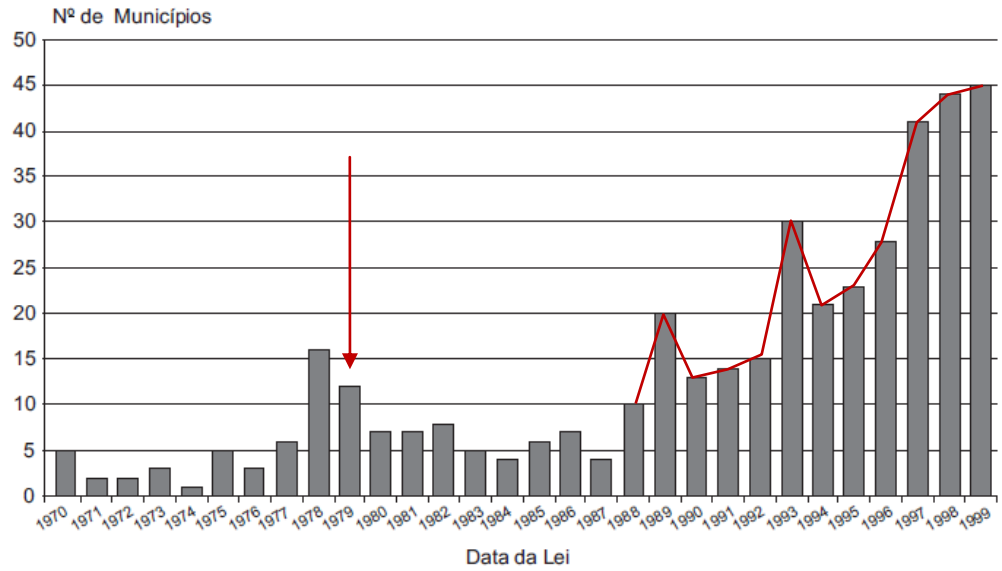
B | DEFINIÇÃO E/OU MODIFICAÇÃO DO PERÍMETRO URBANO

O controle da expansão urbana dá-se usualmente com o estabelecimento do limite da zona urbana e de expansão urbana de um município – que consequentemente origina uma zona rural, por oposição – em lei municipal. São as leis que definem perímetro urbano, disseminadas por todo o país principalmente a partir da legislação federal de

parcelamento do solo (Lei Federal nº 6.766/79)[14]. Esta lei também serve como base para a tributação do Imposto Predial e Territorial Urbano.

Estudo de Caiado & dos Santos (2003) mostrou os efeitos do debate e da aprovação da Lei Federal de Parcelamento do Solo em 1979: os anos próximos a esta data parecem ter promovido um salto na curva, mostrando um aumento do número de municípios que definiu Lei de Perímetro Urbano no Estado de São Paulo. Em 1992, 57% dos municípios afirmaram possuir Lei de Perímetro Urbano e em 1999, este número subia para 65% (Fonte: Seade/Pequisa Municipal Unificada). Esta subida de curva coincide é mais forte na década de 1990, provavelmente em um processo reativo por parte dos municípios frente ao processo de urbanização sem controle dos anos 1980.

GRÁFICO 1 – NÚMERO DE MUNICÍPIOS DO ESTADO DE SÃO PAULO, SEGUNDO LEI DE PERÍMETRO URBANO NO ESTADO DE SÃO PAULO – 1970 A 1999



* Considerar o número de municípios multiplicado por dez.
Fonte: Fundação Seade, Pesquisa Municipal Unificada, 1999. Caiado & dos Santos, 2003, p.120.

Esta mesma Pesquisa Municipal Unificada foi atualizada em 2003 pela Fundação SEADE e o número de municípios que afirmaram possuir Lei de Perímetro Urbano chega a 532, quase 82,5%. Destes, a maioria é pouco populosa, com raras exceções. Ver mapas que seguem.

TABELA – MUNICÍPIOS DO ESTADO DE SÃO PAULO COM LEI DE PERÍMETRO URBANO – 2003

Lei de perímetro urbano	Nº de municípios	% de municípios
Sim	532	82,5%
Não	87	
Sem informação	26	
Total	645	645

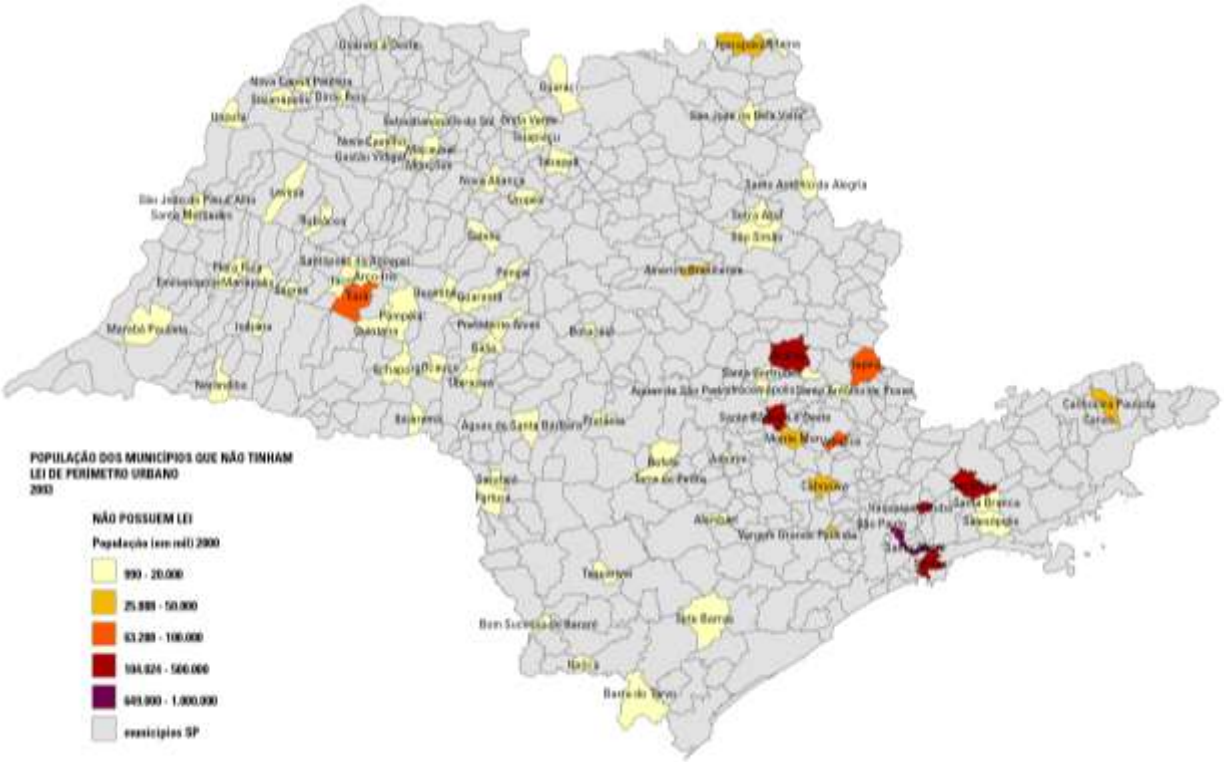
Fonte: Fundação Seade, Informações dos Municípios Paulistas, 2003. Elaboração própria, 2011.

[14] Art. 3º. Somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definidas pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal (Lei Federal nº 6.766/79, redação dada pela Lei Federal nº 9.785/99).

MAPA 6 – MUNICÍPIOS DO ESTADO DE SÃO PAULO COM LEI DE PERÍMETRO URBANO – 2003

Fonte: Fundação Seade, Informações dos Municípios Paulistas, 2003. Elaboração própria, 2011.

MAPA 7 – POPULAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE SÃO PAULO QUE NÃO POSSUEM LEI DE PERÍMETRO URBANO – 2003



Fonte: Fundação Seade, População Censo IBGE 2000, Instrumentos Informações dos Municípios Paulistas, 2003. Elaboração própria, 2011.

Nesta análise procurou-se verificar, a relação entre as leis de perímetro urbano existentes e o plano diretor municipal. Tem-se como hipótese que, consierando que o plano é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana e deve planejar o município como um todo (Lei Federal nº 10.257/01, art. 40, caput e § 2º), sua aprovação, consequentemente, deveria envolver a revisão dos limites urbanos e o estabelecimento de áreas de expansão urbana, quando tidas como necessárias.

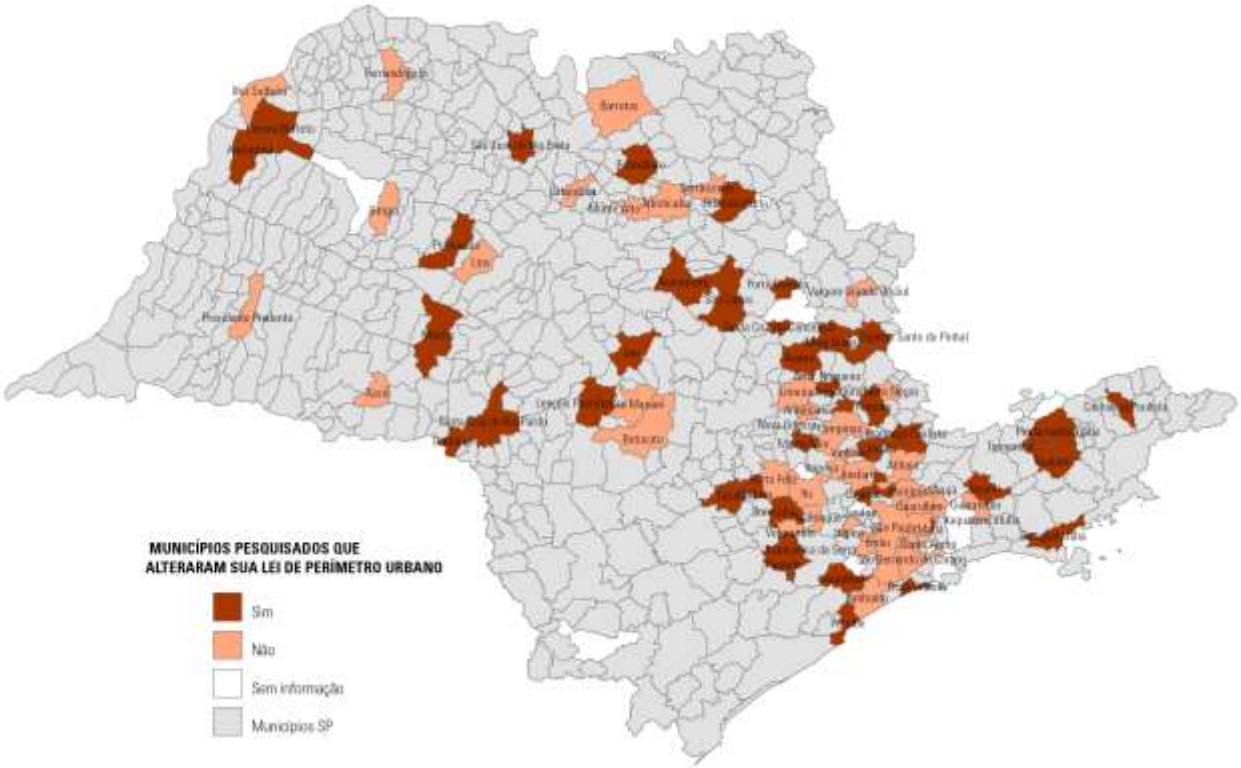
As perguntas elaboradas no âmbito da análise dos planos diretores, portanto, foram:

- O município estabelece um novo perímetro urbano no município?

- O plano diretor aumentou ou diminuiu o perímetro urbano no município?

A análise dos 100 municípios mostrou que há casos em que o plano diretor teve um papel relevante pois estabeleceu um perímetro urbano pela primeira vez, como no caso do Plano Diretor de Porto Ferreira (Lei Complementar nº 74/07).

MAPA 8 – MUNICÍPIOS PESQUISADOS QUE ALTERARAM SEU PERÍMETRO URBANO COM O PLANO DIRETOR



Elaboração própria, 2011.

TABELA 2 – ALTERAÇÃO DE PERÍMETRO URBANO

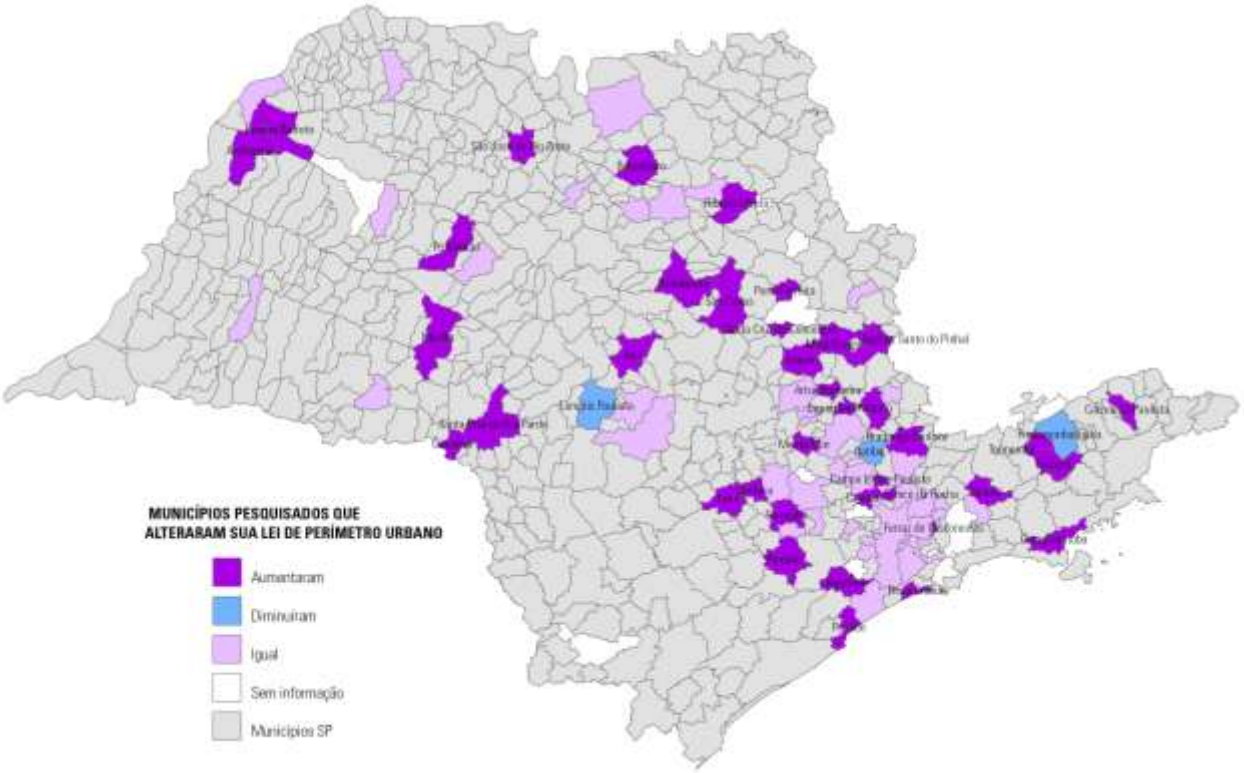
Novo perímetro	Nº de municípios	Aumentou / diminuiu/ igual
Não	47 não alteraram o perímetro	47 iguais
Sim	41	38 aumentaram 3 diminuíram
Sem informação	12	
Total	100	

Elaboração própria, 2011.

Diferente da hipótese inicial, a maioria dos municípios pesquisados não alterou o seu perímetro urbano. Mapa e tabela anteriores ilustram esta conclusão.

Os dados mostram que pouco mais da metade dos municípios pesquisados não alteraram seu perímetro urbano. No entanto, dos 41 que alteraram, 35 aumentaram seu perímetro e quatro diminuíram. Os que diminuíram foram Itatiba; Lençóis Paulista, que afirmou ter diminuído para implantar corretamente a cobrança de impostos, pois seu perímetro era muito extenso; Pindamonhangaba, que segundo Igarashi (2009) diminiu o perímetro urbano pois pela lei antiga o perímetro se extendia do Rio Paraíba do Sul até a Rodovia Presidente Dutra, já o perímetro atual respeita as áreas de proteção permanente do Rio e traça uma linha paralela de 1.500m da Rodovia.

MAPA 9 – MUNICÍPIOS PESQUISADOS QUE AUMENTARAM OU DIMINUÍRAM SEU PERÍMETRO URBANO



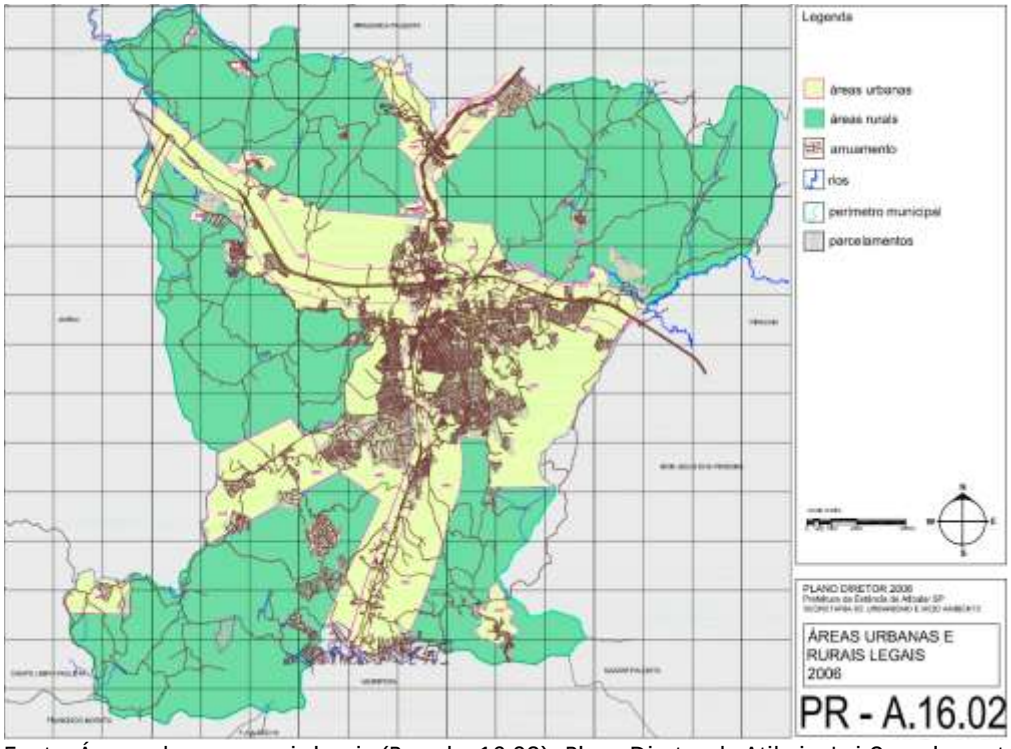
Elaboração própria, 2011.

O mapa mostra que não há alteração do perímetro urbano principalmente nos municípios metropolitanos e que as alterações aumentam conforme vai-se adentrando pelo interior do Estado.

Com este resultado, aventou-se a hipótese dos que não alteraram seu perímetro, permaneceram iguais uma vez que já possuíam uma grande área urbanizável, não necessitando ampliá-la. Apenas 12 dos municípios que não alteraram seus perímetros já o tinham excessivamente grande. É o caso de Atibaia, Jaboticabal, Jundiaí, Porto Feliz e Presidente Prudente; além dos municípios que são totalmente urbanos, como Diadema, Itaquaquecetuba, Mauá, Nova Odessa, São Caetano do Sul, Taboão da Serra e Vargem Grande Paulista. No entanto, há muitos sem informação sobre seus perímetros anteriores, o que poderia aumentar este índice.

EXEMPLOS DE MUNICÍPIOS QUE NÃO ALTERARAM SEUS PERÍMETROS, QUE JÁ ERAM GRANDES

MAPA 11 – ATIBAIA

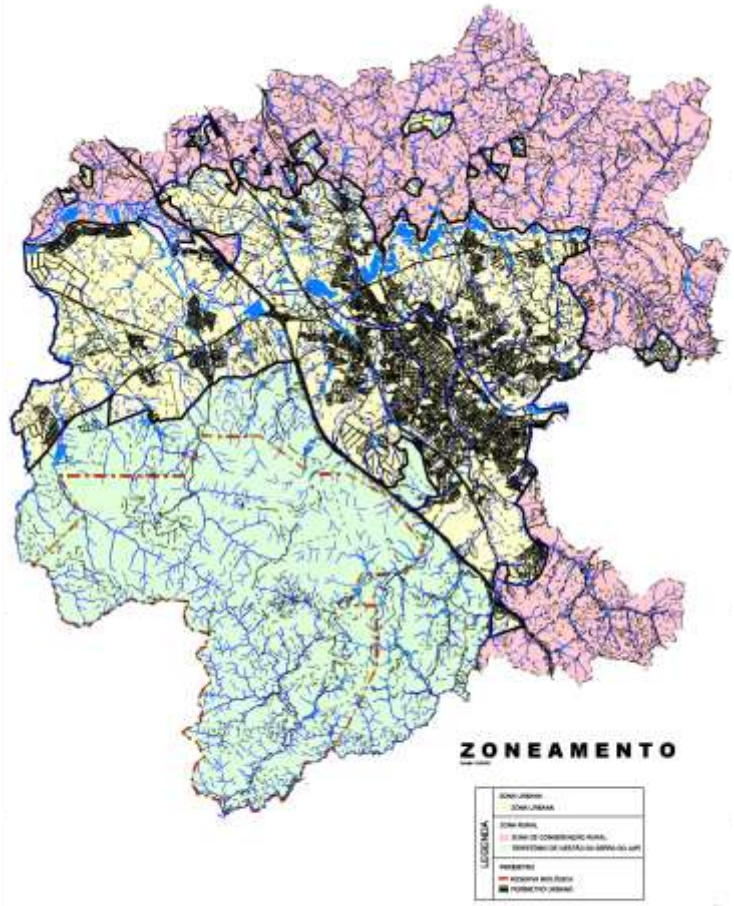


Fonte: Áreas urbanas e rurais legais (Prancha 16.02), Plano Diretor de Atibaia, Lei Complementar nº 507/06.

MAPA 12 – JABOTICABAL

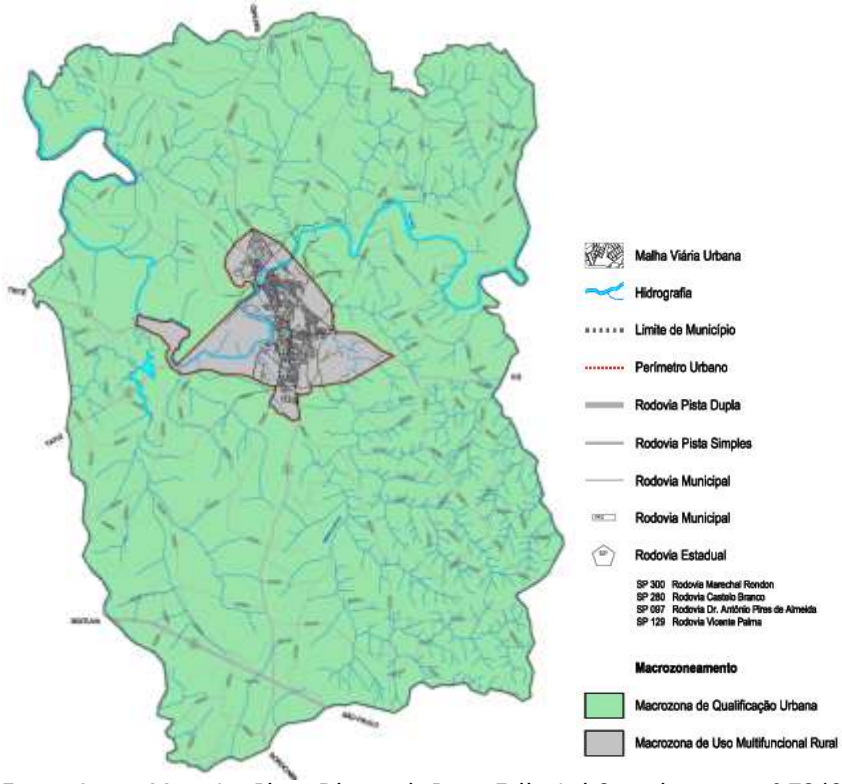
Fonte: Mapa 2 Plano Diretor de Desenvolvimento de Jaboticabal, Lei Complementar nº 80/06.

MAPA 13 – JUNDIAÍ



Fonte: Anexo I - Zoneamento Plano Diretor de Jundiaí, Lei nº 415/04.

MAPA 14 – PORTO FELIZ



Fonte: Anexo Mapa 1 – Plano Diretor de Porto Feliz, Lei Complementar nº 78/06.

C | REGRAS PARA ALTERAÇÃO DO PERÍMETRO

Uma das perguntas mapeadas foi se o município estabeleceu regras para a alteração de seu perímetro. Esta foi uma pergunta cuja elaboração gerou respostas dúbias, por vezes, apenas pelo fato do plano diretor citar que a lei do perímetro urbano poderia ser alterada em lei específica, o avaliador da Rede Plano Diretor já afirmava que sim, esta era uma regra, no entanto, isso já poderia acontecer mesmo sem o plano.

Adotou-se, portanto, como resposta positiva em relação a ter regra de alteração do perímetro urbano dada pelo plano diretor[15], quando este:

(a) estabelece que é necessária a elaboração de parecer técnico por parte de uma secretaria; bem como das concessionárias de serviços públicos, de forma que estejam cientes de que devem fornecer serviços à esta nova ocupação. No caso do município de Arujá, por exemplo, é preciso obter parecer que comprove a existência de infraestruturas de àgua, esgotamento sanitário, redes de drenagem de águas pluviais, energia e telefonia, bem como da existência de processo de implantação de equipamentos urbanos e comunitários necessários para atender a população residente (Lei Complementar nº 06/07, art.20).

(b) exige parecer técnico e/ou aprovação de um conselho de desenvolvimento urbano ou similar, sobre a anuência de uma ampliação da área urbanizável.

(c) menciona a necessidade de Estudos de Impacto de Vizinhança-EIV, Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental-EIA-RIMA ou similares que permitam a expansão, confirmando a capacidade de suporte da região ao receber uma nova ocupação; que possam vir a barrar esta expansão; e que, em alguns casos, estabeleçam novas regras de uso e ocupação do solo para a região afetada.

(d) exige a realização de audiências públicas que deliberem sobre esta expansão. É o caso do município de Arujá que exige, dependendo da zona, uma a duas audiênicas no mínimo (Lei Complementar nº 06/07, art.20); Poá, que exige debates e audiências prévias (Lei nº 3.201/06); entre outros.

(e) estabelece que a transformação de área rural em urbana (portanto externa ao perímetro urbano) está sujeita à Outorga Onerosa de Alteração de Uso-OOAU. Dentre os municípios estudados que preveem a OOAU, apenas quatro deles exigem os itens anteriores: Mogi Guaçu, Poá, São Carlos, Santa Cruz do Rio Pardo. Não foram considerados municípios que preveem a OOAU dentro do perímetro urbano, tais como Apiaí, Araçatuba, Boituva, Marília, Ourinhos; e alguns municípios que apenas possuem o instrumento, mas não estabelecem sobre qual alteração de uso incidirá, como Araraquara, Porto Ferreira.

Uma regra imposta pela Lei Federal de Parcelamento do Solo para alteração de perímetro urbano seria a certidão de cancelamento do INCRA[16]. Alguns planos reforçam esta necessidade como condição para permitir a expansão urbana, no entanto, esta deveria ser uma regra comum a todos.

[15] Se for cotejada a análise feita no âmbito da Rede Nacional de Avaliação dos Planos Diretores Participativos com a tabela final com esta informação mapeada, notar-se-á muita diferença, face à definição dos critérios acima mencionados ser orientadora para esta análise.

[16] Diz a lei: "Art.53 - Todas as alterações de uso do solo rural para fins urbanos dependerão de prévia audiência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, do Órgão Metropolitano, se houver, onde se localiza o Município, e da aprovação da Prefeitura Municipal, ou do Distrito Federal quando for o caso, segundo as exigências da legislação pertinente" (Lei Federal nº 6.766/79, art.53).

Cerca de 23 municípios estudados estabelecem regras para alteração do perímetro[17].

No caso de Cachoeira Paulista, por exemplo, o município não possui um mapeamento preciso da área de expansão, portanto lista critérios para a incorporação destas áreas ao perímetro urbano de forma que estes estudos considerem, no mínimo:

- a capacidade das redes de infraestrutura, do suporte da drenagem, da regularidade dos serviços públicos (o estudo também pode indicar quando estas informações não são necessárias);

- as restrições dadas pela existência de Unidades de Conservação ou outras áreas preservadas e protegidas; e

- por fim, definam o tipo de uso, percentual de ocupação e índice de aproveitamento dos terrenos na área em expansão.

Este último aspecto torna o estudo (EIV ou similar) um instrumento de mudança do zoneamento, mostrando como este pode ser flexível à expansão (Lei Complementar nº 1.558/06, art.11). As regras de Ferraz de Vasconcelos são parecidas com as de Cachoeira Paulista, embora este não exija a definição de uso e ocupação do solo (Lei Complementar nº 175/06, arts. 63 e 64).

Há casos onde a necessidade de estudos que permitam a expansão existe, mas é mais branda, como em Arujá que menciona a necessidade de controle e fiscalização das áreas de expansão urbana por meio de estudos para evitar conurbações indesejadas, no entanto, não afirma como fazer isso, nem quais medidas poderiam ser tomadas caso o estudo mostre a inviabilidade da ocupação.

Mogi Guaçu inova duplamente. Traz uma visão mais holística sobre a necessidade de ampliar, coloca nas diretrizes para a expansão urbana a necessidade que esta tenha "padrões de produção e consumo compatíveis como os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do município e do território sob sua área de influência" (Lei Complementar nº 968/08), no entanto, não afirma como fazê-lo. Este é um plano que traz muita influência das novas concepções sobre o rural disseminadas por Graziano da Silva (2001), que apontam para a necessidade de reformulação dos critérios de classificação do rural, segundo seus níveis de interação com as dinâmicas urbanas (Silva e Peres, 2009), como veremos mais para frente neste capítulo.

Inova também ao dar como diretriz que seja considerada a proximidade com a mancha urbana contínua do município, no entanto, não afirma como a contiguidade pesará na decisão de parcelar áreas rurais.

Monte Alto, por sua vez, permite que leis posteriores possam estabelecer autorização para o parcelamento do solo além dos limites do perímetro urbano unicamente para o uso industrial, criando uma exceção para um determinado uso (Lei Complementar nº 230/06).

[17] Arujá, Assis, Cachoeira Paulista, Ferraz de Vasconcelos, Guarulhos, Itatiba, Itupeva, Jaú, Jundiaí, Mogi das Cruzes, Mogi Guaçu, Monte Alto, Peruíbe, Piedade, Poá, Porto Feliz, Praia Grande, Santa Cruz da Conceição, Santa Cruz do Rio Pardo, São Carlos, São Manuel, Sertãozinho, Tatuí.

DEFINIÇÃO GENÉRICA DO LIMITE URBANO

Alguns dos municípios estudados possuem uma definição genérica do limite urbano. Esta definição se expressa de várias formas.

Por vezes estabelecem uma largura determinada a partir do perímetro urbano como referência para expandir, que funciona como um anel urbanizável no entorno.

Andradina determina 500 metros de largura contornando o perímetro urbano como sua Zona de Expansão Urbana de Uso Misto.

Cachoeira Paulista delimita sua área de expansão urbana sem a devida justificativa e com uma descrição genérica, afirmando que o zoneamento (previsto para 12 meses após a aprovação do plano) deve "aumentar a área de expansão urbana para até dois quilômetros da linha atual" (Lei Municipal nº 1.558/06, art. 12, III).

Monte Alto define como área de expansão urbana os terrenos não parcelados destinados ao crescimento normal dos aglomerados urbanos, limitados a uma distância de 500m da área urbana.

Monte Mor afirma que "um novo parcelamento de solo na Zona de Expansão Urbana apenas poderá ocorrer a uma distância máxima de 300 metros da malha urbana existente, desde que o empreendedor faça toda a infraestrutura necessária" (art.34).

Pereira Barreto em seu plano diretor, por sua vez, não define regras, mas a LUOS prevê uma regra parecida com a de Monte Mor, estabelece que "um novo parcelamento do solo na Zona de Expansão Urbana apenas poderá ocorrer a uma distância máxima de 300 metros da malha urbana existente" (Lei Complementar nº 28/06, art.34). Neste caso, embora o município tenha aumentado consideravelmente sua área urbanizável, esta somente poderá ocorrer por contiguidade.

Por um lado, estes municípios constróem a ideia interessante de urbanizar por contiguidade, o que poderia trabalhar para evitar a dispersão. Nestes casos, diretrizes que direcionassem uma ampliação urbana com qualidade seriam fundamentais para a decisão de expandir ou não, mas estas são raras.

Parece uma medida genérica que automaticamente posterga para a área adiante a possibilidade de urbanizar. Funciona par-e-passo com as dinâmicas de preços da terra. Ao se admitir que as terras contíguas ao perímetro serão as próximas a serem urbanizáveis, os terrenos já incorporam nos seus preços esta possibilidade. O que estes municípios fazem é, além das realmente urbanizáveis que estão contidas neste anel, terminam por contaminar os preços das áreas logo após este anel.

Chama a atenção Monte Alto, por dois motivos. Além de criar um anel urbanizável no entorno do perímetro urbano, ainda complementa deixando clara a possibilidade de crescimento infinito, quando firma que a delimitação urbana poderá ser sempre revista, desde que haja a provisão de melhoramentos urbanos como rede de água, esgotos, energia elétrica domiciliar e iluminação pública (Lei Complementar nº 245/07, art. 3º e 6º). Novamente, evidencia a possibilidade de flexibilidade dos limites urbanos, no entanto, por contiguidade.

Monte Alto ainda surpreende mais por não reforçar os impedimentos referentes a estas novas áreas urbanizáveis em anéis sucessivos, permitindo, portanto, a urbanização de áreas que possuem restrições ambientais tais como processos erosivos.

URBANIZOU, JÁ É URBANO

Alguns municípios trazem a possibilidade de tornar urbana a área que receber infraestrutura. É o caso de Monte Alto ou Mogi Guaçu, por exemplo. São casos em que o perímetro urbano é apenas uma referência e que pode-se afirmar que não há um limite ao crescimento urbano.

Mogi Guaçu que inicialmente proíbe a urbanização dispersa e desprovida de infraestrutura adequada (Lei Complementar nº art. 8º); admite que, uma vez instaladas as infraestruturas, as áreas terão o zoneamento alterado e serão incluídas no perímetro urbano (art.102). Ainda possibilita que estas novas zonas urbanas podem ser descontínuas. O perímetro urbano pode ser uma referência para requerer estudos de viabilidade da expansão, estudos estes não necessariamente associados a deliberações contra ou a favor, mas indicativos de quais infraestruturas faltam.

No caso de Monte Alto, a Lei Complementar nº 245/07 que regulamenta o Plano Diretor do ano anterior (Lei Complementar nº 230/06) estabelece que a delimitação da área urbana, de expansão urbana e rural será automaticamente revista sempre que ocorrer a provisão dos melhoramentos previstos, assegurada a continuidade e a contigüidade a área urbana dos novos parcelamentos.

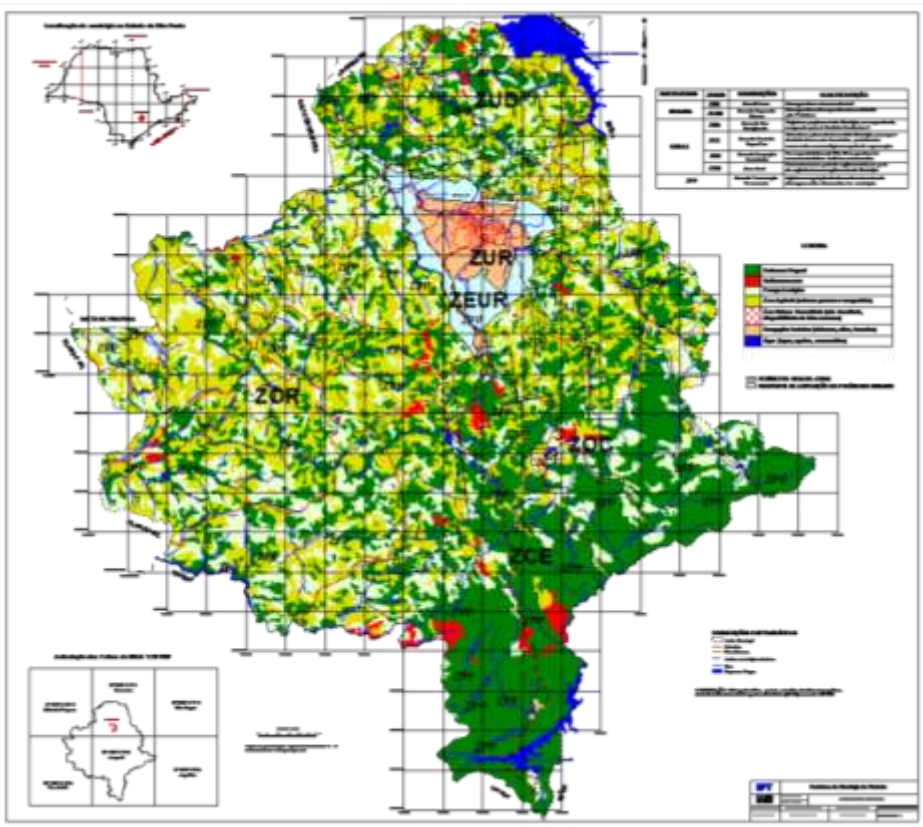
Ilha Solteira por sua vez, possibilita expandir fora da zona urbana desde que a área seja contígua ao perímetro urbano consolidado e mediante parecer favorável do Conselho da Cidade (Lei Complementar n° 151/08, art.194).

Em Taubaté, o Plano (Lei Complementar nº 238/11) também possibilita a implantação de sítios de recreio nas Áreas de Interesse Turístico, ao Sul do município e ao longo das margens das represas localizadas na Bacia do Rio Una (art.35). Chama a atenção o artigo que estabelece que, ao acontecer a aprovação de parcelamento em sítios de recreio (lote mínimo 2.500m^2) em áreas rurais, automaticamente estas áreas passarão a serem consideradas integrantes da zona de expansão urbana, o que pode vir a significar uma alteração no perímetro urbano que envolve esta zona (Anexo VII, art.7º).

Piedade apresenta regras incoerentes entre si. Permite a urbanização além de sua área de expansão urbana, através de sua Lei de Zoneamento, que autoriza que áreas rurais de algumas zonas sejam transformadas em urbanas por meio de legislação específica (Lei nº 3.935/08, art.15). É o caso da Macrozona Rural, na Zona de Uso Disciplinado-ZUD, Zona de Ocupação Controlada-ZOC e Zona de Ocupação Rural-ZOR. Como se vê pelo mapa que segue, sua área urbana e de expansão urbana já eram grandes, e ainda sim é possível o uso de chácaras, com lotes mínimos de 1 mil m^2, ou seja, muito abaixo do módulo rural para o Estado (20 mil m^2).

O município ainda, ao mesmo tempo afirma que "na Área Rural, qualquer parcelamento do solo deverá observar o módulo mínimo rural definido pelo INCRA" (Lei nº 3.935/08, art.37); e flexibiliza a possibilidade de bairros rurais, com características urbanas, serem elevados à categoria de expansão urbana, mediante estudos e levantamentos cadastrais, dentro de um raio de abrangência, após audiência pública com os moradores e aprovação de projeto específico pela Câmara Municipal" (Lei nº 3.935/08, art.37).

MAPA 15 – MACROZONEAMENTO DO PLANO DIRETOR DE PIEDADE – 2006



Fonte: Mapa – Macrozoneamento do Município de Piedade, Lei nº 3.740/06.

D | DEFINIÇÃO DE ÁREA DE EXPANSÃO URBANA

Não há uma relação direta entre os municípios que expandem seu perímetro e que definem áreas de expansão urbana, embora o mapeamento mostre que há uma dinâmica muito próxima. Dos 35 municípios que aumentaram seu perímetro urbano, 25 criaram zonas de expansão urbana e 20 criaram zonas de chácaras (destes apenas três não coincidem – não criaram zonas de expansão urbana, mas criaram zonas de chácaras, possivelmente dentro da área urbana, Santa Cruz do Rio Pardo, São Carlos e Tatuí).

Para a definição das áreas de expansão urbana nos municípios, grande parte dos planos pesquisados estabelecem um macrozoneamento, o que mostra que o Macrozoneamento é uma ferramenta importante nesta definição de áreas rurais, urbanas e de expansão urbana.

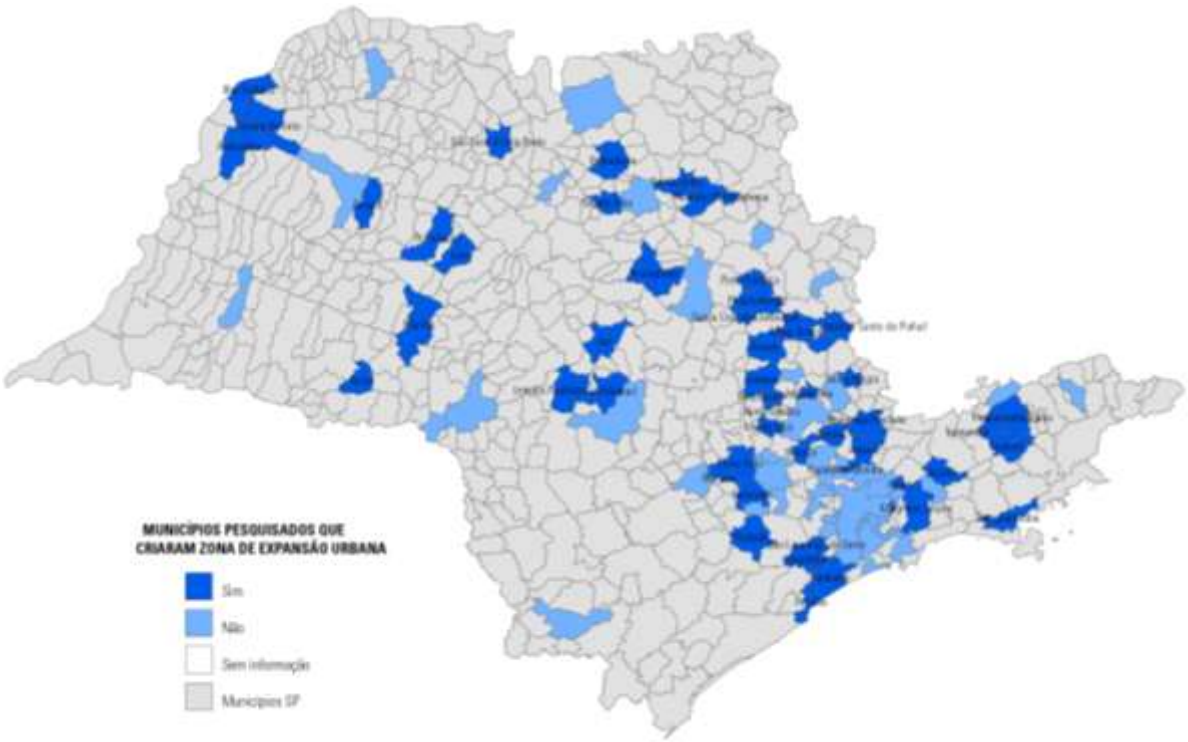
Os pesquisadores da Rede Nacional tiveram dificuldade em responder corretamente esta questão, o que motivou o mapeamento as zonas de chácaras e dos padrões de lotes para estas zonas, geralmente próximos de padrões urbanos.

TABELA 3 – DEFINIÇÃO DE ÁREA DE EXPANSÃO URBANA

Área de xpansão urbana	Nº de municípios	Descreve
Sim	52	46 em mapas 15 descrevem perímetro
Não	48	
Total	100	

Elaboração própria, 2011.

MAPA 16 – MUNICÍPIOS PESQUISADOS QUE DEFINIRAM ÁREA DE EXPANSÃO URBANA



Elaboração própria, 2011.

E | ZONAS DE CHÁCARAS, SÍTIO DE RECREIO OU RANCHOS

Durante a análise dos planos diretores foi possível notar que alguns dos municípios que criavam áreas de expansão urbana o faziam através de macrozonas em área rural sobre as quais era possível parcelar com parâmetros urbanos sobre área rural:

(a) com tamanho mínimo de lote menor que o do módulo rural do Estado de São Paulo de 20 mil m^2. Há casos também de possibilidade de parcelamentos tipo chácara ou sítio de recreio sobre áreas urbanas, admitindo que os parâmetros de lote, em muitos casos, são distantes do módulo rural.

É o caso, por exemplo, de: Monte Mor, na Zona Especial de Interesse Turístico pode receber lotes com área mínima de 1 mil m^2 (Lei Complementar nº 0002/06, art.34); Piedade que considera a Zona de Chácaras como área urbana e permite lotes mínimos de 1 mil m^2 (Lei no 3.935/08, quadro dimensões mínimas de lotes por zona de uso); Presidente Prudente, com área mínima de lote de 2 mil m^2 (Lei Complementar nº 154/08, art.47); Ribeirão Preto propõe lote mínimo destinado à chácaras ou sítio de recreio de 2.500m^2 (Lei nº 2.157/07, art.106); Rio Grande da Serra propõe para a Zona de Uso Sustentável o lote mínimo de 7.500 m^2 (Lei nº 046/06, art.37, quadro de parâmetros urbanísticos); Serrana possibilita loteamentos de chácara em área rural com área mínima dos lotes de 1 mil m^2 (Lei Complementar nº 175/06, arts. 50 e 51); Santa Cruz do Rio Pardo propõe área mínima variando entre 2 mil m^2 e 3 mil m^2 dependendo da zona (Lei Complementar nº 316/06).

Pirassununga é um caso interessante pois regra rigidamente sua área de mananciais, ao mesmo tempo que permite ocupação de chácaras com parâmetros reduzidos, no entorno do perímetro urbano. Segundo sua Lei de Zoneamento, a Zona Rural deve ser utilizada preferencialmente para produção agropecuária e atividades a ela vinculada, como engenhos, haras, granjas e outros usos compatíveis. Os parcelamentos devem

obedecer ao módulo do INCRA para uso rural produtivo ou ter área mínima de 5 mil m^2 quando para atividades de lazer, exceto em área de proteção dos mananciais, onde não é permitido o parcelamento com área inferior a 30 mil m^2. No caso das chácaras em área rural, exige-se também que haja tratamento de esgoto sanitário com 90% de eficiência mínima e, no caso das áreas periurbanas, devem ser priorizados os usos para produção de alimentos para consumo local (Lei Complementar nº 76/07, art.3º).

(b) com possibilidade de ocupar áreas que não tem toda a infraestrutura básica exigida pela Lei Federal de Parcelamento do Solo (Lei Federal nº 6.766/79).

(c) em alguns casos dando-se sobre áreas ambientalmente protegidas, como áreas de mananciais e entorno de represas, ou mesmo com aspectos de turismo e lazer.

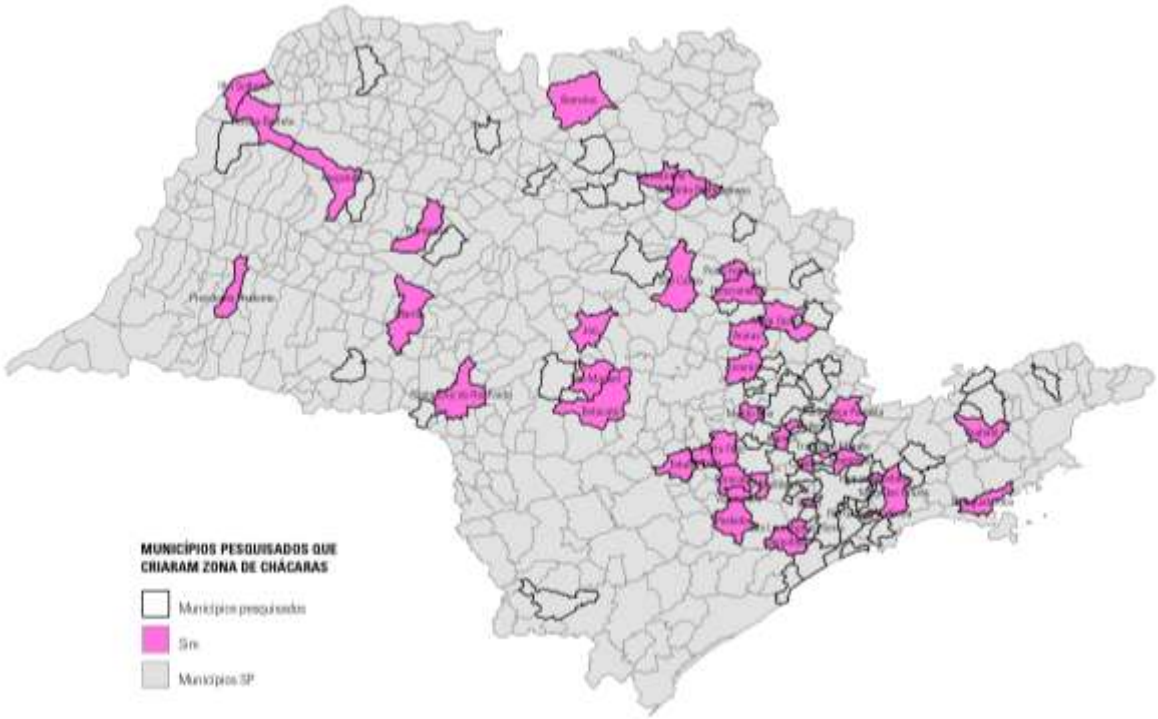
(d) muitas vezes com parâmetros que se confundiam com regramentos para condomínios ou loteamentos fechados voltados para famílias de alta renda, cujos lotes são maiores.

TABELA 4 – DEFINIÇÃO DE ZONAS DE CHÁCARAS, SÍTIO DE RECREIO OU RANCHOS

ZONA DE CHÁCARAS	Nº DE MUNICÍPIOS
Sim	42
Não	56
Sem informação	2
Total	100

Elaboração própria, 2011.

MAPA 17 – DEFINIÇÃO DE ZONAS DE CHÁCARAS, SÍTIO DE RECREIO OU RANCHOS



Elaboração própria, 2011.

Foto aérea de Pereira Barreto. No centro vê-se a praia urbana criada com o alagamento para a criação do braço do Reservatório que alimenta a Usina Três Irmãos. Fonte: MS Imagens, Campo Grande-MS, 2007.

Algumas vezes as Zonas de Chácaras criadas se dão sobre áreas urbanas, o que tem sentido face ao parcelamento proposto, geralmente menor que o permito em areas rurais. É o caso de Sertãozinho que define como as Zonas de Chácaras como integrantes da Macrozona Urbana e de Expansão Urbana (Lei Complementar nº 222/08, art.10, VII).

RANCHOS

Ao longo do Rio Tietê, no Noroeste Paulista, há casos nos municípios de:

- Araçatuba, com suas Áreas de Especial Interesse Turístico-Ecológico que hoje concentram condomínios fechados, loteamentos e chácaras de recreio, próximas ao Rio Tietê (Lei Complementar nº 168/06, art. 50 e 51);

- Pereira Barreto, que concentra nas Áreas de Especial Interesse Turístico, em área rural, a possibilidade de ranchos à beira do Reservatório Três Irmãos e do canal que interliga este com o Reservatório de Ilha Solteira;

- Ilha Solteira, município vizinho de Pereira Barreto, que cria a possibilidade de ocupar a Zona Rural de Lazer com lote mínimo de 5 mil m^2, idealizada para ranchos à beira da Represa (Lei Complementar nº 151/08); e

- Promissão, município onde está instalada a Usina Hidrelétrica de Promissão (Mário Lopes Leão) que cria a Zona de Urbanização de Interesse Turístico permitindo parcelamento para fins de lazer, turismo, de apoio à Hidrovia Tietê-Paraná (Lei Complementar nº 2.746/06, art.42). Neste caso, embora afirme a necessidade da ocupação obedecer ao módulo rural do INCRA, possibilita a regularização dos parcelamentos já existentes.

No estudo de Pereira Barreto foi possível notar uma mudança no padrão de utilização do solo que colaborou para a expansão desta tipologia. Após o alagamento para a construção do Reservatório, o município transformou-se quase em uma ilha fluvial, com grande potencial turístico, enquanto perdeu grande parte de suas terras férteis, perdendo suas características econômicas, antes agropecuárias. Em termos urbanos, parte da cidade foi alagada e mudou a direção da valorização da terra e orientação da cidade, inclusive pautada pela praia artificial formada pelo braço de represa que abraça a cidade. Em termos rurais, chegou-se a cifra de 18 mil hectares de terras férteis perdidas (Lima, 2003, p.18) ou 72 mil hectares com 572 propriedades rurais, majoritariamente compostas por pequenos agricultores que dificilmente se reestruturaram após o alagamento.

Vê-se o canal que interliga os reservatórios de Ilha Solteira e Três Irmãos. Pode-se perceber que já há um loteamento e a presença de ranchos no entorno da água. Fonte: MS Imagens, Campo Grande-MS, 2007.

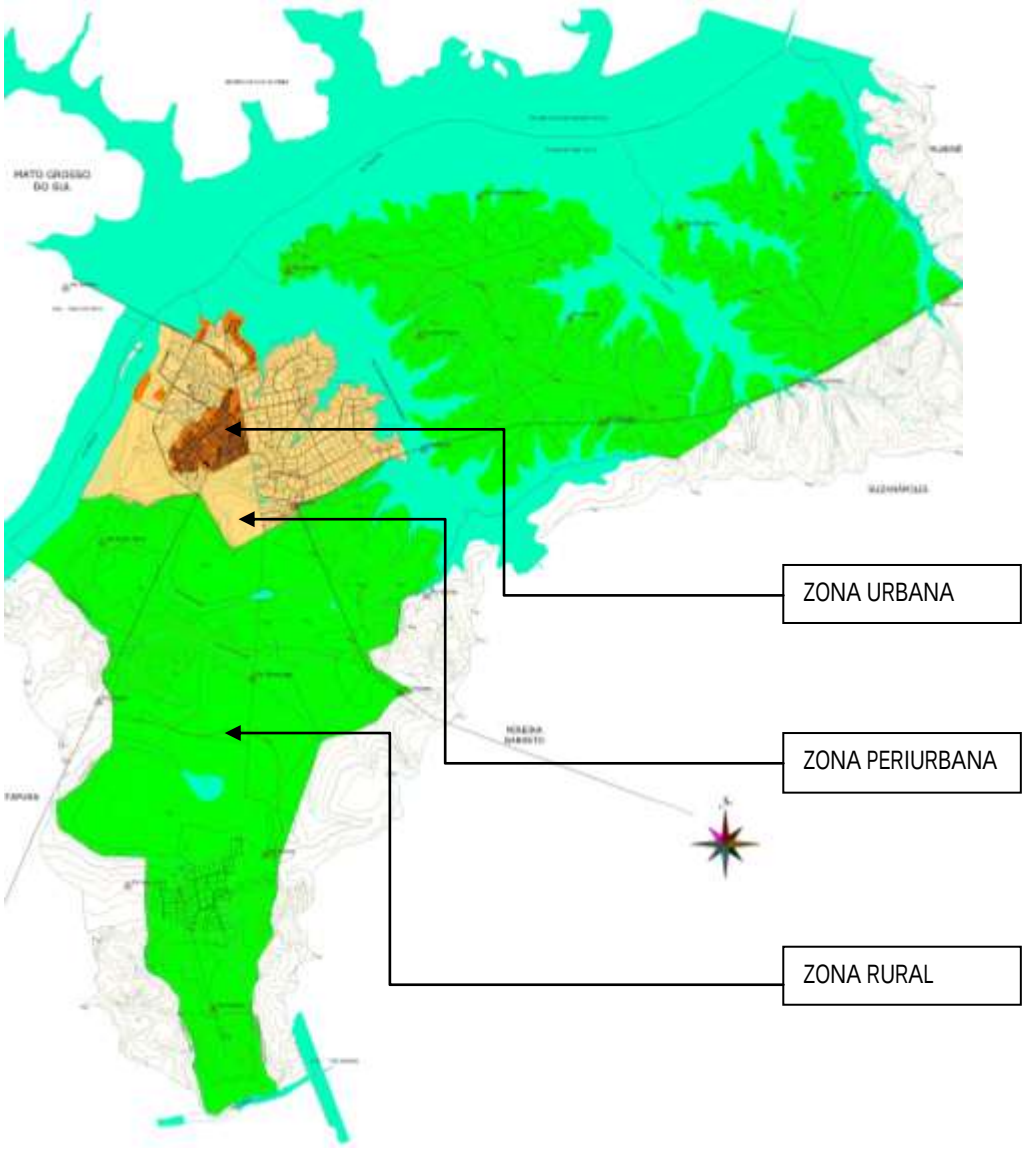
O exemplo de Pereira Barreto é relevante pois dá indícios de que as mudanças na estrutura agrícola colaboram para novos processos de urbanização. No caso, houve um duplo impacto, a possibilidade aberta pelo alagamento de desenvolver aspectos turísticos junto com perda de terras férteis, que também motivou a expansão de ranchos sobre Ilha Solteira e Araçatuba.

Em outras regiões, processo semelhante se dá, como é o caso do término de exploração de cavas de areia no caso do Vale do Paraíba, cujas áreas resultantes (possivelmente depois de recuperadas) têm sido apontadas por planos diretores da região como áreas de expansão urbana.

Ambos os casos mostram usos rurais que desmataram e alteraram o meio ambiente para suas atividades que, em declínio, abrem frente para processos de urbanização. Isto ainda se acentua com a possibilidade de uso turístico.

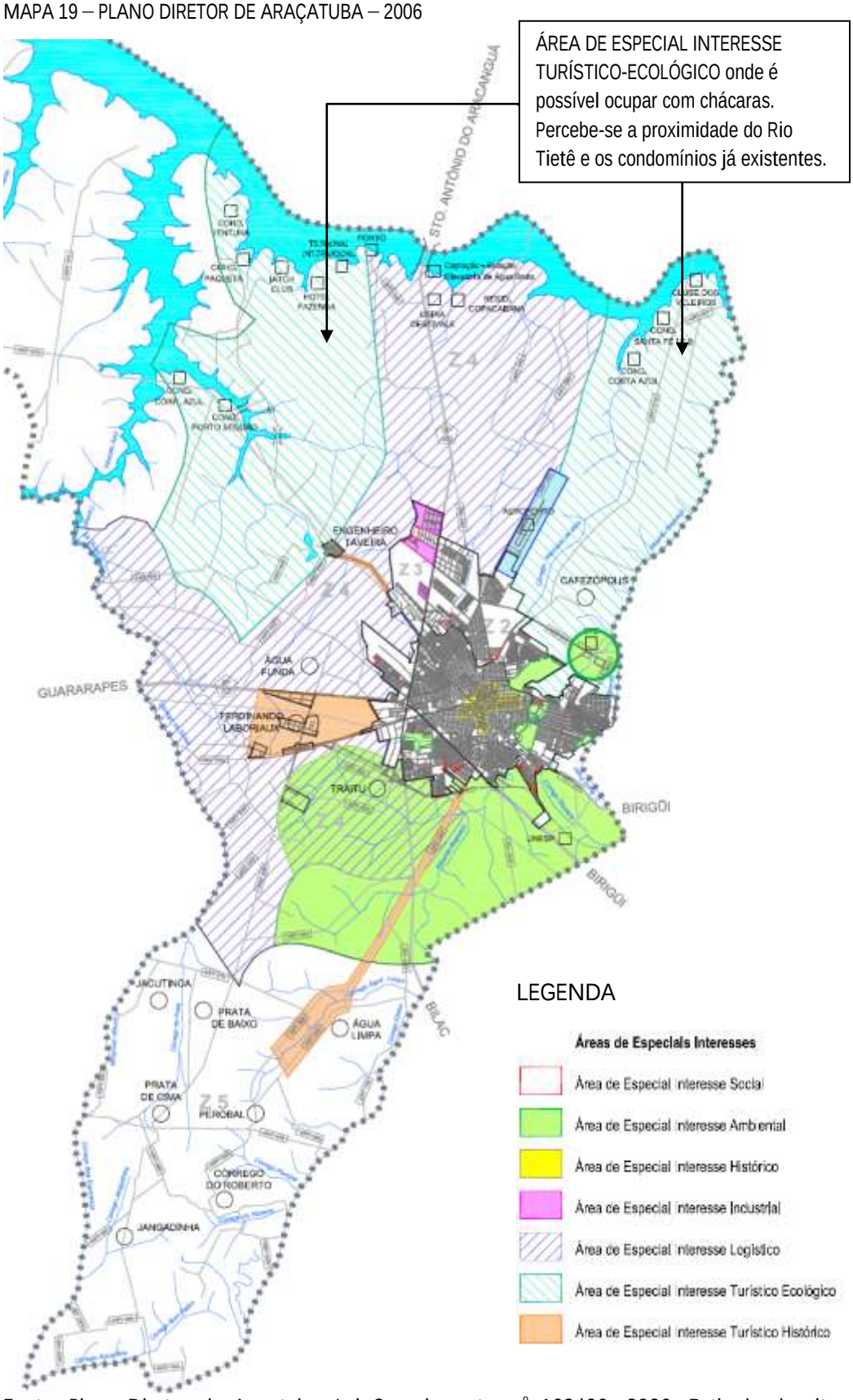
Importante reforçar que não há inércias nestes usos rurais anteriores, no sentido que não há nenhuma grande estrutura construída; ou nenhuma grande uma infraestrutura instalada para que direcione a mudança para um outro determinado uso; ou algum tipo de ocupação consolidada, que se queira manter. Se houvesse inércia, certamente haveríam resistências às mudanças de uso, que não tem se manifestado. Este tipo de áreas de transição rural-urbana são regiões de fácil mudança de uso.

MAPA 18 – ZONEAMENTO DO PLANO DIRETOR DE ILHA SOLTEIRA – 2008



Fonte: Mapa 01/10 – Divisão territorial, Plano Diretor de Ilha Solteira, Lei Complementar n° 151/08.

MAPA 19 – PLANO DIRETOR DE ARAÇATUBA – 2006



Fonte: Plano Diretor de Araçatuba, Lei Complementar nº 168/06, 2006. Retirado do site http://www.desenvolvimento.aracatuba.sp.gov.br/detalhes.php?IDSecao=5&IDCategoria=41, acesso em 18 de outubro de 2011.

CHÁCARAS OU SÍTIOS DE RECREIO

Geralmente sobre em áreas turísticas, estâncias climáticas ou áreas de mananciais é projetado este tipo de ocupação. A proximidade de represas e reservatórios também é uma constante acompanhante destas zonas.

É o caso de Taubaté, cujo plano possibilita a implantação de sítios de recreio nas Áreas de Interesse Turístico, ao Sul do município e ao longo das margens das represas localizadas na Bacia do Rio Una (art.35). Estes são regulamentados no Anexo VII que dá parâmetros menores que o módulo rural para esta tipologia sobre área rural, lotes mínimos de 2.500m^2 (art. 7º, Anexo VII).

Monte Mór cria a Zona de Especial Interesse Turístico-ZEIT, cujo lote mínimo é de 1 mil m^2. Além desta, o Plano Diretor aponta para a tendência à expansão urbana da Zona de Proteção Ambiental.

O Plano Diretor de Barretos cria uma Zona Rurbana, cujo objetivo é "estimular o planejamento de zonas rurbanas de transição urbano-rural, para produção agroecológica e agroindustrial, de base familiar ou associativa, criando cinturões verdes e priorizando a economia solidária, o abastecimento e a segurança alimentar, bem como o manejo do território periurbano" (art.38). Nesta zona são admitidas chácaras de lazer, agricultura doméstica, criação de animais em pequena escala, sujeito à controle (Anexo 9, Lei Complementar nº 73/06). Este caso se aproxima da preocupação com o "rurbano", já comentada anteriormente (Graziano da Silva, 2001).

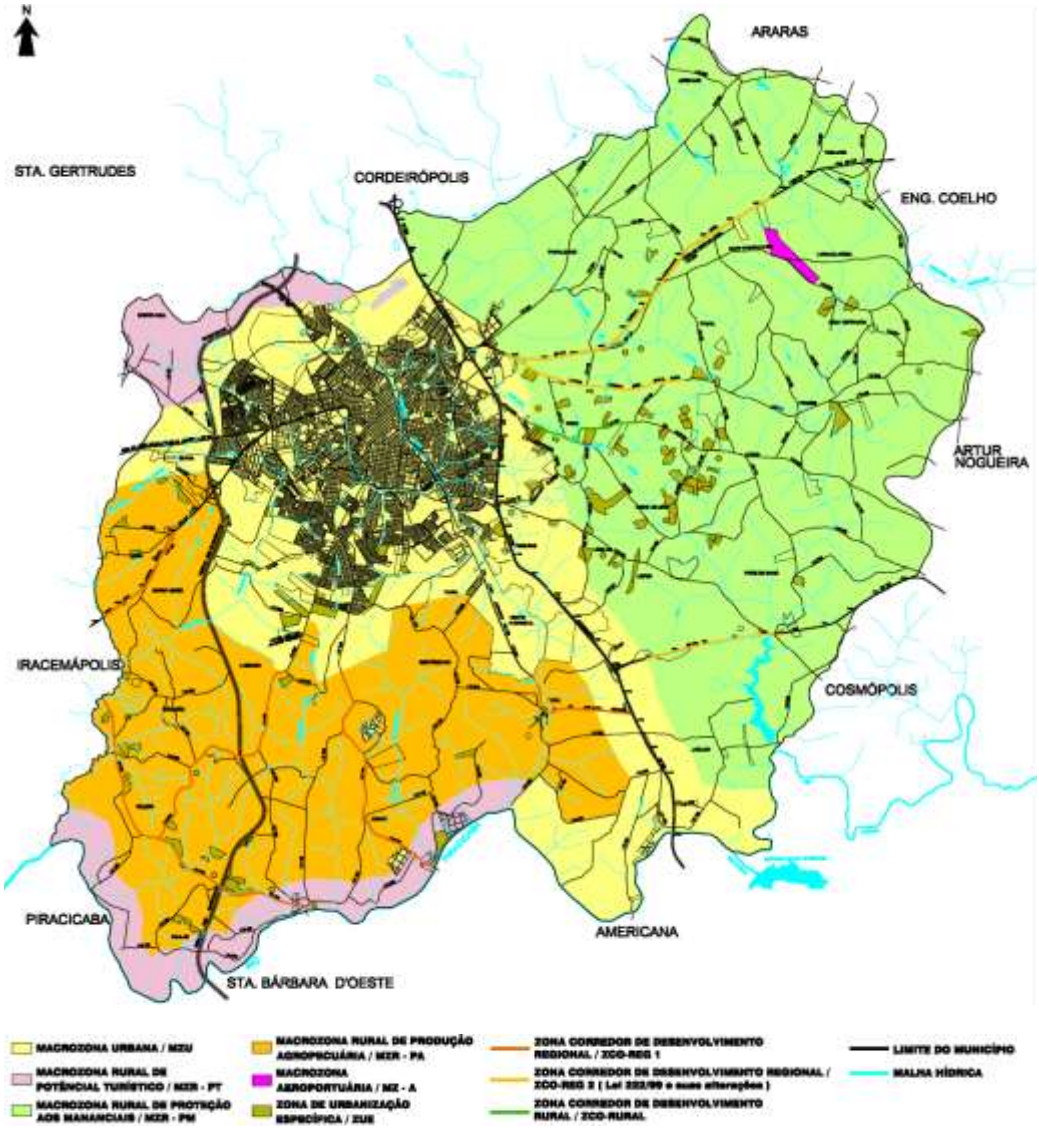
Rio Grande da Serra está localizado 100% em área de mananciais, talvez por isso não aborde o tema da área urbana e extenda sobre seu território a possibilidade de, em toda a extensão de sua Zona de Uso Sustentável, a possibilidade de parcelamentos do tipo chácaras, sítios de recreio, clube de campo, etc. No caso, o lote mínimo de 7.500 m^2 (Lei nº 046/06, art.37).

Limeira (Lei nº 442/09) é exemplar do tipo de ocupação que se dá sobre área de manancias. A opção do Plano foi desenhar uma estratégia para as áreas rurais que passou por reconhecer as ocupações sobre áreas rurais de Proteção dos Mananciais (manchas marrons sobre grande Macrozona em verde no mapa que segue) presentes em foto de 1998 e promover a estruturação de centros rurais, colocando equipamentos públicos de ensino, saúde, entre outros; além de melhorar os acessos.

Hoje em Limeira é perceptível a expansão de áreas parceladas em módulos menores que o rural vizinhas a estas regularizadas, sinalizando expectativa de regularização. Percebe-se também que esta estratégia está vinculada à saída da monocultura de laranja, que era forte na região e que está diminuindo face ao desgaste das terras e doenças que afetaram a produção.

Área de mananciais em Limeira. Foto: Paula Freire Santoro, dez. 2011.

MAPA 20 – MACROZONEAMENTO DO PLANO DIRETOR DE LIMEIRA – 2009



Fonte: Anexo 4 – Macrozoneamento, Lei nº 442/09.

Assim como Limeira, Mogi Guaçu, São Manuel e Santa Cruz do Rio Pardo criam Zonas de Urbanização Específica.

Mogi Guaçu possui ocupações com parcelas urbanas que o Plano reconhece afirmando que "ainda que localizados em Zona Rural, aglomerados com características de área urbana serão considerados como integrantes da Zona Urbana descontínua". Correspondem às Zonas de Urbanização Específica-ZUE (núcleos isolados), onde ainda é possível a implantação de novos núcleos isolados em áreas rurais, dependendo de parecer favorável do Conselho Municipal de Desenvolvimento Integrado de Mogi Guaçu (CONCIDADE) e de autorização por lei específica, desde que atenda à algumas condições como o pagamento de Outorga Onerosa de Alteração de Uso, atender às diretrizes definidas previamente pelo poder público municipal e possuir lotes mínimos de 1 mil m² (Lei Complementar nº 968/08, art.81). Desta forma, é possível obter parcelas urbanas (menores que um módulo rural) sobre áreas rurais, como uma transformação "automática" e onerosa do uso rural para urbano.

> "ART. 102) Com a implantação do empreendimento, a respectiva área terá seu zoneamento alterado, sendo incluída no perímetro urbano, deixando de pertencer à Zona Rural e passará a pertencer à Zona de Urbanização Específica (ZUE) Núcleos Urbanos Isolados, com a respectiva alteração de uso do solo de rural para urbano, e outorga onerosa de alteração de uso.
> ART. 103) Após a aprovação a que se refere o artigo anterior, a área destinada às chácaras de recreio ficará sujeita a incidência dos tributos e encargos municipais relativos à propriedade do solo urbano.
> ART. 104) As chácaras de recreio não poderão ter destinação agropecuária para fins econômicos" (Lei Complementar nº 968/08, art.98 a 103).

São Manuel permite loteamentos de chácaras de lazer fora da área urbana em zonas isoladas de expansão urbana que servem para regularização de áreas já urbanizadas e que já possuem melhoramentos como: rede de iluminação pública, de abastecimento de água, esgotos sanitários, existência de vias pavimentadas ou não (Lei Complementar nº 001/06, arts. 19 e 20). Nestes casos, o lote mínimo pode ser 1 mil m².

O Macrozoneamento de Santa Cruz do Rio Pardo cria uma Zona Influência Urbana-Z5, dividida em A e B, tidas como vetores de expansão urbana. Nesta é possível a mudança de uso rural para urbano desde que haja Planos de Urbanização Específica que obedeçam as regras, disciplinas e critérios indicados pela municipalidade, além de contrapartidas obtidas utilização da Outorga Onerosa de Alteração de Uso (com exceção das AEIs Sociais). Nesta zona também é possível a regularização fundiária dos loteamentos clandestinos e irregulares, além de chácaras de recreio.

Porto Ferreira, por sua vez, não cria Zonas de Urbanização Específica, mas reconhece a possibilidade de sítios de recreio em alguns loteamentos existentes. Mais que criar uma regra que possa se extender a casos da mesma qualidade, nomeia os casos do qual trata:

> "sítio de recreio: são as áreas destinadas ao uso habitacional com baixa densidade populacional e ocupação dos terrenos, possuindo lotes de grandes dimensões, devendo seu desmembramento ser proibido em função da infraestrutura existente. Estão localizadas atualmente nos loteamentos Recreio Aeroporto, Recreio Aeroporto "B", Parque dos Laranjais, Estância dos Granjeiros, Recreio São Lázaro, Estância Flávia e Cuca Fresca, sendo proibido o uso industrial, comercial, empresarial e misto, permitindo as edificações já aprovadas e instaladas anteriormente à vigência dessa Lei Complementar" (Lei Complementar nº 74/2007, art.32, XI).

Funciona como uma espécie de anistia do parcelamento feito sem infraestrutura.

Para não ficar apenas nos exemplos generalizantes que correspondem à liberalização de parcelamentos com características urbanas em áreas rurais ou de expansão, há uma exceção. Na contra-mão da liberalização de parâmetros urbanos sobre áreas rurais, Campos do Jordão prevê a possibilidade de sítios de recreio na Zona Rural, aprovados pelo INCRA e pela Prefeitura, obedecendo ao módulo rural mínimo de 20 mil m^2 (Lei nº 3.049/07, art.20).

Nem sempre a ocupação com chácaras, sítios ou ranchos é uma boa opção para áreas a serem preservadas. O município de Serrana, por exemplo, associando este uso com a manutenção do meio ambiente, propõe chácaras em áreas alagáveis. Além de possibilitar a ocupação de áreas frágeis, protegidas de qualquer forma de desmatamento por leis federais como o Código Florestal (Lei Federal nº 4.771/65); associa a possibilidade de ocupar com chácaras com uma possibilidade de ocupar de forma precária, sem a necessidade de se ter todas as infraestruturas que um parcelamento do solo urbano exigiria.

Alguns municípios deixam claro que a infraestrutura neste tipo de parcelamento pode ser reduzida.

No caso de chácaras ou sítios de recreio, o regramento de Ribeirão Preto permite uma redução das reservas de sistema de áreas verdes – mínimo de 10% na Zona de Urbanização Controlada (onde hoje se concentram os condomínios fechados, na região Sul da cidade, cujo percentual corresponde a 20%) e mínimo de 20% na Zona de Urbanização Restrita. Além disso, permite que as ruas locais não sejam pavimentadas (apenas as arteriais, principais e coletoras), desde que tenham uma declividade baixa (Lei nº 2.157/07, arts 107 a 108).

Serrana, como já indicado, reduz as exigências de 20% de área para Sistema Viário, no caso de loteamentos de chácaras ou sítios de recreio, além de diferenciar os loteamentos deste tipo em área urbana, que devem seguir os parâmetros como qualquer loteamento urbano, com lotes mínimos variando entre 160m^2 e 360m^2; e os em área rural, que devem ter área mínima de 1 mil m^2 (Lei Complementar nº 174/06, art.44; Lei Complementar nº 175/06, arts. 50 a 53).

Sorocaba deixa claro ao definir sua Zona de Chácaras Urbanas que compreendem as áreas localizadas nos limites da área urbanizável, sem previsão de atendimento por rede pública de esgotos, sendo inteiramente contida nos principais mananciais internos ao município. No caso, o plano designa para as normas de parcelamento do solo como limitantes da variedade de usos, da extensão da ocupação, que venham a estimular altas taxas de permeabilidade do solo e exigir que tenham sistema próprio de esgotos, independente do sitema público (Lei nº 8.181/07, arts. 20 e 21).

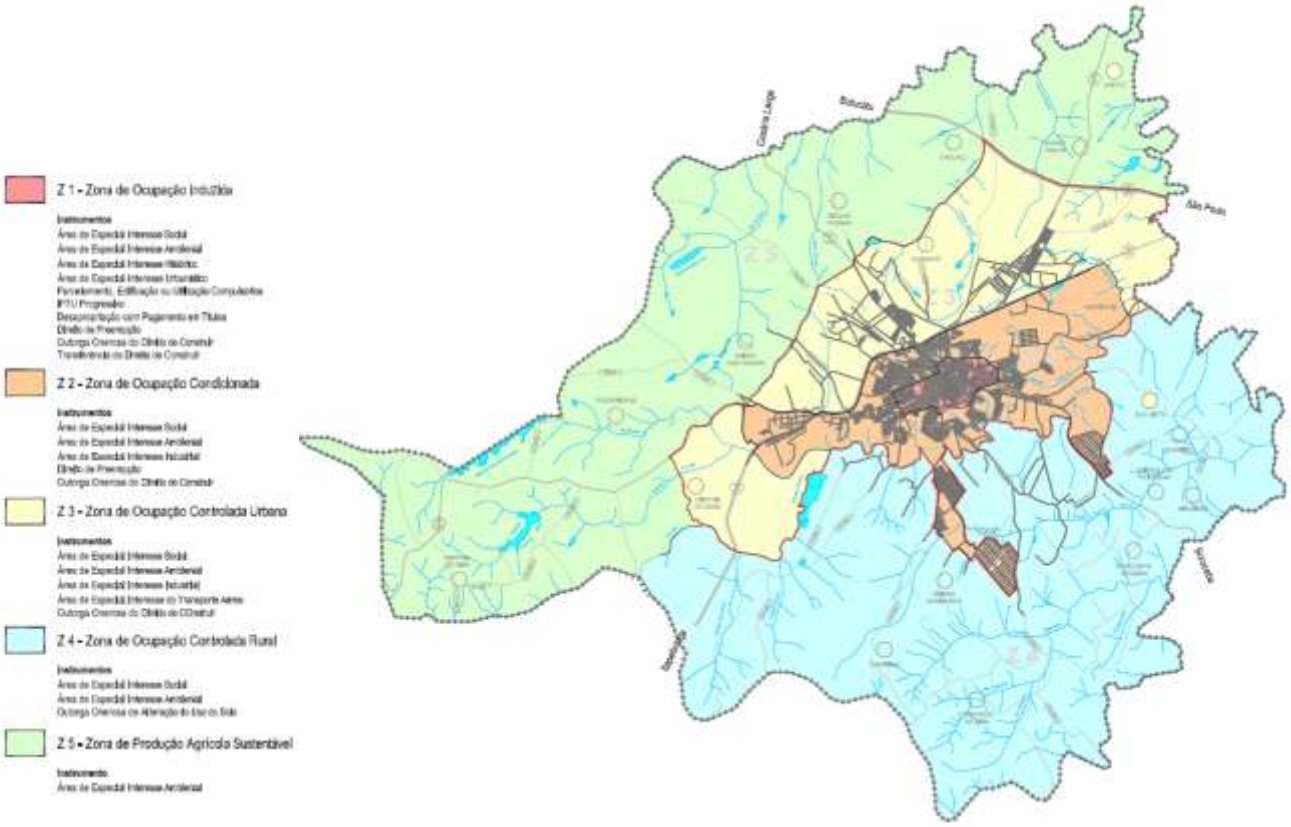
Votorantim, por exemplo, nas exigências de infraestrutura para novos parcelamentos do solo afirma que, no caso dos loteamentos de chácaras de recreio podem ser pensadas propostas alternativas justificadas para guias e sarjetas, será permitido o cascalhamento como pavimentação, e se não houver rede pública de coleta de esgotos, deve prever estação de tratamento ou fossa séptica, quando permitido (Lei nº 1.907/06).

Ainda, há casos onde as chácaras são permitidas, mas não há uma definição de parâmetros para as zonas que podem recebê-las. Tatuí é um município que permite em toda a sua área rural a presença de chácaras. Subentende-se que podem receber parcelamentos de todos os tamanhos, constituindo-se uma possível área de expansão urbana.

O Zoneamento de Tatuí reproduzido a seguir permite chácaras de recreio em área rural, que subdivide-se em duas grandes zonas: a Zona 5, com o objetivo principal de

proteção; e a Zona 4, onde pode acontecer a mudança de uso do solo rural para urbano, desde que mediante Outorga Onerosa de Alteração de Uso. Ver mapa que segue.

MAPA 21 – ZONEAMENTO DO PLANO DIRETOR DE TATUÍ – 2006



Fonte: Zoneamento do Plano Diretor de Tatuí, Lei nº 3.885/06.

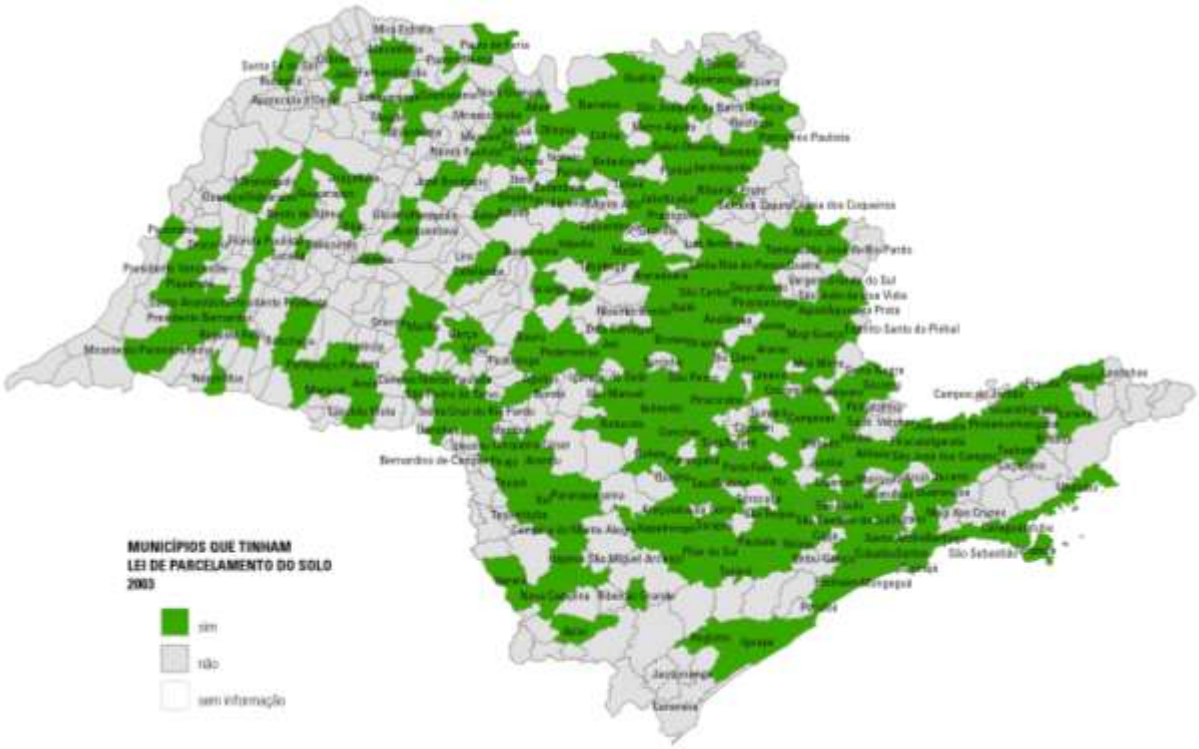
F | MUNICÍPIOS CUJO PLANO DIRETOR CONTÉM OU ATUALIZOU AS REGRAS DE PARCELAMENTO DO SOLO

Em 2003, 281 municípios afirmaram à Pesquisa do Seade, Informações dos Municípios Paulistas, possuírem lei de parcelamento do solo. Menos disseminada que a lei que trata do perímetro urbano, mas mesmo assim bem disseminada pelo Estado de São Paulo, como vê-se pelo mapa a seguir.

No caso dos 100 municípios pesquisados, apenas 31 municípios possuem regras de parcelamento elaboradas junto ou simultaneamente aos planos diretores[18]. Estes dados consideraram também os que conceberam o plano diretor juntamente com a lei de parcelamento do solo, embora tenham aprovado em separado.

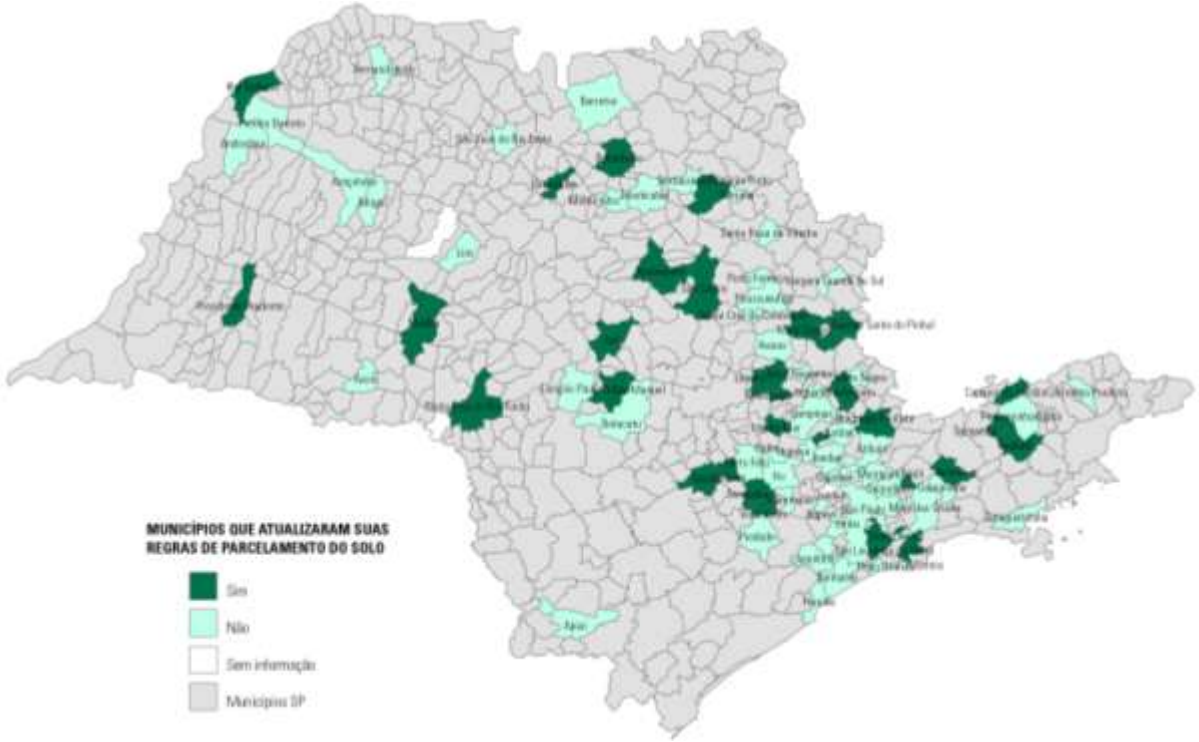
[18] Eles são: Americana, Amparo, Araraquara, Arujá, Bebedouro, Boituva, Bragança Paulista, Campos do Jordão, Catanduva, Espírito Santo do Pinhal, Ilha Solteira, Jaú, Limeira, Marília, Mogi Guaçu, Monte Mor, São Carlos, Vinhedo, Votorantim.

MAPA 22 – MUNICÍPIOS DO ESTADO DE SÃO PAULO QUE AFIRMARAM POSSUIR LEI DE PARCELAMENTO DO SOLO



Fonte: Fundação Seade, Informações dos Municípios Paulistas, 2003.

MAPA 23 – MUNICÍPIOS PESQUISADOS QUE ATUALIZARAM SUAS REGRAS DE PARCELAMENTO DO SOLO



Elaboração própria, 2011.

TABELA 5 – MUNICÍPIOS PESQUISADOS QUE ATUALIZARAM REGRAS DE PARCELAMENTO DO SOLO

PARCELAMENTO DO SOLO	Nº DE MUNICÍPIOS
Sim	31
Não	59
Totalmente urbanos	7
Sem informação	3
Total	100

Elaboração própria, 2011.

Pelos dados acima apresentados, percebe-se que não houve uma preocupação específica em concatenar planos diretores com parcelamento do solo.

Esperava-se que os que reviram regras de parcelamento do solo fossem os que criavam regras para permitir parcelamentos na forma de loteamentos fechados, no entanto, não há muitas coincidências. Dos 31 que tratam do tema do parcelamento do solo, apenas 17 permitem loteamentos fechados.

Considerando que há 28 municípios analisados que contemplam a possibilidade de loteamentos fechados, percebe-se que este tema foi considerado importante e regrado especialmente, em grande parte destes casos.

G | POSSIBILIDADE DE PARCELAMENTOS NA FORMA DE LOTEAMENTOS FECHADOS

Considera-se aqui como loteamento fechado o parcelamento do solo. Correspondem aos loteamentos aprovados sob a régide da Lei Federal de Parcelamento do Solo (Lei Federal nº 6.766/79) que são fechados, com ou sem a permissão do poder público. São conhecidos também como loteamentos especiais ou loteamentos em condomínio, entre outros.

Nesta pesquisa estudou-se os casos dos municípios que contém em seu regramento a possibilidade deste tipo de loteamento[19] que, de uma certa forma correspondem aos municípios que desafiam as regras federais de parcelamento do solo criando uma nova tipologia diferente do desmembramento e do loteamento, na qual apresentam-se cercados por muros ou derivações, tem guaritas que controlam a entrada mediante identificação, limitando o ingresso aos residentes ou pessoas autorizadas, impedindo a livre entrada e circulação de pessoas ao loteamento e ao usufruto de suas áreas públicas, desta forma controladas e privatizadas (Freitas, 1998). Neste item, será abordado o caso dos novos loteamentos, no próximo, serão os que já estavam implantados e passam a poder fechar-se.

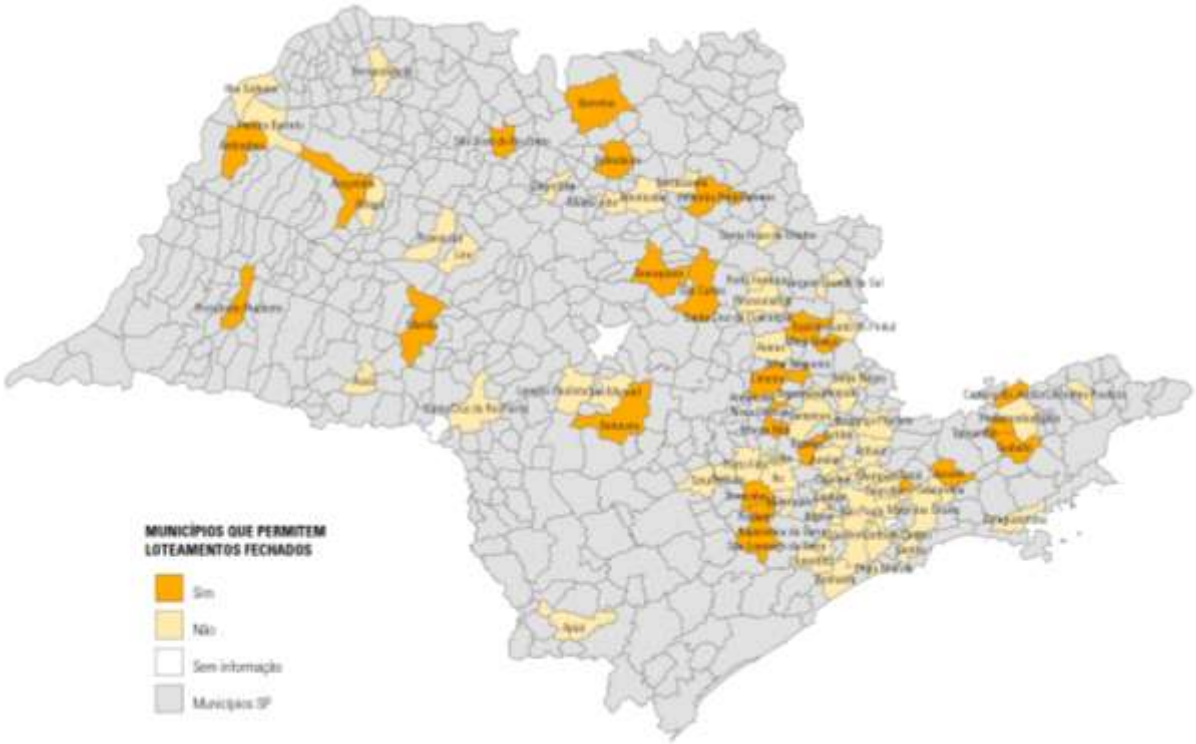
TABELA 6 – MUNICÍPIOS QUE PERMITEM LOTEAMENTOS FECHADOS

LOTEAMENTOS FECHADOS	Nº DE MUNICÍPIOS
Sim	28
Não	69
Sem informação	3
Total	100

Elaboração própria, 2011.

[19] Andradina, Araçatuba, Araraquara, Artur Nogueira, Arujá, Barretos, Bebedouro, Botucatu, Campos do Jordão, Itupeva, Jacareí, Jandira, Limeira, Marília, Mogi Guaçu, Monte Mor, Nova Odessa, Piedade, Presidente Prudente, Ribeirão Preto, São Carlos, São José do Rio Preto, Serrana, Sorocaba, Taubaté, Tremembé, Vinhedo, Votorantim.

MAPA 24 – MUNICÍPIOS QUE PERMITEM LOTEAMENTOS FECHADOS



Elaboração própria, 2011.

Sabe-se que é uma constante no Estado de São Paulo a presença dos loteamentos fechados, mesmo sem lei municipal que o possibilite. É o caso de outros municípios da pesquisa como Americana, Catanduva, Amparo, Atibaia, Bragança Paulista, e tantos outros.

Na realidade, a produção de loteamentos periféricos – informais e precários, ou mesmo, formais, com tipologia de condomínios fechados horizontais, ou através de grandes equipamentos ao longo de rodovias (shoppings, parques temáticos, etc.) – frequentemente configura o crescimento urbano através de conurbação ou de manchas urbanas dispersas pelo território regional. Esta forma é encontrada não apenas no Brasil, mas em outros países na América Latina, em um fenômeno que ganha impulso mesmo que desacompanhado de legislação que permita este fechamento (Freitas, 2008; Silva, 2010 [1982]).

Sua disseminação pelo território gera sérios problemas de ordem jurídico-urbanística, por falta de regulamentação específica e existem autores que defendem sua regulamentação, como é o caso de José Afonso da Silva (2010 [1982], p.344-346) que inclusive sugere que esta modalidade possa ser chamada de *condomínio urbanístico*.

No casos pesquisados, estejam estes inspirados em José Afonso da Silva, possuem alguns regramentos recorrentes, tais como:

(a) conceituação deste novo tipo de parcelamento do solo ou condomínio. Artur Nogueira, por exemplo, considera loteamento fechado inclusive os que tenham parte ou a totalidade de seu perímetro cercada ou murada. Presidente Prudente regra loteamentos "com características de fechado" (Lei Complementar nº 154/08, art.50).

(b) tentativa de limitar seu tamanho em área. Andradina limita a 90 mil m^2; Arujá a 25 mil m^2 (Lei Complementar nº 06/07, art.100); Barretos a 62.500,00m^2 (Lei

Complementar nº 73/06, art.240); Marília limita a 200 mil m² (Lei Complementar nº 480/06, art.77); São Carlos limita a 200 mil m² (Zonas 1, 2, 3-A, 3-B e 4-B) e 550 mil m² (Zona 4-A e parte das Zonas 2 e 4-B) (Lei nº 13.691/05, arts.127); Presidente Prudente a 363 mil m² a área da gleba (Lei Complementar nº 154/08, art.50); Vinhedo a 50 mil m² como área fechada máxima (Lei Complementar nº 66/07, art.127). Percebe-se, pela variação da área máxima – de entre 50 e 550 mil m² –, quão arbitrárias parecem ser estas regras.

(c) busca de limitações relativas à dimensão linear máxima. Andradina limita a 300m, Barretos limita a distância máxima entre vias externas ao loteamento/condomínio de 250m (Lei Complementar nº 73/06, art.240), São Carlos a 450 de diâmetro da quadra para empreendimentos até 200 mil m² e para as demais áreas estabelece outros parâmetros (Lei nº 13.691/05, arts.127), Vinhedo a 500m (Lei Complementar nº 66/07, art.127).

(d) não permitem a contiguidade dos loteamentos. Ex. Arujá (art.100). Limeira não permite a implantação de loteamento fechado junto à divisa com outro loteamento fechado, caso em que será exigida a implantação de via pública oficial separando-os (Lei Complementar nº 442/09, art.182).

(e) exigência de que as áreas públicas, com exceção das vias, estejam localizadas fora do perímetro fechado do loteamento. Neste item há variações, para ficarmos com alguns exemplos:

Artur Nogueira, por exemplo, determina que 65% das áreas de lazer estarão situadas externamente ao loteamento e contígua ao mesmo, no entanto as outras áreas públicas podem estar internas ao loteamento.

Arujá exige que 20% do total da área do empreendimento deva ser de uso público, com acesso irrestrito através de via pública (Lei Complementar nº 06/07, art.91). Barretos afirma que fica a critério da Prefeitura autorizar que parte do percentual de áreas verdes/sistema de lazaer seja transmitida ao município ou incluída no perímetro fechado do mesmo (Lei Complementar nº 73/06, art.239).

Botucatu exige que as áreas institucionais ocupem no mínimo 5% do empreendimento e estejam fora da área fechada, com acesso à via pública; ou que sejam substituídas por obras de melhorias urbanísticas em regiões a serem definidas pela prefeitura, considerando as regiões com maior deficiência (Lei nº 4.978/08, art.8º, parágrafo 2º, IX).

Jandira procura, através de seu plano, fazer com que os novos loteamentos residenciais que pretendam se utilizar de fechamento perimetral e instalação de portarias de controle de acesso garantam que as áreas institucionais, integralmente, e as áreas destinadas ao lazer, na porcentagem mínima de 50% (cinqüenta por cento), se localizem fora desse limite (Lei nº 1.603/06, art.137).

Em Presidente Prudente é feita uma espécie de "Operação Interligada" onde se autoriza a concessão das áreas públicas fruto da atividade do parcelamento à Associação de Moradores, onerosamente, de forma a produzir ou qualificar equipamentos públicos em lugares carentes do município. Sua lei de parcelamento exige dos novos parcelamentos: área institucional de 5% da área total da gleba loteada fora do muro e não necessariamente contígua ao empreendimento, desde que haja equivalência de valores e interesse público; e 2% da área da gleba de área institucional a ser adquirida pelo empreendedor em outro local, respeitando a equivalência de valores entre a mesma, localizada em bairros que não possuam praça ou área de lazer; creche ou escola; centro médico, clínica ou pronto socorro municipal; obra de urbanização. Estas também

podem ser transformadas em valores financeiros, mantendo os valores de equivalência da avaliação e o interesse público entre os bens envolvidos na operação, para recuperação, ampliaç4ao, revitalização e implantação de prédios do Patrimônio Público, como creches, escolas, postos de saúde e equipamentos municipais (Lei Complementar nº 154/08, art.50, IV e V).

São Carlos afirma que a área de lazer (10%) e de uso institucional (8%) doadas devem estar localizadas fora do muro de fecho e 5% da área interna e de uso comum dos condôminos deve ser permeável, além do empreendimento ter que reservar na parte externa do condomínio área destinada para uso misto (Lei nº 13.691/05, arts.127, 3º parágr., V, VI). Ainda cita que "não entrarão no cômputo das áreas muradas dos empreendimentos condominiais as áreas de reserva legal averbadas e as áreas de preservação permanente que forem destinadas para sua composição" (idem, Parágr. 4º).

Vinhedo exige que a totalidade as áreas públicas estejam localizadas fora do perímetro fechado, com frente para via pública oficial (Lei Complementar nº 66/07, art.125).

(f) permitir o fechamento de vias de acesso aos lotes, no entanto, este fechamento pode ser revogado a qualquer momento revisto em vista de obras viárias públicas, se houver necessidade devidamente comprovada, sem implicar em ressarcimentos aos proprietários. Artur Nogueira é um exemplo nesta direção (Lei Complementar nº 337/03, art.69 e 70).

(g) necessidade de publicizar o Estatuto Interno do loteamento ou condomínio horizontal; ou de formar uma Associação de Proprietários com determinados fins. Esta medida pode ser vista como uma tentativa de regularização do fechamento através da transformação da área em condomínio horizontal, para o qual existe legislação federal (Lei Federal nº 4.591/64).

Em Araraquara, a aprovação definitiva deste tipo de parcelamento dá-se com a apresentação do Estatuto Interno para que seja feita a permissão de uso das áreas públicas – sistema viário, áreas institucionais e verdes – aos representados neste Estatuto (Lei Complementar nº 350/05, art. 244, § 3º).

Artur Nogueira exige, para a permissão de uso das áreas de lazer e vias de circulação, documentos que confirmem a existência de uma Associação de Proprietários constituída como pessoa jurídica e que possa exercer finalidades como receber a permissão de uso e manter as áreas públicas (Lei Complementar nº 337/03, art.64).

Mogi Guaçu também exige que seja constituída uma associação sem fins lucrativos de proprietários e adquirentes como condição para a o fechamento.

(h) Para as áreas públicas que ficarão internas ao loteamento fechado, o instrumento mais utilizado é o da permissão de uso ou concessão de uso, em caráter precário. Isso se aplica tanto aos novos loteamentos, quanto aos que estão em processo de regularização. Nestes casos, as toma-se o cuidado de regrar os casos de revogação desta permissão, enfatizando que não haverá ressarcimento e, em muitos casos, afirma que as obras correrão por conta dos proprietários.

São Carlos, em seu Plano Diretor, remete a uma lei específica as condições a serem observadas para a permissão de uso das áreas públicas de lazer, das vias de circulação, do controle de acesso, a proprietários individuais ou associações detentoras de glebas fechadas ou muradas (Lei Municipal nº 13.691/05, art.130).

Vinhedo é mais criativo e propõe, no caso dos loteamentos fechados em processo de regularização, que seja realizada a compensação das áreas públicas do loteamento em

outras áreas e que as que integram a gleba, sejam desafetadas e possam ser compradas e incorporadas ao loteamento.

> "a) Sistema de Lazer/Áreas Verdes:
> (...)
> 3. realizada a compensação as áreas verdes/sistema de lazer serão desafetadas passando a incorporar o loteamento como área verde/sistema lazer com cláusula de inalienabilidade e de proibição de construção habitacional, permitida edificações pertinentes a sistema de lazer com destinação específica de preservação ambiental e recreativa, ficando isentas de tributação dado a sua função social;
> b) Áreas Institucionais:
> (...)
> Art. 133. Fica autorizada a desafetação das áreas institucionais objeto de compensação para fins de alienação pelo Poder Público Municipal, por processo licitatório, devendo o recurso auferido ser utilizado na aquisição de outras áreas com a mesma destinação ou construção de equipamentos públicos.
> (...)
> Art. 135. Realizada a compensação das áreas institucionais, via doação ou pagamento em pecúnia, serão elas desafetadas passando a incorporar o loteamento como área particular de uso coletivo com cláusula de inalienabilidade e de proibição de construção habitacional, ficando isentas de tributação dado sua função social" (Lei Complementar nº 66/07, art.132 a 135).

(i) estabelecimento de quais serviços a Associação de Proprietários deverá desempenhar. Neste caso também há muita variação.

- O Plano Diretor de Artur Nogueira lista como obrigações dos proprietários: os serviços de manutenção das árvores e poda, quando necessário; a manutenção e conservação das vias públicas de circulação, do calçamento e da sinalização de trânsito; a coleta e remoção de lixo domiciliar que deverá ser depositado na portaria onde houver recolhimento da coleta pública; a limpeza das vias públicas; a prevenção de sinistros; a manutenção e conservação da rede de iluminação pública; outros serviços que se fizerem necessários; garantia da ação livre e desimpedida das autoridades e entidades públicas que zelam pela segurança e bem estar da população; etc.

- o Plano Diretor de Bebedouro afirma que "nos casos de condomínio fechado, a municipalidade não assumirá a manutenção de nenhuma infraestrutura, equipamento urbano ou equipamento comunitário que eventualmente possa integrá-lo ou quaisquer outros serviços internos, tais como coleta de lixo, salvo quando de interesse da própria municipalidade" (Lei Complementar nº 43/06, arts. 138 a 140).

(j) nos casos em que há transferência de serviços e funções públicas para as Associações de Proprietários, no caso destes não apresentarem estes serviços ou desvirtuarem a utilização das áreas públicas, é possível a perda do caráter de loteamento fechado e, em alguns casos, é possível a aplicação de multas e pagamento dos serviços de retirada das benfeitorias (fechamentos, portarias e outros). Ex. Artur Nogueira (Lei Complementar nº 337/03, art.74), Limeira (Lei Complementar nº 442/09, art.185).

(k) a permissão de uso das áreas públicas deve constar no Registro do Loteamento junto ao Cartório de Registro de Imóveis. Ver Artur Nogueira (Lei Complementar nº 337/03, art.72).

(l) necessidade de elaboração de Estudo de Impacto de Vizinhança. Sorocaba é um dos municípios que propõe este estudo para novos loteamentos que venham a constituir novos setores fechados ou mesmo que venham ser regularizados (Lei nº 8.1818/07, arts. 101 e 102).

Nestes casos a seguir apresentados, além da permissão de novos loteamentos, há em lei a autorização para regularização dos existentes. Correspondem a 19 municípios[20].

Algumas das recorrências nos regramentos que contemplam a possibilidade de permissão são apontadas a seguir:

(a) O maior problema nestes casos é que o fechamento pode se dar sem a necessária anuência da totalidade dos proprietários. Esta possibilidade dá margem para vários processos na Justiça onde os proprietários que não aceitaram o fechamento se negam a arcar com condomínio, o que tem tido uma recepção positiva dos juízes a favor dos que não aceitaram o fechamento. O próprio texto deste anexo à Lei afirma que a autorização tem caráter precário.

É o caso de Taubaté que admite o caráter precário da autorização:

> "LOTEAMENTOS FECHADOS
> Art. 1º A Administração Municipal poderá autorizar em caráter precário o fechamento de loteamentos ou ruas, para controle de acesso a circulação de veículos e de pessoas não domiciliados no local, compreendendo 3 (três) situações específicas:
> I - Os loteamentos fechados a serem implantados no Município, após a promulgação desta Lei, que deverão observar suas disposições para aprovação do projeto;
> II - Os loteamentos fechados já implantados no Município, antes da promulgação desta Lei, que deverão observar suas disposições para fins de regularização;
> III - Os loteamentos abertos já implantados, que venham a tornar-se fechados, total ou parcialmente, nos termos desta Lei.
> (...)
> Art. 5º O pedido de fechamento deverá ser formulado:
> I - por, pelo menos, 80% (oitenta por cento) dos proprietários dos imóveis existentes na área, através de requerimento, acompanhado obrigatoriamente de (...)" (Plano Diretor de Taubaté, Lei Complementar nº 238/11, Anexo V).

Artur Nogueira, em sua Lei de Parcelamento permite a regularização e o fechamento de loteamentos já existentes com algumas condições, no entanto, reforça a possibilidade de se fechar loteamentos implantados com anuência de 2/3 dos proprietários. E ainda dá um prazo para a regularização associada à multa pelo não cumprimento. Desta forma, parece desenhar um período de anistia.

> "Artigo 80 – O fechamento e a permissão de uso das áreas públicas de lazer e das vias de circulação em loteamentos já existentes, poderá ser total ou parcial, desde que:
> I. mediante anuência de, no mínimo, 2/3 (dois terços) dos proprietários dos lotes inseridos na porção objeto do fechamento;
> II. o fechamento não venha a interromper o sistema viário da região;
> III. os equipamentos urbanos institucionais não possam ser objeto de fechamento, sendo considerados comunitários os equipamentos públicos de educação, cultura, saúde, lazer e similares;
> IV. as áreas públicas sejam objeto de prévia permissão de uso;
> V. as exigências constantes desta Lei sejam obedecidas, no que couber.
>
> § 1º - Os loteamentos que foram fechados sem a devida permissão de uso das áreas públicas e se encontrarem em situação irregular quanto ao fechamento, deverão enquadrar-se nas exigências constantes desta Lei.

[20] Andradina, Araraquara, Artur Nogueira, Bebedouro, Botucatu, Jacareí, Jandira, Mogi Guaçu, Monte Mor, Nova Odessa, Piedade, Promissão, Ribeirão Preto, São Carlos, Sorocaba, Taubaté, Tremembé, Vinhedo, Votorantim.

§ 2º - Os loteamentos que se enquadrem no parágrafo anterior, terão 180 (cento e oitenta) dias de prazo para sua regularização, contados da data de publicação da presente Lei, sob pena de aplicação de multa de R$ 0,50 (cinqüenta centavos de real) por m^2 (metro quadrado) de terreno, a cada proprietário de lote pertencente ao loteamento, por dia de permanência em situação irregular, após o prazo estipulado" (Lei Complementar nº 337/03, art. 80).

(b) Para as áreas públicas que ficarão internas ao loteamento fechado, o instrumento mais utilizado é o da permissão de uso, em caráter precário. Quando desta opção, a lei do plano diretor também enfatiza que, no caso de revogação desta permissão, não haverá ressarcimento e, em muitos casos, afirma que as obras correrão por conta dos proprietários.

O caso de Taubaté é um exemplo, o Plano permite que as áreas públicas sejam internas, objeto de permissão de uso precária por tempo indeterminado, através de decreto municipal.

"Art. 2º As áreas livres de uso público e as vias de circulação compreendidas na parte interna do perímetro do loteamento a ser fechado serão objetos de permissão de uso em caráter precário por tempo indeterminado, passível de revogação a qualquer tempo, a juízo da Administração Municipal, sem direito a qualquer espécie de retenção ou ressarcimento por benfeitorias eventualmente afetadas.

Art. 3º Não poderão estar incluídas no perímetro do loteamento a ser fechado, vias coletoras que interliguem o sistema viário existente.

Art. 4º A formalização da permissão dar-se-á nos seguintes termos:
I - por meio de Decreto, nos autos do processo administrativo de aprovação e regularização dos pedidos de fechamentos;
II - No Decreto de permissão de uso, se for o caso, deverão constar todos os encargos relativos à manutenção e à conservação dos bens públicos" (Plano Diretor de Taubaté, Lei Complementar nº 238/11, Anexo V).

(c) Nem todos os municípios admitem o fechamento total dos loteamentos já implantados, sugerindo um fechamento parcial. É o caso de Bebedouro que permite o fechamento total dos loteamentos com chácaras de recreio, mas parcial dos outros loteamentos, preocupados com o interrompimento de vias.

"Art. 139. Em loteamentos já existentes a municipalidade permitirá a adequação para condomínio fechado somente em 1/3 (um terço) dos lotes existentes no loteamento, salvo chácaras de recreio que poderão ser adequadas integralmente como condomínios fechados.
§ 1º O disposto neste artigo somente será aprovado caso a devida adequação não interrompa a continuidade de vias arteriais ou vias coletoras.
§ 2º Os índices urbanísticos não poderão ser alterados, devendo ser mantidos de acordo com a aprovação original" (Lei Complementar nº 43/06, art. 139).

(d) Exigem Estudo de Impacto de Vizinhança que ancore o processo de fechamento de loteamentos existentes.

Sorocaba exige EIV tanto para novos com loteamentos existentes que venham a constituir novos setores fechados ou mesmo que venham ser regularizados (Lei nº 8.1818/07, arts. 101 e 102).

Piedade exige EIV no processo de regularização de loteamentos já implantados e não constituídos como setores fechados, considerando os parâmetros para fechamento de

um novo loteamento acrescido de Estudo de Impacto de Vizinhança (Lei nº 3.935/08, arts. 38 e 39).

(e) Exigem a aprovação de Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, como no caso de Monte Mor (Lei Complementar nº 0002/06, art.48).

(f) Chama a atenção o caso de Vinhedo em que, no próprio plano diretor há menção à necessária anuência do Ministério Público nos processos de regularização. Neste caso, com o objetivo de regularizar os loteamentos fechados o poder público poderá firmar, junto com o representante legal do loteamento, um Termo de Ajuste de Conduta (TAC) em autos de inquérito civil instaurado pelo Ministério Público. No caso, o plano ainda indica que o Ministério Público promoverá ações civis públicas a fim de apurar responsabilidades (Lei Complementar nº 66/07, art.131).

O Plano Diretor de Vinhedo também estabelece que a compensação será o instrumento utilizado no processo de regularização, diz quais as formas de compensar e estabelece um limite de custos para esta. Deixa de lado a opção jurídica da recuperação dos danos ambientais promovidos pelo fechamento indevido, ou possíveis desfazimentos, formas frequentes de avaliação dos impactos promovidos por tais parcelamentos no âmbito do Ministério Público, isso sem falar em possíveis desfazimentos (Lei Complementar nº 66/07, art.132 a 139).

(g) Há também os casos de regularização de loteamentos urbanos fechados sobre área rural com a utilização do instrumento da Outorga Onerosa de Alteração de Uso. Este tema será abordado mais para frente neste capítulo. Em Botucatu, os loteamentos que podem ser regularizados sob a égide destes instrumento podem ser fechados ou não.

I | PREVISÃO DE HIS OU PARÂMETROS ESPECIAIS PARA HIS EM NOVOS PARCELAMENTOS

Há a previsão de Habitação de Interesse Social em novos parcelamentos em apenas quatro municípios: Catanduva, Embu, Pereira Barreto e Porto Ferreira.

O Plano Diretor de Catanduva determina que os novos loteamentos deverão destinar, no mínimo, 5% da sua área para Habitação de Interesse Social. Caso não haja interesse do loteador em manter área para habitação de interesse social no mesmo sítio urbano, esta área pode ser reposta em outra região da cidade desde que esteja situada na Macrozona de Aproveitamento Urbano e que não possua restrições urbanísticas.

Nos Loteamentos de Interesse Social (LIS) previstos no Plano Diretor de Embu (Lei nº 72/03) está previsto que serão admitidos lotes destinados exclusivamente ao uso não residencial, desde que em número não superior a 20% do total dos lotes resultantes. A situação contrária não foi prevista, isso é, não está previsto que os novos loteamentos devam ter áreas de HIS. A matéria referente ao Parcelamento do Solo está inclusa na lei do Plano Diretor.

No caso de Pereira Barreto, o plano estabelece que um projeto de fracionamento deverá destinar no mínimo 4% de sua área total para habitação de interesse social ou destinar área de mesmo valor ou contribuição de valor equivalente para um Fundo Habitacional a ser criado.

> "Artigo 39 – Da área total de um projeto de fracionamento, serão destinados no mínimo:
> 20% (vinte por cento) para o sistema de circulação;
> 10% (dez por cento) para áreas verdes;
> 4% (cinco por cento) para áreas institucionais;
> 3% (cinco por cento) para áreas dominiais;

4% (quatro por cento) para habitação de interesse social.
(...)
§ 8.º - Será permitida a substituição da área destinada à habitação de interesse social por outra área de mesmo valor, ou por contribuição de valor equivalente, em pecúnia, destinado à criação de Fundo Habitacional para atendimento de pessoas de comprovada carência" (Lei Complementar nº 28/06, art.39).

Estes resultados levantam a hipótese de que este tema, tão preconizado atualmente nos debates de revisão da Lei Federal de Parcelamento do Solo (Lei Federal nº 6.766/79) já estivesse sendo disseminado entre técnicos do interior paulista. É o caso por exemplo de Catanduva e Pereira Barreto, cujos planos tiveram coincidentemente a participação da mesma técnica.

3.4 | INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO DAS ÁREAS DE TRANSIÇÃO RURAL-URBANAS

A | PLANO URBANO DA ZONA DE EXPANSÃO

Foi possível encontrar casos em que era necessária a elaboração de Planos de Urbanização Específica para regularizar loteamentos de chácaras de recreio. É o caso de Santa Cruz do Rio Pardo, Limeira e São Manuel.

Santa Cruz do Rio Pardo, além de exigir Planos de Urbanização Específica para os casos de regularização de chácaras de recreio e loteamentos clandestinos e irregulares em área rural, também estabelece que estes planos são necessários para a mudança de uso rural e urbano. Seu Macrozoneamento prevê uma Zona Influência Urbana-Z5 – dividida em A e B, tidas como vetores de expansão urbana – onde é possível a mudança de uso rural para urbano desde que hajam Planos de Urbanização Específica que obedeçam as regras, disciplinas e critérios indicados pela municipalidade, além de contrapartidas obtidas utilização da Outorga Onerosa de Alteração de Uso (com exceção das AEIs Sociais).

Neste caso, quando o parcelamento é contíguo à mancha urbana, deverão seguir os mesmos parâmetros da zona adjacente; quando não, na Zona 5A os lotes deverão ter área mínima de 2 mil m^2, com largura mínima de 25m e na Zona 5B, área mínima de 3 mil m^2, com largura mínima de 30m, ambas com TO igual a 35% e CA igual a 0,7 (Lei Complementar nº 316/06, arts.105, 141 e 144).

Um caso parecido é o do município de Pindamonhangaba que é um dos únicos municípios que propõe que seja feito um plano urbano para uma parte de sua Macrozona Rural-MZR, ao Norte, com características de preservação natural. Neste caso, o objetivo do plano é estratégico: estruturar a área para receber empreendimentos, um processo totalmente diferente dos casos acima citados.

Destas zonas que compõe esta Macrozona à Norte, chama a atenção a ZEE pois uma das únicas zonas onde um planejamento urbano é exigido e tem um prazo estabelecido em lei; além de estar contígua à mancha urbana da cidade e estar voltada exclusivamente à produção residencial.

"ZONA DE EMPREENDIMENTOS ESTRATÉGICOS-ZEE
Art. 109. Corresponde a região que em função de sua localização e condição geográfica e topográfica, está vocacionada a empreendimentos estratégicos. Deverá ser objeto de Plano Diretor Estratégico específico para a área, que definirá seus parâmetros de uso e

ocupação do solo, atividades permitidas, infraestrutura necessária e demais elementos necessários à sua operação" (Lei Complementar nº 03/06, art.109).

B | OUTORGA ONEROSA DE ALTERAÇÃO DE USO

Diversos municípios pesquisados apenas citam o instrumento, em uma versão muito próxima da escrita no corpo de lei do Estatuto da Cidade, alguns municípios possuem o instrumento e estabeleceram regras associadas a ele.

Santoro *et al.* (2010) traz um panorma do instrumento com base nos 92 municípios estudados pela Rede Nacional de Avaliação dos Planos Diretores. Segundo os autores, apenas 23 citam o instrumento; quatorze apenas mencionam o instrumento; e todos que possuem, nenhum consegue, a partir do seu plano diretor, aplicar a OOAU, todos exigem leis específicas, ou seja, nenhum tem caráter auto-aplicável.

Diversos desses 23 municípios que citam o instrumento definem regras no plano diretor para sua aplicação, muitas vezes associadas ao instrumento da Outorga Onerosa do Direito de Construir, como a destinação dos recursos obtidos para um fundo, ou as finalidades onde podem ser aplicados os recursos. O próprio Estatuto da Cidade também associa os instrumentos nesse regramento e os municípios seguem o Estatuto como "modelo".

Nesta análise em tela, apenas o município de Santos possui o instrumento e ainda sim, concebido para mudança de usos e não de classificação do solo rural para urbano[21]. Entre a primeira análise e esta foi possível revisar com cuidado os municípios que efetivamente preveram o instrumento, retirando desta listagem municípios que apenas citam o instrumento.

Dentre os 24 (incluindo Santos) que citam o instrumento, 18 definem a aplicação do instrumento em macrozonas ou zonas demarcadas em mapas anexos e destes, vários não utilizam a OOAU para mudança de uso rural e urbano. Alguns dos municípios aplicam sobre toda a zona urbana, indiferenciando o objetivo do instrumento, eventualmente até confundindo-o com a OODC[22].

Apenas alguns municípios parecem alinhar-se na concepção de utilização do instrumento para áreas de expansão. Destes, nove desenham uma zona sobre a qual o instrumento pode ser utilizado:

(1) Araçatuba, que possibilita a utilização sobre a Zona de Desenvolvimento Regional – Zona 4;

(2) Assis, que permite a alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário sobre a Zona de Transição do Perímetro Urbano;

[21] Antes mesmo do Plano Diretor, o município aprovou uma lei que disciplina a utilização dos instrumentos de política urbana preconizados pelo Estatuto da Cidade, a Lei Complementar nº 551, de 27 de dezembro de 2005, alterada pela Lei Complementar nº 590, de 28 de dezembro de 2006 (versão atualizada até 02 de janeiro de 2007). Nesta Lei, já previa a possibilidade de Outorga Onerosa de Alteração de Uso.

[22] Esses são: Ilha Solteira, em toda a zona urbana; Ourinhos, sobre a Macrozona Urbana. Dentre os municípios que parecem delimitar áreas para OODC e colocam sobre a mesma área OOAU, estão: Itatiba, que aplica na Zona Predominantemente Residencial de Alta Densidade e na Zona Comercial de Alta Densidade, cujo próprio nome já indica se tratar de área adensável em termos construtivos; São Bernardo, sobre as áreas das operações urbanas consorciadas; Vargem Grande Paulista que demarcou uma zona cujos imóveis estão sujeitos à aplicação desse instrumento.

(2) Boituva, que aplica sobre a Zona de Ocupação Controlada Rural;

(3) Marília, sobre a Zona de Expansão Urbana, uma das duas zonas de expansão criadas sobre área rural;

(4) Mogi das Cruzes, que delimita a possibilidade de utilização em todas as macrozonas da lei, à exceção da Macrozona Multifuncional de Proteção e Recuperação dos Mananciais e da Macrozona de Proteção Ambiental da Serra do Itapeti;

(5) Mogi Guaçu, em Zona de Urbanização Específica, demarcadas no plano e que venham a ser implantada em novos núcleos isolados em áreas rurais, dependendo de parecer do Conselho Municipal de Desenvolvimento Integrado de Mogi Guaçu;

(4) Ourinhos, em Núcleos Urbanizados Destacados marcados em mapa anexo ao plano e que podem se multiplicar, se o Poder Executivo poderá autorizar, por meio da Outorga Onerosa de Mudança de Uso, a regularizar outros loteamentos;

(5) Poá, que delimitou sobre a Macrozona de Proteção Ambiental e na Macrozona de Uso e Ocupação Controlados (Lei nº 3.201/06, art.73);

(6) Porto Feliz, sobre a Zona de Ocupação Controlada Rural – Zona 4 e na Zona de Produção Agrícola Sustentável – Zona 5;

(7) Santa Cruz do Rio Pardo, sobre as Zona 5 (A e B) – Zona de Influência Urbana e Zona 6 – Recuperação e Preservação de Manancial;

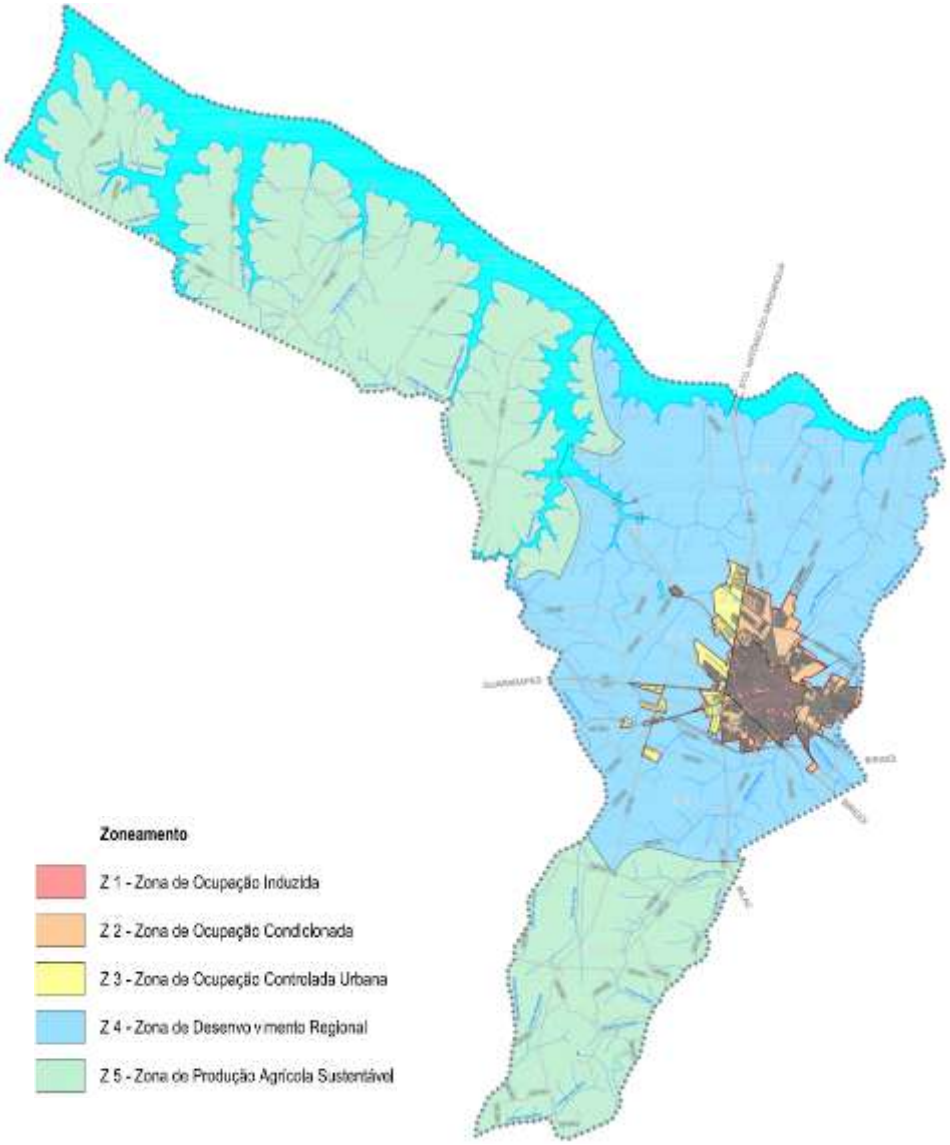
(8) São Carlos, sobre a Zona de Regulação e Ocupação Controlada e a Zona de Preservação e Ocupação Restrita; (8) Tatuí, na Zona 4, mudança de uso rural para urbano,

(9) Tatuí, sobre a Zona 4 – Zona de Desenvolvimento Regional.

Vera mapas que seguem. O município de Tatuí também faz parte deste grupo (ver Mapa 21 – Zoneamento do Plano Diretor de Tatuí – 2006).

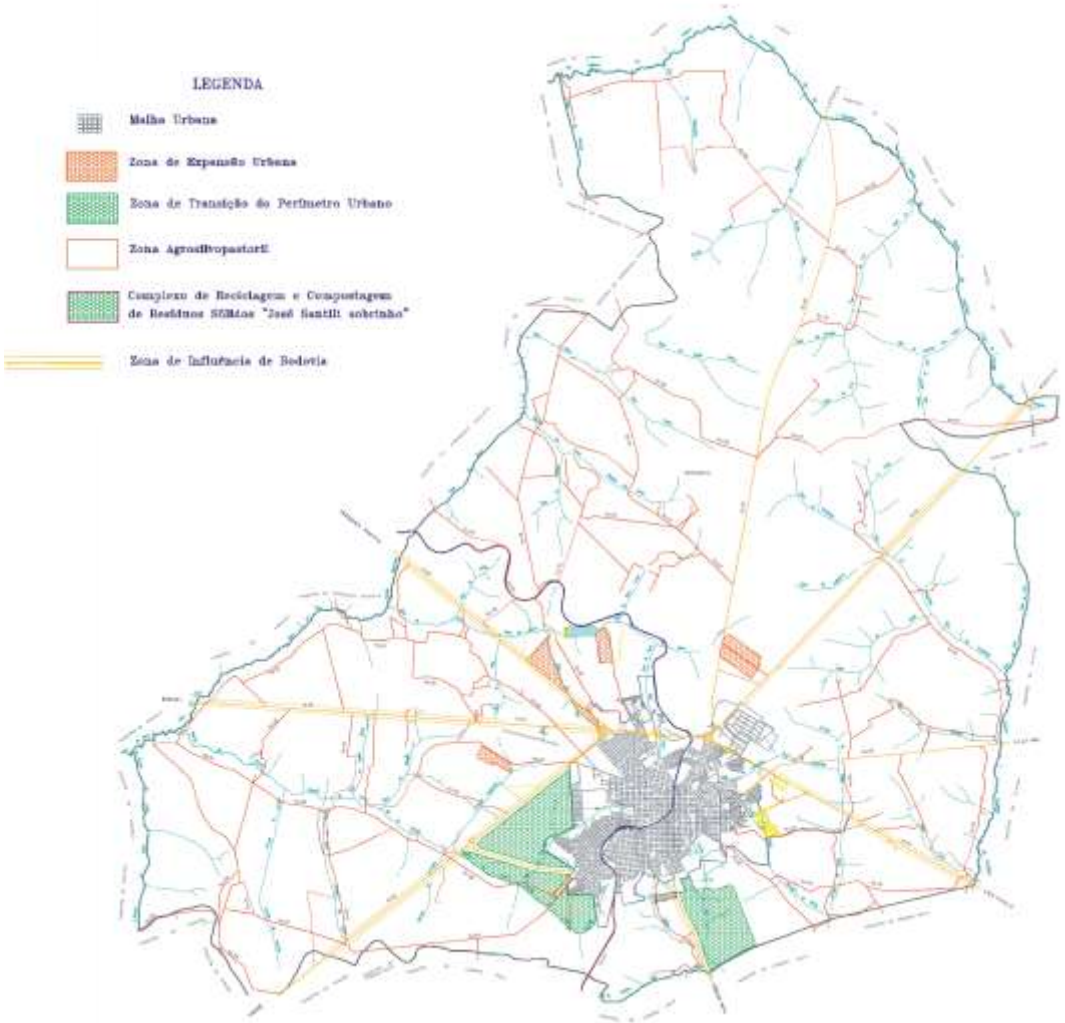
MAPAS MUNICÍPIOS COM ZONAS ONDE É POSSÍVEL UTILIZAR OUTORGA ONEROSA DE ALTERAÇÃO DE USO RURAL PARA URBANO

MAPA 25 – ARAÇATUBA



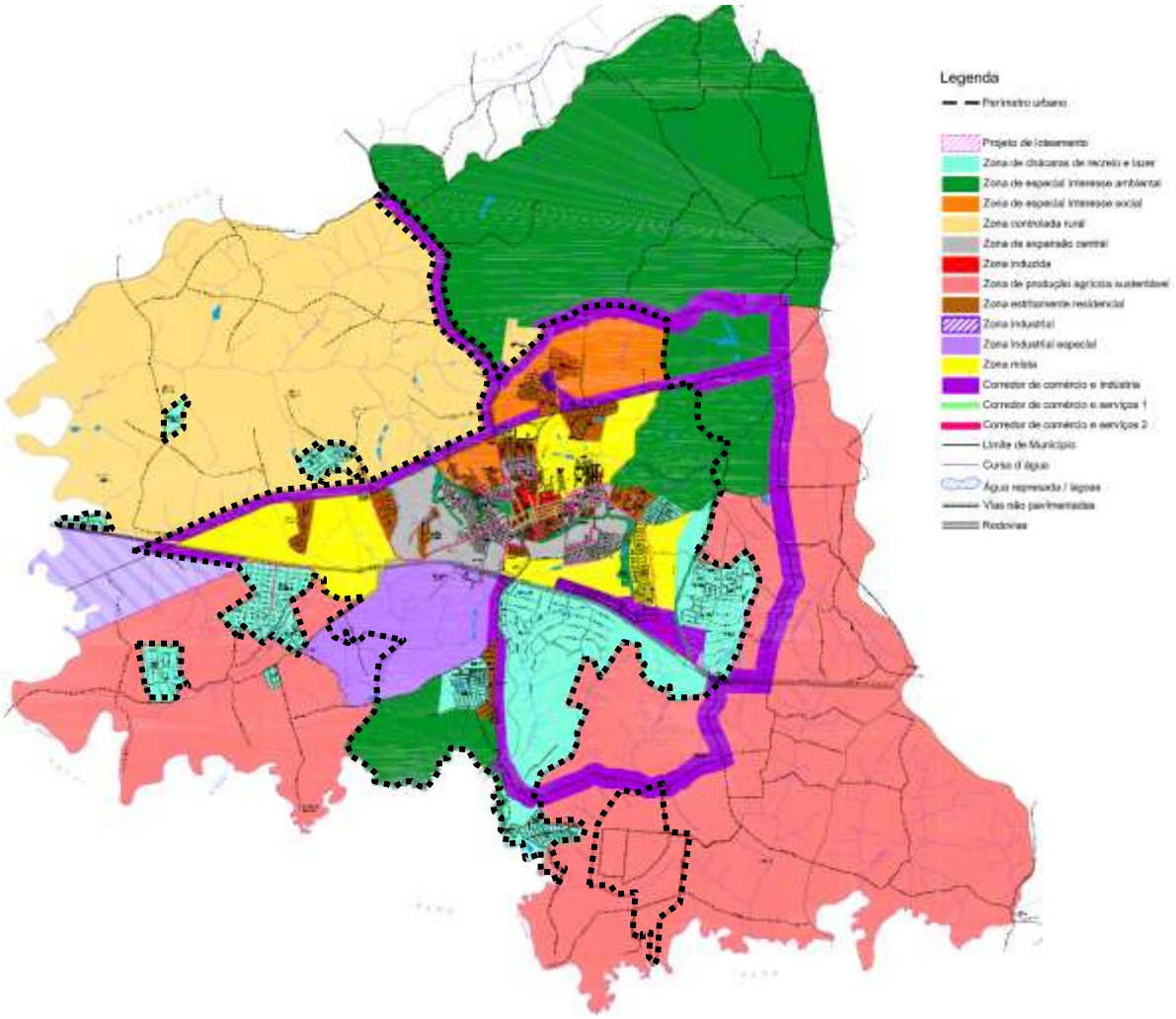
A OOAU pode ser cobrada sobre a Z4. Fonte: Mapa de Zoneamento do Plano Diretor de Araçatuba, Lei Complementar nº 168/06, 2006. Retirado do site http://www.desenvolvimento.aracatuba.sp.gov.br/detalhes.php?IDSecao=5&IDCategoria=41, acesso em 18 de outubro de 2011.

MAPA 26 – ASSIS



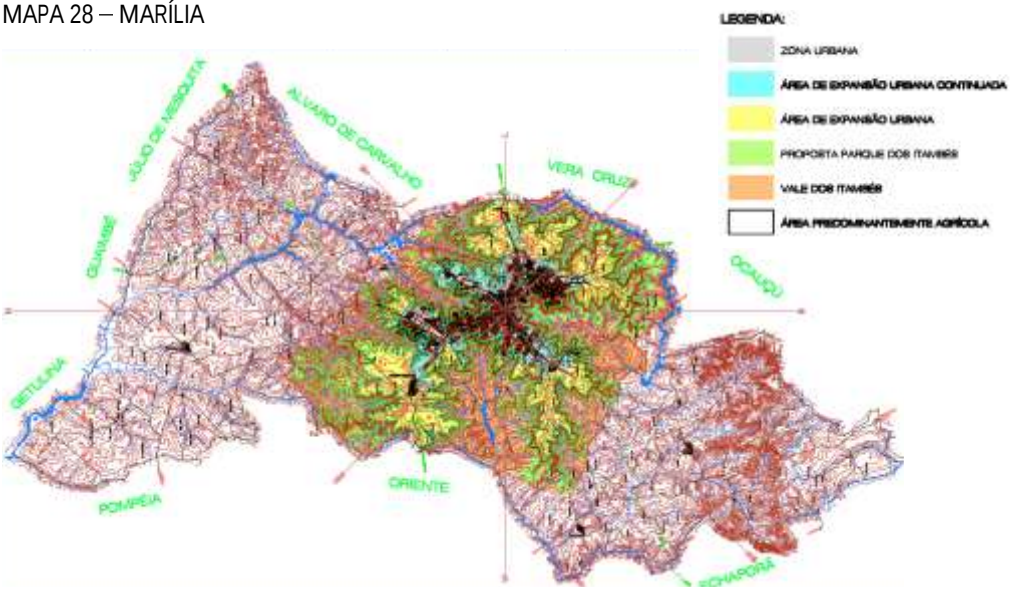
Fonte: Mapa Macrozona Rural, Plano Diretor de Assis, Lei complementar nº 10/06.

MAPA 27 – BOITUVA



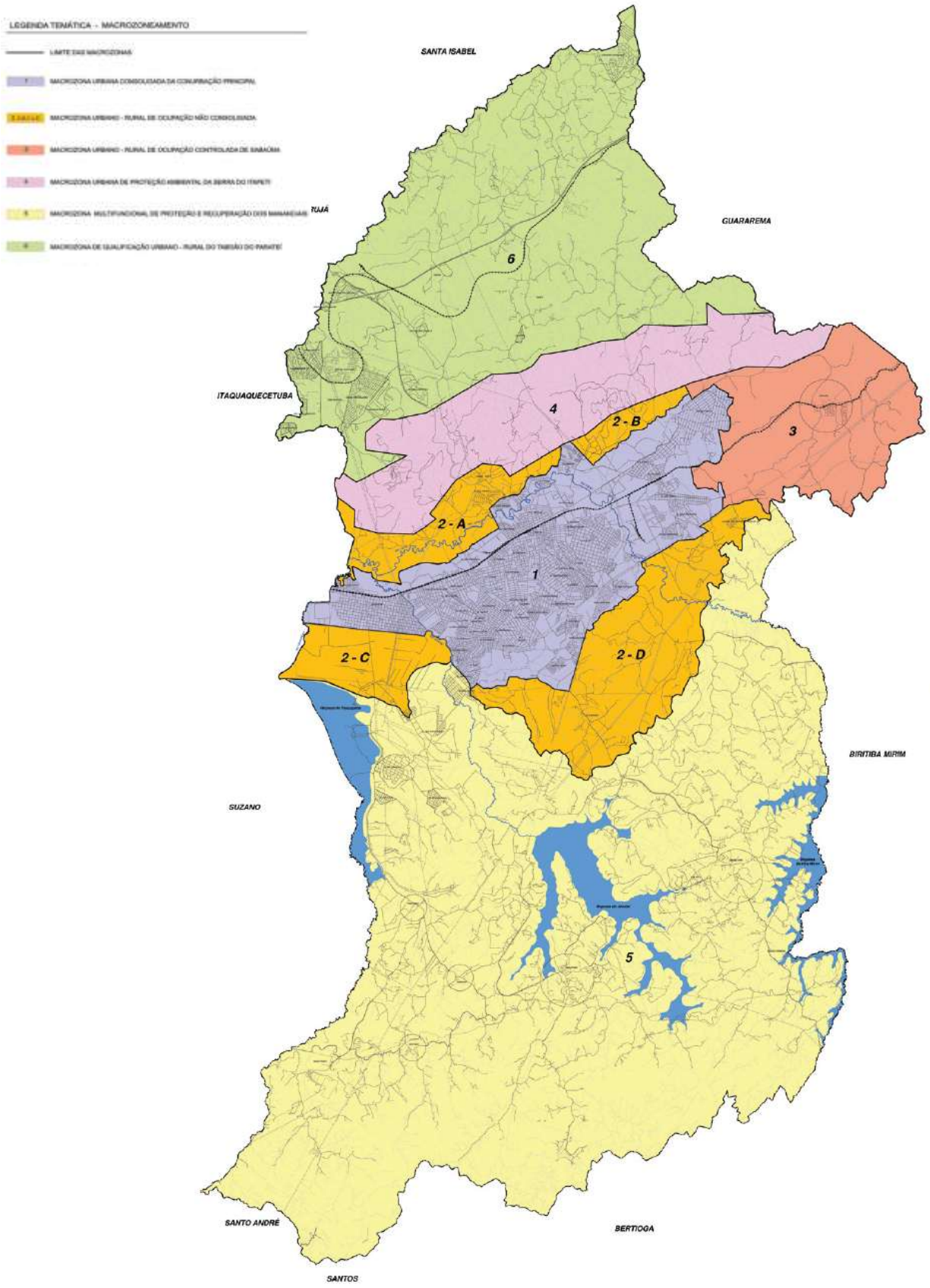
Sobre o mapa original foi reforçado o perímetro urbano para melhorar a leitura. Fonte: Mapa de ocupação do solo datado de outubro de 2009. Disponível em http://www.boituva.sp.gov.br/, acesso em 14/10/2011.

MAPA 28 – MARÍLIA



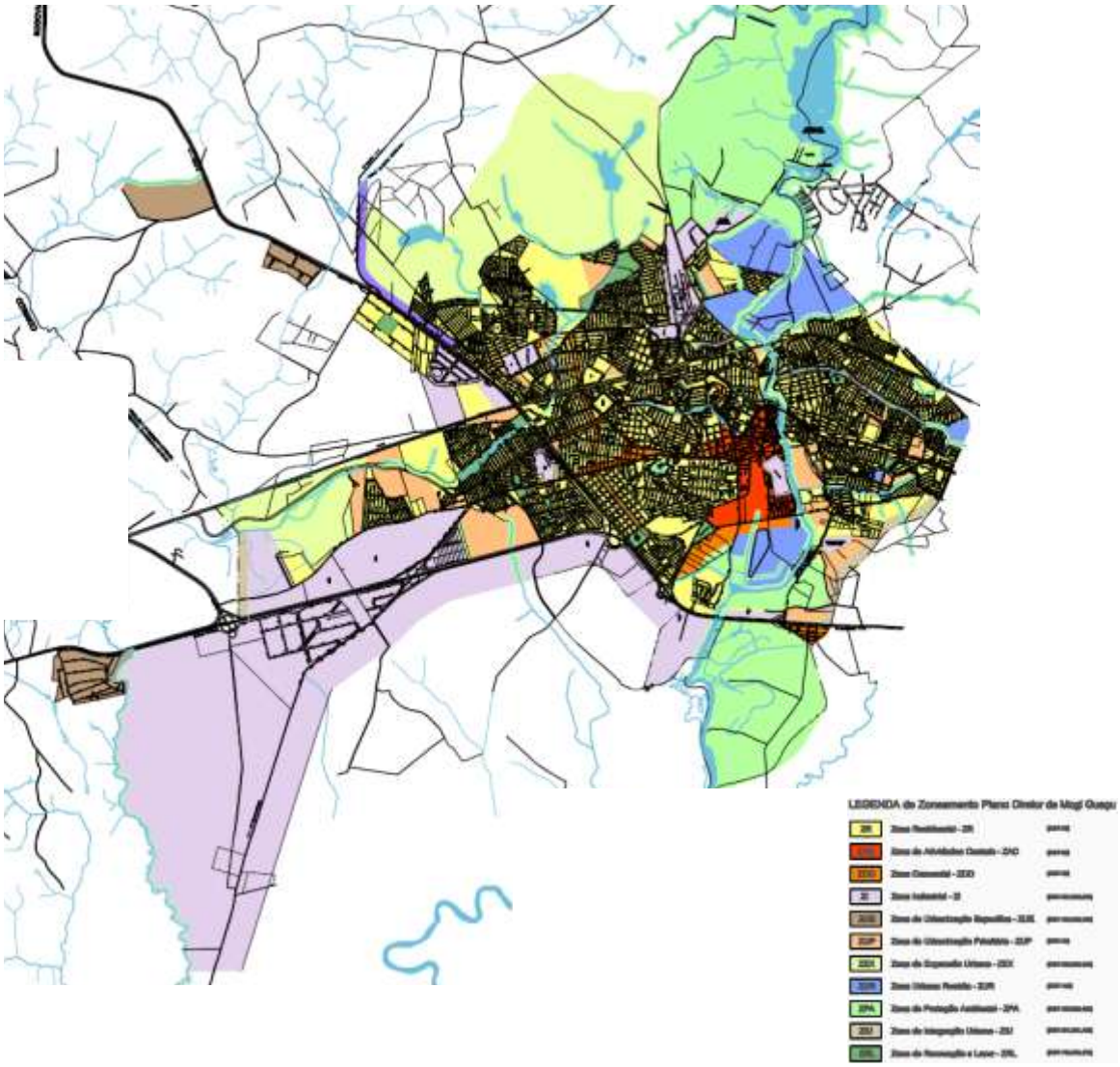
Fonte: Mapa Anexo 2 - Plano Diretor de Marília, Lei Complementar nº 480/06.

MAPA 29 – MOGI DAS CRUZES

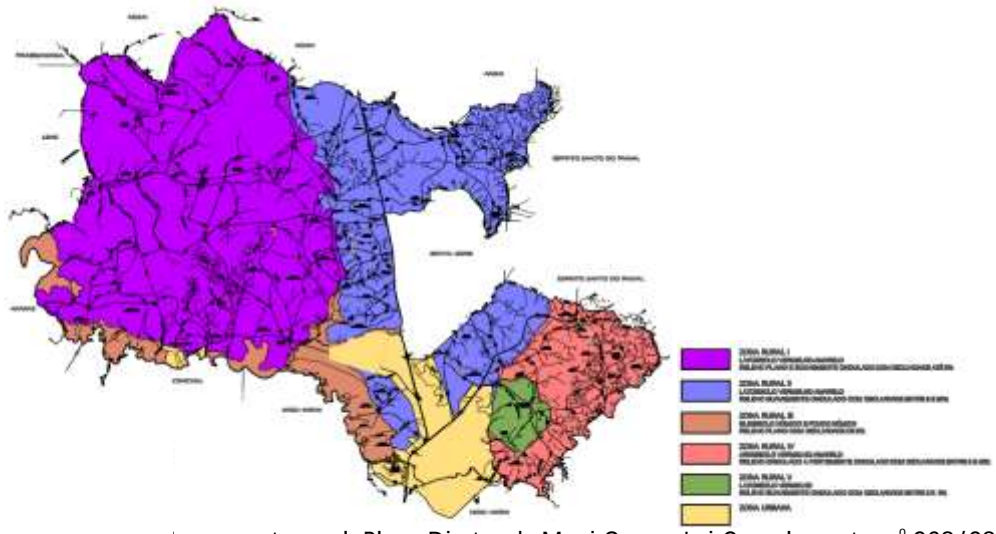


Fonte: Anexo VI, Plano Diretor de Mogi das Cruzes, Lei Complementar n°46/06.

MAPA 30 – MOGI GUAÇU

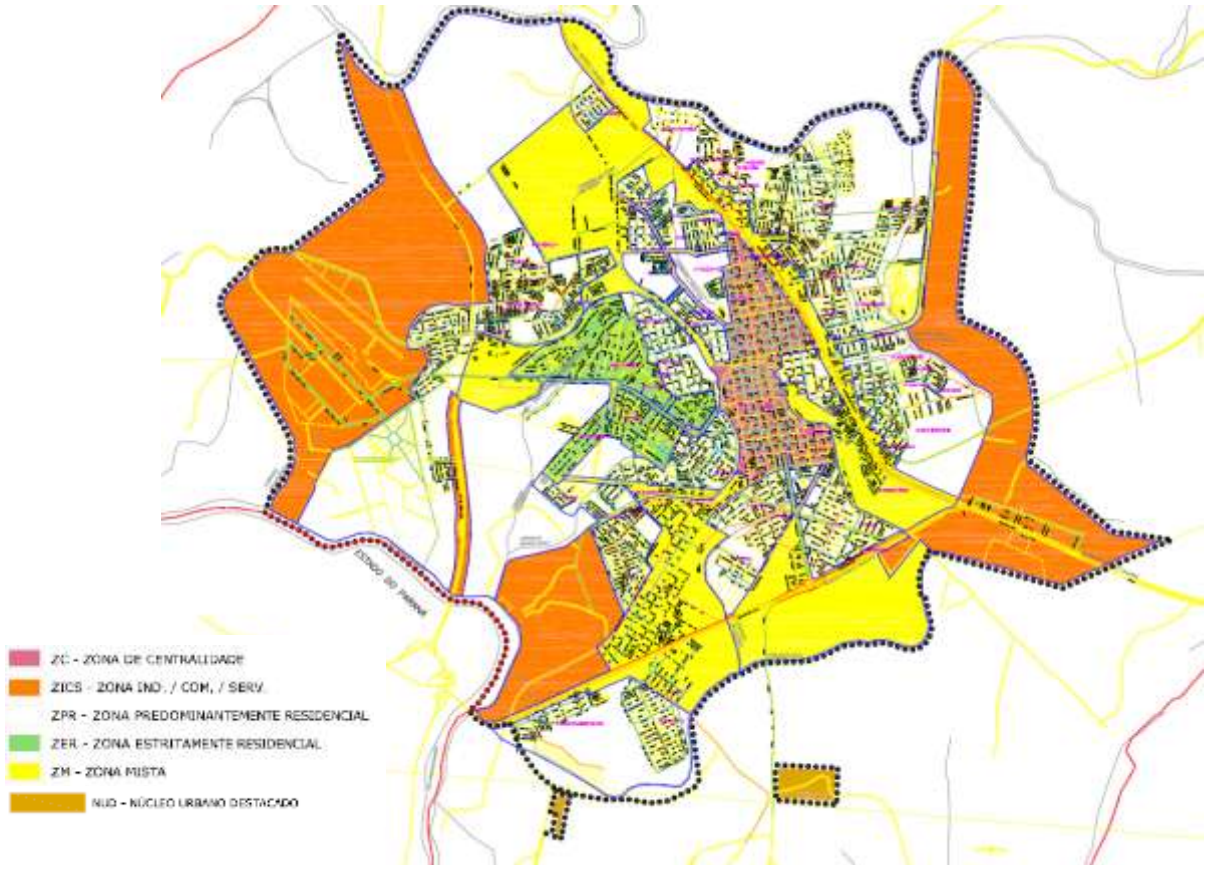


Vê-se as Zonas de Urbanização Específicas maradas em marrom no mapa acima. Fonte: Mapa – Zoneamento urbano, Plano Diretor de Mogi Guaçu, Lei Complementar nº 968/08.



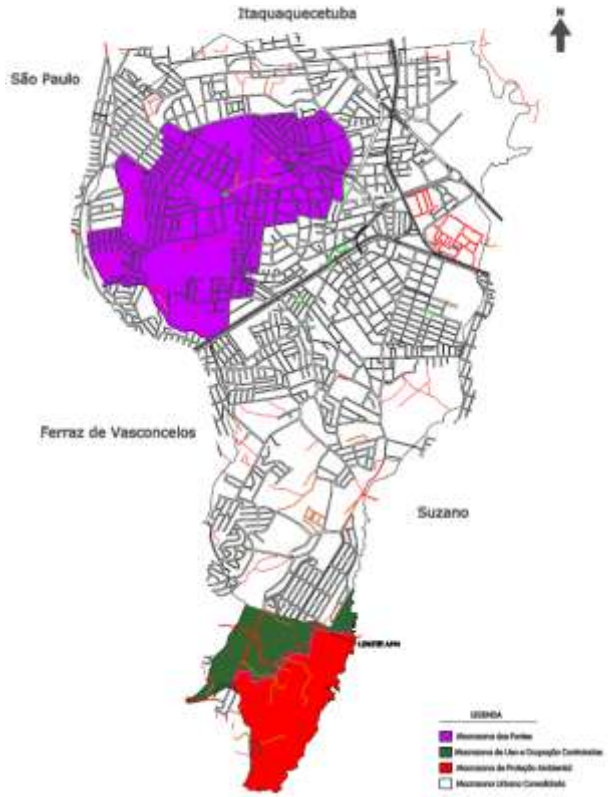
Fonte: Mapa – Zoneamento rural, Plano Diretor de Mogi Guaçu, Lei Complementar nº 968/08.

MAPA 31 – OURINHOS



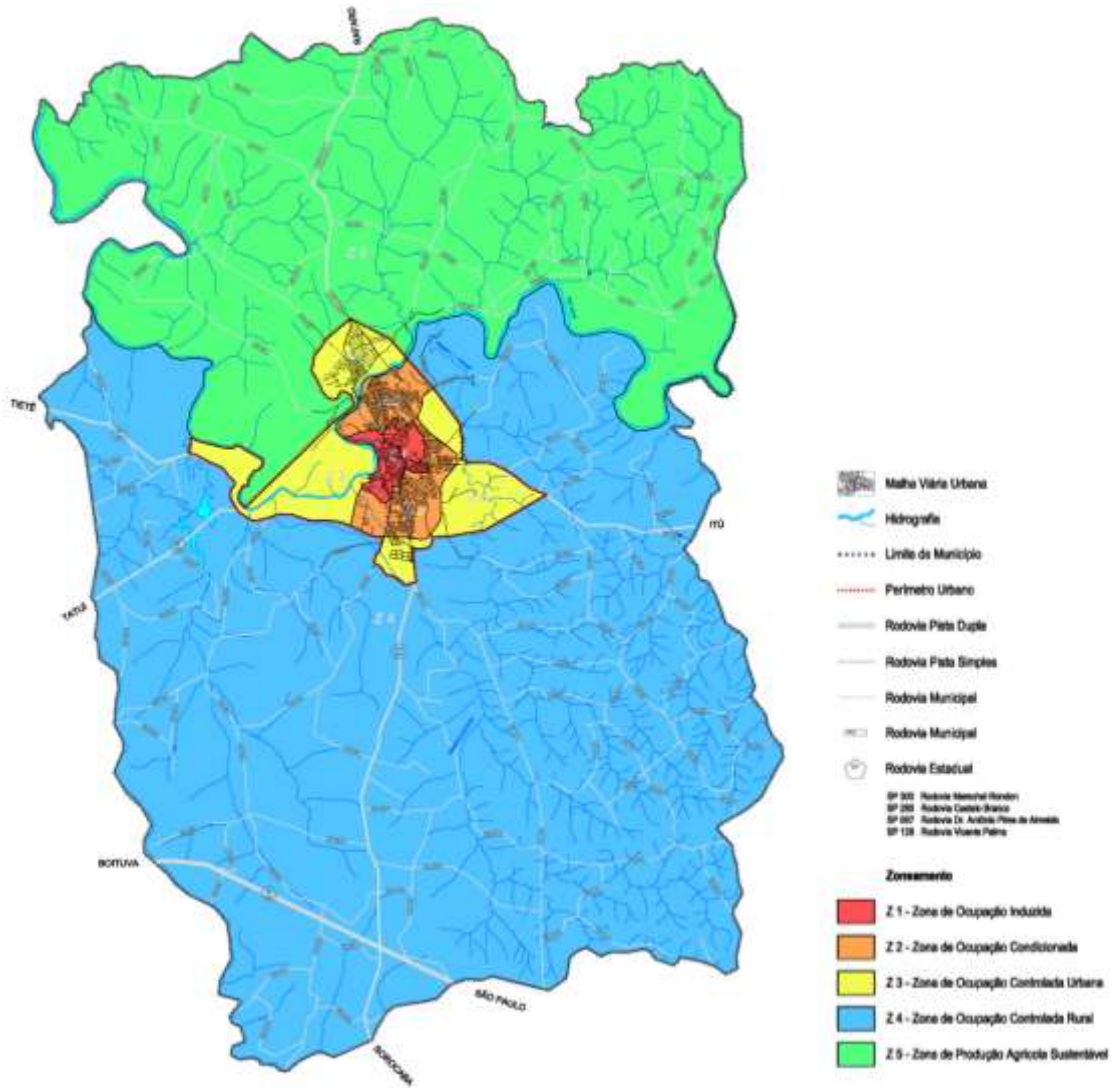
Fonte: Anexo 4 – Zoneamento urbano do Plano Diretor de Ourinhos, Lei Complementar nº 499/06.

MAPA 32 – POÁ



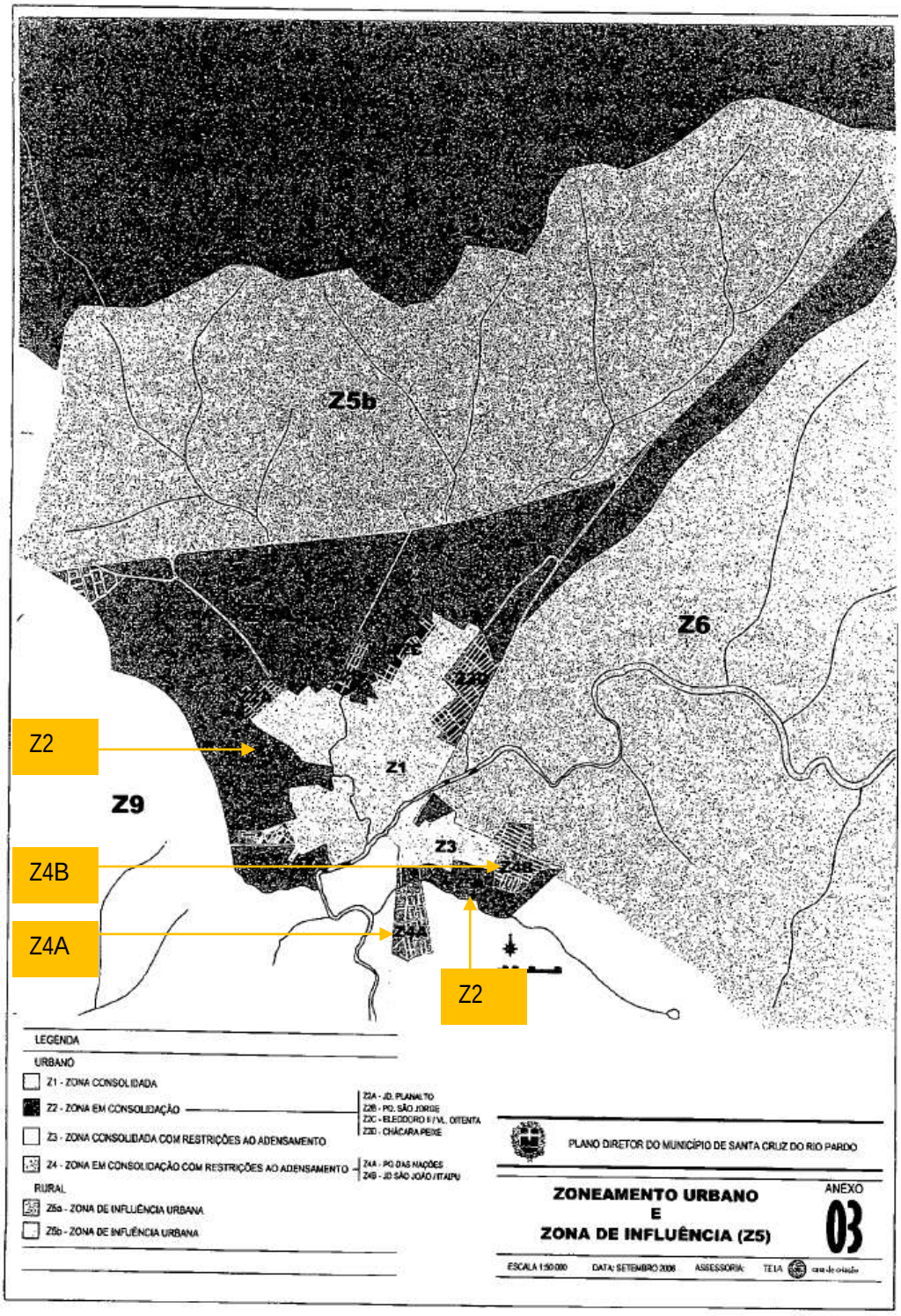
Fonte: Anexo 1 – Plano Diretor de Poá, Lei nº 3.201/06.

MAPA 33 – PORTO FELIZ



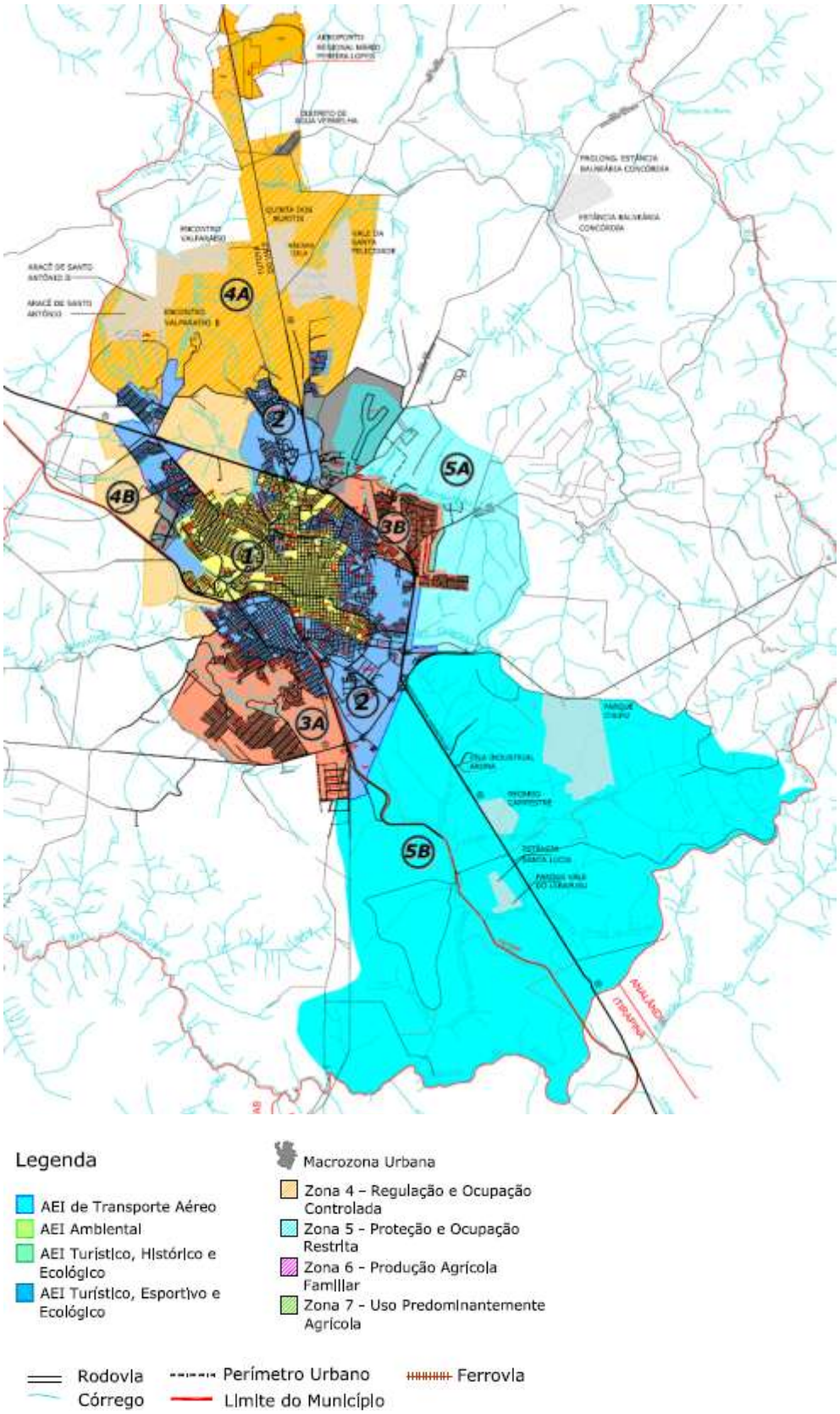
Fonte: Anexo Mapa 2 – Plano Diretor de Porto Feliz, Lei Complementar nº 78/06.

MAPA 34 – SANTA CRUZ DO RIO PARDO



Fonte: Anexo 03 – Zoneamento Urbano e Zona de Influência (Z5), Lei Complementar nº 316/06.

MAPA 35 – SÃO CARLOS



Fonte: Plano Diretor de São Carlos, Lei nº 13.691/05.

Embora poucos dos municípios estudados descrevam os objetivos deste instrumento, geralmente associado ao da Outorga Onerosa do Direito de Construir, a partir da leitura do regramento destes municípios é possível afirmar que são diferentes os objetivos buscados com a utilização deste instrumento.

Um deles é a utilização do instrumento em processos de regularização fundiária. Mogi Guaçu e Ourinhos utilizam o instrumento como forma onerosa de processos de regularização fundiária.

Botucatu, embora não desenvolva o instrumento, apenas cite que será elaborada lei específica sobre o instrumento, o Plano prevê a utilização da Outorga Onerosa de Alteração de Uso para mudanças de uso rural para urbano, com foco nos casos de regularização fundiária.

> "Parágrafo único – Os parcelamentos urbanos existentes em macrozona rural deverão ser objeto de regularização ambiental, urbanística e fundiária, mediante projetos submetidos à apreciação do Grupo Interdisciplinar de Análise, com a aplicação do instrumento da Outorga Onerosa de Alteração de Uso, conforme Estatuto da Cidade, e o atendimento às diretrizes expedidas pelos órgãos competentes" (Plano Diretor de Botucatu, Lei Complementar nº 483/07, art.13, VI).

O caso de Marília é a utilização para aparentemente "desestimular" o mercado a produzir urbanização em áreas mais distantes x "estimular" a urbanização contígua à mancha urbana (ou seria para privilegiar os proprietários de terrenos contíguos à mancha urbana?). O município cria duas Zonas de Expansão e apenas sobre uma delas será aplicado o instrumento da Outorga Onerosa de Alteração do Solo-OOAU (ver área em amarelo no mapa). A lógica parece ser, para Zona de Expansão Urbana Continuada, contígua à mancha urbana, deve-se integrar o novo parcelamento à malha existente, sem cobrança da Outorga. Para a Zona de Expansão Urbana, que é parte da Zona Rural, propõe-se como diretrizes:

> "I – Regulamentar e disciplinar novos empreendimentos que impliquem na alteração do uso do solo rural, estabelecendo critérios e contrapartida por meio da Outorga Onerosa de Alteração de Uso do Solo.
> II – Impedir os desmembramentos nos parcelamentos já existentes e a ocorrência de novos parcelamentos irregulares ou clandestinos. (...)" (Lei Complementar nº 480/06, art.45).

Interessante apontar que condomínios urbanísticos fechados só podem ocorrer na Zona de Expansão Urbana Continuada, onde não há cobrança. E na Zona de Expansão onde se aplica a OOAU, são permitidas chácaras de recreio (lotes mínimos de 2 mil m^2) e Zonas Especiais de Interesse Social-ZEIS.

Silva & Peres (2009) atribuem a utilização do instrumento em São Carlos e Santa Cruz do Rio Pardo como uma opção de zoneamento que enfocasse temas que se dão sobre as áreas rurais – recuperação ambiental, proteção de mananciais, conservação do patrimônio, entre outros. Segundo as autoras, um olhar rápido sobre o quadro de zonas rurais nesses municípios mostra que Santa Cruz do Rio Pardo propõe recuperação ambiental e demarca áreas de risco de erosão, trabalhando o instrumento no sentido de evitar ocupação e promover recuperação; já São Carlos propõe zonas de controle de ocupação, mas de proposta de produção agrícola familiar, ou manutenção de usos rurais, com um aspecto menos impeditivo e mais propositivo (Silva & Peres, 2009, p.12).

Em termos da construção do instrumento e da sua autoaplicabilidade, é possível considerar:

(a) Embora muitos indicassem a necessidade de regulamentação em lei específica e prazo para sua realização, São Carlos é um dos únicos que efetivamente o fez.

(b) Há pouco controle social previsto. Dentro desse grupo de municípios que pensam o instrumento para a área de expansão, apenas Araçatuba, São Carlos e Tatuí afirmam que um conselho municipal – Conslheo Municipal de Planejamento de Araraçatuba, Conselho Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano de São Carlos e do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano de Tatuí – acompanharia a gestão e aprovaria o instrumento, a maioria dos municípios determina que o poder público municipal será quem aprova.

(c)Dentre os 23 municípios que citam o instrumento, quinze definem finalidades para o destino dos recursos obtidos com as contrapartidas arrecadas na aplicação do instrumento, geralmente as mesmas determinadas pelo Estatuto da Cidade para a Outorga Onerosa do Direito de Construir.

Porto Feliz destina os recursos obtidos com a OOAU nas Zonas mais periféricas (Z4 e Z5) para equipar as Zonas mais centrais, Zona de Ocupação Induzida-Z1 e Zona de Ocupação Condicionada-Z2, para projeto e execução de equipamentos de esporte, cultura e lazer ou em projetos e execução de equipamentos destinados à geração de trabalho e renda. Além disso, estende a possibilidade de utilização dos recursos para a a aquisição de áreas infraestruturadas destinadas à empreendimentos habitacionais de interesse social (Lei Complementar nº 78/06, art.127).

(d) Diversos deles definem que os recursos vão para fundos municipais específicos.

(e) O instrumento é utilizado em conjunto com outros, como o Estudo de Impacto de Vizinhança-EIV, no caso de São Carlos; e de Estudo de Viabilidade Ambiental em Poá.

Embora Poá estabeleça a possibilidade de utilização da Outorga Onerosa de Alteração de Uso, cuja fórmula, contrapartidas e outras orientações para a utilização do instrumento seriam dadas através de lei específica. O que é interessante é que o Plano já estabelece a necessidade de Estudo de Viabilidade Ambiental e prévia audiência pública no caso de utilização deste instrumento.

> "§ 3º. A outorga onerosa de alteração de uso fica restrita à modificação de rural para urbano, mediante prévio estudo de viabilidade ambiental e urbanística e prévia audiência pública, podendo ser implementada na Macrozona de Proteção Ambiental e na Macrozona de Uso e Ocupação Controlados. (Lei nº 3.201/06, art.73, § 3º).

(f) Sobre a definição da fórmula de cálculo das contrapartidas, nem todos estabelecem valores r quando estabelecem, muitos deles atribuem valores e fórmulas quase idênticas:

- Boituva determina valor da outorga será correspondente a 5% do valor de mercado da parte a ser edificada, além dos limites do Coeficiente de Aproveitamento Básico;

- Tatuí, 5% do valor de mercado do imóvel onde incidirá o parcelamento;

- São Carlos, 5% do valor de mercado do imóvel onde incidirá o parcelamento.

A origem deste valor de 5% não está explicada, mas percebe-se claramente uma inspiração dos planos possivelmente no de São Carlos, município que já tem esta previsão desde 2005.

Em Marília, o instrumento é praticamente autoaplicável, pois a lei determina que o valor desta contrapartida equivale a 10% do valor do mercado do imóvel sobre o qual incidirá o parcelamento.

A fórmula de cálculo expressa nitidamente um descolamento do processo de valorização da terra que pode, inclusive, fazer com que o uso do instrumento seja questionado.

(g) Araçatuba e Porto Feliz isentam Zonas Especiais de Interesse Social da cobrança da outorga. Porto Feliz dá isenção de Outorga para as Áreas Especiais de Interesse Social para implentação de empreendimentos habitacionais de interesse social na Zona 4 e na Zona 5.

CONSIDERAÇÕES SOBRE A OOAU

A partir desse quadro podemos concluir que, apesar de realmente muito inicial, houve, no processo de construção dos planos diretores participativos pós-Estatuto da Cidade, uma pequena disseminação da possibilidade de utilização desse instrumento nos municípios preocupados com sua expansão urbana. Essa percepção é possível a partir da demarcação da utilização do instrumento da OOAU em áreas de expansão ou de transição urbano-rural, ou periurbanas; e também pela utilização de uma fórmula muito semelhante para o cálculo dos valores a serem arrecadados.

Há pouca literatura sobre a OOAU, embora recentemente Silva & Peres (2009) destacaram dentre as possibilidades do Estatuto da Cidade a elaboração de planos diretores que envolvam o planejamento de áreas rurais e urbanas e apresentam São Carlos e Santa Cruz do Rio Pardo, como municípios que buscaram enfrentar a dimensão expressiva de seu território rural através de seus planos diretores, "consolidar diretrizes por meio de recortes territoriais, que constituíram o zoneamento e as áreas especiais de interesse, e por meio da utilização adaptada de instrumentos para indução da política urbana" (Sandra & Peres, 2009, p.1).

Para exemplificar a aplicação deste instrumento, foram elencadas duas experiências de aplicação da OOAU em São Carlos como estudo de caso, possivelmente os casos mais desenvolvidos no Estado. A análise destes planos diretores e do estudo de caso de São Carlos em uma avaliação sobre as possibilidades de utilização do instrumento será desenvolvida nesta tese logo após a apresentação do estudo de caso de São Carlos.

3.5 | QUESTÕES TRAZIDAS PELA ANÁLISE

PLANEJAR A PARTIR DO RURAL

A análise da existência de limite do perímetro urbano nos municípios paulistanos informa pouco sobre as possibilidades de um efetivo controle das áreas urbanizáveis.

Há municípios considerados integralmente urbanos, como os metropolitanos de São Paulo, Mauá, Diadema, Itapevi, e os de Campinas, como Nova Odessa. Há os que realmente são inteiramente urbanos, como Diadema, mas há alguns destes, como Mauá ou Nova Odessa, que possuem áreas de mananciais ou áreas rurais ainda não

urbanizadas. Nestes casos, as ocupações com chácaras tornam-se regulares, desde que suas leis territoriais permitam tais parâmetros.

Há uma grande gama de possibilidades de flexibilidade de restrições sobre o rural, obtida através da possibilidade de ocupar o rural com lotes cujas áreas variam entre 125m^2 de um típico lote urbano à área de um módulo rural no Estado, igual a 20 mil m^2. Com tipologias variando entre chácaras, sítios de recreio, ranchos ou loteamentos fechados de média e alta renda.

O próprio módulo rural como medida limitante da área mínima de lote torna-se questionável quando enfrenta casos onde não há mais produção no rural. De acordo com Cardim *et al.* (s/ data) um imóvel rural deve estar contido em uma área mínima pautada em módulos[23], concebidos de acordo com a exploração predominante no município que, após o Estatuto da Terra (Lei Federal n° 4.504/64), passou a ser a área mínima com finalidades fiscais, ou seja, módulo fiscal que é a medida que parametriza os minifúndios, os latifúndios e os diferentes tamanhos de propriedade[24].

De acordo com o Estatuto da Terra, o minifúndio seria o imóvel rural com dimensão inferior a 1 módulo rural. Estes ganham sentido quando as culturas produzidas exigem áreas menores, o que não é o caso das culturas predominantes no Estado de São Paulo, geralmente cana-de-açúcar, laranja, entre outras, o que torna o perfil fundiário do Estado permeado de grandes propriedades, em culturas pouco empregadoras e muito mecanizadas. Para se ter uma ideia, dados do INCRA para a região Sudeste, da qual São Paulo faz parte, mostram que cerca de 30% da área cadastrada é de minifúndios e pequenas propriedades[25], que mesmo significativa, ainda perde para 40% da área que é ocupada por grandes propriedades. Percebe-se que os minifúndios, em número maior de propriedades, tendem a ocupar uma área menor do território. Estes podem existir na medida em que representam a moradia e são objeto do trabalho da família, objeto, portanto, de geração de renda familiar.

A análise mostrou que há vários casos onde o regramento municipal aproxima-se de medidas mínimas de um minifúndio para promover loteamentos urbanos cujos lotes são grandes, passíveis de serem negociados para famílias de renda média e alta. É neste limiar entre minifúndios agrícolas e grandes imóveis urbanos que reside a dificuldade ou manobra que permite regrar o parcelamento do solo de forma a permitir um determinado uso mais rentável que será o parcelamento com finalidades urbanas. Ela também é fruto da pluriatividade rural, exacerbada em áreas de transição rural-urbana onde o rural não é produtivo, cujo uso, preço e atividades ficam contaminados pela possibilidade de se tornarem urbanas.

---

[23] Um módulo fiscal corresponde a unidade de medida expressa em hectares, fixada para cada município de acordo com o tipo de exploração predominante no município, a renda obtida com a exploração predominante (imaginando uma quantia mínima de terra que dê para produzir tal produto); outras explorações existentes no município que sejam significativas em função da área ou renda; o conceito de propriedade familiar (Cardim *et al.*, s/ data, p.5-6).

[24] O tamanho da propriedade rural é controlado a partir do conceito de pequena propriedade, com área entre 1 e 4 módulos fiscais; média propriedade, entre 4 e 15 módulos; grande propriedade, com área superior a 15 módulos fiscais.

[25] "(...) o universo de imóveis da região Sudeste apresenta a seguinte distribuição: 54,7% do total são minifúndios e ocupam apenas 8,6% da área cadastrada. A pequena propriedade representa 31,1% do total de imóveis, abrangendo 22,1% da área. As médias propriedades constituem 10,7% do total e correspondem a 28,7% da área cadastrada. Finalmente, os grandes imóveis rurais compõem 2,8% do total, ocupando 40,0% da área cadastrada conforme tabela de Distribuição de Imóveis e Área Cadastrada segundo a Categoria do Imóvel" (Cardim *et al.*, s/data, p.16-17).

Graziano da Silva (1997) defende que há que se repensar o espaço rural, que hoje não está apenas vinculado à evolução do mundo agrário, mas é palco de mudanças multimensionais, ou seja, não apenas mudanças da ordem econômica ou social, nem apenas mudanças do ponto de vista estrito da produção e/ou do consumo, mas também mudanças culturais, nas relações com emprego urbano, nas possibilidades de ir-e-vir cotidianamente. O rural vive a possibilidade de combinar atividades agrícolas com não-agrícolas a partir de mudanças no trabalho tanto na agricultura moderna como na indústria de base fordista. No campo econômico, é preciso incorporar a esfera da circulação como parte das "novas formas", mais especificamente, o capital financeiro agindo sobre o rural, as commodities e seus reflexos na organização do espaço rural; e, principalmente, o significa do atual processo que o autor chama de "commodotization", ou seja, o fato das áreas rurais estarem crescentemente associadas com atividades voltadas para o consumo, tais como lazer, turismo, residência, preservação do meio ambiente, etc (1997, p.4). Esta última mudança é sentida a partir destas novas ocupações sobre o espaço rural e trarão novos desafios para o planejamento deste espaço.

Na sua tese, Graziano da Silva resume as atividades não-agrícolas com importância crescente no meio rural brasileiro como sendo:

(1) a proliferação de indústrias, em particular, agroindústrias, no meio rural. Este exemplo é presente no estudo de caso de Catanduva, mas também em algumas normas municipais observadas, através de zoneamentos industriais próximos às rodovias;

(2) as atividades relacionais à crescente urbanização do meio rural, com moradia, turismo, lazer e outros serviços, e a preservação do meio ambiente. Neste caso, assistimos a proliferação de loteamentos fechados, parques temáticos, shoppings, etc. que aparecem nas normas identificadas, geralmente através de zoneamentos específicos ou leis buscando a regularização destas tipologias; e,

(2) não menos importante, a proliferação dos sítios de recreio, ou simplesmente chácaras, como são chamadas no interior do Estado de São Paulo, cujo regramento sobre este padrão de ocupação também mostrou-se frequente a partir dos municípios estudados nesta tese.

Define as chácaras como sendo:

> "pequenas áreas de terra destinadas ao lazer de famílias de classe média urbana, geralmente inferiores a 2 hectares, localizadas nas periferias dos grandes centros urbanos, na orla marítima ainda não densamente povoada ou em áreas próximas a rios, lagos, represas ou reservas florestais, e com fácil acesso através das principais rodovias asfaltadas do país" (Graziano da Silva, 1997, p.12).

Sobre estas, o autor tem uma visão muito positiva, afirma que (a) são poucas, embora subdimensionadas pelo INCRA; (b) muitas vezes apresentam atividades produtivas de valor comercial; (c) e podem contribuir para a conservação do que restou da flora local ou iniciarem processos de reflorestamento; (d) expulsam "grandes culturas", que utilizam-se de grandes quantidades de insumos químicos e de máquinas pesadas; (e) dão uso a terras antes ocupadas com pequena agricultura familiar, inclusive assalariando antigos posseiros e moradores do local como "caseiros", jardineiros, ou "outros guardiões do patrimônio imobilizado na ausência dos proprietários"; (f) propõe uma forma de ocupação muito menos densa que uma ocupação urbana característica de grandes conglomerados urbanos (Graziano da Silva, 1997, p.12-13).

> "As Estatísticas Cadastrais do INCRA de 1978 revelam a existência de inexpressivos 18.482 sítios de recreio ocupando uma área total de 896.586 hectares, num total de mais

> de 3 milhões de imóveis e quase 420 milhões de ha em todo o país. Para o Estado de São Paulo, apenas 9.094 imóveis, com uma área de 306.954 ha, num total de mais de 258 mil imóveis e 20 milhões de ha recadastrados naquela data. Ocorre que o INCRA classifica como sítios de recreio apenas os imóveis sem declaração de qualquer exploração agropecuária e não classifica os com atividades não-agrícolas; ou seja, apenas os com áreas de lazer. Embora uma parte significativa das chácaras de recreio seja exclusivamente para lazer, como é o caso dos "ranchos de pescaria", é comum encontrar também - e provavelmente são muito mais representativas - unidades que combinam as atividades de fim de semana do proprietário e seus familiares com alguma atividade produtiva - agropecuária ou não- do seu morador, geralmente chamado de"caseiro".
> Muitas dessas chácaras de recreio apresentam atividades produtivas de valor comercial considerável, ultrapassando até mesmo a idéia corrente de "abater parte das despesas de sua manutenção". Em 1995, uma exposição desses pequenos imóveis rurais, realizada em São Paulo, estimou em cerca de 70 mil os pequenos chacareiros com atividades comerciais no Estado de São Paulo. Eles se dedicam principalmente a criação de abelhas, peixes, aves e outros pequenos animais, produção de flores e plantas ornamentais, frutas e hortaliças, atividades de recreação e turismo (pesque-pague, hotel fazenda, pousadas, restaurantes, spas)" (Graziano da Silva, 1997, p.12).

E o autor tem expectativas em relação à superação dos problemas relativos à esta tipologia, enfocando principalmente os problemas do mundo do trabalho, seu objeto de estudo.

> "As chácaras de fim de semana representam, na nossa opinião, uma versão "terceiro mundista" da política européia das "duas velocidades", onde se procura atribuir aos pequenos produtores das regiões desfavorecidas a tarefa de guardiões da natureza, reservando às grandes explorações o papel produtivo clássico. Infelizmente, até agora, têm sido dada maior atenção à tarefa de coibir os aspectos negativos desse importante fenômeno, como, por exemplo, a especulação imobiliária, a sonegação fiscal e trabalhista, e o desvio de recursos do crédito rural, que ocorrem com muita frequência" (Graziano da Silva, 1997, p.13).

Certamente o autor não se refere a tipologias tidas como chácaras, mas que na realidade são loteamentos fechados, cujo volume significa forte ocupação urbana sobre o rural, que raramente possuem atividades produtivas, que não expulsam, mas se aproveitam da migração das grandes culturas para outras regiões sobrepondo-se com sua alta rentabilidade da terra, e expandem-se sobre antigas "grandes culturas", onde nem mesmo havia mais agricultura familiar ou posseiros e moradores rurais.

Considerando estas diversas situações sob o mesmo guarda-chuva "chácaras" também surgem as diferentes interpretações sobre como regularizar esta situação e planejar este território. O que fazer com as chácaras ocupadas pelas famílias com rendas mais baixas ou famílias que realmente utilizam os sítios com pequenas atividades agrícolas, como nos traz Graziano da Silva? É frequente que estes casos enfrentem dificuldade de regularização de suas propriedades, principalmente quando há sucessões de propriedade familiares face à heranças que geralmente envolvem o desmembramento de uma gleba; mas também quando a família não desenvolve a atividade produtiva, e sua renda provém de atividades urbanas. Enquanto isso, loteamentos urbanos para famílias com maiores renda com este padrão de lote buscam sua regularização através do regramento, dentre outros, de *condomínios urbanísticos* (termo emprestado de Silva, 2010 [1982]), como vimos a partir de casos em diversos municípios.

Na esfera federal, o Estatuto da Terra (Lei Federal nº 4.504/64) regra a possibilidade de parcelar sobre o rural e estabelece o lote mínimo como sendo igual a um módulo rural. No entanto, o Decreto nº 59.428/66 que regulamenta o Estatuto da Terra traz em seu art.96, a possibilidade de aprovação de loteamentos urbanos sobre áreas rurais:

"Art.96. Os projetos de loteamentos rurais, com vistas à urbanização, industrialização e formação de sítios de recreio, para serem aprovados, deverão ser executados em área que:
I – Por suas características e pelo desenvolvimento da sede municipal já seja considerada urbana ou esteja incluída em planos de urbanização;
II – Seja oficialmente declarada zona de turismo ou caracterizada como de estância hidromineral ou balneária;
III – Comprovadamente tenha perdido suas características produtivas, tornando antieconômico o seu aproveitamento.
Parágrafo único. A comprovação será feita pelo proprietário ou pela municipalidade em circunstanciado laudo assinado por técnico habilitado, cabendo ao IBRA ou INDA, conforme o caso, a constatação de sua veracidade" (Decreto nº 59.428/66, art.96).

Mukai (2004, p.129) afirma que, pelo fato da Lei Federal nº 6.766/79 não ter revogado este Decreto, há alguns que interpretam que a lei de cunho agrário admitia a exigência de loteamentos para fins urbanos, especialmente sítios e áreas de recreio, baseando-se neste Decreto. Segundo o autor, "equívoco palmar" considerando que o Estatuto da Terra possui a mesma hierarquia que a Lei Federal de Parcelamento do Solo e esta não permite parcelamentos com finalidade urbana sobre áreas rurais.

"Observa-se que a Lei nº 6.766/79 não veio regular simplesmente o "parcelamento do solo urbano", mas sim "o parcelamento para fins urbanos", o que, evidentemente, abrange especialmente aqueles loteamentos para fins urbanos na zona rural.
De todas as questões levantadas a este respeito, podemos concluir que, se tivermos um imóvel rural que tenha perdido suas características de exploração agrícola, extrativa vegetal, pecuária ou agroindustrial, deverá ele obedera a duas condições para poder ser loteado para fins de sítio de recreio ou qualquer outro fim urbano: 1ª) atender ao artigo 53 da Lei nº 6.766/79; 2ª) ser incluído, por lei municipal, em zona de expansão urbana, no mínimo. Sem tais condições, o empreendimento será ilegal e irregular, incidindo sobre os responsáveis os artigos 50 e seguintes da referida lei" (Mukai, 2004, p.129-130)[26].

Com conteúdo muito parecido, o INCRA publicou em 1980 a Instrução Normativa 17-b que justamente permitia o parcelamento para fins urbanos de imóvel rural localizado FORA da zona urbana ou de expansão urbana desde que visem a formação de núcleos

[26] "Art. 50 - Constitui crime contra a Administração Pública: I - dar início, de qualquer modo, ou efetuar loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos sem autorização do órgão público competente, ou em desacordo com as disposições desta Lei ou das normas pertinentes do Distrito Federal, Estados e Municípios; II - dar início, de qualquer modo, ou efetuar loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos sem observância das determinações constantes do ato administrativo de licença; III - fazer, ou veicular em proposta, contrato, prospecto ou comunicação ao público ou a interessados, afirmação falsa sobre a legalidade de loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos, ou ocultar fraudulentamente fato a ele relativo. Pena: Reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa de 5 (cinco) a 50 (cinqüenta) vezes o maior salário mínimo vigente no País.

Parágrafo único. O crime definido neste artigo é qualificado, se cometido: I - por meio de venda, promessa de venda, reserva de lote ou quaisquer outros instrumentos que manifestem a intenção de vender lote em loteamento ou desmembramento não registrado no Registro de Imóveis competente; II - com inexistência de título legítimo de propriedade do imóvel loteado ou desmembrado, ressalvado o disposto no art. 18, §§ 4º e 5º, desta Lei, ou com omissão fraudulenta de fato a ele relativo, se o fato não constituir crime mais grave. (Redação dada pela Lei nº 9.785, 29.1.99). Pena: Reclusão, de 1 (um) a 5 (cinco) anos, e multa de 10 (dez) a 100 (cem) vezes o maior salário mínimo vigente no País" (Lei Federal no 6.766/79, arts. 50 e 51).

Art. 51 - Quem, de qualquer modo, concorra para a prática dos crimes previstos no artigo anterior desta Lei incide nas penas a estes cominadas, considerados em especial os atos praticados na qualidade de mandatário de loteador, diretor ou gerente de sociedade.

urbanos, ou de sítios de recreio, ou à industrialização[27]. Estes somente poderiam ser executados em área que:

> "a) por suas características e situação, seja própria para a localização de serviços comunitários das áreas rurais circunvizinhas;
> b) seja oficialmente declarada zona de turismo ou caracterizada como de estância hidromineral ou balneária;
> c) comprovadamente tenha perdido suas características produtivas, tornando antieconômico seu aproveitamento" (Instrução Normativa 17-b do INCRA, 22/12/1980).

Tal Normativa ainda exigia que a comprovação fosse feita pelo proprietário, através de declaração da Municipalidade ou através de laudo assinado por técnico habilitado. Desta forma, envolvia o poder público também nesta decisão.

Desta forma, disseminou-se o parcelamento para chácaras ou sítios de recreio encontrado nos municípios pesquisados. E, segundo Eleusina Freitas (2008, p.103-104), condomínios fechados parecem aproveitar-se desta possibilidade para disseminarem-se pelo território. No entanto, o Ministério Público tem interpretado que a alteração de uso rural para urbano, como preconiza esta Normativa, não envolveria o parcelamento do imóvel na forma de loteamento ou desmembramento, consistiria por exemplo, na instalação de uma indústria de grande porte ou similar.

Importantíssimo reforçar que uma Normativa não tem força de lei, mas serve como um argumento.

Além de Mukai (2004), Cunha (2005, p.249) afirma que se considera parcelamento rural aquele que possui destinação rural, independentemente de sua metragem ou localização. Exemplifica com os sítios e chácaras de recreio para finais de semana tidos pela autora como parcelamentos urbanos, ainda que localizados em área rural do município (conforme o zoneamento municipal) pois não tem finalidade rural, mas sim finalidade de lazer. Para ilustrar a argumentação, cita, dentre outras decisões do Tribunal de Justiça de São Paulo:

> "A expansão dos grandes centros populacionais cria situações em que um imóvel originalmente rural é desmembrado em lotes que serão edificadas moradias urbanas, alterando-se, pois, sua destinação. Assim, o fato de se tratar de loteamento em condomínio em zona rural (sítios de recreio) não exime seus promotores de submissão às exigências da Lei de Parcelamento do Solo Urbano (6.766/79) se aquele não possui conotação rural a não ser a localização fora da zona urbana" (TJSP – HC – Rel. Marino Falcão – RT 628/313 *apud* Cunha, 2005, p.249).

DRIBLANDO AS NORMAS

A questão em pauta é como regrar uma área de transição rural-urbana, envolta em expectativas de mudança de uso, cuja ocupação não possui grandes inércias, e cujos preços incorporam o maior e melhor uso que a área poderia receber? Neste desafio, o papel do plano diretor mostra-se fundamental na medida em que ser o resultado de um

[27] Inicialmente, esta Instrução trata das situações de parcelamento para fins urbanos em zona urbana ou de expansão urbana, ocasião em que o papel do INCRA consiste em receber o requerimento do interessado e atualizar a situação no cadastro rural, desde que aprovado o parcelamento pelo município e registrado no Cartório de Imóveis (item 2). Abre a Normativa reafirmando que "o parcelamento, para fins urbanos, de imóvel rural localizado fora de zona urbana ou de expansão urbana, assim definidas por lei municipal, rege-se pelas disposições do art.96 do Decreto nº 59.428/66 e do art.53 da Lei nº 6.766779".

pacto democrático sobre quais os objetivos de ocupar tais áreas de expansão urbana, definindo uma direção a seguir que, certamente, contaminará os usos, atividades e preços na área. Ele simbolizaria o interesse público em urbanizar ou, no argumento jurídico, e, dar uma finalidade urbana para determinada área.

Na ausência de um objetivo e um plano de interesse público para estas áreas, resta ao poder público responder à demanda que surge por utilizar estas áreas, geralmente pautada pelas relações estreitas entre governo e poderes econômicos e políticos das cidades. O caso de Catanduva procurará ilustrar esta questão.

"Driblando as normas", ou melhor "regrando para driblar as normas", é o modo como são concebidas as medidas tomadas por alguns dos municípios analisados. São os casos onde se "urbanizou, é urbano", onde as limitações urbanas são genéricas, ou onde o plano autoriza uma regularização caso a caso, paulatina. Uma expansão sem limites, pautada pelas demandas de mercado criadas, que evita conflitos posteriores à sua implementação.

Trata-se do reconhecimento através de Zonas de Urbanização Específicas, da possibilidade de expansão através de anéis paulatinos, a possibilidade de regularizar loteamentos já fechados, de fechar novos e de fechar loteamentos já implantados que hoje encontram-se abertos. E ainda, a possibilidade de utilização da figura do condomínio para regularizar situações individualizadas, esvaindo-se totalmente do sentido de coletivo desta figura e privatizando áreas públicas.

Nestes casos, a morfologia resultante da flexibilização das regras é a expansão, seja esta contígua ou dispersa, fruto dos objetivos já comentados na introdução deste trabalho que culminam no interesse por ocupar em extensão territorial.

Mas há resistências à este modelo expansionista.

No campo jurídico, há diversos questionamentos sob a égide de um principal: se está garantindo o interesse de alguns em detrimento dos interesses de muitos cidadãos, refletidos no interesse público, na garantia dos direitos coletivos e difusos. Isto se dá através da opção por leis e regramentos que visam o interesse de poucos, na sua concepção; isto sem falar em processos de privatização de áreas públicas por vários processos, dentre eles privatização de áreas públicas.

Há questionamentos sobre a possibilidade de criar áreas urbanas caso a caso através de leis ou decretos. A argumentação reside no fato de que leis não podem beneficiar indivíduos, o que soaria como privilégios, elas devem servir para regrar a partir de interesses coletivos e difusos. Há pareceres do INCRA contrários a processos de urbanização de apenas um loteamento, não autorizando a urbanização sobre área rural, condicionante para a permissão de lotear, como prevê a Lei Federal nº 6.766/79.

Ainda há muitas outras apresentadas a seguir, no contexto da análise dos argumentos em torno dos loteamentos fechados.

ARGUMENTOS EM TORNO DOS LOTEAMENTOS FECHADOS

O caso dos loteamentos fechados, embora seja bastante regulado em termos municipais, ao mesmo tempo é o mais criticado. A seguir marcarmos argumentos prós [+] e contra [-].

[-] Há a posição que defende a ilegalidade dos loteamentos fechados sustentada no fato de que a Lei Federal nº 6.766/79 não prevê o fechamento do loteamento. Estes

consideram inconstitucional a exclusividade para a utilização de áreas públicas como inconstitucionais por ferirem o princípio da isonomia e da liberdade de ir e vir, sem falar na agressão ao planejamento que depende da integração dos loteamentos à cidade para que esta funcione com qualidade.

[+] Face à dificuldade de viabilizar este tipo de empreendimento, há os que argumentam que é possível legalizar os loteamentos fechados através da utilização da figura do condomínio (Lei Federal nº 4.591/64) que trata dos condomínios de casas. Argumentam que esta lei pode ser utilizada não importanto o tamanho destes. Neste caso, não seria necessária a doação de áreas públicas ao município, associada à aprovação e ao registro do loteamento como exige a Lei Federal nº 6.766/79.

No entanto, os casos em que o parcelamento já foi aprovado nos moldes da Lei Federal de Parcelamento do Solo (ou mesmo de uma lei municipal que reproduz as exigências desta lei federal) e isto já foi feito, os municípios têm procurado fazer vistas grossas e aceitarem loteamentos fechados como condomínios de casas, através da permissão de uso ou concessão das áreas públicas internas ao parcelamento dada a uma associação. Esta é mais uma forma de "regrar para driblar as regras". Este argumento explica o aparecimendo desta preocupação em algumas leis municipais analisadas que inclusive incluem a possibilidade de revogação da permissão ou concessão, sem ressarcimentos, resguardando a autonomia do município nesta decisão.

Vinhedo não utilizou-se do instrumento da concessão ou permissão, considerados precários e ameaçados de revogação. Este curioso caso foi além ao propor a desafetação das áreas públicas do loteamento em processo de regularização (aprovado e implantado de acordo com a Lei Federal nº 6.766/79), e portanto, sinaliza que o poder público está abrindo mão de suas áreas através da venda ou doação.

[-] O caso é mais interessante ainda pois enfrenta o argumento utilizado por José Carlos de Freitas e outros operadores do direito que esta desafetação apenas pode acontecer mediante licitação (2005, 328-329) e em lei município, afirma que haverá, sim, licitação. Interessante ressaltar que o argumento principal de Freitas não consiste em afirmar que sim, é possível desafetá-las desde que haja licitação, mas consiste em afirmar que NÃO, não é possível desafetá-las pois a desafetação de um imóvel público, como uma rua por exemplo, só pode ser precedida se esta tiver perdido "sua utilização pública, seu sentido de via de circulação, ter se tornado desabitada" e ainda assim, deve ter autorização legislativa (Freitas, 2005, p.329). Estas áreas, quando recebidas na aprovação do loteamento e registro, estão "afetadas" pelo interesse público.

Ainda fechar ruas pode significar utilizar-se da infraestrutura promovida pelo Estado, apropriando-se da coisa pública de forma não-onerosa, ou seja, sem a compensação do dano causado. Novamente, Vinhedo prevê esta compensação. Não é à toa que a cidade é repleta de loteamentos fechados!

Estes argumentos são fortes frente aos processos de fechamento de loteamentos, mas menos eficientes quando da constituição de um novo loteamento fechado considerado "condomínio fechado" e que possui todas as suas áreas de posse dos proprietários reunidos em uma associação.

[-] E então, reitera-se os princípios da boa utilização da propriedade preconizados pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal no 1.257/01) que afirma nas suas diretrizes que uma propriedade tem que cumprir sua função social e que esta não pode ser utilizada em benefício do individualismto ou do conforto exclusivo de poucos, ou seja, a propriedade apenas como um direito privado. Os municípios têm papel relevante na definição, através de seu plano diretor, de quando uma propriedade está cumprindo sua

função social. E pergunta José Carlos de Freitas (2005, p.341): qual a função social e ambiental dos loteamentos fechados para a cidade como um todo?

[-] No caso da associação de moradores criada após a existência de um loteamento comum, há muitos casos na Justiça de moradores que não querem fazer parte da associação e tampouco pagarem o condomínio para a manutenção da área entre muros. Há uma decisão do Supremo Tribunal Federal de 2011 que decidiu que este tipo de cobrança é inconstitucional entendendo que o pagamento só pode ser feito se a vinculação do cidadão for espontânea com uma concordância de 100% dos moradores sobre o fechamento do mesmo.

[+] Há também os que argumentam que é dever do poder público, dado pela Constituição Federal, legislar sobre o interesse local, o que consequentemente lhe dá o direito de autorizar a ocupação de um determinado núcleo habitacional. O município estaria, no caso da permissão de fechamento de um loteamento, atendendo o que no direito se poderia chamar de "interesse público prevalente" ou que prevalesce sobre outros, geralmente associado ao direito à segurança (Lobo Júnior, 2002). Este argumento também se aplicaria para uma urbanização sobre área rural.

Neste sentido, diferem dos que vêem esta "garantia do interesse prevalente" como uma associação viciada, visão dos autores que destacam o papel dos atores, especialmente dos municípios, neste jogo.

> "Para viabilizar a privatização do patrimônio público, na forma de um produto irresistível ao mercado de alta renda, há casos de prefeituras e câmaras municipais que não titubearam em se mancomunar para aprovar lei em locais que contrariam a lei federal. Ou seja, aprova-se uma legislação ilegal, bem de acordo com a tradição nacional de aplicação da lei de acordo com as circunstâncias e o interesse dos donos do poder" (Maricato, 2008).

Esta visão de Maricato coaduna com a concepção de "coalisão" de Molotch ([1987] 2007).

[+] Ainda quando a questão não está decidida e não há uma lei regulamentando os condomínios urbanísticos, é publicado um provimento da Corregedoria Geral de Justiça (Provimento CG nº10/2004) que permite a regularização de condomínios junto ao Cartório de Registro de Imóveis, com algumas condições. Um argumento era que as situações de irregularidade registrária eram enormes, portanto, este grupo de atores sociais que poderiam brecar a legalidade enquandravam-se pró regularização[28].

[-] Uma outra discussão jurídica sinaliza para o fato de que não é papel dos municípios legislar sobre condomínios, papel atribuído à União. O argumento consiste em afirmar que "a aprovação dos pelo município dos "loteamentos fechados" não é lícita, pois não lhe preside o princípio da legalidade, nem a legislação municipal editada para tratar do assunto lhe dá foros de legitimidade, porque a matéria, por sua natureza condominial, é da competência da União (Freitas, 2005, p.331)[29]. E completa Freitas, "por esta razão o

[28] Outro argumento era em prol da regularização de vários condomínios, que de fato são condomínios de cordo com a Lei Federal nº 4.591/64, mas que pelo seu estágio de construção (sem edificações, p. ex.), não permitiriam que se configurassem como tal. As decisões tomadas não se aplicam a situações anteriores a 08 de junho de 2001, quando houve uma autorização de um Juiz Corregedor Permanente que alterou a forma de inscrição dos condomínios, exigindo todos os documentos (listados no art.32 da Lei).

[29] Interessante observar que o texto de José Carlos de Freitas cita a 2ª edição do livro Direito Urbanístico Brasileiro de José Afonso da Silva, datada de 1995, na qual o autor tem o mesmo posicionamento. Edição atualizada sobre o tema contém outro posicionamento de Silva afirmando que, se o município fizer uma legislação que regule o assunto urbanístico criando o condomínio urbanístico, sai da discussão do

Tribunal de Justiça têm decidido pela inconstitucionalidade das leis municipais que desafetam e/ou autorizam a alienação ou uso privativo de áreas verdes e institucionais de loteamentos (2005, p.331). Importante sublinhar que estes casos aparecem apenas quando há denúncia e processo judicial.

[+] Apenas para lembrar, todas estas questões e posicionamentos perpassaram o debate que revia a Lei Federal de Parcelamento do Solo, que previa o regramento dos ‘‘condomínios urbanísticos’’. Novamente, deixava os controles territoriais voltados aos municípios, mas contemplava diversas das questões já encontradas nas leis municipais analisadas. A seguir, reproduz-se uma parte do Projeto de Lei nº 3.057/00, em uma de suas versões:

> "Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se:
> (...)
> XII – condomínio urbanístico: a divisão de imóvel em unidades autônomas destinadas à edificação, às quais correspondem frações ideais das áreas de uso comum dos condôminos, admitida a abertura de vias de domínio privado e vedada a de logradouros públicos internamente ao seu perímetro;
> (...)
> Art. 11. Respeitadas as disposições desta Lei, cabe ao Plano Diretor ou a outra lei municipal definir, para as diferentes zonas em que se divide a área urbana do Município:
> I – os usos e os parâmetros urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo;
> II – as modalidades de parcelamento admissíveis;
> III – as diretrizes para a articulação do parcelamento do solo com o desenho urbano;
> IV – as diretrizes para o sistema de áreas verdes e institucionais.
>
> § 1º Observado o disposto no caput, cabe à legislação municipal determinar, em relação à implantação de condomínios urbanísticos:
> I – os locais da área urbana onde essa implantação é admitida, respeitadas, se houver, as restrições estabelecidas pelo Plano Diretor;
> II – a dimensão máxima do empreendimento ou do conjunto de empreendimentos contíguos;
> III – os parâmetros relativos à contigüidade entre empreendimentos;
> IV – as formas admissíveis de fechamento do perímetro;
> V – a necessidade ou não de Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV);
> VI – os critérios e as responsabilidades em relação à manutenção da infraestrutura básica e da complementar;
> VII – os casos e as condições em que é exigida reserva de áreas destinadas a uso público;
> VIII – outros requisitos julgados necessários para assegurar a mobilidade urbana e o livre acesso às praias e demais bens de uso comum do povo.
>
> § 2º Inexistindo a legislação prevista no § 1º, é vedada a concessão de licença para a implantação de condomínios urbanísticos’’ (Projeto de Lei nº 3.057/00).

E ainda completa com a regulamentação do controle de acesso:

> Art. 124. Observadas as disposições desta Lei, admite-se a aprovação de loteamentos para fins urbanos com controle de acesso, desde que:
> I – lei estadual ou municipal autorize a expedição de licença para esse tipo de empreendimento e a outorga de instrumento de permissão ou concessão do direito de uso das áreas internas do loteamento;
> II – a concessão ou permissão de uso referida no inciso I seja outorgada a uma associação de proprietários ou adquirentes de lotes, legalmente constituída.

---

condomínio que é atribuição da União ‘‘Em lugar de condomínio de puro direito privado, nos termos do art. 8º da Lei 4.591, de 16.12.1964 (que dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias), passaremos a ter um condomínio urbanístico, que fique sob o controle das Municipalidades’’ (Silva, 2010 [1982], p.346).

§ 1º Para a expedição da licença referida no inciso I do caput, a legislação municipal deve prever que sejam avaliadas as seguintes questões:
I – possibilidade de integração futura do acesso do loteamento fechado com o sistema viário existente ou projetado;
II – mobilidade urbana no entorno do empreendimento;
III – acesso da população em geral aos equipamentos comunitários.

§ 2º Ao aprovar o projeto de loteamento com controle de acesso, a autoridade licenciadora fica, automaticamente, obrigada a outorgar o instrumento de permissão ou concessão referido no inciso I do caput, o qual deve ser formalizado imediatamente após a averbação da licença final integrada, no competente Registro de Imóveis.

§ 3º O prazo de vigência da concessão ou permissão de uso deve ser prorrogado, automática e sucessivamente, a cada vencimento, por igual período, desde que cumpridos os encargos atribuídos à associação referida no inciso II do caput.

§ 4º Considera-se válido o empreendimento que tenha sido licenciado ou implantado na forma de loteamento fechado, com base em lei estadual ou municipal, até a data da entrada em vigor desta Lei, desde que sua implantação tenha respeitado os termos da licença concedida.

§ 5º A representação ativa e passiva, judicial ou extra-judicial, perante a autoridade licenciadora e aos seus associados, quanto aos direitos e obrigações decorrentes da concessão ou permissão de uso, é exercida pela associação a que se refere o inciso II do caput, observado que:
I – as relações entre os proprietários ou adquirentes de lotes e a associação são regidas pelo seu estatuto social;
II – o adquirente de lote em loteamento com controle de acesso que for beneficiado com quaisquer serviços prestados pela associação referida no inciso II do caput, em decorrência da concessão ou permissão de uso, não pode se negar a pagar a sua cota parte nas respectivas despesas;
III – a forma de rateio das despesas referidas no inciso II deve ser prevista no estatuto da associação.

§ 6º A concessão ou permissão de uso de que trata o inciso I do caput não pode impedir a continuidade da prestação dos serviços públicos de energia elétrica, telefonia, gás canalizado, fornecimento de água potável, esgotamento sanitário e coleta de lixo aos proprietários ou adquirentes de lotes pelo Município ou seus permissionários ou concessionários" (Projeto de Lei nº 3.057/00).

Como se vê pela proposta destacada acima, o papel dos municípios é reforçado no sentido de regrar a possibilidade deste parcelamento e também, para isso, dos planos diretores obrigatoriamente conterem conteúdos referentes ao parcelamento do solo, admitindo que estes processos são os que pautam a grande maioria das cidades brasileiras.

Diferentemente do que Eleusina Freitas argumenta em sua tese, mostrando que "as leis são bastante imprecisas e permissivas, não definindo a dimensão máxima, nem tampouco os critérios de contiguidade entre eles" (2008, p.114), verificou-se nesta análise das regras municipais que as regras dão estas definições, mas são tão diferentes e arbitrárias, que terminam por regrar "flexivelmente" de modo a tudo permitir. Não basta ter os parâmetros, é preciso que eles sejam contextualizados e estejam articulados em torno de objetivos, princípios e diretrizes maiores.

Foi possível perceber também que muitos dos argumentos resistentes aos loteamentos fechados vêm do Ministério Público e de autores que constituem jurisprudências. Face a estes argumentos, a reação desta instituição têm sido entrar na Justiça, através de Inquéritos Civis e Ações Civis Públicas que podem ou não envolver Termos de Ajustamento de Conduta-TAC procurando solucionar as situações de irregularidade.

Nos conta a Promotora de Justiça Lúcia Cunha (2005, p.250-252) que quando deparou-se com cerca de 200 loteamentos clandestinos, formados em sua maioria por loteamentos em área rural para sítios de recreio, sua ação provocou a Câmara Municipal para que alterasse a destinação destas áreas para expansão urbana, junto a uma lei municipal prevendo todos os trâmites para regularização dos loteamentos implantados, enquanto que os loteadores davam andamento na regularização das áreas junto à municipalidade, e as associações de moradores pressionavam para que o loteador o fizesse. Refletindo sobre a ação *ex-post*, a autora afirma que melhor seria coibir o início da venda de tais loteamentos, através de uma medida cautelar Além disso, destaca a importância do Promotor do Ministério Público no interior acumular a função ligada ao meio ambiente, pois via de regra o loteamento inicia-se com o desmatamento, ou seja, um dano ambiental.

Em todas as reflexões acima citadas, há poucas no sentido de prevenir o dano, papel que seria legado das leis e da gestão do território, no caso, ineficientes frente ao seu papel de prevenir e eficientes no seu papel de liberar o solo, evitando estes conflitos posteriores.

QUEM É CONTRA NESTA COALISÃO?

Os argumentos acima citados reforçam que a principal questão que perpassa estas posições é o da privatização do público e o do privilégio do interesse de poucos, em detrimento dos muitos cidadãos no processo de urbanização.

> "(...) nos estudos contemporâneos de Direito Urbanístico é firme a tendência de superar a tradicional concepção de que haveria, nesse caso, simples exercício de faculdade derivada do domínio, para qualificar a modificação ou a criação de áreas urbanas como uma função pública, atribuída, essencialmente, ao Município. Por isso se sustenta, na doutrina, que o particular, quando realiza um loteamento urbano e nele executa obras e serviços de infraestrutura, está, em verdade, "em nome próprio, no interesse próprio e às próprias custas e riscos (...), exercendo uma atividade que pertence ao poder público municipal, qual seja a de oferecer condições de habitabilidade à população urbana" (Silva, 2010 [1982]).

O que acontece e não raro foi documentado nos casos citados nesta tese é que não são os investimentos, ou a gestão pública, que seguem na contra-mão do planejamento do território. Este argumento percorreu a literatura na direção de afirmar que sim, se tem planos no Brasil, e bons; o que falta é alinhar a gestão aos objetivos do plano. O planejamento parece já ter sucumbiu aos interesses de poucos e planeja para atendê-los.

É evidente a coalização formada em torno da possibilidade de parcelamentos com finalidades urbanas sobre áreas rurais, viabilizada pelo poder Executivo municipal que encaminha os projetos de lei, pela Câmara Municipal que aprova, pelo INCRA que abre através de Normativas a possibilidade de alteração de uso, pelos registrários que possibilitam a documentação da propriedade individualizada. Isso sem falar nos empreendedores, que vêem a possibilidade de empreenderem em um rural sem as restrições e controles do mundo urbano; e os proprietários de terras – por vezes também confundem-se em incorporadores e construtores – que, como será abordado no estudo de caso, tem alta rentabilidade associada à esta mudança de uso do solo rural para urbano. E por que não dizer, nos consumidores destas tipologias, cada vez mais disseminadas como "sonho de consumo" da família brasileira, vendida nos melhores jornais de qualquer cidade brasileira. Nesta coalizão confunde-se o papel do Ministério Público que tem sido mais eficaz em prol da regularização e, neste sentido, apoiando os regramentos que possibilitam ocupações urbanas ex-post e com grande dificuldade para incentivar o cumprimento da lei *ex-ante*.

O próprio INCRA sinaliza quando uma propriedade rural dá sinais de que "tende" a se urbanizar, quando tudo parece indicar que os serviços de uma comunidade migram para esta centralidade, quando é declarada oficialmente zona ou todo o município voltado para o turismo, e não menos importante, quando comprovadamente a propriedade tenha perdido suas características produtivas, tornando antieconômico seu aproveitamento (Instrução Normativa 17-b do INCRA, 22/12/1980).

Se a relação com a produtividade rural já está sinalizada pelo Instituto, a perda da produtividade pode aumentar as chances de que o proprietário enxergue em seu imóvel a possibilidade de rentabilidade com a mudança rural para urbano. Sinais de migração de capital produtivo para o ativo terra.

Embora a análise não tivesse como objetivo o estudo da morfologia urbana, uma das hipóteses que esta análise suscita é que parece haver uma relação entre a produtividade e o tipo de atividade agropecuária desenvolvida nas áreas rurais com as formas de expansão urbana.

Produtividade afeta dispersão? Ou melhor, o grau de produtividade pode afetar o grau de dispersão das manchas urbanas sobre áreas rurais? Sem cruzar os dados de produtividade, é perceptível em alguns municípios cuja produtividade agroexportadora de cana-de-açúcar é alta que o crescimento urbano dá-se por contiguidade e tem um limite muito evidente. Assim que termina a cidade, inicia-se o plantio de cana. O estudo de caso sobre o município de Catanduva ilustra bem esta hipótese. Ou mesmo, se compararmos a forma de crescimento dos clássicos municípios produtores de cana do Noroeste Paulista – ex. Monte Alto ou Bebedouro (além de Catanduva) – com município onde a produção agrícola declinou, ou onde o turismo impera – como Limeira, cuja produção de laranja está diminuindo; ou como Mairiporã, estância climática – vê-se ocupações mais dispersas no território, sem contiguidade.

Se esta hipótese se aplica, lugares onde o relevo é plano e o plantio pode ser mecanizado, portanto mais produtivo, seriam lugares onde a concentração ou o crescimento por contiguidade teriam seu lugar. O contrário também se aplica, se há problemas na produção agrícola, diminuição de fertilidadade, entre outros, dá-se lugar à maior probabilidade de dispersão.

Graziano da Silva (1997, p.13) já sinaliza haver uma relação entre a crise agrícola e as "novas atividades rurais" que também se traduzem em novas formas de ocupação do espaço rural.

> "A atual crise agrícola - que se traduz basicamente por uma queda dos preços das principais *commodities*, como suco de laranja, café e grãos, e numa queda do valor dos imóveis rurais - impôs limites à expansão das tradicionais atividades agropecuárias. Nesse contexto, ganham importância essas"novas atividades rurais" altamente intensivas e de pequena escala, propiciando novas oportunidades para um conjunto de pequenos produtores que já não se pode chamar de agricultores ou pecuaristas; e que muitas vezes nem são produtores familiares, uma vez que a maioria dos membros da família está ocupada em outras atividades não-agrícolas e/ou urbanas" (Graziano da Silva, 1997, p.13).

Também parece haver uma forte relação entre a dispersão urbana e os municípios que são estâncias climáticas, balneárias ou turísticas. Nestes municípios geralmente, a produção agroexportadora costuma não ser o forte e a paisagem é bonita, estimulando usos com chácaras, sítios de recreio ou ranchos. É o caso também de municípios que possuem grandes extensõs sobre áreas de mananciais.

A preocupação com o tema da dispersão, considerando os exemplos dos municípios analisados é importante pois ela está associada a usos tidos como rurais (chácaras etc.) que exigem menos infraestrutura, disseminando precariedade urbana para áreas rurais.

Por outro lado, é impossível comparar as ocupações com famílias de menor renda rurais e urbanas. Certamente, a dispersão parece colaborar para uma qualificação do espaço dada pela própria configuração rural – que adota fossa séptica, busca água em poço, estrutura-se por si mesma, regularmente; sem os "gatos" das redes urbanas e as canalizações voltadas para os corpos d'água oriundas de uma ocupação mais densa e concentrada típica das periferias metropolitanas[30].

PEQUENOS NÃO DEVEM TER NORMAS

Viu-se que a flexibilização em prol da urbanização dá-se nos diversos municípios, independemente de seus diferentes portes populacionais. Voltando-se para a análise dos planos, é compreensível que os municípios tenham diferenças em relação ao grau de regramento, no entanto, parece haver uma certa complacência em relação aos municípios pequenos não regrarem estes aspectos.

Em especial, municípios pequenos (pouco populosos) onde há pouca disputa e pouco conflito por terras, há uma menor preocupação em controlar o crescimento urbano e a flexibilização da possibilidade de urbanizar parece algo possível e pouco impactante. Percebe-se que há um maior grau de regramento nos municípios onde parece haver mais conflitos.

No entanto, é preciso ser "grande" (populoso) para que venha a ter regras para conter o seu crescimento? Certamente que não. O que parece diferenciá-los é a velocidade da urbanização: processos de urbanização mais lentos em municípios menores ou economicamente menos dinâmicos, ou mais rápidos em municípios mais importantes na rede de cidades.

POR UM PROJETO URBANO DA ÁREA DE EXPANSÃO

A análise das regras sobre o território municipal feita mostra que não há a preocupação em elaborar planos urbanos para áreas de expansão. Embora um único município encontrado idealize a necessidade de um plano urbano para uma área de expansão, não dá diretrizes ou qualquer parâmetro que sinalize o que este plano deve conter, como deve ser a gestão de um plano urbano em área de expansão, entre outros.

Em relação ao parcelamento do solo, que poderia pautar projetos urbanos, parece que restou aos municípios dialogar com a Lei Federal de Parcelamento do Solo, reproduzindo em suas leis as regras relativas aos percentuais de áreas públicas e áreas privadas a serem loteadas, como já discutido.

Os estudos realizados sobre os municípios do Estado de São Paulo mostraram que há ainda pouquíssima disseminação sobre as possibilidades de utilização do instrumento da Outorga Onerosa de Alteração de Uso, embora ela já esteja aparecendo nos planos diretores, muito em função do reconhecimento de áreas de urbanização ou de necessidade de controle urbano; moldadas em propostas já em andamento, ainda que

[30] Esta hipótese sustenta velhos mitos: a pobreza rural é melhor que a metropolitana? Os domicílios rurais no interior de São Paulo são bem qualificados em termos de infraestrutura?

tímidas e pouco expressivas em termos de relação dos recursos obtidos com a valorização da terra gerada na mudança rural-urbana.

Embora ainda tímida na sua aplicação, a OOAU pode ser concebida como parte de um conjunto de instrumentos que trabalhem para a promoção da urbanização de forma preventiva, induzida pelo poder público, colaborando para distribuir entre ele (representando o interesse coletivo) e proprietários de terra a valorização obtida nesse processo. Para essa aplicação, exige que a gestão pública repense seu papel, atuando de forma mais pró-ativa e interventiva, ainda que reguladora, sobre o crescimento urbano das aglomerações urbanas.

Se por um lado essa recuperação da valorização da terra obtida na mudança de uso rural para urbano é necessária, mais que isso, ela deve ser parte de um processo de urbanização com qualidade, caso contrário, esvaziam-se seus objetivos urbanos.

Nesse sentido, a experiência internacional do planejamento territorial pode ser um caminho indicativo pois são muitos os países que planejam sua expansão urbana, além dos que consideram percentuais de destinação de áreas para habitação como parte das obrigações urbanísticas do parcelador (Alemanha, Inglaterra e Espanha). A Colômbia, por exemplo, prevê que cada ampliação de perímetro deve ser feita com "planes parciales" que envolvem reajuste de terras que medem e repartem os custos e benefícios da urbanização com objetivo de construir pedaços de cidade nas áreas de expansão. Espera-se com essa definição, que haja o reconhecimento de que os custos da implantação de infraestrutura têm sido divididos entre poder público e mercado privado, e que sejam propostas parcerias e processos negociados onde haja projeto urbano, traduzindo os desejos dos cidadãos e o cumprimento da função social da propriedade.

Esta reflexão levou ao desenvolvimento do estudo de caso sobre o planejamento de áreas de expansão urbana em Bogotá, Colômbia, procura trazer algumas reflexões na direção de que é possível fazer um plano territorial para áreas de expansão urbana.

Não parece haver resistência em planejar as áreas de expansão urbana a partir de um projeto urbano, mas sim, um total desconhecimento por parte das municipalidades de que esta pode ser uma boa forma do crescimento urbano promover a expansão de pedaços de cidade com todos os seus atributos de cidade.

Propõe-se aqui que os planos de expansão deveriam existir e articular instrumentos de forma a enfrentar a resistência dos proprietários de terra nas áreas periurbanas ou de transição rural-urbana, admitindo que o crescimento de nossas cidades tem se dado sobre esse território e tende a continuar acontecendo face às dinâmicas do mercado imobiliário.

CAP 4

ESTUDOS DE CASO

4.1

CATANDUVA, SP

4.1 | LIMITES AO PARCELAMENTO DO SOLO EM CATANDUVA

4.1.1| CARACTERIZAÇÃO

O município de Catanduva está localizado a 384 Km da capital do Estado de São Paulo, na mesorregião de São José do Rio Preto, onde é considerado um pólo regional (ainda que menor que São José do Rio Preto), atraindo diariamente uma população flutuante de pequenos municípios vizinhos que busca na cidade trabalho, serviços, comércio e equipamentos de saúde e educação.

Atualmente, Catanduva possui uma população de aproximadamente 112.143 habitantes (Censo IBGE 2010), distribuídas em uma área de aproximadamente 242km^2. Seu perímetro urbano ocupa aproximadamente 30% da área total do município, o restante da cidade é área rural onde se desenvolve uma das principais atividades econômicas do município: produção de cana-de-açúcar, açúcar e álcool. Embora o plantio de cana ocupe grande parte do município, é pouco empregador[1] e emprega com grande sazonalidade e flutuação.

No início do século XX, quando era um distrito de São José do Rio Preto[2], sua principal atividade econômica era agricultura cafeeira, cuja expansão foi possível a partir da instalação da Estrada de Ferro Araraquarense. O período do café gerou um crescimento urbano extremamente rápido, acompanhado pelo crescimento populacional ocasionado principalmente pela migração do pós-Guerra, quando recebeu italianos, espanhóis, portugueses, japoneses e árabes. Segundo o historiador Sérgio Bolinelli, "os casarões eram circundados por imensas plantações de café, que por muitos anos foi o principal produto da cidade. O progresso urbano, nesse início da história do município, foi extremamente rápido, prendendo-se ao desenvolvimento econômico da fértil zona rural. O cultivo do café e a penetração ferroviária, de par com a assistência médico-hospitalar e educacional que florescia na cidade, constituíram fatores decisivos para a evolução da área urbana e, conseqüentemente, de Catanduva" (Bonelli, 2009).

O café foi a cultura dominante na maioria das propriedades rurais, até a década de 1950. Nesse período, o baixo preço do produto, as pragas que infestaram os cafezais, a queda da qualidade do produto, causada, principalmente, por mudanças climáticas,

[1] De acordo com a Pesquisa Relação Anual de Informações Sociais – RAIS/CAGED de 2006, realizada pelo Ministério do Trabalho e Emprego, a maior parte da população está empregada no setor de serviços, 32,04% e logo em seguida na produção de bens e serviços industriais, cerca de 26,66%. Em relação aos trabalhadores do setor de serviços, a grande maioria, 22,65%, se encontrava no comércio, reparação de veículos automotores, objetos pessoais e domésticos, seguida pela indústria de transformação (18,42%), serviços domésticos (8,64%) e construção (7,86%).

[2] Catanduva se emancipa de São José do Rio Preto em 1917.

fizeram a produção da cidade cair. Após resistência dos agricultores, os cafezais passaram a ser substituídos pelos laranjais e canaviais.

Entre 1980 e 1990, a produção de laranja cresceu incentivada pela implantação de indústrias de sucos. No entanto, no final da década de 1990, o alto custo da produção, a baixa produtividade e a presença de uma praga nos laranjais tornaram inviável o cultivo da laranja. Juntamente com o ciclo da laranja, a produção de cana-de-açúcar ia paulatinamente sendo desenvolvida na cidade, incentivada pela presença de duas usinas – São Domingos (fundada em 1952) e Cerradinho (fundada em 1964) – que tem comprado quase toda cana plantada na região.

Com a queda da laranja nos anos 1990 e o assédio dos produtores de açúcar e álcool, oferecendo vantagens irrecusáveis em troca do arrendamento de terras para o cultivo da cana-de-açúcar, aumentou ainda mais a área destinada ao cultivo de cana. Hoje, de acordo com a Apac, a região de Catanduva é a quarta maior região sucroalcooleira do Estado (2006)[3], produzindo cerca de 22,4 milhões de toneladas de cana nas áreas rurais, e 35,6 milhões de sacas de 50 kg de açúcar e 903 milhões de litros de álcool produzidos nas 5 usinas da região.

MAPA 36 – USINAS SUCROALCOLEIRAS DE CATANDUVA MARCADAS EM VERMELHO

Mapa do município de Catanduva e vizinhos com Usinas Sucroalcoleiras marcadas nos quadrados vermelhos. Fonte: www.dsr.inpe.br/canasat, retirado em dezembro de 2009.

A cidade também possui também algumas indústrias localizadas ao longo da Rodovia Washington Luís (SP-310), da Rodovia Cezário José de Castilho (SP-321, Bauru – Catanduva) e da Rodovia Comendador Pedro Monteleone, conhecida como Rodovia da Laranja (SP-351, Bebedouro – Catanduva). Dentre elas podemos destacar a indústria de

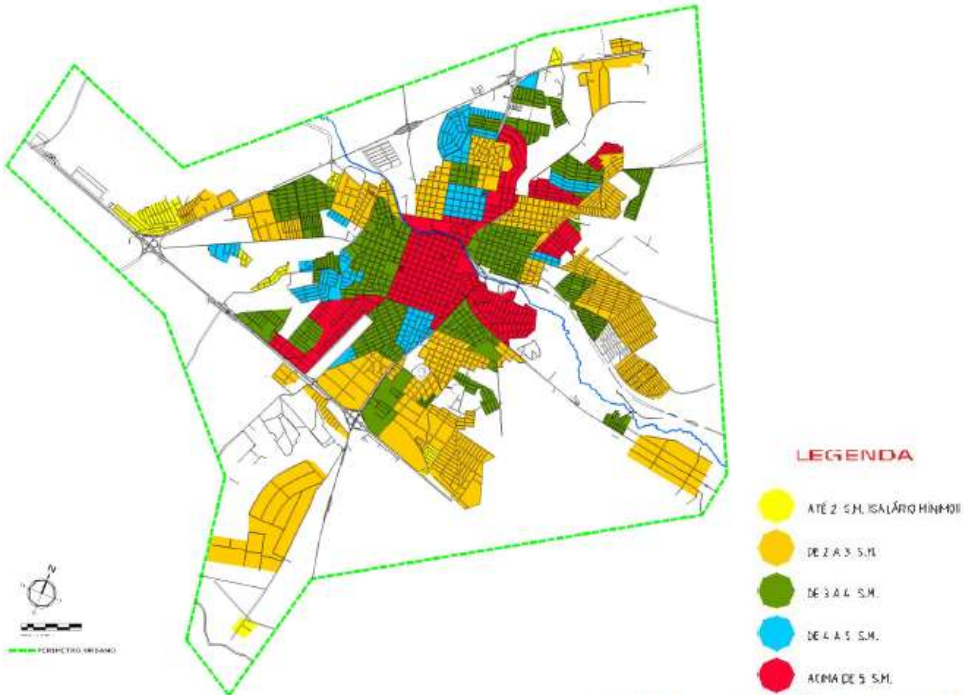
[3] Fonte: Áreas destinadas à colheita e colhida, quantidade produzida, rendimento médio e valor da produção de cana-de-açúcar, na Microrregião de Catanduva e municípios produtores 2006. IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Agropecuária, Produção Agrícola Municipal 2006.

ventiladores, cervejas e suco (Citrovita). Além da área industrial, Catanduva é um centro de medicina da região, especializada em problemas cardíacos, existindo na cidade vários hospitais referência.

Hoje a cidade tem uma delimitação bem clara da área urbana e da área rural. De modo geral, a zona urbanizada fica limitada pelas rodovias. Dentro desse limite está o centro histórico que possui aproximadamente 7 Km^2. Nesse centro estão marcos históricos da cidade como a antiga estação ferroviária (hoje um espaço cultural) e a igreja matriz. Ainda no centro está o principal comércio do município que atrai muita população das cidades vizinhas por sua variedade. No centro ainda mora uma população de classes média e alta que mantêm a dinâmica do local.

A população de baixa renda de Catanduva ocupa principalmente a parte periférica da cidade, ao Sudoeste. Entretanto existe pouca precariedade habitacional se compararmos com as cidades da região. Não existem assentamentos subnormais na cidade, entretanto existem alguns loteamentos irregulares com carência de infraestrutura. Os mapas de renda e de densidade populacional que seguem ilustram bem a região onde a população de baixa renda se concentra.

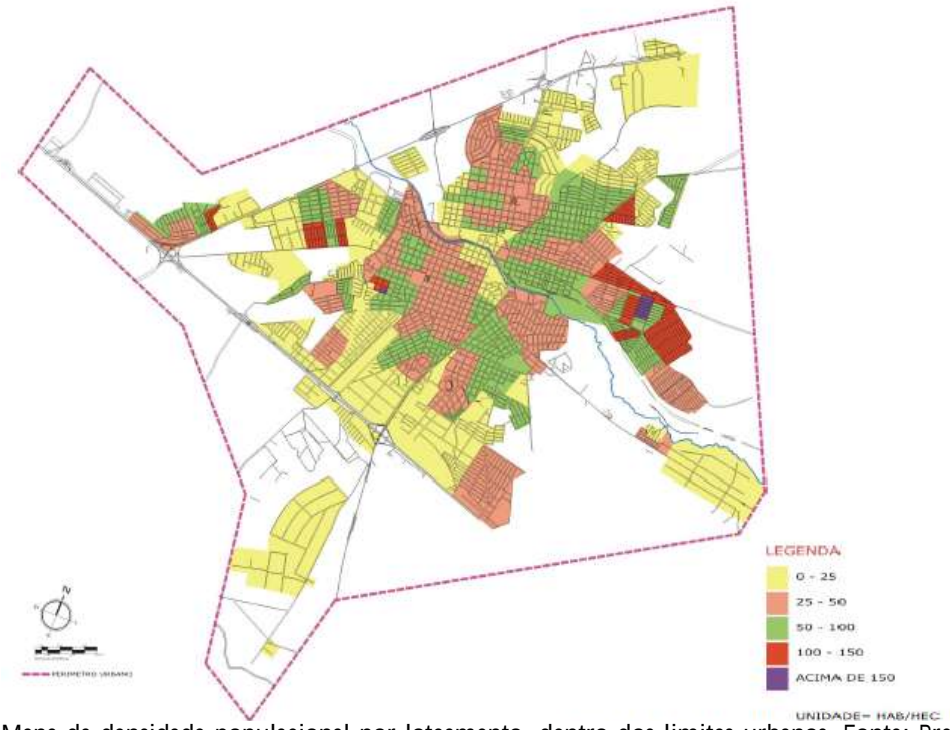
MAPA 37 – DISTRIBUIÇÃO DE RENDA DO RESPONSÁVEL DO DOMICÍLIO – 2000



Mapa de Distribuição de renda por responsáveis por domicílio – produzido a partir do censo do IBGE, 2000. Fonte: Prefeitura Municipal de Catanduva. Secretaria Municipal de Planejamento, Relatório II do Plano Diretor, 2006.

A carência de infraestrutura é um dos principais problemas da cidade, reconhecido pela população que sugeriu que se tornasse um dos eixos do plano diretor. Em relação à água e esgoto, embora os dados do IBGE mostrem que as redes de esgoto, água e coleta de lixo foram ampliadas na cidade entre os censos de 1991 e 2000, o Sistema Nacional de Saneamento (SNIS) apontou o município com 0% de tratamento de esgoto em 2006, o que terminou por provocar uma reação do poder municipal.

MAPA 38 – DENSIDADE POPULACIONAL POR LOTEAMENTO – 2006



Mapa da densidade populacional por loteamento, dentro dos limites urbanos. Fonte: Prefeitura de Catanduva, Secretaria Municipal de Planejamento, Relatório II do Plano Diretor, 2006.

TABELA 7 – SITUAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO EM CATANDUVA – 1991 E 2000

		1991		2000	
TIPO DE SERVIÇO		abs.	%	abs	%
Esgoto	Rede de esgoto	21.836	87,34	30.014	95,34
	Fossa séptica e rudimentar	1.038	4,15	653	2,07
	Sem banheiro	729	2,92	398	1,26
Água	Poço	s/ inf		1.355	4,3
	Rede pública	23.533	94,13	30.045	95,44
Lixo	Com coleta	23.661	94,64	30.981	98,41
	Sem coleta	1.340	5,36	501	1,59

Fonte: Censos Demográficos 1991 e 2000.
*Embora apresentasse uma boa rede de esgoto, 0% deste era tratado, até recentemente, quando a prefeitura iniciou o Programa de Desenvolvimento Urbano e Integrado de Catanduva em 2009, com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento-BID.

No que tange o meio ambiente, a cidade é cortada pelo Ribeirão São Domingos que se encontra poluído por resíduos domiciliares e industriais. Durante muitos anos a poluição do Ribeirão gerava graves problemas de enchentes na cidade. Atualmente estão sendo realizadas obras que preveem a despoluição do rio e afluentes, como mencionaremos mais adiante quando detalharmos os projetos de saneamento. Cabe ressaltar ainda que a cidade possui poucas áreas preservadas e protegidas, com alguma legislação específica.

Vista aérea de Catanduva, s/data.

Vista aérea de Catanduva, s/data. Retirada da publicação Conjuntura 2011 elaborada pela Prefeitura de Catanduva em 2011.

4.1.2 | O PLANEJAMENTO EM CATANDUVA

Na cidade de Catanduva, o processo de urbanização e produção de novas áreas urbanas ocorreu através do parcelamento do solo e venda de lotes, realizado sob a forma de loteamento, seja ele regular ou irregular.

Anteriormente a década de 80, os loteamentos criados na cidade não obedeciam a nenhuma legislação municipal específica referente à urbanização da cidade. Com a aprovação da Lei Federal de Parcelamento do Solo (Lei Federal nº 6.766/79), o município começa a preocupar-se em regrar esse tema, no entanto somente a partir de 1984, com a aprovação da lei municipal de parcelamento do solo urbano (Lei n° 2.059/1984), Catanduva começa a estipular regras e planejar o seu crescimento urbano.

A legislação aprovada, apesar de poucos artigos, buscava estabelecer parâmetros urbanísticos mínimos para os novos parcelamentos. Dentre outros: a proibição de novos parcelamentos do solo em áreas com distância superior a 200 metros de loteamentos já existentes e em áreas sem a possibilidade de prolongamento natural da área urbana, principalmente em relação a continuação de vias e redes de infraestrutura.

Além disso, a Lei de Parcelamento do Solo de 1984 não estabeleceu critério para a definição da melhor localização de áreas verdes e institucionais e para a necessidade das vias do projeto de loteamento se articularem com o sistema viário existente.

A preocupação com a regulamentação técnica e jurídica do parcelamento, em consonância com a legislação federal nº 6.766/79, ocorreu no momento em que o município passava por um intenso processo de expansão urbana e crescimento demográfico. Como apresentado anteriormente na tabela de evolução da população foi nos anos 1970 e 1980 que a cidade apresentou os seus maiores crescimentos demográficos com uma taxa de crescimento geométrico anual de 2,54% e 2,47%.

Esse crescimento seguiu nos anos 1990 com uma intensidade um pouco menor e baixou consideravelmente nos anos 2000. Destaca-se a diminuição da população rural, possivelmente resultado da mecanização da produção de laranja e cana-de-açúcar que ocorreu nos 1990 e se acentuou nos anos 2000.

TABELA 8 – EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO DE CATANDUVA 1940-1970

	1940		1950		1960		1970	
POPULAÇÃO	ABS.	%	ABS.	%	ABS.	%	ABS.	%
Total	40.769	100	44.431	100	58.251	100	58.251	100
Urbana	19.321	47,39	23.433	52,74	49.359	77,00	49.359	84,74
Rural	21.448	52,61	20.998	47,26	8.892	33,00	8.892	15,26

Fonte: Censos demográficos IBGE, 1940, 1950, 1960 e 1970.

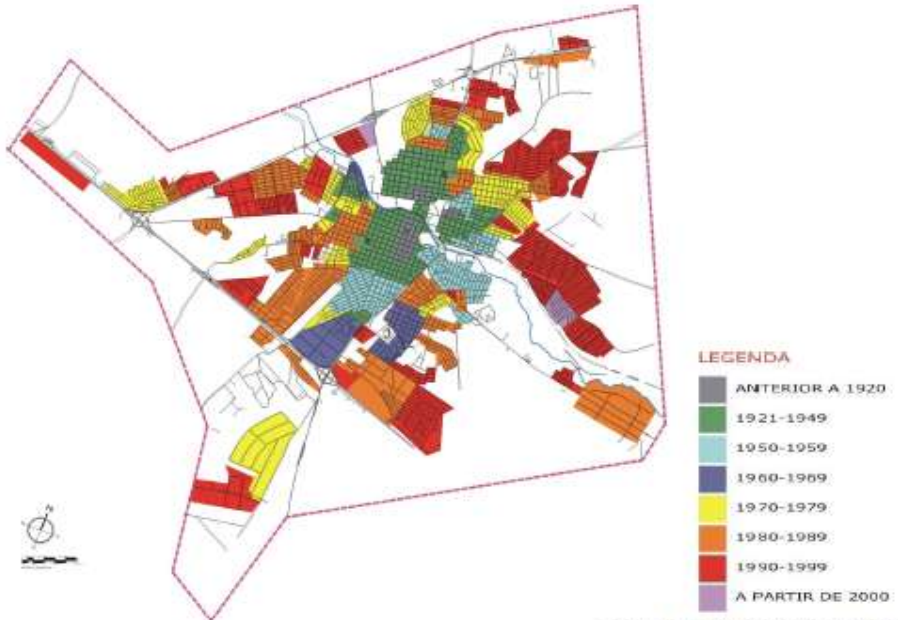
TABELA 9 – EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO DE CATANDUVA 1980-2010

	1980		1991		2000		2010	
POPULAÇÃO	ABS.	%	ABS.	%	ABS.	%	ABS.	%
Total	72.866	100	92.999	100	105.695	100	112.760	100
Urbana	65.948	90,51	89.536	96,27	104.118	98,51	111.854	99,20
Rural	6.918	9,49	3.463	3,72	1.577	1,49	906	0,80

Fonte: Seade, 2011, baseado nos Censos demográficos IBGE, 1980, 1991, 2000 e 2010.

Apesar de sua legislação ser restritiva, a cidade continuou sua expansão para as áreas periféricas, mantendo loteamentos com baixa qualidade urbanística e infraestrutura precária.

MAPA 39 – EVOLUÇÃO URBANA DE CATANDUVA – 2006



Mapa da evolução da expansão urbana por décadas. Fonte: Prefeitura de Catanduva, Secretaria Municipal de Planejamento, Relatório II do Plano Diretor, 2006.

No mapa da evolução da expansão urbana por década, produzido a partir da data de aprovação dos loteamentos, pode-se observar que a malha urbana de Catanduva, a partir da década de 1970, começa ocupar áreas distantes do centro, favorecendo a constituição de um modelo urbanístico excludente, com a manutenção do centro e áreas centrais com população de classes mais altas e loteamentos populares em áreas periféricas, a despeito da restrição relativa ao parcelamento urbano sem conexão com o já construído.

Em 1987 é aprovada uma nova lei municipal (Lei Municipal n° 2.355/1987) que propõe requisitos mínimos para a aprovação e implantação de conjuntos habitacionais, estabelecendo condições especiais de parcelamento e uso do solo para programas de interesse social. Os principais critérios contemplaram lote mínimo de 125m²; unidades habitacionais com embrião mínimo de 20m² e recuo mínimo de 2,00 m para o alinhamento das ruas.

No ano de 1990, outra lei de parcelamento do solo é aprovada em Catanduva (Lei Municipal n°2.624/1990). Essa nova lei permitiu um lote mínimo menor do que a lei anterior, sendo permitido agora loteamentos com lotes residenciais de 175m² com frente mínima de 7,00 metros. Os loteamentos destinados a "urbanização específica" ou "conjuntos habitacionais" podem aprovar lotes menores de acordo com o definido na lei de 1987.

As duas leis refletem um período onde são criadas regras de "excepcionalidade para a produção de Habitação de Interesse Social no Estado de São Paulo, no âmbito da política da então Companhia de Desenvolvimento-CDU (hoje CDHU) que muda consideravelmente a política estadual de habitação após o fim do Sistema Financeiro de Habitação, e envolve os municípios na doação dos terrenos que receberiam os programas habitacionais. Dentre outros, esta pareceria envolveu a proposta de

"excepcionalidades" por parte dos municípios para que pudessem receber programas habitacionais que dessem conta do maior aporte populacional possível. A legislação entra neste contexto com alterações nos parâmetros mínimos de qualidade (Silva et al., 2010).

A nova lei de parcelamento elimina os parâmetros urbanísticos mais rígidos. Nota-se claramente a flexibilização da lei principalmente no que se refere à infraestrutura mínima exigida e aos mecanismos de garantia da execução das obras. Quanto à infraestrutura, somente são exigidas, rede de água potável; rede de coleta de esgoto e iluminação pública. Como garantia da execução dessas obras é exigida do loteador, geralmente a vinculação de 10% da área total dos lotes à Prefeitura.

Ainda na década de 1990, uma lei municipal (Lei Municipal nº 3.531/1999) amplia o perímetro urbano da cidade envolvendo áreas rurais sendo algumas delas ainda produtivas com plantações de cana próximas ao limite já urbanizado. Com a ampliação do perímetro urbano, sinaliza-se aos proprietários a possibilidade de urbanizar as áreas rurais, opção interessante face ao mais rentável da terra, o urbano (Santoro & Bonduki, 2010). Como apresentado no mapa de evolução urbana, alguns loteamentos foram construídos em áreas descontinuas a malha urbana que provavelmente abrigavam o uso agrícola.

4.1.3 | O PLANO DIRETOR DE 2006

No ano de 2001, inicia-se o processo de discussão e elaboração do Plano Diretor Urbano de Catanduva, liderado e defendido pelo então Secretário de Obras da Prefeitura de Catanduva, na gestão Félix Sahão, do Partido dos Trabalhadores - PT, entre 1997 a 2004. Uma reduzida equipe técnica foi montada na prefeitura para a elaboração de um diagnóstico do município, coordenado pela atual Secretária de Planejamento, desenvolvido junto à equipe de governo. Seu conteúdo foi abrangente, foi concluído em 2002, sem continuidade nos trabalhos.

Em 2005 foi eleito prefeito o engenheiro civil e empresário Afonso Macchione Neto, do Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB, e logo nos primeiros meses de administração se iniciou o processo de contratação de uma consultoria para o desenvolvimento do Plano Diretor, proposta que compunha seu plano de governo, reconhecendo que a cidade nunca teve um plano que determinasse diretrizes e regras para o crescimento urbano da cidade. Montou uma equipe reduzida na Secretaria de Planejamento e Informática, onde foram lotados diversos funcionários que pertenciam ao quadro da Secretaria de Obras e que desempenhavam as funções ligadas à aprovação de projetos, loteamentos e fiscalização de obras.

> "O plano diretor era a agenda do prefeito recém eleito. (...) Catanduva não tinha uma tradição de planejamento. O histórico que tínhamos, (...) era uma cidade que crescia de acordo com os interesses de investidores, e seu padrão de ocupação era precário e desordenado, uma verdadeira colcha de retalhos. Um grande número de loteamentos não tinham sido recebidos pela prefeitura. A cidade enfrentava a falta de infra-estrutura e do saneamento. 98% era coletado, mas não era tratado. A questão do planejamento já era muito forte, desde a campanha do Afonso". Fonte: entrevistas realizadas com a equipe técnica envolvida no Plano, 2009.

A elaboração do Plano Diretor e as revisões das leis de Parcelamento e Zoneamento passaram a ser a principal meta da Secretaria.

PROCESSO E ATORES ENVOLVIDOS NA CONSTRUÇÃO DO PLANO DIRETOR

O processo de elaboração do plano diretor junto ao poder Executivo iniciou-se em julho de 2005, e foi intenso durante quatro meses, diminuindo um pouco a intensidade até julho de 2006, com a realização do Congresso do Plano Diretor, apresentando as propostas. Sua construção envolveu vários eventos, com diferentes metodologias: mapas participativos que serviram para a construção de uma leitura comunitária; além de entrevistas dirigidas procurando incorporar a visão sobre a cidade dos diversos atores envolvidos na produção da cidade, tais como Associação de Arquitetos e Engenheiros, corretores de imóveis, empreendedores imobiliários, industriais, associações comerciais, associações de bairro, pequenos produtores rurais, sindicato rural, ongs, entre outros.

Mais do que uma lista de atores sociais produzindo a cidade, é importante qualifica-los. Catanduva é um município pequeno, não possui tradição participativa, e não é palco de um conjunto de atores "fortes", uma vez que sua dinâmica imobiliária é baixa: muito baixa se compararmos com São Paulo, e ainda consideravelmente mais baixa que São José do Rio Preto, município polarizador da região onde Catanduva se localiza.

O primeiro dos seminários realizados elegeu uma Comissão de Acompanhamento do Plano Diretor. Essa Comissão seria formada por um grupo de representantes da sociedade civil e do poder público que teve como papel principal acompanhar todo o processo de elaboração do Plano Diretor contribuindo para esse processo de forma ativa[4].

Durante o processo, os presidentes de bairro participaram muito.

> "O pessoal é muito fiel, sempre os mesmos participavam. Como organizamos por segmento e por território, às vezes repetia. Mas você via que eram as mesmas carinhas. (...), representante de dois bairros, ligada à igreja católica; (...), representante dos Glórias 1 a 5 [loteamentos de Catanduva]; (...) presidente de bairro; (...) do Pachá; (...), representante de todas as associações de bairro. Na verdade, esse pessoal se identificou muito com a gente, se sentiam ouvidos e isso nunca havia acontecido. Eles acham o máximo e era bacana, queríamos criar esse empoderamento, porque o resultado do plano dependia deles. Sem a participação o plano não ia ter validade, isso foi muito claro". Fonte: entrevistas realizadas com a equipe técnica envolvida no Plano. [Grifo nosso].

Como temas, trouxeram a regularização fundiária e a necessidade de melhorias nos bairros quando da discussão do plano diretor. Em especial, foram listados alguns loteamentos a serem regularizados, como: Cidade Jardim, Conj. Habitacional Teodoro Rosa Filho; Pachá; Zé Povão; Alpino II; João Righini; Nair de Freitas. Alguns deles foram objeto de planos de regularização do governo do Estado.

Dentre os grandes proprietários de terra, houve um único que participou.

> "Grandes proprietários de terra? O único que participou foi o [empresário da construção], ninguém participou, ninguém entendeu. Depois do plano teve o aquecimento do mercado imobiliário e começamos a dizer que "não", e as pessoas diziam "como?" e dizíamos "está no plano diretor, você não participou". Eles sabiam que

[4] Esses foram reconhecidos através do Decreto nº 4.697 de 25 de janeiro de 2006 que institui a Comissão de Coordenação do Processo Participativo de Elaboração do Plano Diretor e reconhece essa decisão como embasada na Resolução nº 25 do Conselho Nacional das Cidades, reforçando a interlocução do município com as decisões do Conselho Nacional das Cidades e sua influência. Segundo o Decreto o poder público teria 12 representantes e a sociedade civil teria 21[4] que seriam eleitos em evento no dia 18 de fevereiro de 2006, indicados por território ou segmento. Até hoje esse grupo permanece atuando junto à Prefeitura no processo de aprovação de novos parcelamentos, junto à Secretaria de Planejamento.

foram chamados". Fonte: entrevistas realizadas com a equipe técnica envolvida no Plano, 2009.

O comentário obtido em uma entrevista com um vereador reforça essa idéia, uma vez que afirma que todos os segmentos foram convidados, entretanto participaram pouco.

O processo junto ao Executivo pareceu não envolver grandes polêmicas, à exceção da proposta do macrozoneamento que, na Macrozona de Restrição a Expansão Urbana, restringia a possibilidade de novos parcelamentos e o mercado imobiliário manifestou-se contrariamente. As grandes controvérsias apareceram no processo junto ao Legislativo, como veremos a seguir.

As propostas oriundas do processo participativo foram incorporadas com sucesso na leitura comunitária e na definição dos eixos do plano diretor. Uma reflexão importante a se fazer é que, embora as propostas na fase de leitura tenham sido incorporadas, a fase propositiva por sua vez contou com poucas propostas da população, uma vez que teve um número bem menor de atividades e também, uma vez que a população não encontrava-se capacitada e sentindo-se apta a participar e propor.

As entrevistas realizadas para a elaboração deste estudo de caso mostraram que a participação da sociedade civil foi aquém das expectativas, por pela falta de "tradição" em participação nas decisões da gestão pública no município; e também pela avaliação de que uma participação anterior mal sucedida no contexto do Orçamento Participativo-OP na gestão anterior terminou por confundir o espaço de discussão e, nesta confusão, resgatar a descrença no processo democrático. De toda forma, os técnicos da prefeitura reconhecem que as etapas do plano diretor tiveram diferentes processos participativos e que, nas etapas de sensibilização e leitura da cidade (etapas 1, 2 e 3) houve maior intensidade de discussões e proximidade com os territórios; o que não se deu nas etapas propositivas posteriores.

A dificuldade de implementar um processo participativo não se restringia à falta de cultura cidadã, mas também a existência da cultura "do favor" fortemente instaurada. Catanduva é um exemplo, nesse sentido, do que se passa nas cidades onde há uma estreita relação de poderes econômicos com poderes políticos e não há resistências sociais organizadas (movimentos, fóruns ou outras organizações da sociedade civil); tampouco há espaços de participação criados e legitimados, mantendo a forte dependência de laços políticos ou econômicos para conseguir viabilizar demandas sociais.

> "O que faltou? Me sinto tranqüila pois durante o processo de elaboração do Plano investimos muito tempo com a participação. Penso que aplicamos mais tempo na etapa da sensibilização, restando pouco para a etapa de finalização das propostas. Sentimos isso mesmo. Acredito, e sinto muito por isso, pois não conseguimos implementar com sucesso a questão da participação. Legitimar o processo, criar um Conselho fortalecido. Isso deixamos a desejar. Não conseguimos formar e capacitar uma população para fazer o acompanhamento da gestão.
> Por que isso aconteceu? As pessoas não entenderam. A população ainda está muito despreparada, mas na verdade penso que é responsabilidade do poder público incentivar essa participação. Criar novos mecanismos e espaço para os debates. E o despreparo não é em razão do próprio desconhecimento da comunidade, pois, não tivemos participação e o pessoal que participou era muito simples, não estava acostumado com o processo e tinha dificuldade de compreender o que estava acontecendo. Divulgamos o plano através de cartilhas, preparávamos os slides, o que é plano diretor, por que planejar, por que a cidade está assim... Gastamos um tempo mostrando que o plano diretor não seria a solução para todos os problemas que a cidade enfrentava, mas era o início de um processo de planejamento. Tentávamos mostrar que a cidade passava por esses problemas

> porque os interesses existiam e não passavam pelo planejamento, algo que acontecia à parte". Fonte: entrevistas realizadas com a equipe técnica envolvida no Plano, 2009.

A discussão sobre a participação junto ao Executivo também pareceu, a partir das entrevistas, suscitar preconceitos, desqualificando os presentes. Um dos entrevistados comentou que quem participava não estava qualificado pois não tinha escolaridade, recorrendo a um preconceito recorrente nos espaços participativos que desqualifica os participantes que têm direito de exercer sua cidadania, independentemente do seu grau de escolaridade.

O PROCESSO DE DISCUSSÃO JUNTO AO LEGISLATIVO

Durante o processo de elaboração do plano junto ao Executivo poucos vereadores participaram, e foi justamente no processo de discussão junto ao Legislativo que apareceram os conflitos de interesses. Segundo depoimentos colhidos para este estudo de caso, havia a crença por parte dos vereadores que não precisariam participar e conseguiriam, quando o plano chegasse no Legislativo, negociar emendas, portanto não investiram no processo.

> "Talvez o grande conflito tenha sido em relação aos vereadores, que não participaram e ficaram na crença de que fariam o que quisessem "por debaixo do pano". Como eles viram que o prefeito dava muito aval para o que estávamos fazendo... Um dos vereadores era engenheiro. Eles não queriam perder a clientela deles. Depois do plano vieram várias emendas. Dá para levantar junto à Câmara. Não compraram a briga no processo, quem comprou no processo foi quem jogou limpo". Fonte: entrevistas realizadas com a equipe técnica envolvida no Plano, 2009.

O depoimento do vereador[5] é ambíguo: por um lado, afirma que não tiveram acesso às discussões do plano e desqualifica o resultado, dizendo que o plano foi adaptado de outra cidade para Catanduva face à urgência de sua aprovação; em outro momento, conta que participou das reuniões nos territórios e que não participou mais pois nos eventos do plano não estavam presentes as pessoas que poderiam ter colaborado com o plano (tais como os engenheiros) e porque entendeu que sua participação deveria acontecer na Câmara.

> "Não tivemos acesso às discussões no Executivo. Uma falha que houve nesse plano diretor é que ele foi adaptado para a nossa cidade. Eu acho que um plano diretor, ele tem que nascer dentro de uma cidade. Cada cidade tem suas peculiaridades. Não sei de foi pela urgência, mas foi feita uma adaptação de plano. Acredito que foi de Curitiba, ou alguma coisa que não tem nada a ver com a nossa cidade. (...)". Fonte: entrevista realizada com os vereadores envolvidos no Plano.

> "Nenhum [vereador foi nos bairros]. Era assim, um dia um ia... [E o Sr., foi?] Eu, no começo, como vi que já tinha o erro, eu vi que tinha vício, e participar de uma coisa viciada... No direito fala que tudo o que tem vício é passível de ser derrubado. Então eu acredito que esse plano diretor caia, eu acho que caia total. (...) Eu fui a umas 3 ou 4 reuniões de bairro, no lançamento eu fui, e fui em umas 3 ou 4. (...) veja só o meu pensamento, o funil onde é? É na Câmara. Então lá eu exerço o meu papel. Foi lá que eu fiz as emendas. Que não foram aprovadas porque? Porque o quorum que estava lá não era representativo". Fonte: entrevista realizada com os vereadores envolvidos no Plano, 2009. [grifo nosso]

[5] O vereador está no seu 4º mandato consecutivo, é engenheiro e advogado e mantém uma agência de emprego na cidade. Ele também agencia a venda lotes populares.

O vereador reconhece que poderia ter havido participação na Câmara de Vereadores e, por vezes, afirma que é na Câmara que o plano deveria ter sido feito, não no Executivo, embora ao final, reconheça que, seria bom se tivessem feito o plano juntos, Executivo e Legislativo. Diversas vezes reconhece que o plano diretor "foi algo novo" para os vereadores e que não compreenderam a importância do plano diretor e o que ele estava mudando. De uma certa forma, as técnicas envolvidas no planejamento da cidade naquele momento também destacam esse desconhecimento em relação ao mercado imobiliário, como já foi comentado anteriormente neste texto. Planejar o território, envolvendo os diversos setores da sociedade, do Executivo e Legislativo, realmente pareceu algo novo para Catanduva, assim como deve ter acontecido com outros municípios.

O plano teve seu projeto de lei finalizado em julho de 2006, quando deveria passar ainda pelo Congresso e aprovação dos delegados, em um processo de "Conferência pública". O prazo estipulado pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/01) para os municípios com mais de 20 mil habitantes aprovarem seu plano diretor era outubro de 2006 (obrigatoriedade na qual se encontrava Catanduva), portanto, haviam poucos meses para o debate junto ao Legislativo. O Projeto de Lei Complementar nº 66/2006 foi enviado para a Câmara dos Vereadores e lido na primeira quinzena de setembro. A primeira audiência foi agendada para o dia 26 de setembro.

Na primeira audiência da Câmara a população dos bairros compareceu em massa para debater, no entanto, os vereadores pediram "vistas" e o debate foi adiado. A população se manifestou contra essa decisão, mas já fora do plenário um grupo de manifestantes agiu de forma agressiva, houve agressões verbais mútuas, tumulto e um grupo dos manifestantes foi parar na delegacia. O episódio foi coberto pelos jornais de circulação[6]. As justificativas para o adiamento disseminada nas mídias locais impressas foram: que os vereadores não tiveram tempo de ler o projeto; que não responderiam às pressões do governo para a votação rápida em prol do cumprimento do prazo previsto; e que estavam recebendo ao mesmo tempo o projeto de Lei Complementar 63 que tratava do IPTU, que possivelmente seria aprovado em um prazo menor.

A segunda audiência junto à Câmara de Vereadores já foi a de aprovação do plano, após negociações entre Legislativo e Executivo. Apesar de afirmar que não houve participação no Executivo, os vereadores não promoveram debates sobre o plano junto ao Legislativo. Quando perguntado sobre a participação na Câmara, um vereador entrevistado afirma:

> "A Câmara, não quero fazer crítica aos companheiros, eu fui uma pessoa que, desde o início, junto duas classes, fui formado em engenharia e sou advogado. Então, eu queria uma participação maior, maciça, assim seria um negócio do povo para o povo, mas foi uma coisa imposta e agora começamos a ver os percalços. (...) Não, não tinha comissão de vereadores analisando o plano. (...) Faltou audiência [no Executivo], éramos convidados, mas não tinha que ser assim. (...) Eram poucas audiências no Executivo, só nos territórios. (...) Na Câmara teve só a votação. (...) Na Câmara só teve uma audiência. Eu acho que isso tudo tinha que ser trazido para a Câmara, a Câmara só opinou na hora da aprovação, foi quando apresentamos as emendas". Fonte: entrevistas realizadas com os vereadores envolvidos com o Plano.

Este vereador foi quem fez o maior número de emendas – das 34, apenas 7 não eram do vereador – e quem participou das negociações destas junto ao Executivo. Segundo o próprio, ele foi um dos únicos vereadores que efetivamente leu o plano, por isso pode

[6] O Regional. "Líderes de bairro vão à Câmara e insultam vereadores pelo adiamento da votação do Plano Diretor". Quinta-feira, 28 de setembro de 2006. Edição impressa.

fazer tantas emendas; e complementa argumentando que os outros vereadores não estavam qualificados para esse trabalho. O conteúdo das emendas propostas versava principalmente sobre uso e ocupação do solo e sobre parcelamento do solo. Em relação ao tema da expansão urbana, os entrevistados contam que as emendas dos vereadores foram os temas mais controvérsias ou conflitos no processo junto ao Legislativo e destacam, de memória, algumas questões:

- Parcelamento do solo – haviam pedidos para que o desmembramento não exigisse a abertura de vias públicas a partir de glebas de 40 mil m^2 e não a partir de 20 mil m^2, como estava no PL; e que o lote mínimo fosse 160m^2, menor que o proposto 200m^2; haviam pedidos para regulamentar os condomínios fechados.

- Macrozoneamento – dois importantes proprietários de terra fizeram pressão para que fosse possível parcelar na Macrozona de Restrição a Expansão Urbana.

Estas duas questões dizem respeito às restrições ao parcelamento do solo em relação à possibilidade de condomínios fechados e à restrição ao parcelamento dentro de uma área do perímetro urbano.

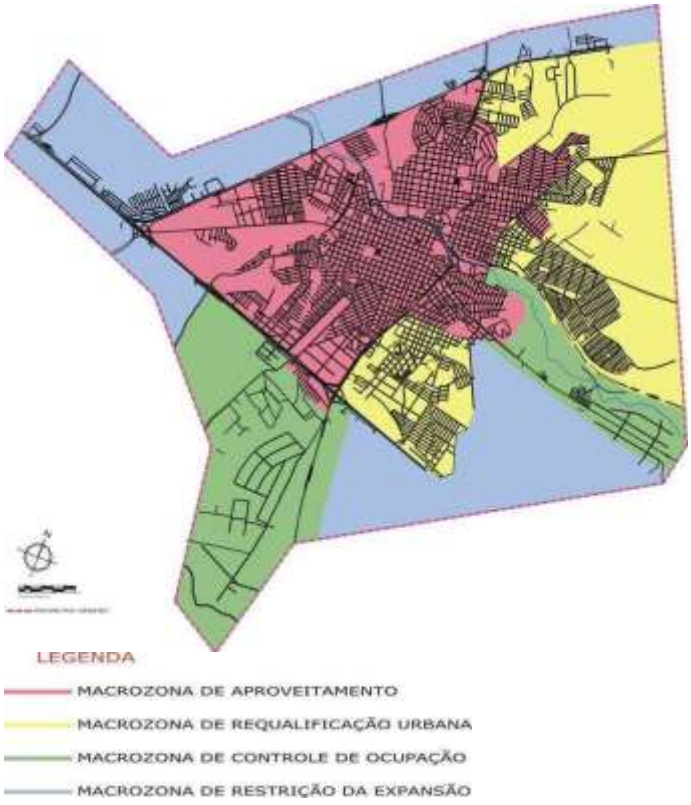
A proposta (que ao final foi aprovada), divide o município em cinco macrozonas, para as quais são delimitados parâmetros[7]:

- Macrozona de Aproveitamento Urbano – porção do território com ocupação urbana consolidada, oferta de infraestrutura e grande concentração de equipamentos urbanos, serviços e comércio. Corresponde à área que se quer adensar e que possui vazios urbanos identificados no diagnóstico do plano.
- Macrozona de Qualificação Urbana – porção do território com maior densidade populacional, concentração da população de baixa renda e carência de equipamentos públicos, áreas verdes e infraestrutura.
- Macrozona de Controle da Ocupação Urbana – porção do território que se caracteriza por uma ocupação rarefeita.
- Macrozona de Restrição Urbana – porção do território com baixa densidade populacional e difícil condições de acessibilidade e infraestrutura, e acentuado processo de exclusão socioterritorial.
- Macrozona Rural – porção do território não inserida no perímetro urbano do município (não identificada no mapa que segue).

Além do Macrozoneamento já apresentado, o Plano Diretor desenha zonas especiais onde o crescimento urbano através do uso industrial é incentivado, com algumas exceções.

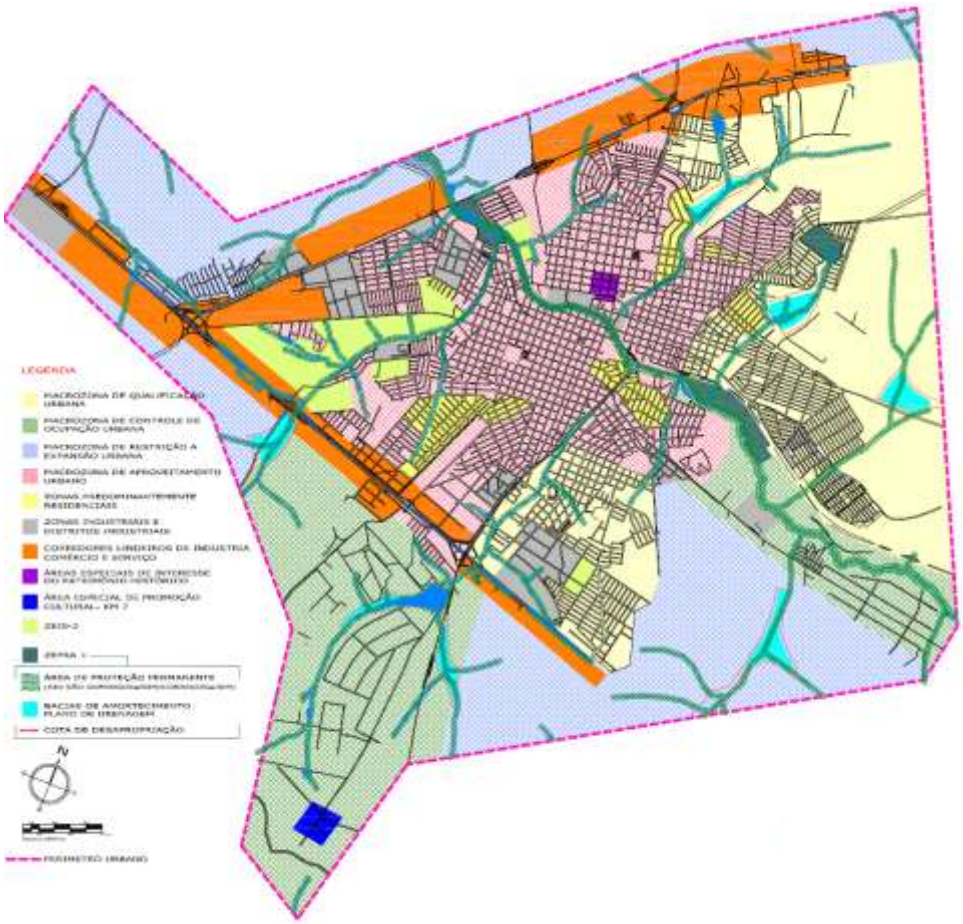
[7] Os parâmetros delimitados são: tamanho mínimo do lote, taxa de ocupação, taxa de permeabilidade, uso, coeficiente de aproveitamento máximo, recuos, e testada.

MAPA 40 – MACROZONEAMENTO URBANO DE CATANDUVA – 2006



Fonte: Plano Diretor do município de Catanduva, Lei Complementar nº 355/06.

MAPA 41 – ZONEAMENTO PLANO DIRETOR DE CATANDUVA – 2006



Fonte: Mapa 03 – Zoneamento, Plano Diretor de Catanduva, Lei Complementar nº 355/06.

De acordo com o Mapa de Macrozoneamento, as áreas marcadas em azul correspondem à Macrozona de Restrição Urbana, cujo objetivo é restringir a expansão e a ocupação urbana e a contenção do processo de exclusão socioterritorial. Nessa macrozona não é permitida a produção de novos parcelamentos do solo para fins residenciais. Na Macrozona Rural, que se dá fora do limite do perímetro urbano, também não poderá ocorrer parcelamento de solo para fins urbanos.

A Macrozona de Restrição à Ocupação foi criada a partir do processo participativo de elaboração do plano diretor que reconheceu que o perímetro urbano era muito extenso. Como o custo político de reduzi-lo era muito alto, optou-se por manter a delimitação do perímetro e restringir a abertura de novos loteamentos. Além disso, constatou-se, no período de elaboração do plano diretor, a existência de cerca de 14 mil lotes vazios na cidade, o que justificaria a redução das possibilidades de abertura de novos loteamentos.

MAPA 42 – CONCENTRAÇÃO DE UNIDADES VAGAS EM CATANDUVA – 2006

Mapa mostrando a concentração de unidades vagas, obtido a partir do cadastro de cobrança de IPTU. Fonte: Relatório II. Elaboração do Plano Diretor e revisão das leis de zoneamento e parcelamento do solo do município de Catanduva, junho, 2006, p.81.

Não houve processo participativo na Câmara de forma a que os interessados nessas mudanças se colocassem no espaço público. Ao observarmos as emendas propostas, elas fazem levantar como hipótese que os vereadores pareciam obedecer a interesses de alguns atores específicos tais como igrejas, proprietários de terras e empreendedores imobiliários que, inclusive alguns desses eram vereadores.

Considerando que não aconteceram audiências públicas após o envio do projeto de lei para a Câmara, no dia 10 de outubro de 2006, rapidamente foi aprovado o Plano Diretor Urbano de Catanduva, com as emendas propostas pelos vereadores, sem debate ou acompanhamento pela população. Segundo o vereador, o motivo por não ter havido participação e por não terem sido aprovadas as emendas, é a falta de capacitação e representatividade dos que estavam envolvidos nesses processos:

> "[Elaborar um plano diretor com participação] Foi algo novo para nós. E esse novo, infelizmente, não atingiu os objetivos colimados exatamente por não ter essa participação. Seria assim, deveria ser característica das coisas que vão ser discutidas. Por exemplo, se eu vou discutir uma coisa que envolve a engenharia, todo o setor da engenharia tem que estar lá. Eles [o Executivo] também pecaram nisso. (...) As emendas não foram aprovadas porque as pessoas que estavam no plenário não eram representativas dos assuntos que estavam sendo discutido". Fonte: entrevista com os vereadores envolvidos na aprovação do Plano.

O poder Executivo, frente às emendas aprovadas, elaborou vetos às emendas e antes de enviá-los à Câmara para posterior aprovação, viu-se pressionado pelos vereadores poderiam derrubar os vetos do Executivo. O espaço para pactuar os conflitos com a Câmara deu-se através de reuniões envolvendo técnicos da Secretaria de Planejamento, outros técnicos municipais, o Prefeito, um vereador e um Promotor foram realizadas para debater os pontos conflitantes que poderiam ser modificados e os vereadores encaminharam uma nova versão do plano, votaram e aprovaram em uma audiência.

Segundo técnicos da prefeitura e vereadores, sem essa negociação o plano não existiria, ou seja, era realizá-la em prol da sobrevivência e possibilidade de aprovar a maior parte do plano, sua essência, ou não conseguir fechar o processo iniciado. A negociação evitou diversas alterações de conteúdo, sintetizadas em veto do Prefeito Macchione à 15 emendas. Dentre ela, as emendas 26, 28, 31 e 32 que procuravam flexibilizar o parcelamento do solo receberam argumentos face à necessidade do poder público garantir, através de hipoteca ou caucionamento, a construção de infraestrutura adequada (concordando com as propostas da Lei Federal de Parcelamento do Solo); de manter o padrão dos lotes da cidade real, hoje maiores que 125m^2; e de manter como prioritário o parcelamento prioritariamente na Macrozona de Aproveitamento Urbano, onde o plano identificou vazios urbanos e a possibilidade de adensamento em áreas já infraestruturadas (também havia pressão para incluir a Macrozona de Qualificação Urbana como prioridade).

No dia 26 de dezembro de 2006 é publicada da Lei Complementar nº 355/2006, que institui o Plano Diretor Participativo, a Lei de Uso e Ocupação do Solo e a Lei de Parcelamento do Solo do município de Catanduva. Depois da aprovação o plano sofreu modificações, inclusive propostas pelo Executivo[8].

O plano não é apenas um conjunto de diretrizes e tem um conteúdo amplo: dispõe sobre o ordenamento territorial, elenca instrumentos urbanísticos, propõe um sistema de gestão democrática; contém uma lei de uso e ocupação do solo ou zoneamento; e também uma de parcelamento do solo. Usualmente três leis separadas foram reunidas em apenas uma lei, a do plano diretor.

Os objetivos gerais da política urbana definidos no plano baseiam-se nos eixos propostos no processo participativo. São eles: qualificar e integrar os bairros periféricos à cidade, controlar e planejar a produção de novos planejamento do solo e conjuntos habitacionais, garantia de acessibilidade segura e com qualidade para todos, criação e manutenção de áreas verdes e de lazer, gestão e indução da utilização dos vazios urbanos.

O Plano Diretor cria o Sistema Municipal de Planejamento e Gestão Urbana, propondo estruturas e processos democráticos e participativos, que visam permitir o

[8] Sofreu quatro alterações após sua aprovação – Decreto nº 359/07, nº 369/07, nº 0402/07, nº 5259/09 –, e apenas uma delas afeta mais diretamente o tema do parcelamento do solo, a Lei Complementar nº 369/07, promulgada pelo presidente da Câmara, diminui a frente mínima dos lotes de 8 metros para 5 metros nas macrozonas de Aproveitamento Urbano e Qualificação Urbana.

desenvolvimento de um processo contínuo, dinâmico e flexível de planejamento e gestão da política urbana. Prevê Conferências, Conselho, Assembléias, Orçamento Participativo, sendo cada um destes detalhados no plano, em especial o Conselho e o Fundo de Desenvolvimento Urbano para o qual é determinada a composição, forma de eleição, atribuições, tempo de mandato. No entanto, os espaços e mecanismos de participação estabelecidos pelo Plano Diretor não haviam sido oficialmente instalados até 2010, quando do início do processo de revisão do plano.

Embora a ausência do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano seja notada pelas técnicas da administração pública entrevistadas, algumas decisões são tomadas por uma comissão de aprovação que segue sendo a comissão que concebeu o plano diretor, por exemplo, as decisões sobre uso do solo e parcelamento, aproveitando-se do grupo criado para a elaboração do plano diretor.

A resistência por parte dos vereadores frente à possibilidade do conselho tomar decisões, de forma independente do Legislativo, como proposto pelas emendas já comentadas, já dava sinais dos desafios que estavam por vir frente à instauração de processos democráticos, como por exemplo, a implementação do Conselho e Fundo previstos pelo plano. Mais do que grandes oposições, a dificuldade de operacionalizar essa gestão participativa – justificativa encontrada pelos técnicos da prefeitura – termina por sinalizar que o processo democrático do plano ficou restrito ao período de sensibilização e capacitação e não foi incorporado à gestão cotidiana da política urbana.

Imediatamente a aprovação do Plano Diretor, foi criada a Comissão de Análise e Aprovação do Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo. O que quer dizer, que, por outro lado, a permanência da Comissão de acompanhamento do plano diretor, agora com funções de acompanhamento, análise e aprovação de novos parcelamentos, mostra que a gestão democrática está sendo instrumental para evitar decisões de parcelamento do solo que antes eram tomadas apenas pelos gestores públicos e estavam mais suscetíveis a serem fruto de negociações a portas fechadas. Nesse caso, uma comissão como a que funciona atualmente por segurar algumas situações conflituosas.

USO, OCUPAÇÃO E PARCELAMENTO DO SOLO

A revisão da lei de parcelamento do solo através da lei do plano diretor foi extremamente importante, visto que a expansão urbana tem sido baseada na construção de novos loteamentos sejam eles regulares, regulares ou clandestinos. Essa revisão definiu que o parcelamento do solo deverá ocorrer prioritariamente na Macrozona de Aproveitamento Urbano e na Macrozona de Qualificação Urbana. Em ambas, o Plano Diretor determina que o lote mínimo será de 200m^2.

São permitidos também loteamentos na Macrozona de Controle Urbano, entretanto o lote mínimo deverá ser de 600m^2, buscando direcionar a ocupação desse solo por chácaras residenciais ou de recreio. O PD não permite o parcelamento do solo para fins residenciais na Macrozona de Restrição à Expansão Urbana.

O Plano determina também que da área total do loteamento, serão destinados, no mínimo 20% para as vias de circulação[9], 10% para áreas verdes[10], 5% para áreas institucionais[11], e 5% para áreas de habitação de interesse social.

[9] As vias dos novos parcelamentos deverão articular-se com as vias oficiais, existentes ou aprovadas.

[10] Essas áreas não poderão estar localizadas em áreas de preservação permanente, com processos de erosão e com declividade superior a 30%. No mínimo 5% das áreas verdes devem ser de solo permeável.

Além das áreas destinadas a usos específicos, o loteador deverá entregar o novo parcelamento com uma infraestrutura mínima: sistema de abastecimento de água; sistema de esgotamento sanitário; sistema de drenagem de águas pluviais; sistema de iluminação pública; rede de energia elétrica domiciliar; arborização de vias e áreas verdes; placas indicativas de vias; pavimentação; calçamento dos passeios públicos.

O Plano Diretor regulamenta também o processo de aprovação de novos loteamentos e desmembramento. Nesse aspecto também a nova lei é mais rigorosa, solicitando do loteador uma série de projetos e documentos que comprovem a realização da infraestrutura citada acima.

Para garantir a instalação da infraestrutura mínima, o loteador também deve dar a caução em nome da Prefeitura. O loteador pode optar pelas seguintes modalidades de caução: em dinheiro (valor correspondente a 120% do valor orçado para as obras de infraestrutura); fiança bancário ou seguro-garantia de execução de obras (valor correspondente a 135% do valor orçado para as obras de infraestrutura); hipoteca de primeiro grau sobre imóveis localizados em Catanduva (valor correspondente a 150% do valor orçado para as obras de infraestrutura).

O loteador somente poderá vender os lotes após a realização de todas as obras de infraestrutura. É condição para a venda dos lotes: o ato de aprovação do loteamento realizado pela Comissão de Aprovação do Parcelamento Uso e Ocupação do Solo e o respectivo registro do loteamento no Cartório de Registro de Imóveis competente.

A estratégia de se ter aprovado parcelamento do solo como parte do plano diretor foi muito positiva pois reconhece a forma de crescimento urbano do município, através de loteamentos e venda de lotes, além de retomar a qualificação do parcelamento do solo que já foi melhor e que antes do plano diretor possibilitava a abertura de loteamento apenas com duas infraestruturas, processo que culminou na abertura de várias áreas urbanas sem condições adequadas de urbanização. Dessa forma, também atendeu ao processo participativo que elencou a necessidade de melhorar as condições de loteamentos que não tem infraestrutura completa, reconhecidos como com "infraestrutura precária" e ocupados pela população de baixa renda ou pela presença de lotes ou áreas vazias (Relatório 2 do Plano, junho 2006, p.23).

ARTICULAÇÃO COM O PROCESSO DE REVISÃO DO IPTU

Juntamente com a aprovação do Plano Diretor foi aprovada também a Revisão do Código Tributário do município, a Política Fiscal associada à Política Urbana (Lei complementar nº 336/2006), legislação que agiu em consonância com o plano, participou de seus debates, e por consequência, gerou resultados em prol da pressão pela utilização de lotes vazios em áreas já infraestruturadas, colaborando para o cumprimento da função social da propriedade. Essa articulação certamente foi possível face à conjuntura do governo municipal, ainda no seu início, e enfrentou resistências aos aumentos de impostos que aconteceram face à atualização de valores; e à pressão indireta, provocada pela revisão, por colocar esses terrenos no mercado.

Essa revisão teve como objetivo Induzir a ocupação urbana garantindo a função social da propriedade; reduzir vazios urbanos e lotes vagos, otimizando a infraestrutura;

[11] São critérios as áreas institucionais: não podem estar localizadas em APP e sob linhas de alta tensão; não podem estar localizadas em áreas de risco de declividade superior a 20%; que garanta fácil acessibilidade a todos os moradores e se encontre na área central do loteamento.

aproximar o valor venal da propriedade de acordo com a realidade de mercado, e estabelecer alíquotas diferenciadas, baseada nas características urbanas do imóvel.

Para atingir estes objetivos, além da revisão da legislação tributária, foi realizada uma consulta ao INCRA para o levantamento das áreas cadastradas como rural; a revisão da planta genérica de valores através da atualização do valor venal dos imóveis[12], e identificação de padrões construtivos (zonas homogêneas). Foram criadas zonas homogêneas que são regiões, com perímetro delimitado na Planta de Valores, na qual estão presentes características urbanísticas semelhantes, tais como: presença de infraestrutura urbana, dimensões do terreno, tipos de uso, padrão de ocupação, facilidade de acesso, distância do centro urbano, renda média da população.

Comparando o código tributário então aprovado com o anterior, ocorreu um aumento nas zonas homogêneas que antes eram 13 e agora são 85. Além disso, após estudos, as alíquotas também foram alteradas, a alíquota do territorial passou de 3,1% a 3,5%, já a do predial abaixou de 1,31% para 1,10%. Ou seja, está se cobrando mais dos terrenos vazios e sem usos que dos terrenos ocupados e utilizados. As alíquotas são calculadas sobre o valor venal que é atualizado anualmente através da correção monetária.

Segundo recente avaliação da Prefeitura, o Plano Diretor, a revisão da lei de parcelamento e a revisão do código tributário juntos induziram a diminuição da porcentagem de imóveis vagos, que passou de 10% em 2006 para 8% em 2009. Outro dado que evidencia o efeito das leis é o aumento no número de alvarás de construção (864 em 2005 e 1208 em 2008) e habite-se (454 em 2005 e 774 em 2008).

Dessa maneira, aprovação do Plano Diretor e a retomada do processo de aprovação do Parcelamento do Solo, aliados a uma política fiscal rígida, tendem a colaborar com a reversão do modelo urbanístico praticado no município, garantindo uma política urbana afinada à função social da cidade.

O TEMA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NO PLANO DIRETOR

Em uma cidade do porte de Catanduva, se comparada com outras metropolitanas do Estado, é difícil perceber os problemas habitacionais. Não há uma grande favela, as ocupações irregulares são poucas e os problemas que parecem mais fáceis de equacionar. Isso se refletiu no processo de elaboração do Plano Diretor, onde as questões de moradia de interesse social não foram pontos de conflito. Segundo entrevistas realizadas com a equipe técnica envolvida no Plano:

> "Em relação ao tema da habitação, não tinha muito questionamento, não temos grandes problemas de moradia. A moradia tinha questões, mas não virou nem um eixo na elaboração do plano diretor". Fonte: entrevistas realizadas com a equipe técnica envolvida no Plano, 2009.

Mesmo não sendo objeto de conflito mais óbvio, o debate nos territórios apontaram para a necessidade de regularização fundiária em alguns bairros, e inclusive viraram ações estratégicas debatidas nas atividades públicas do plano. Muitos bairros apresentam irregularidades, em especial relacionada a não finalização da infraestrutura e a não destinação de áreas públicas.

[12] A atualização do valor venal foi feita com base em consultas às imobiliárias para levantamento dos imóveis ofertados.

> "As áreas que mais se aproximam com áreas de subnormalidade em Catanduva foram promovidas em diferentes períodos pela própria prefeitura, porém não totalmente regularizados junto aos órgãos municipais. Com o tempo muitas destas áreas possuíram sua ocupação diferenciada do projeto original de parcelamento do solo e foram ocupados com uma densidade maior do que prevista, e de forma desorganizada. Todos estes assentamentos necessitam ser regularizados juridicamente e em alguns casos, urbanisticamente". Fonte: entrevistas realizadas com a equipe técnica envolvida no Plano, 2009.

O material levantado para o plano diretor listou algumas áreas chamadas de "subnormalidade"[13] e loteamentos com irregularidades:

- Zé Povão I - Loteamento promovido pela Prefeitura, mas não regularizado. A ocupação ocorreu de maneira diferente do projeto original e com densidade elevada.
- Zé Povão II (ou Alpininho) - Loteamento promovido pela Prefeitura, mas não regularizado. A ocupação ocorreu de maneira diferente do projeto, sem respeito às áreas públicas e com densidade elevada. É atingido pela futura marginal da Rodovia Washington Luiz.
- Cidade Jardim - Loteamento sem infraestrutura completa. Processo iniciado na prefeitura, mas sem aprovação definitiva.
- Monte Líbano - Loteamento sem infraestrutura completa. Processo iniciado na prefeitura, mas sem aprovação definitiva.
- Conjunto Habitacional Carlos Alberto Magalhães 1 e 2 – Conjunto de casas em área verde desafetada frente a Avenida Palmares. Possui servidões de passagem invadidas e algumas desafetadas (nem todos os lotes possuem acesso para a rua).
- Conjunto Habitacional Nair de Freitas e João Righini - Promovidos pela Prefeitura em área verde desafetada do loteamento Jardim Alpino.

A maioria destes loteamentos encontra-se nas bordas da cidade, no espaço de transição rural-urbano, como veremos nos mapas que seguem.

Como se vê pelo mapa com a Planta Genérica de Valores de Catanduva, as irregularidades estão concentradas na área Sul do município. A Planta Genérica de Valores também sinaliza que os preços cobrados no Loteamento Irregular Residencial Cidade Jardim é mais alto que o cobrado nos conjuntos habitacionais imediatamente ao lado ou em outras regiões da cidade.

As questões habitacionais não foram o mote principal dos conflitos no processo de discussão do plano, possivelmente pelo desconhecimento das macrorelações que afetam a disputa por terra em área de transição rural-urbana. Esse fato permitiu que o plano diretor aprovado apresentasse avanços em relação aos parâmetros para habitação de interesse social, tais como demarcação de ZEIS em grandes glebas consideradas vazias ou sem uso em área central; ou aprovação de diretrizes e ações estratégicas para a política de habitação e regularização fundiária da cidade.

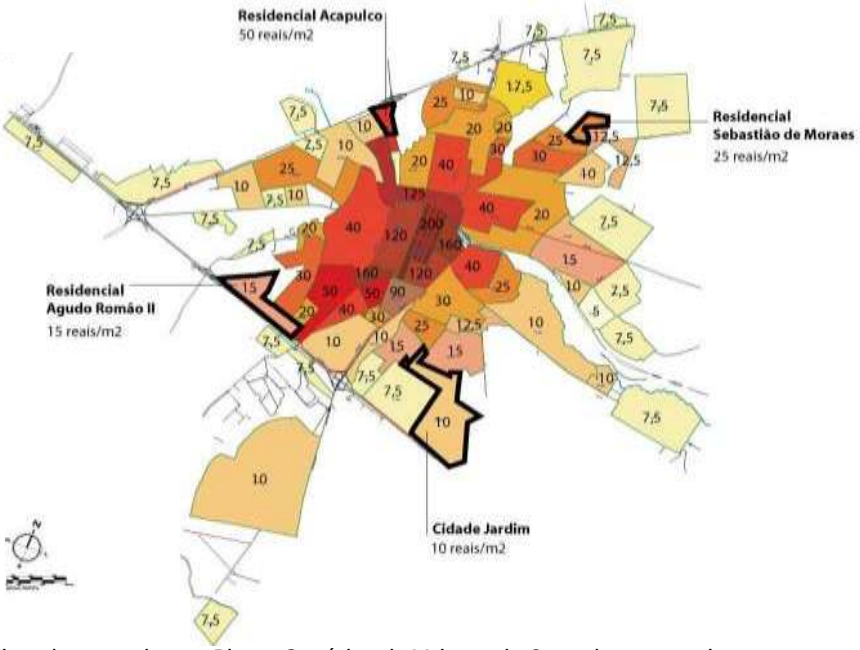
Especialmente, no tema do parcelamento do solo, o Plano Diretor determinou que uma porcentagem (5%) da área de novos parcelamentos será destinada à Habitação de Interesse Social – HIS (art. 215) reforçando uma bandeira de alguns atores que defendem e discutem a revisão da lei federal de parcelamento e a incorporação de percentuais de lotes para HIS (entre 10 e 15%). O mesmo artigo afirma que "caso não

[13] Esse nome faz uma referência direta ao termo aglomerados subnormais utilizado pelo IBGE nos seus últimos censos.

haja interesse do loteador em manter área para habitação de interesse social no mesmo sítio urbano, esta área pode ser reposta em outra região da cidade desde que esteja situada na Macrozona de Aproveitamento Urbano e não possua restrições urbanísticas".

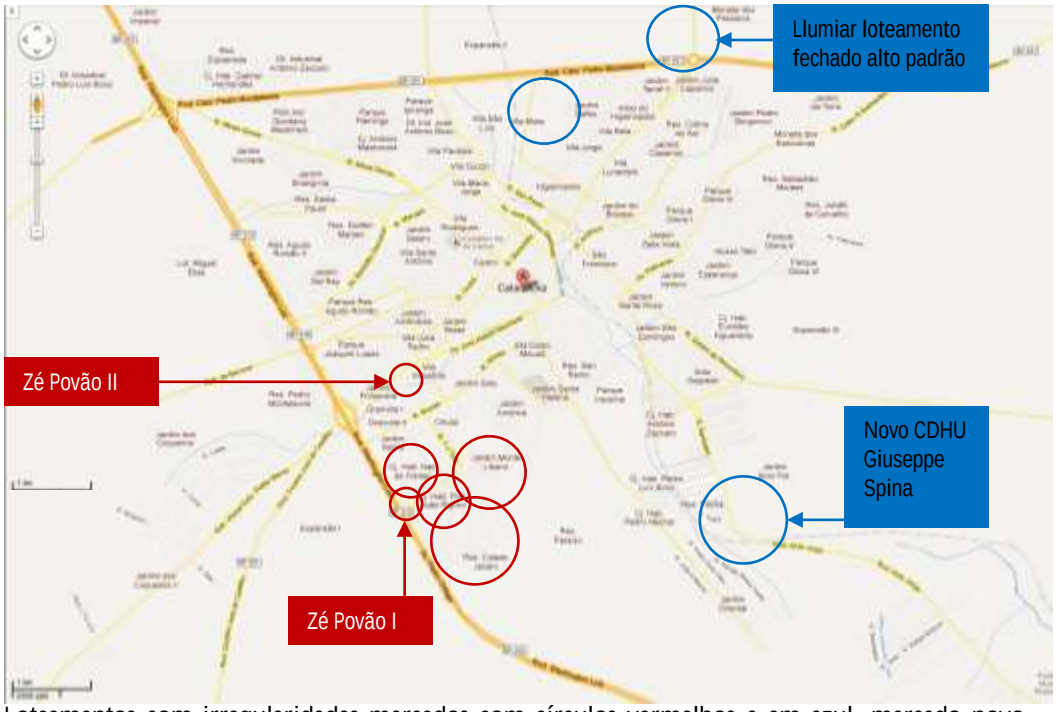
Na primeira foto à esquerda vê-se o Conjunto Habitacional Nair de Freitas/João Righini e as demais são do Residencial Cidade Jardim, ambos projeto de regularização. Foto da autora, 2006.

MAPA 43 – PLANTA GENÉRICA DE VALORES DE CATANDUVA – 2006



Mapa utilizando como base a Planta Genérica de Valores de Catanduva com alguns preços médios por metros quadrados marcados em loteamentos de alto, médio e baixo padrão. Fonte: Prefeitura Municipal de Catanduva. Elaboração: Instituto Pólis, 2007.

MAPA 44 – LOTEAMENTOS COM IRREGULARIDADE DE CATANDUVA (EM VERMELHO) – 2009



Loteamentos com irregularidades marcados com círculos vermelhos e em azul, marcado novo bairro Giuseppe Spina que recebeu um conjunto de casas da CDHU. Fonte: Google Maps, 2011. Elaboração própria, 2011.

4.1.4 | A IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO

A seguir, comenta-se sobre alguns aspectos que surgiram na implementação do Plano, entre 2007-2011, período de pesquisa.

HABITAÇÃO SOCIAL

Das estratégias determinadas pelo Plano Diretor, a administração pública conseguiu avançar na elaboração do Plano de Habitação, finalizado em novembro de 2009, realizado através de uma consultoria, sem discussão pública. Em 2010 o projeto de lei do plano foi encaminhado à Câmara de Vereadores, houve uma apresentação pública de seu conteúdo, mas até então não havia sido votado.

Mais que propositivo, o Plano elaborou um diagnóstico da situação habitacional no município aprofundando e atualizando os levantamentos do plano diretor. Sua introdução, com dados gerais mostrou que sua população cresce muito pouco, e mesmo empregada, possui rendimentos baixos[14]. Praticamente metade (49,47%) dos chefes de domicílios possuem rendimento até 3 salários mínimos, 20% de 3 a 5 salários mínimos, 19% de 5 a 10 s.m. e apenas 11% mais de 10 s.m..

[14] Fez uma análise da demografia do município, considerando uma baixa taxa geométrica de crescimento anual da população (de 0,75 no período de 2000 para 2008), um alto índice de envelhecimento (70,92), reduzidos índices de natalidade (12,10) e fertilidade feminina (43,33); das condições de vida, mostrando que a cidade tem um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) acima da média do Estado (0,814). Sobre trabalho e renda, a maioria da população trabalha em comércio (25%) e serviços (41%), e a agropecuária é pouco empregadora (7%).

Em termos de diagnóstico do tema habitação, foi utilizada a estimativa da Fundação João Pinheiro que considerava 1.917 domicílios como déficit habitacional básico, sendo 1.110 domicílios para famílias com renda familiar até 3 salários mínimos; e também o Cadastro feito para o Programa Minha Casa Minha Vida feito em Catanduva em 2009, que no município elencou priorizações para determinadas famílias[15]. As famílias cadastradas possuíam renda sempre menor que 5 salários mínimos; geralmente estavam no aluguel (53%) ou moravam com parentes (26%); e comprometiam cerca de 15 a 35% de sua renda com o aluguel (51%) ou entre 30 a 45% (27%); moravam há mais de 10 anos na cidade (83%); eram casados (31%) dado quase empatado com solteiros (29%); entre 21 e 30 anos (40%) ou 31 a 40 anos (25%). Identificou-se que a maioria dos domicílios urbanos cadastrados (76%) tem renda até 2,5 salários mínimos e a maior renda encontrada chega a 5,5 salários mínimos.

Além do déficit, foram identificados como oportunidade para serem ocupados cerca de 14% de domicílios vagos ou 20,37% de terrenos vagos[16] para responder às necessidades de incremento de estoque, componente do déficit habitacional.

Além do Plano de Habitação, outra ação estratégica está em processo, a regularização fundiária através do Programa Cidade Legal (Governo do Estado de São Paulo) a partir do qual o governo estadual financia uma assessoria para os técnicos da prefeitura, capacitando-os para realizar o processo de regularização dos loteamentos Zé Povão I e II, ambos promovidos pela prefeitura de Catanduva.

Segundo as entrevistadas, o estimulo à participação da iniciativa privada na produção de empreendimentos de interesse social, outra das ações estratégicas, também vem sendo concretizado, não através do estímulo do planejamento municipal ou pela tendência da dinâmica imobiliária de Catanduva – por exemplo, o diagnóstico do Plano de Habitação mostrou que a dinâmica imobiliária é baixa, embora crescente: passou de 864 alvarás de construção em 2005 para 1208 em 2008 (o maior pico foi em 2006, com 1.288 alvarás expedidos) a maioria deles para construções novas (43%) ou para regularização (43%).

Isso se deu, segundo os entrevistados, principalmente pelos estímulos promovidos pelo aumento de financiamento habitacional, dentre eles os estimulados pelo Programa Minha Casa, Minha Vida - MCMV do Governo Federal. Após a lançamento do MCMV, a prefeitura realizou um cadastramento das famílias interessadas em obter uma casa através do programa, foi totalizado cerca de 8 mil cadastros. Entretanto, a equipe técnica envolvida no Plano destaca:

> "Quando se fez o diagnóstico para o plano de habitação percebeu-se que a maior parte é jovem que moram com os pais. É mais como uma prevenção que uma demanda. Para o Minha Casa, Minha Vida, fizemos 8 mil cadastros e o nosso déficit é 1.600. Não temos problema de quem mora na rua, a maior parte [dos que moram na rua] é um problema de droga ou mental".

Em termos de oferta de HIS, considerando a clara demanda por unidades para baixa renda, diversos empreendedores buscaram a prefeitura para aprovação de projetos para

[15] Considerando tempo de residência na cidade; data do cadastramento; número de dependentes; renda familiar; possuir pessoa idosa como dependente; possuir pessoa física como dependente.

[16] Foram utilizados dados da Fundação João Pinheiro (2005) para identificar os domicílios vazios (4.375 domicílios vagos urbanos ou cerca de 14% do total (Fonte: Censo IBGE, 2000), dado próximo aos 20,37% dos terrenos vagos notificados com alíquotas mais altas de IPTU (fonte: Dados cadastrais do município, 2009).

o Programa MCMV. Destes, cinco projetos já estão aprovados, totalizando 316 unidades, em conjuntos verticais, destinadas a famílias de zero a cinco salários mínimos. Há um implantado, na Estrada do Jacuba, entre o Loteamento Monte Líbano e o Cidade Jardim, ou seja, na direção onde já mora a população de baixa renda. Estes empreendimentos estão localizados dentro da Macrozona de Aproveitamento Urbano e da Macrozona de Qualificação Urbana, mas não estão localizados em Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS.

Em relação à articulação da política habitacional com o planejamento municipal, uma reflexão que se fez foi que nenhuma das novas unidades habitacionais voltadas para HIS serão construídas nas áreas demarcadas como ZEIS 2, ou seja, em áreas não-utilizadas, não-edificadas ou subutilizadas em zonas dotadas de infraestrutura. Segundo os entrevistados, as grandes áreas centrais não utilizadas ou subutilizadas demarcadas como ZEIS, são grandes glebas viáveis economicamente se forem desenvolvidos loteamentos, no entanto, em áreas centrais cujo preço do terreno é mais caro, essa opção torna o processe pouco rentável para os empreendedores. Além disso, uma das maiores ZEIS 2 dá-se sobre um terreno da família Gavioli que está em processo de herança há anos. Dessa maneira estas áreas ficaram congeladas, enquanto as novas unidades de HIS são construídas em conjuntos verticais localizados em terrenos de menor porte que não necessitam de parcelamento.

Percebe-se que a estratégia de marcar grandes áreas como ZEIS terminou dificultando a entrada destes lotes no mercado, enquanto que, uma política de subsídio à demanda com o Programa Federal MCMV terminou por ser o fator mais estimulante de produção de HIS sobre áreas não reservadas para tal. No entanto, é necessário ter cuidado nessa reflexão, pois essa é a situação no momento, certamente o mercado irá pressionar pela utilização das áreas maiores e poderá ofertá-las, em um segundo momento, nas áreas de ZEIS demarcadas. Após a aprovação do programa MCMV, proprietários de terras na Macrozona de Controla a Expansão Urbana voltaram a pressionar a prefeitura para a realização de alterações na lei do plano diretor que proíbe a abertura de novos loteamentos neste local. Um dos projetos chegou a solicitar diretrizes para Catanduva e terminou sendo desenvolvido no município vizinho.

Além das unidades que estão sendo produzidas através do Programa MCMV, Catanduva contará com 643 novas unidades construídas pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU). Essas unidades serão construídas em um terreno da prefeitura. Em dezembro de 2010, 319 casas foram entregues pela Prefeitura no novo Bairro Giuseppe Spina, próximo ao Residencial Pachá, quase na divisa com o município de Pindorama (ver marcado em azul no mapa anterior).

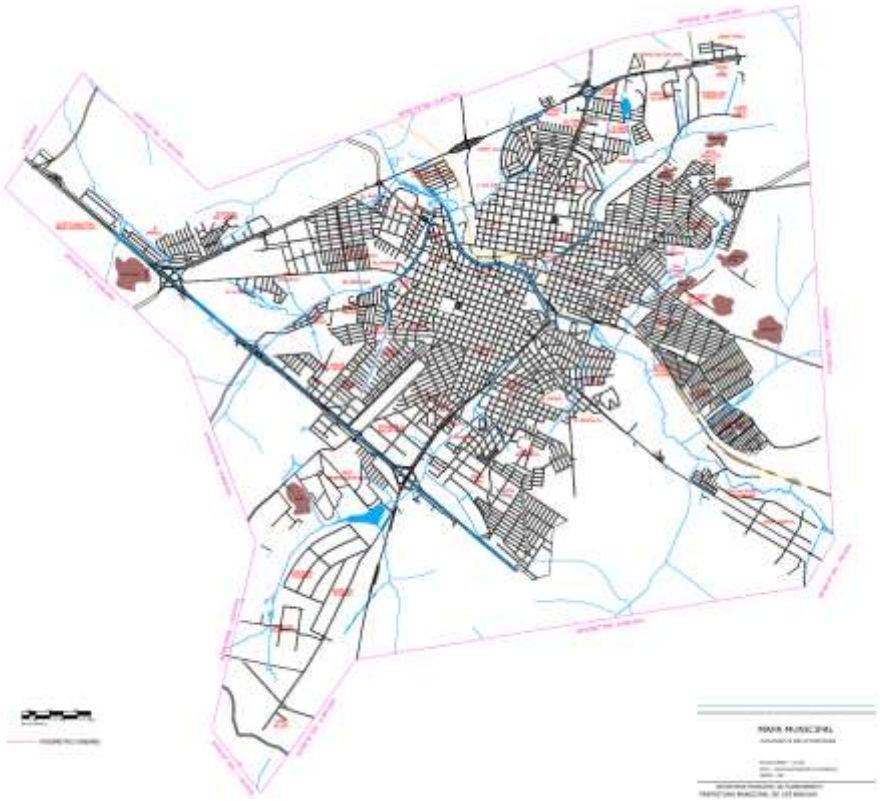
Fotos obtidas a partir do vídeo http://www.youtube.com/watch?v=CmzJC1sBh5s feito pela Prefeitura de Catanduva. Acesso em 03 jan. 2012.

Em relação à provisão de infraestrutura em áreas já ocupadas, como será mencionado adiante, o maior investimento da prefeitura posterior ao plano diretor está sendo na área de saneamento ambiental. Esses investimentos, indiretamente, melhoraram e tendem a melhorar (processo está em andamento) a condição de habitabilidade corrigindo as inadequações de infraestrutura em diversas partes da cidade. O poder público investiu também na construção e melhoria dos espaços públicos, em especial as áreas verdes, melhorando as inadequações em relação aos serviços urbanos.

A questão do saneamento é objetivo de uma histórica discussão entre loteadores e prefeitura. A última exige que cada loteamento faça sua Estação de Tratamento de Esgoto, considerando que o município não possui. Embora alguns tenham sido aprovados desta forma e, em alguns casos, até tenham sido construídas as plantas de tratamento, estas não são ligadas pelos proprietários, que aguardam o projeto de tratamento da cidade como um todo para poderem se concectar à rede pública, com tratamento. É o caso do Residencial Acapulco, cuja Estação nunca foi ligada.

Não foram diferenciados os dados de forma a informarem sobre uma hipotética demanda habitacional relacionada com o fluxo de população sazonal que vem para o corte de cana, que faz movimentos pendulares de outros municípios para Catanduva, etc. Novamente, há poucos estudos e planos sobre a relação entre as atividades rurais e o urbano no município, o que certamente termina por não configurar problemas habitacionais ligados à atividade canavieira.

MAPA 45 – LOTEAMENTOS CLANDESTINOS EM CATANDUVA – 2010



Fonte: Prefeitura Municipal de Catanduva, 2010.

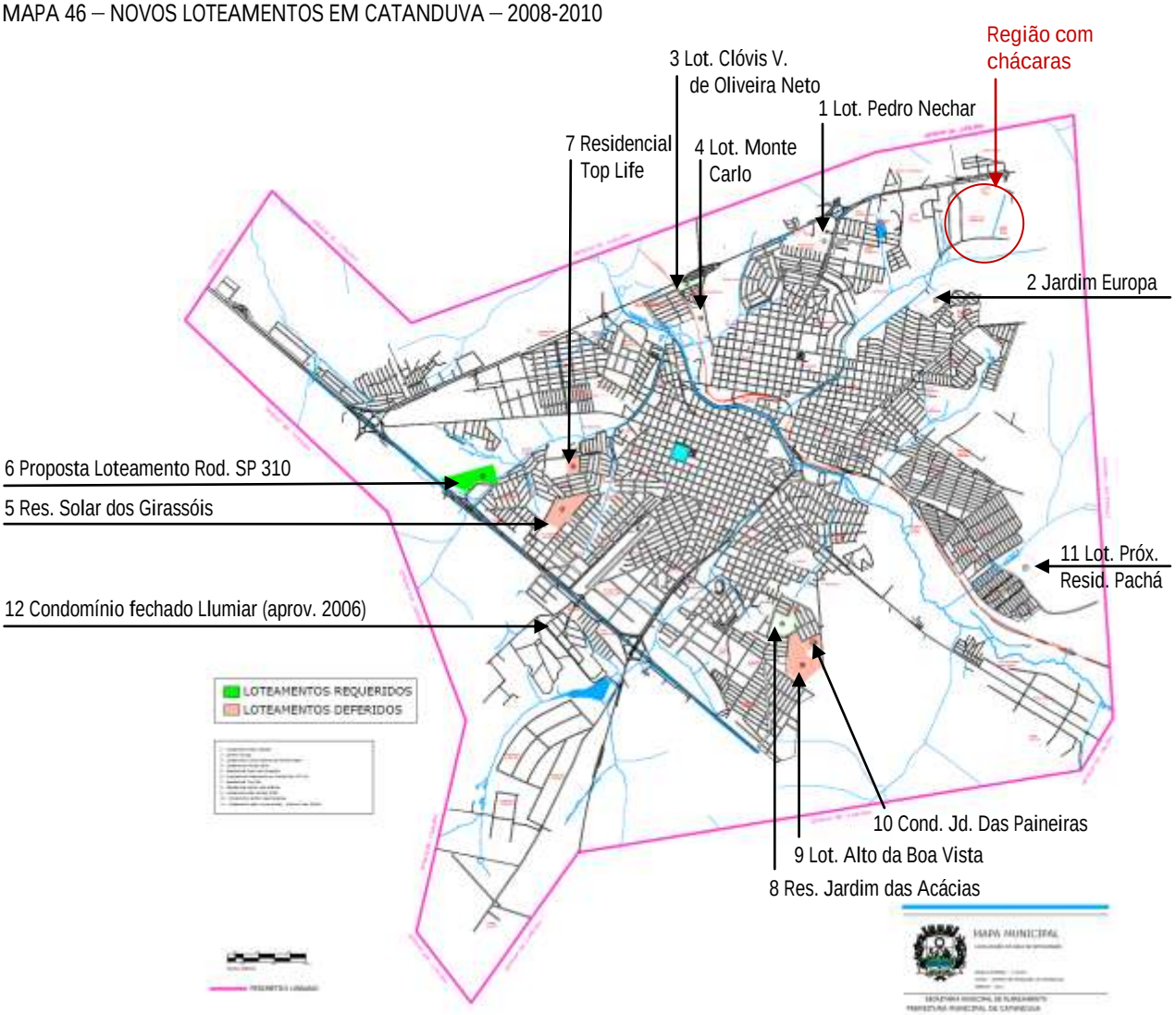
Segundo técnicas da Prefeitura, em 2010 foram detectadas chácaras com características próximas aos imóveis urbanos, que implicaram na abertura de vias de acesso, sem a devida formalização dos processos de parcelamento do solo, consideradas, portanto, irregulares (Pinheiro, 2010, p.152).

NOVOS LOTEAMENTOS

Até janeiro de 2010, vários loteamentos foram desenvolvidos, mostrando que as restrições ao parcelamento impostas pelo plano diretor não foram inibidoras. A maioria deles já havia pedido alguma diretriz, portanto, de uma certa forma não são uma novidade dos últimos anos. Importante frisar que nenhum dos novos loteamentos prevê construção de casa associada ao lote, tomando um rumo muito diferente da maioria das urbanizações mais atuais da Macrometrópole paulistana.

No último ano (2011), novos loteamentos pediram diretrizes, alterando este quadro e aumentando as ofertas. No entanto, Pinheiro afirma que "hoje [2010] dos 48.268 imóveis cadastrados para cobrança de IPTU, 9.822 destes acusam não estarem construídos. Ou seja, 20,35% dos lotes urbanos em Catanduva ainda estariam vagos" (Pinheiro, 2010, p.164).

MAPA 46 – NOVOS LOTEAMENTOS EM CATANDUVA – 2008-2010



Fonte: Prefeitura Municipal de Catanduva, 2010 no âmbito do artigo de Pinheiro, 2010.

A leitura do mapa permite observarmos que abrem loteamentos em todas as direções da cidade. Os localizados mais ao Sul (8, 9, 10 e11) estão voltados às famílias com rendas mais baixas e ao Norte, com rendas médias e altas.

REFLEXÕES SOBRE A POLÍTICA PARA A EXPANSÃO URBANA PROPOSTA NO PLANO DIRETOR

Há uma avaliação que a restrição à ocupação proposta no plano diretor atingiu, até o momento, o objetivo de conter o crescimento descontínuo da cidade rumo à sua área periférica. No entanto, isto se deu sob um contexto quando os preços da cana-de-açúcar estavam em alta, negócios imobiliários em baixa e pouco financiamento habitacional para as classes menos favorecidas, possibilitando um alinhamento dos atores políticos envolvidos no processo de urbanização através de loteamentos em torno de seus interesses comuns: dava para esperar o período de um plano diretor para urbanizar.

As pressões atuais para aprovação de novos loteamentos sinalizam que o novo contexto imobiliário já está fazendo pressão para urbanizar essa região. O contexto agrícola atual também parece colaborar, ou não inibir, essa decisão.

Para compreender melhor este contexto, faz-se aqui um parênteses sobre o estudo da rentabilidade na mudança de uso do solo rural para urbano e um outro sobre a composição dos atores sociais em torno da opção pelo crescimento em extensão física.

4.1.5 | DISPUTA POR TERRA NAS ÁREAS DE TRANSIÇÃO RURAL-URBANAS: O DISCURSO DA RENTABILIDADE

Publicamente, ou nos bastidores, sabe-se que há grandes conflitos de interesse por terra em Catanduva, principalmente porque ainda há uma forte especulação com terra, desde imóveis vazios dentro da Macrozona de Aproveitamento Urbano e da Macrozona de Controle Urbano, como já comentado; até uma grande disputa por terras para a monocultura de cana-de-açúcar para exportação face à possibilidade de urbanizar com novos loteamentos.

PROPRIEDADE E PREÇOS DA TERRA EM ÁREAS DE TRANSIÇÃO RURAL-URBANAS

Recente pesquisa "Urbanização e preços da terra nas franjas urbanas em municípios de São Paulo", desenvolvida entre 2007 e 2010, que teve Catanduva como estudo de caso, mostrou, em síntese, que há uma grande valorização da terra na transformação da terra rural para urbana cujas rentabilidades alteram-se de acordo com a tipologia da ocupação urbana implantada – consideradas como alto[17], médio[18] e baixo[19] padrão; e alteram-se

[17] O loteamento de alto padrão, em geral é um condomínio fechado. Por ser de alto padrão, possui consumidores exigentes que, geralmente, para decidirem por esse investimento, exigem que o loteamento esteja aprovado na prefeitura, implantado regularmente, com toda a infraestrutura completa e contando, ainda, com diferenciais. O adquirente compra à vista ou em parcelas, com o objetivo de construir imediatamente ou no futuro, ou mesmo para revender. Nos loteamentos visitados é frequente verificar muitos lotes ainda vazios. Para esses casos, não há uso do mecanismo do caucionamento dos lotes pelos empreendedores, a infraestrutura é feita integralmente e as vendas iniciam-se logo depois. Por isso, é necessário um grande investimento inicial (Santoro & Bonduki, 2009, p. 10).

[18] O loteamento de médio padrão está aprovado e implantado regularmente. Em geral, a infraestrutura é colocada logo na abertura, em alguns casos em etapas, mas é completa. Em alguns casos, quando o loteamento não é terminado, o poder público assume custos periféricos da urbanização, correspondentes, por exemplo, ao asfaltamento de uma rua, acabamentos das calçadas, etc. O adquirente deste tipo de lote compra em parcelas, mas também à vista. Muitos compram para construir imediatamente, embora exista também os que optam por edificar no futuro ou revender. Os empreendedores utilizam-se do mecanismo do caucionamento dos lotes. Não é necessário muito investimento inicial, se comparado com os loteamentos de alto padrão (Santoro & Bonduki, 2009, p. 9-10).

também de acordo com o preço da terra rural. Em síntese, os preços iniciais e finais da terra rural e urbana respectivamente, se muito diferentes, alteram a renda da terra nessa transformação rural-urbana.

Dos 12 loteamentos pesquisados em Catanduva, São Carlos e Suzano, quatro estavam em Catanduva: Cidade Jardim, irregular, quase sem infraestruturas; Agudo Romão II, de médio e alto padrão; Sebastião de Moraes, médio padrão, com infraestrutura quase totalmente completa, faltando praticamente terminar as últimas ruas do loteamento e quase totalmente ocupado; Residencial Acapulco, condomínio fechado de alto padrão.

INFORMAÇÕES DOS LOTEAMENTOS ESTUDADOS EM CATANDUVA - 2006

Descrição	Cidade Jardim	%	Agudo Romão II	%	Sebastião de Moraes	%	Residencial Acapulco	%
Área da gleba (m^2)	825.761,20		239.407,67		174.724,00		165.371,00	
Área não urbanizável (m^2)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	6.838,29	4,14
Área de circulação (vias) (m^2)	220.241,48	26,67	55.063,76	24,54	44.237,07	25,33	33.107,27	20,06
Área uso residencial (m^2)	478.544,74	57,95	112.058,98	49,93	104.227,13	59,67	100.284,14	60,75
Área uso institucional (m^2)	41.290,70	5,00	2.199,00	0,98	8.736,50	5,00	8.278,32	5,02
Área uso comercial (m^2)	1.560,04	0,19	31.057,00	13,84	0,00	0,00	0,00	0,00
Área estacionamento (m^2)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Área verde - parques, jardins (m^2)	84.124,24	10,19	24.031,93	10,71	17.472,50	10,00	16.562,98	10,03
TOTAL	825.761,20		224.410,67		174.673,20		165.071,00	
N.º de lotes	1.612		452		397		265	
Área média dos lotes (m^2)	250		250		250		360	

Fonte: Santoro & Bonduki, 2009.

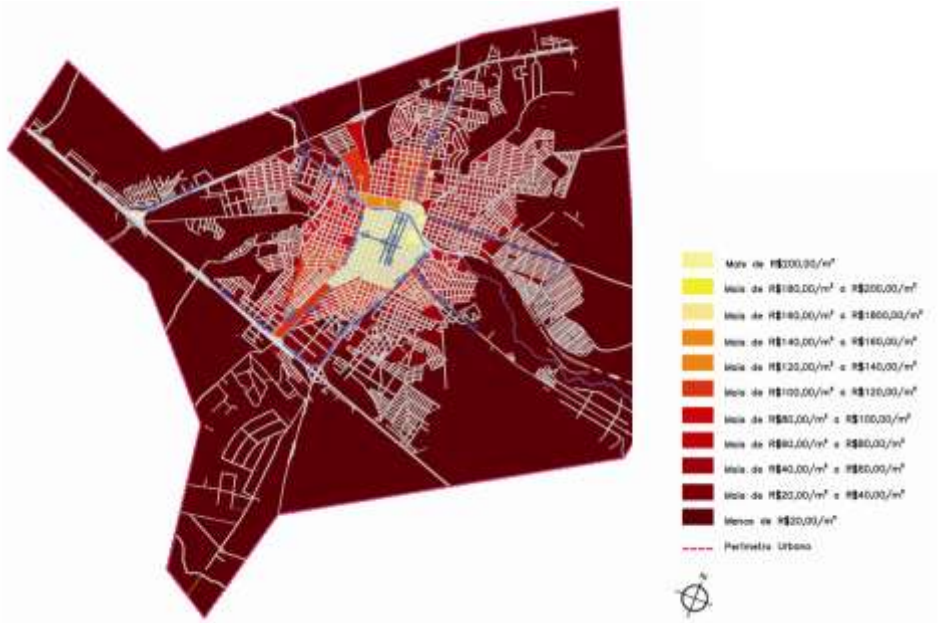
Inicialmente pesquisou-se o preço da terra a partir da Planta Genérica de Valores (ver Mapa 43 – Planta Genérica de Valores) e a partir de entrevistas com imobiliárias, resultantes dos mapas apresentados a seguir. Como se vê, a lógica de maiores preços em áreas centrais e menores em áreas mais periféricas.

Os preços urbanos dos lotes e glebas, custos de infraestrutura, forma de financiamento, foram obtidos através de entrevistas com técnicos da prefeitura e loteadores, portanto são declaratórios. Os custos com serviços de corretaem, gastos com a administração do empreendimento (10%), remuneração do promotor (5%), retorno financeiro esperado (15%), foram definidos a partir da literatura latino-americana sintetizada em Borrero (2002). A partir destes, foi feita uma simulação de fluxo de caixa e, considerando um tempo de dois anos, calculou-se a rentabilidade obtida. Considerou-se que esta contém,

[19] O loteamento de baixo padrão corresponde ao aprovado (ou não) pela prefeitura, mas implantados irregularmente (por exemplo, não obedece ao projeto aprovado ou a titulação dos lotes não está resolvida, entre outras irregularidades). O tempo de implementação da infraestrutura ou foi muito grande, ou essa não foi sequer terminada. Quase sempre, nesses casos, o poder público assume parte dos ônus da urbanização. A venda do lote dá-se de forma parcelada pelo empreendedor, geralmente vinculada a parcelas que correspondem ao salário mínimo, resultando em preços finais muito altos. Nesses casos, o mecanismo do caucionamento dos lotes pelos empreendedores é muito utilizado. Eles renegociam com a prefeitura a mudança de lote caucionado, para comercializarem primeiro os melhores lotes, deixando ônus da venda dos menos valorizados caucionados para o pagamento de infraestrutura. O comprador, imediatamente logo após a compra, inicia a construção, não se verificando um processo especulativo com o lote (também por isso o consumidor quer pagamento parcelado). Não é necessário muito investimento inicial, o que estimula empreendedores iniciantes sem recursos ou experiência (Santoro & Bonduki, 2009, p. 9).

em parte a mais-valia fundiária, mas também pode conter outras rentabilidades e externalidades não computadas.

MAPA 47 – VALORES DA TERRA EM CATANDUVA – 2006



Fonte: Pesquisa "Urbanização e Preços da Terra nas franjas urbanas em municípios do Estado de São Paulo", 2007. Elaborado a partir de entrevistas com imobiliárias locais.

Uma primeira informação que este, e outros loteamentos irregulares da pesquisa citada, trazem é que os loteamentos, mesmo quando irregulares, têm seus parâmetros pautados pela lei, considerando a expectativa de que podem ser regularizados. Casos como este também foram encontrados em Suzano e em Hortolândia.

Loteamento Cidade Jardim, em Catanduva. Foto: autora, 10/02/2007.

No exemplo de Catanduva, o lote do Loteamento Cidade Jardim, o maior deles, feito irregularmente, estava em processo de urbanização, apresentando as primeiras ruas pavimentadas pela Prefeitura. O lote era comprado pelo valor de R$ 15.500,00 ou 60,00 R$/$m^2$ (preços de 2006, vendas parceladas), porque inclui neste preço custos com o parcelamento (inflação e juros) pois à vista custaria R$ 8.000,00 ou 32,00 R$/$m^2$. Considerando o tamanho de seu lote, nas expectativas incluía ainda a possibilidade de desmembramento em dois lotes de 125m^2 possibilitada possivelmente por um processo futuro de regularização fundiária. Era pouco mais caro que um lote regular com a mesma metragem, localizado no Loteamento Residencial Sebastião de Moraes, cujo preço do lote era 30,00 R$/$m^2$ (preços de 2006, venda à vista). Esta

constatação reforça a hipótese da teoria que um loteamento irregular incorpora em seu preço a possibilidade de ser regular e geralmente seu preço é parecido com um loteamento regular próximo, no caso, no mesmo (pequeno) município. Este dado empírico coaduna com as posições de Martim Smolka quando afirma que "a perspectiva de que um loteamento será eventualmente regularizado permite ao loteador impor um ágio ao preço" (Smolka, 2003, p.275).

Embora com apenas um exemplo não se faz uma tese, mas reforça uma hipótese, a partir da qual defende-se na literatura que é muito rentável fazer um loteamento irregular, pois os custos com infraestrutura são ínfimos e podem ser zero (com parcerias que trocam lotes pela terraplanagem, pela a instalação da rede elétrica, etc.) e ainda os custos podem ser repassados aos proprietários, sejam originais ou moradores atuais. Com a rentabilidade alta, os lotes são vendidos a preços regulados pelo mercado, a partir do quanto se pode pagar por um lote – o preço do solo vincula-se à capacidade de pagamento do comprador (Smolka, 2003, p.277) – cuja disponibilidade a pagar irá pesar os atributos do imóvel e, por consequência, considerar a expectativa de regularização fundiária de um loteamento cujos parâmetros são próximos das leis que regulam. Esta lógica é que fará com que a Lei Federal de Parcelamento do Solo termine pautando os parâmetros para a irregularidade, mais que garantindo uma urbanização com qualidade. Esta viria a posteriori, com o tempo e a disponibilidade dos possuidores de lotes.

Outra informação relevante da pesquisa diz respeito à relação entre os preços rurais e os preços urbanos na decisão por urbanizar. A pesquisa mostrou que, no caso de Catanduva, o rural produtivo ocupado com cultura de cana-de-açúcar tem seus preços rurais balizados pelos preços desta comoddities agrícola, afetado, portanto, pela produtividade da terra e pelo preço final do produto no mercado, que no caso inclui o internacional.

Isso porque os teóricos da renda da terra agrícola (Alonso, 1965; Ricardo, 1817 *apud* Alonso, 1965; Thunen, 1863 *apud* Alonso, 1965; Isard, 1959 *apud* Alonso, 1965; Dunn, 1954 *apud* Alonso, 1965), em uma forma bem resumida, demonstram que esta é afetada pelos (a) diferenciais de fertilidade das terras, definidos pela competição pela terra entre proprietários que distinguem diferenciais entre a renda da terra mais produtiva da menos; e (b) diferenciais de localização, que distinguem a renda que cada terra obtém por estar em uma localização diferente proporcionalmente à economia com o transporte dos produtos. Em síntese, a renda da terra agrícola é igual ao valor do produto menos os custos de produção e custos de transporte.

Para calcular a renda da terra a partir de modelos simples baseados nesta teoria, Isard (1959) e Dunn (1954) desconsideraram uma série de fatores e isolaram o mercado[20]. Utilizando este modelo foi calculado o preço da terra agrícola com cultura de cana-de-açúcar em Catanduva em 2006 (mesmo ano para toda a pesquisa) e foram obtidos valores próximos a 4.337,41 R$/ha ou 0,43 R$/m^2.

Importante citar que este valor corresponde a um momento onde o preço da comoddities estava alto no mercado (valor obtido a partir da pesquisa Levantamento Sistemático da Produção Agrária, IBGE, 2006).

[20] Em síntese, não consideram: variações na intensidade de uso; variações nos custos de produção com a distância; mistura de colheitas e efeitos na variação da fertilidade da terra. Além disso, esses modelos tomam como premissas que há apenas um mercado para o qual o produto agrícola pode ser vendido e toda a produção é transportada para esse mercado. Reforçam a idéia de cidade isolada de Von Thünen. E que toda terra é uma figura plana. No caso da cultura da cana, como veremos mais para frente, a topografia é muito importante pois terras planas podem ter corte com maquinário, o que aumenta consideravelmente a produtividade.

Ao final de cada safra de cana-de-açúcar, a Orplana (Organização dos Plantadores de Cana-de-Açúcar do Estado de São Paulo) publica, através do seu site[21], a média de Kg de ATR produzida por tonelada e o preço (R$) de Kg de ATR (Total de Açúcar Recuuperado) no Estado de São Paulo. Esses valores são praticamente anuais uma vez que a safra é anual, começa em abril de um ano e termina em março do ano seguinte. O ATR funciona como um índice que é utilizado pelo produtor de cana para calcular o preço de venda de sua produção. O valor do Kg de ATR será determinado mensalmente pela Orplana através dos valores dos preços dos produtos derivados da cana-de-açúcarfornecidos pela ESALQ/CEPEA. Utilizando este valor como referência para o cálculo, chega-se a valores muito próximos aos anteriores, de 4.374,95 R$/ha ou 0,43 R$/m^2.

Se considerarmos este valor como preço da terra agrícola produtiva em Catanduva – aproximadamente 0,43 R$/$m^2$ – e compararmos com os valores de compra da gleba rural declarados pelos loteadores – entre 1,00 e 4,00 R$/$m^2$ –, temos uma sensível diferença que contém a mais-valia fundiária, mas também pode envolver outras rentabilidades não isoladas.

Desta forma, a pesquisa mostrou a partir do caso de Catanduva que, na relação entre preço urbano e preço rural, os urbanos são bem maiores, facilmente maiores frente à mudança de hectares para metros quadrados.

Ainda assim é preciso fazer considerações. Em 2006, um proprietário de terra em área de transição rural-urbana em Catanduva, próxima de uma Usina, viu sua propriedade inserida na Macrozona de Restrição à Expansão pelo Plano Diretor. Antigo Prefeito da cidade, atua como loteador e, como pretendia loteá-la, no processo de discussão do plano, manifestou-se contrário à esta restrição. Vencido, recebeu uma proposta de arrendar para o plantio de cana-de-açúcar, por cinco anos e o fez.

Em entrevista à pesquisa, este proprietário comentou sobre a alta rentabilidade obtida no negócio que, por um lado, não exigiu que tivesse recursos para custear a infraestrutura de um loteamento, considerando as imposições da lei referente ao caucionamento dos lotes ou hipoteca, além dos custos de construção da infraestrutura. Por outro, dava a ele o tempo necessário para esperar que o Plano Diretor fosse revisto e estas terras voltassem a ser urbanizáveis (ou seja, a terra continua incorporando a expectativa de ser a próxima terra a se urbanizar). Em 2010, exatos cinco anos depois, o Plano Diretor de Catanduva passou por um processo de revisão e a proposta em discussão, ainda não aprovada, contempla a possibilidade de urbanização deste terreno.

Esta informação permite algumas considerações importantes frente a decisão por urbanizar. Primeiramente, que a organização da produção da cana, que privilegia a agregação de terras próximas à usina, de forma a economizar custos de transporte, termina por estimular e "pagar bem" pela manutenção dos usos agrícolas mais próximos. Considerando que o município possui cinco usinas de açúcar e álcool no entorno de sua área urbana, a competitividade entre estes usos é acirrada e afeta a decisão por continuar arrendando a terra para o cultivo de cana x decisão por urbanizar.

Parece haver, portanto, uma forte concorrência de preços entre a cana e o urbano – nos anos em que o preço da cana está em baixa, os proprietários têm interesse de usar suas propriedades para a abertura de novos parcelamentos, exercendo uma pressão maior para a permissão de loteamentos em na macrozona de restrição urbana. Nos anos que o preço da cana esteve em alta, como 2006, a pressão dos proprietários era menor, já que

[21] Retirado do site www.orplana.com.br, acesso em abril de 2009.

alugar a propriedade para a plantação de cana era mais lucrativo e menos burocrático que o parcelamento do solo.

Em segundo lugar, que houve uma coincidência de interesses que colaborou para a aprovação e para o sucesso desta restrição no plano diretor: o município que avaliou não ser necessário expandir o urbano sobre estas terras, através de seu Plano; e a expansão do agronegócio que optou por arrendar novas terras para a produção, privilegiando o plantio em terras mais próximas da usina.

Ainda, este caso reforça a hipótese de que é forte a relação entre a produção agrícola e a utilização das terras rurais, já anunciada no capítulo anterior. Quando extremamente produtiva, como é o caso das terras agrícolas de Catanduva, termina por reprimir usos mais rarefeitos e dispersos como os de chácaras ou sítios de recreio, quase inexistentes na cidade.

4.1.6 | PERCEPÇÕES A PARTIR DA TEORIA *GROWTH MACHINE*

Soma-se a esse contexto, os interesses políticos existentes na cidade. Em diversas instâncias da gestão pública e em torno dela, estão atores que investem ora no agronegócio, ora em loteamentos, sendo a terra o objeto que compõe a lucratividade da elite local.

A íntima relação entre política e interesses sobre a terra pode ser exemplificada com diversos casos: ex-prefeito é dono de empresa de infraestrutura para loteamentos, empreendedor de loteamentos e do único loteamento fechado da cidade e de pedágios da região; ex-prefeito era loteador e possui vários loteamentos com o seu nome; vice-prefeito foi o proprietário do jornal local até o momento da eleição do prefeito, quando tornou-se empreendedor de um loteamento fechado para famílias de alta renda em implantação e depois candidatou-se a prefeito; prefeito é sócio de empresa que faz loteamento, quando prefeito; prefeito é proprietário de um cemitério privado e, quando prefeito, coibiu a abertura de um novo cemitério na cidade; um loteador tem um bairro, um ginásio e um conjunto habitacional popular com o seu sobrenome, quer ser prefeito; um loteador novato e migrante faz um loteamento e, logo na sequencia, seu próximo empreendimento, um cemitério, é barrado pelo poder executivo, com apoio do legislativo; vereadores trabalham com compra e venda de lotes em alguns loteamentos populares e afirmam fazê-lo para salvar seus eleitores de processos de endividamento; técnicos da prefeitura se envolvem em projetos de empreendimentos imobiliários. O negócio imobiliário perpassa o interesse privado dos gestores e legisladores, em uma estreita ligação entre poder econômico e poder político local.

Diz-se "estreita ligação entre poder econômico e político local" o que poderia ser, para Logan & Molotch (2007 [1987]), mais que uma parceria, uma coalisão em torno de que é preciso haver crescimento urbano. No caso de Catanduva, será considerado o crescimento em expansão urbana, afinal, esta é a tônica do discurso dos atores e da dinâmica imobiliária, seja através de obras ou de abertura de loteamentos.

Estes autores são utilizados para esta análise uma vez que colaboram na compreensão da dinâmica local entre os agentes e instituições mais influentes no âmbito intra-urbano, o que é fundamental para compreender os processos de construção do espaço intra-urbano (Villaça, 2001). Não se pretende aqui utilizar a matriz da *growth machine* indistintamente, mas aproveitar o método de compreensão de como agem os atores individualmente e como vão formando coalisões, pode ser uma boa abordagem para compreender as dinâmicas intra-urbanas de cidades muito distintas das metrópoles.

Logan & Molotch observam como as estruturas políticas nos Estados Unidos são mobilizadas para intensificar usos da terra para que obtenham ganhos privados de diversos tipos neste negócio. Para eles, vários atores locais, além dos que estão diretamente envolvidos na geração de renda da terra, participam do que chamam *growth machine* [máquina do crescimento]. A máquina do crescimento consiste em um consenso em torno da ideia de que é preciso haver crescimento urbano, através do qual as elites eliminam qualquer visão alternativa relativa ao significado de comunidade ou que alimente o valor de uso de um imóvel, o valor de renda é a tônica das decisões sobre como utilizar o espaço. A máquina é alimentada por uma coalisão de atores em torno de que é preciso haver crescimento urbano, onde não há discordância sobre o fato de que crescer é bom, embora possa haver alguma diferença em relação a como internalmente distribui-la ou talvez alguma competição entre elites de diferentes comunidades (Logan & Molotch, 2007 [1987]). Para eles, o poder político destas coalizões tornam as cidades verdadeiras *empresas devotadas ao crescimento da renda agregada através da intensificação do uso do solo urbano* (Ferreira, 2007, p.152).

Há questionamentos sobre a possibilidade de adaptação do modelo da máquina do crescimento para cidades como São Paulo, cujo crescimento urbano não se deu nos moldes do subúrbio americano, mas sim na forma de "urbanização sem salários" (Maricato, 2000 *apud* Kuznir, 2007, p.117). Subentende-se que o autor interprete que a dimensão desta forma de urbanização incomoda e enfrenta a coalisão, mostrando-se a outra face deste desenvolvimento. No entanto, em cidades não-metropolitanas, centros regionais como Catanduva, não se pode utilizar a expressão que se referia à metrópole industrial paulistana, cuja dimensão da urbanização construiu o conceito de periferia associado à loteamentos periféricos + auto-construção + casa própria (Bonduki, 2004; Maricato, 1996; Rolnik, 1997; Kowarick, 1980). Embora se possa afirmar que o padrão periférico clássico, homogeneizante e dual (centro x periferia), exista no município – os mais pobres habitam loteamentos irregulares e conjuntos de habitação social em áreas periféricas – a dimensão do problema é totalmente diferente e não chega a conformar-se uma oposição ou resistência à coalisão. Completa o quadro, o fato de que a máquina do crescimento em Catanduva compreende as elites, e também, atualmente a produção pública de equipamentos, infraestrutura e habitação para a população mais pobre. Nesta direção, as políticas procuram reafirmar que crescer é bom, para todos. Mesmo que esta lógica ainda siga a lógica do mercado imobiliário para famílias de alta renda que evita a mistura de classes ou a proximidade de ocupações mais pobres (Abramo, 2009) e o crescimento se dá em direções opostas do território.

Os autores americanos afirmam que as comunidades podem disputar a atrair órgãos públicos, universidades, entre outros empreendimentos que estimulem o desenvolvimento. Também competem por decisões de governo e fundos públicos, especialmente os relativos à infraestrutura (Logan & Molotch, 2007 [1987], p.53). No caso de Catanduva, a informação privilegiada sobre estradas regionais que serão abertas ou duplicadas, ou porque não dizer, o direcionamento ou lobby para que determinadas estradas sejam objeto de investimentos estaduais fez parte da estratégia das elites locais, proprietárias de terras no entorno, não apenas para valorizarem suas terras e possibilitarem a urbanização, mas também que venham a servir como moeda de troca de apoios eleitorais, nas suas diferentes formas.

O planejamento ou alguma eventual restrição ao crescimento consensuado deve ser negociada e, sempre que possível, modificada. E se elas foram aprovadas é porque certamente há um consenso sobre o fato de que não incomodarão o crescimento previsto. As restrições relativas à possibilidade de parcelar, propostas pelo Plano Diretor de Catanduva em análise, por um lado, direcionaram o crescimento urbano de forma contígua, sob o argumento que o déficit habitacional era baixo e ainda havia muitos lotes vagos, sem construção no município. Desta forma direcionou para onde o

município poderia crescer: dentro das áreas onde ainda podiam ser abertos loteamentos. A decisão sobre onde urbanizar foi dada no plano diretor e privilegiou as terras contíguas, sim, mas terras de vários ex-prefeitos e de um vice-prefeito, atores que compõem os exemplos acima. Ou seja, como citam Molotch e Loan, pode ter havido alguma discordância entre as elites locais sobre o quanto poderia crescer o município, mas o Plano não inibiu a possibilidade destes obterem seus ganhos com o processo de urbanização, ainda havia gleba disponível para a mudança de uso rural para urbano. Novamente lembrando, estes compõem uma elite local que, nas áreas de transição rural-urbana, ora flerta com o agronegócio, ora com a possibilidade de urbanizar.

Empreendedores americanos descritos pelos autores, além de lucrarem com a chegada de grandes infraestruturas viárias sobre suas terras, mexendo-se no campo político para o que investimento ocorresse no onde escolheram; ajudaram a construir uma espécie de orgulho local, associando os benefícios do crescimento urbano, sobre os quais possuíam interesses individuais, ao crescimento generalizado, de interesse de todos. Em Catanduva, não é diferente. Atualmente, em seu website apresenta as obras realizadas em 2010 (e veja, poderia ser um website de qualquer outra cidade!), mostra que houve um aumento na arrecadação de IPTU, inaugura um estádio do Grêmio Catanduvense de futebol, entre outros. No entanto, o município se diferencia dos grandes centros urbanos do país, onde estas obras simbolizam não apenas o orgulho local, mas a imagem de que estes centros são cidades globais e se há um estádio a ser construído, será utilizado para a Copa do Mundo de Futebol. Em diferentes escalas, mas intervenções de mesma ordem.

No contexto do discurso que dilui os ganhos individuais enquanto dissemina os ganhos generalizados, o município apresenta a proposta de dilatar o raio urbanizável, retirando a restrição proposta pelo Macrozoneamento do Plano Diretor, sob a justificativa de que este alargamento possibilitará a construção de um loteamento industrial, gerando empregos; a realização de empreendimentos do Programa Federal Minha Casa, Minha Vida para famílias de 0 a 3 salários mínimos; e ainda, aproveitará melhor uma escola pública ampliada, uma creche recém construída e um posto de saúde em projeto que se localizam em uma região já ocupada próxima, gastos já feitos pelo poder público municipal e estadual. Sem julgamento do mérito desta decisão, percebe-se que há neste exemplo, como na máquina do crescimento de Molotch, o reforço da ligação entre os objetivos do crescimento e melhores condições de vida para a maioria (Logan & Molotch, 2007 [1987]), p.62). Possivelmente, no caso de Catanduva, se o novo Projeto de Lei de Plano Diretor não for votado e aprovado, apenas o loteamento industrial venha a ser implantado, face às restrições do próprio plano em vigor para novos loteamentos.

Aqui entra outra observação dos autores relativa à competição das comunidades pela distribuição de bens e serviços no campo da esfera política. "São os políticos que determinam quem recebe o que, onde e como" (Lasswell, 1936 *apud* Logan & Molotch, 2007, p.64). Esta escolha geralmente envolve ganhos eleitorais, alimentado pela máquina do crescimento. Há, no discurso do crescimento urbano, o direcionamento para os investimentos na infraestruturação de novas regiões, como ocorre na justificativa para a ampliação da área urbanizável em Catanduva. Nesta argumentação está também a necessidade de se construir duas novas transposições da Rodovia Comendador Pedro Monteleone (Rodovia da Laranja), que melhorariam as condições de uma área já ocupada e também viabilizariam um acesso ao loteamento industrial.

Este é um exemplo sobre como as estruturas políticas estão mobilizadas para intensificar usos da terra para ganhos privados; muitas vezes em detrimento de manter áreas não infraestruturas como tal. O discurso em prol do desenvolvimento urbano está centrado na expansão em direção a uma nova área, que traz benefícios em termos de geração de

empregos com a expansão de áreas industriais; com a construção de moradia popular; sobre áreas antes rurais que serão urbanizadas com infraestrutura adequada e qualidade. Embora não se possa dizer que o município está mantendo as áreas vizinhas sem infraestrutura, neste caso, expandir significa também estruturar ainda mais estas áreas, que não seriam mais o limite da cidade, mas estariam acompanhadas de urbanização no seu entorno. Além disso, estaria fazendo habitação *ex-ante*, através de um Plano de Desenvolvimento Local para a área, inclusive com um projeto urbano desenhado. E sim, sem esquecer que o município também está envolvido em ações de regularização fundiária, ainda que estas certamente correspondam a processos muito mais lentos e paulatinos, mantendo as condições que estruturam a gramática política clientelista (Nunes, 2010 [1997]).

Outra observação a partir deste caso é que, apesar dos tantos novos loteamentos terem acontecido nas áreas onde o plano diretor permitia urbanizar; restou ao poder público a opção de fazer moradia social de 0 a 3 salários mínimos na localização mais longínqua e menos privilegiada. Na disputa por localização, os espaços residuais ou menos rentáveis são os que restam à intervenção pública, que para acontecer, deve estruturar, dentre outros um empreendimento privado industrial.

Percebe-se nesta descrição, que no caso de Catanduva, cuja dimensão dos problemas territoriais é menor, parece possível o desenho de estratégias que simultaneamente preocupam-se com os ganhos privados e com os ganhos públicos nos processos de expansão urbana. Sim, novamente, "não crescer" não está em questão. Resta saber como articular e quais instrumentos utilizar para que não se repitam os mesmos processos que se dão nos projetos de renovação urbana de áreas centrais de grandes cidades: apenas os privados ganham.

Outros autores tratam do tema da mobilização das estruturas políticas para ganhos privados, muitas vezes em detrimento de manter áreas sem infraestrutura como tal.Estes estão geralmente debruçandos sobre intervenções de renovação urbana em áreas centrais de grandes cidades que culminam em processos de gentrification, onde não há lugar para os pobres e onde claramente "o espaço urbano é um cenário para a dominação econômica ou ideológica" citando Maricato (2000, p.168) (Arantes et al., 2007; Hall, 1997; Harvey, 2005; entre outros). Estas intervenções diferem consideravelmente das previstas para Catanduva.

São outros atores envolvidos em uma planificação empresarial, que deve envolver empreendedores nacionais e internacionais, empresas, reunidos em conglomerados urbanizadores de difícil distinção ou personificação. A origem dos recusos das intervenções de renovação urbana atualmente não migra da produção, como no caso do agronegócio, mas do campo financeiro (e antes do industrial urbano).

Parêntese: ainda é possível afirmar que os recursos do agronegócio estão envolvidos no desenvolvimento econômico que objetiva a maximização produtiva com a conciliação de atividades agrícolas e industriais voltadas à exportação; associado à criação de *commodities*, ou seja, matérias-primas produzidas em larga escala e comercializadas mundialmente que são negociadas em bolsas de mercadorias, portanto, seus preços são definidos pelo mercado internacional e estão diretamente relacionados com o mercado financeiro. Daí conclui-se que pode haver influência macroeconômica nas decisões locais para urbanizar[22]. Certamente nos momentos de baixa da *commodities* cana-de-açúcar, torna-se mais interessante urbanizar. No caso de Catanduva, como já

[22] Aqui abre-se um diálogo com Ferreira (2007, p. 151) que afirma que é possível utilizar-se da teoria da máquina do crescimento para explicar uma dinâmica local, mas também evidenciar como, muitas vezes, os fenômenos macroeconômicos são apropriados em função dos atores imobiliários locais mais poderosos. No caso, foco do interesse de sua tese.

demonstramos, esta oscilação positiva no mercado colaborou para que restrições ao parcelamento fossem vistas com parcimônia. A baixa nos anos seguintes, certamente fez proprietários pensarem se, ao término de arrendar por cinco anos para as safras da cana-de-açúcar, não deveriam propor um empreendimento imobiliário.

É possível portanto corroborar com as preocupações de Graziano da Silva (1997, p.4) em superar a visão do rural identificado com as atividades agropecuárias e que, na medida que a sociedade sai fora dos "padrões fordistas", há alguns outros pontos que deverão ser observados, dentre eles, incorporar a esfera da circulação como parte das "novas formas", mais especificamente, o capital financeiro.

Difere-se também na estrutura fundiária que serve como base para a mudança. No caso dos processos de expansão urbana, é sobre o rural que haverá o crescimento[23]; já nos processo de renovação urbana, estes se dão sobre uma estrutura onde antes havia usos urbanos, e que portanto possui muito mais inércias e, invariavelmente envolve processos de gentrificação e resistências.

Outro parêntese: Estes aspecto talvez é o que mais diferencia o caso de Catanduva de outros de renovação urbana. As resistências à imposição dos valores de troca pelos de uso em processos de renovação dão-se fortemente centrada na oposição feita aos processos de gentrificação. As resistências à expansão urbana manifestam-se principalmente nos discursos ambientalistas calcados no modelo da cidade compacta que não avança sobre áreas verdes protegidas. Nenhum destes motes conforma resistência em urbanizar áreas do agronegócio, devastadoras das áreas protegidas, das regulações climáticas e poluidoras do ar (no caso da queima da cana-de-açúcar). Quem irá resistir quando se está trocando valor de troca por valor de troca?

Além disso, as intervenções de renovação não parecem consequências sócio-históricas ou morfológicas de uma cidade em si, como observa Ferreira (2007, p.137) ao comentar a metodologia de implantação do "global" em cidades como São Paulo. Subentende-se que as intervenções de renovação que vem determinar um contexto global à metrópole têm aspectos exógenos à cidade, ou seja, mostram uma adaptação da cidade, independemente de suas dinâmicas sócio-históricas ou morfológicas, típicas de cada cidade. Já a expansão urbana em Catanduva mostra-se intimante relacionada com as dinâmicas endógenas e morfológicas da cidade, como já apontado neste capítulo.

Urbanizar o rural é muito mais fácil que reurbanizar ou fazer processos de renovação urbana. De custo baixo, com poucas áreas a serem mantidas, é fácil de transformar uma área agrícola em "terra arrasada" para que sirva de base para uma urbanização nova.

Ainda que possamos falar de processos de expansão urbana sobre áreas protegidas, estas também não apresentam tantas resistências. Mas novamente, o caso da expansão urbana do Rio de Janeiro em direção à Barra da Tijuca, por exemplo, segue diferenciando-se de Catanduva, pelos outros motivos acima abordados.

Aqui os atores ainda são locais, os recursos migram da produção e o local onde se dá a transição de uso rural para urbano possui menos resistências à mudança. Neste sentido,

[23] Geralmente, não compete com a expansão do agronegócio no território que migra para áreas não urbanizadas, sempre que possível, terreno mais fácil de competir do que áreas urbanas. A pressão por novas áreas agriculturáveis por parte do agronegócio também mobiliza mudanças e flexibilização nas normas e restrições propostas através do aumento da área agriculturável proposta nos Zoneamentos Ecológico-Econômico-ZEE; em tensionar Unidades de Conservação mudando seu traçado ou permitindo traçados descontínuos; mudanças no Código Florestal reduzindo restrições como áreas de preservação permanente e reserva legal; e na criação de novas formas de licenciamento, como o simplificado, ou pela defesa da municipalização do licenciamento, transformando a causa em um conflito local.

talvez represente um patamar inicial do que ainda há por vir; enquanto representa a realidade vivida por um número muito maior de cidades no país.

Vale observar que os atores locais aprendem rapidamente com as grandes aglomerações urbanas, incentivados por políticas atuais federais que estimulam o crescimento urbano e já começam a utilizar recursos de fundos para processos de urbanização, receber propostas de loteamentos originárias das grandes cidades ou de outras cidades vizinhas, diversificando os atores. Certamente, a regulação terá um papel importante no controle de entrada destes "forasteiros" no mercado de terras local, pois o mercado é pequeno e não é para todos. Catanduva já viveu uma situação parecida, quando um novo empreendedor juntou seus recursos, comprou uma terra rural e urbanizou em um loteamento de médio padrão. Ao tentar um segundo empreendimento, desta vez um cemitério, teve sua iniciativa confrontada com leis que impediam a existência deste empreendimento. Já em construção, o loteador saiu do circuito na cidade, deixando dívidas e a fama de mau pagador.

As regras são associadas pelos diversos atores à restrições ao crescimento urbano. Em entrevista, um empreendedor de Catanduva afirma que a lei do plano diretor é muito exigente. Segundo ele, as e condições impostas, em especial as formas de caução ou hipoteca, fazem com que somente empreendedores com muito dinheiro ou com retorno fixo invistam em loteamento na cidade Catanduva. Contudo isso, este mesmo empreendedor lançou dois loteamentos residenciais nos últimos anos de implantação do Plano Diretor e estuda a aprovação de um terceiro, desta vez um loteamento industrial. Aguarda a construção de uma marginal e uma transposição da Rodovia, obras públicas, que certamente beneficiarão o acesso ao loteamento.

A elite local tem a expectativa (ou perspectiva, vide capítulo anterior) de que regras podem ser modificadas. Embora não exista a figura do loteamento fechado no país, em 2007 foi aberto o primeiro loteamento nesta tipologia de Catanduva, empreendimento que quase fracassou por falta de público consumidor[24].

No mesmo período, 2007, o então dono de um dos jornais de Catanduva resolveu lançar um empreendimento fechado para alta renda onde tinha uma antiga fazenda da família. Inicialmente, disseminou sua ideia em encontros com empreendedores locais aferindo se havia interesse por parte da elite local, principalmente, no negócio, que propunha grandes lotes e exclusividade, além de diferenciais – fiação enterrada, clube, entre outros. Este, em função do regramento de parcelamento, teve muitas dificuldades de ser aprovado e por fim, foi aprovado em 2009, mediante um acordo de concessão das áreas públicas ao empreendedor e este se comprometeu em fazer obras viárias no entorno e colaborar em parte da urbanização de uma ocupação informal próxima. Esse precedente foi utilizado por diversos municípios em São Paulo, como vimos no capítulo anterior, para dar conta da irregularidade promovida por loteamentos fechados, produto do mercado imobiliário em expansão. Resta aos gestores do parcelamento do solo gerir as excepcionalidades, sempre pressionado por poderes políticos e econômicos locais e principalmente, pelo consenso construído em torno de que esta é uma tipologia cujos aspectos são preponderantemente positivos. Novamente, as regras do planejamento foram negociadas e modificadas, em prol da expansão urbana.

Interessante também neste caso foi a articulação utilizada pelo empreendedor, dono do jornal local, para conseguir gerar expectativas em torno do seu loteamento, como se fosse uma tipologia única, com diferenciais incomparáveis em relação ao loteamento

[24] Era um produto para consumidores com maiores recursos e os lotes estavam sendo vendidos apenas à vista. A possibilidade de financiar o lote garantiu liquidez ao empreendimento que hoje encontra-se totalmente vendido.

existente. Uma espécie de ativismo dos '*enterpreneus*' que promove a ascenção de um lugar (Logan & Molotch, 2007, p.52) ao mesmo tempo em que cria uma demanda que não existe na cidade, onde o discurso da necessidade de segurança pode soar exagerado; e cuja experiência com loteamento fechado anterior não havia prosperado. Disseminou boca-a-boca entre os amigos e conhecidos que poderiam ser compradores ou formadores de opinião em torno das benéfices de loteamentos fechados, que o padrão de urbanização seria internacional e que o lote seria maior que qualquer outro da cidade. Na prática, por exemplo, confessou posteriormente que tentou enterrar a fiação elétrica, mas não conseguiu quem o fizesse, por isso, alguns dos diferenciais tiveram que ser reduzidos. Também afirmou que as contrapartidas exigidas pelo governo foram absurdas e praticamente invializaram sua rentabilidade. Atualmente este empreendedor será candidato a prefeito.

Especialmente o momento atual sinaliza para uma flexibilização das restrições ao parcelamento imposta pelo Plano Diretor, com interesse inclusive do próprio poder público. Como em outros processos de renovação urbana, as regulações sobre o planejamento urbano são abrandadas para promover a participação de proprietários e empresas em projetos urbanos em processos que reiteram o caráter privado do processo de urbanização.

Logan & Molotch atribuem um papel importante da mídia local na engrenagem desta máquina de crescimento, assim como outros atores cujo futuro está ligado com o crescimento da cidade, embora não estejam diretamente envolvidos com usos da terra. Estes poderiam ser as universidades escolhendo onde se localizar ou em busca de um campus em área de expansão urbana. Os times de esportes, que representam uma atração para a cidade e motivo de ações de pertencimento e cidadania local; etc.

Especialmente, os jornais, a mídia local, colaboram funcionando como empresas de negócios monopolísticas cujo futuro está ligado ao crescimento da cidade como um todo. De todo modo, querem ampliar seus negócios e conhecem seu papel de formadores de opinião em torno de temas como o crescimento. Os autores afirmam, na análise norte-americana, que "os temas que chegam na agenda pública o fazem, precisamente, porque são assuntos sobre os quais as elites têm, na realidade, concordado em discordar". O jornal de Catanduva, até pouco tempo atrás (durante o período de elaboração do Plano Diretor e alguns anos após sua aprovação), criticava as restrições à urbanização propostas pelo Plano Diretor. Anos depois da aprovação do Plano, o jornal (antes de oposição) apoia a reeleição do Prefeito, que efetivamente acontece. Esta coincide com o fechamento do jornal, cujo diretor passa a ser vice-prefeito da cidade.

Os autores também afirmam que os jornais, a mídia em geral, ajudam os políticos a distanciá-los das questões que colocam o crescimento em julgamento. Prevalescem como uma espécie de "segunda face do poder" a face que determina a agenda pública (Logan & Molotch, 2007, p.64).

Importante frisar, que a construção que se fez neste texto, utilizando a máquina do crescimento não pretende fazer denúncias sobre atividades ilícitas no município, ao contrário, pretende mostrar como o discurso sobre os aspectos positivos do crescimento urbano estão encrustrados nas ações dos diversos atores, envolvidos direta ou indiretamente dos processos de urbanização. E não seria diferente se ao invés de Catanduva estivesse escrevendo sobre Vinhedo, Mairiporã, entre outras nas quais este esquema se repete.

Inclusive a maioria destas ações são lícitas, conhecidas dos eleitores no município e disseminadas com orgulho desenvolvimentista, o que, mostra que há um certo orgulho por trás da cidade estar passando por estes processos.

A mobilização em torno do melhor aproveitamento da terra, associado ao crescimento urbano no caso de Catanduva, envolve intensamente os governos, sobre os quais a elite assume o papel de vigilante de suas atividades (Logan & Molotch, 2007, p.63).

A articulação em torno do crescimento urbano em Catanduva parece sinalizar a continuidade da "tradicional miscuição entre o Estado e as elites econômicas eu dominam a produção da cidade" (Ferreira, 2007, p.150), ainda em seu estado "histórico" e "tradicional", não financeirizado, pouco potencializado se comparado com a nova e radical elite financeira tomando posse da urbanização da macrometrópole.

Esta "máquina do crescimento" chama a atenção pela sua continuidade. Não parece encontrar resistências sociais e políticas, até porque as disputas de uso acontecem entre usos rentistas. A inexistência da luta organizada pelo valor de uso dos imóveis e da construção democrática do espaço, o ambiente apaziguador do interior paulistano, estão entre os aspectos que colaboram para que os negócios urbanos sejam uma alternativa às oscilações do negócio rural no caso específico das áreas de transição rural-urbanas.

4.1.7 | REFLEXÕES SOBRE O PLANO

Sobre o conteúdo do plano, pode-se afirmar que sua abrangência estabeleceu um patamar de planejamento urbano atualizado que o município não teve até então. Articulou-se três instrumentos em uma lei, revisando-os simultaneamente – plano diretor, lei de uso e ocupação do solo e lei de parcelamento do solo – e de forma a envolver a sociedade nos debates sobre o território urbano.

Em termos positivos, o plano apresenta estratégias socioterritoriais muito importantes, que merecem destaque. Primeiramente, reconhece os vazios urbanos da cidade e, através do zoneamento e de alguns instrumentos como ZEIS, estimula a produção de habitação de interesse social e de qualificação do espaço urbano, por exemplo através da criação de áreas verdes nestes locais.

Para reforçar essa política de estímulo de desenvolvimento urbano em áreas infraestruturadas, o plano estabelece regras para o parcelamento do solo para novos loteamentos e limita a abertura destes às áreas já infraestruturadas, restringindo a possibilidade de urbanizar até mesmo dentro do perímetro urbano. Esta última medida adotada, reforça um objetivo que já aparecia em uma das leis anteriores de parcelamento do solo (que havia sido modificada), que não permitia a urbanização em uma área mais longe que 200m da área já urbanizada, dificultando o processo de loteamentos longínquos e desconectados da malha urbana. Desta forma também direciona a ocupação para o excedente de imóveis não utilizados em áreas com infraestrutura e acessibilidade.

Importante colocar que à princípio houve pouca resistência à esse "encolhimento" da possibilidade de expansão urbana proposto na Macrozona de Restrição à Ocupação. Embora houvesse um proprietário interessado e apontando para esse conflito, o ano de 2006 foi o de maior produtividade e rentabilidade obtida com as plantações de cana-de-açúcar, o que refletiu em uma grande procura por terras próximas das usinas, como foi o caso dessas no entorno dá área urbanizada.

Esta reflexão se aplica à diversas cidades brasileiras, principalmente as que não integram as regiões metropolitanas e que possuem um vínculo forte com as atividades agropecuárias, cujos espaços de transição rural-urbanos oscilam de valor e têm sido palco de novas dinâmicas imobiliárias:

- Ligadas à dinâmica urbana, pós anos 80, como a expansão de loteamentos horizontais residenciais, distritos industriais e programas de uso múltiplo, estimulada por programas de financiamento habitacional, pelo baixo preço das terras periurbanas e por políticas de mobilidade baseadas nos veículos individuais e no rodoviarismo (Mattos, 2007; Reis, 2006);

- E, principalmente, ligada a dinâmicas rurais, nos anos 1990 e 2000, a partir das oscilações no mercado agrícola rural. Isso acontece fortemente no interior paulistano – ora valorizando, ora desvalorizando as culturas – o que têm ora desestimulado, ora estimulado a mudança do solo rural para urbano através da abertura de novos loteamentos residenciais (Santoro *et al.*, 2010).

Atualmente, a procura por terras para urbanizar através da entrada de novos atores na cena imobiliária local – como empresas de outras cidades – e do estímulo criado pelo aumento do financiamento habitacional no país, tem promovido uma pressão maior pela utilização desses espaços marcados como de restrição à ocupação. Associa-se à essa pressão uma diminuição nos valores da cana que afeta os preços de rentabilidade da terra rural, puxando-os para baixo. Dessa forma, pode-se afirmar que, se o plano fosse discutido hoje, certamente haveria maior oposição frente esta restrição.

Embora o plano tenha diversos aspectos positivos, é preciso fazer uma crítica ao seu conteúdo final o planejamento do município centrou-se no planejamento de sua área urbana, não enfrentando as dificuldades de planejar o rural, praticamente dominado pela cultura de cana-de-açúcar, obedecendo a regras e políticas voltadas para a agropecuária. Não há sequer um mapa que aborde o município na sua totalidade, embora tenha sido criada uma Macrozona Rural. Essa opção reflete as dificuldades de se planejar o rural, permeadas pela falta de insumos técnicos – como inexistência de base cartográfica –, pela histórica separação entre esses espaços rural e urbano e consequente histórica separação das instituições e leis que tratam e regulam esses territórios. Embora seja fácil reconhecer essas dificuldades, sabe-se que a zona rural catanduvense é muito produtiva e reflete na organização, economia e dinâmica da cidade. As entrevistas mostram que há um monopólio das terras utilizadas para cana, enquanto que a agricultura diversificada e familiar é cada vez mais afastada da região, o que afeta a qualidade e preços de hortifrutigranjeiros e produtos para o consumo alimentar. Como intervir nesse espaço rural, com regras próprias? Quais instrumentos podem ser utilizados para se intervir no rural?

Recentes reflexões sobre intervenção sobre o espaço de transição rural-urbano mostram que intervir sobre o rural parece ser ainda um processo em construção. Embora o Estatuto determine que o planejamento deverá envolver o território como um todo (art. 40, 2º), buscando a integração e a complementariedade entre as atividades desenvolvidas no urbano e no rural, seus instrumentos mostram-se mais eficazes para lidar com questões de caráter urbano e, principalmente, metropolitano. Há pouco conhecimento, por exemplo, sobre a utilização de instrumentos que podem estar inseridos no rural, tais como a Outorga Onerosa de Alteração de Uso, que já vem sendo utilizada por São Carlos (Santoro *et al*., 2010); ou mesmo de efeitos de zoneamentos específicos para superar a estagnação da atividade agrícola tradicional no entorno do núcleo urbano municipal, tais como a Região do Entorno Imediato de Piracicaba (Sparovek *et al*., 2004, p.14-24).

4.2

SÃO CARLOS, SÃO PAULO

4.2 | A EXPERIÊNCIA DE UTILIZAÇÃO DA OUTORGA ONEROSA DE ALTERAÇÃO DE USO RURAL PARA URBANO EM SÃO CARLOS

4.2.1 | CARACTERIZAÇÃO

O município de São Carlos está localizado na Região Administrativa Central (Araraquara e São Carlos) no interior do Estado de São Paulo, possui cerca de 220.463 habitantes (221.950 habitantes pelo Censo IBGE 2010), e área de 1.137,303 km^2. Segundo o Relatório das Cidades Brasileiras, São Carlos é um centro sub-regional, portanto polariza dentro da região, na rede urbana brasileira (Relatório das Cidades Brasileiras, 2010; Regiões de Influência das Cidades-IBGE, 2007).

As transformações sofridas na economia e organização socioterritorial do país após os anos 1980 foram intensamente vividas pelo chamado "interior" paulista: processos de alteração demográfica e de reversão do processo de concentração nas grandes cidades associados à desconcentração e alterações no processo produtivo industrial e ao surgimento de novas formas condominiais de urbanização (Santoro et al., 2010). Sposito (2007) apresenta alguns trablhso feitos sobre cidades do interior do Estado de São Paulo que exemplificam tais dinâmicas.

Em termos demográficos, São Carlos é um dos municípios que mais cresce em termos populacionais na sua região, principalmente em função das altas taxas migratórias das últimas duas décadas, apresentando taxa geométrica de crescimento anual de 1,81%a.a. maior que a região de governo (1,57%a.a.) e que o Estado de São Paulo (1,32%aa.). Sua população é majoritariamente urbana, 95,04% de sua população era urbana em 2000 (Censo Demográfico IBGE, 2000).

Nos últimos 40 anos sua população urbana cresceu 55%, passando de 85.425 habitantes em 1970 para 192.923 habitantes em 2000 (Censo Demográfico IBGE, 2000), crescimento acompanhando de uma expansão urbana de 111%, sua área urbana passou de 21,3k^2 para 45km^2 (Klintowitz, 2010). Embora sua população seja urbana, e sua base econômica urbana, 96% de seu território é rural.

De acordo com Baeninguer (2003) os centros urbanos, posição na rede de cidades que se encontra São Carlos, cresceram mais intensamente que as áreas metropolitanas.

TABELA 9 – POPULAÇÃO SEGUNDO A MORFOLOGIA DA REDE URBANA 1980 A 2000 - BRASIL

Categorias	Número de municípios em 2000	Distribuição relativa (%)			Taxas de crescimento (% a. a.)	
		1980	1991	2000	1980-1991	1991-2000
Regiões metropolitanas (1)	203	34,08	35,12	36,30	2,21	1,92
Aglomerados urbanos não-metropolitanos	178	9,68	11,35	12,00	3,42	2,24
Centros urbanos	62	9,15	10,10	10,64	2,84	2,21
Outras municipalidades	5 064	47,08	43,43	41,14	1,18	1,02
Brasil	5 507	100,00	100,00	100,00	1,93	1,63

(1) Inclui as antigas e novas regiões metropolitanas (dezoito áreas).
Fonte: Extraído de Sposito (2993) *apud* Baeninger (2003, p.285).

Sua boa localização em termos de transporte estimulou seu desenvolvimento econômico e um posicionamento estratégico dentro do Estado colaborou para que fizesse parte da reestruturação produtiva paulista que gerou uma ampliação não apenas demográfica das cidades de porte médio, mas também da capacidade e da qualidade de consumo de seus moradores (Sposito, 2007). O município é servido por dois sistemas rodoviários, Anhanguera/Bandeirantes e Washington Luís; por uma malha ferroviária que interliga o Oeste Paulista; pela Hidrovia Tietê-Paraná; e na região de influência do gasoduto Brasil-Bolívia. Desta forma, encontra-se próximo dos grandes centros urbanos e regionais, como São Paulo, Campinas e Ribeirão Preto.

Esta localização compõe sua relevante base industrial composta por indústrias de bens de consumo (automobilística, de eletrodomésticos, entre outros) e colabora para o escoamento de sua produção primária, que o faz também relevante na produção de cana-de-açúcar, laranja, além de atividades ligadas à pecuária. Embora a maior parte do emprego agrícola esteja sediada em unidades produtivas de pequena produção, estas só ocupam 6,54% da área agrícola (Klintowitz, 2010).

Esta localização também é acompanhada pelos serviços, com a instalação em "shoppings centers" próximos às rodovias em várias cidades do interior paulista, que, no caso de São Carlos, por exemplo, localiza-se próximo de loteamentos fechados.

Um dos diferenciais de São Carlos é a sua posição geopolítica e científica, visto como um centro tecnológico e de produção intelectual e, até por isso é um dos municípios que faz parte do Programa de Implantação de Parques Tecnológicos, estimulado pelo Estado e pelo CNPq, dentre outros parceiros. Isto porque possui importantes centros de pesquisa e ensino, tais como a Universidade de São Paulo (desde 1952) e a Universidade Federal de São Carlos (desde 1968).

Em termos territoriais, já se percebem alterações vividas a partir da reorganização industrial no Estado e as novas formas de urbanização. "Shoppings centers" nos eixos rodoviários, substituindo antigas zonas industriais da cidade; surgimento de novas plantas industriais criados com incentivos fiscais e gerando atração de empregos; intensificação dos condomínios residenciais e loteamentos fechados pressionando por expansão e dispersão urbana[25]; acompanhados também da manutenção da disseminação do padrão condominial para empreendimentos de habitação social em áreas periféricas que, no caso do interior paulista, receberam fortes incentivos do Estado através da implantação de conjuntos da CDHU[26].

[25] Para compreender a expansão urbana de São Carlos até o final da década de 1970, ver Lima (2008).

[26] Sobre o tema ver Royer, que mostra o saldo de produtividade de conjuntos habitacionais em massa a partir da década de 1990 quando a CDHU passa a receber 1% do ICMS.

MAPA 48 – EVOLUÇÃO ABERTURA DE LOTEAMENTOS NO MUNICÍPIO DE SÃO CARLOS

Fonte: Prefeitura Municipal de São Carlos, visita 2009. Elaboração: Mila Santoro, 2010.

Recente trabalho de elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social de São Carlos mostrou que houve uma grande expansão do número de lotes em loteamentos fechados em São Carlos na década de 1990, e um crescimento não tão grande no período entre 2000-2008. Grande parte deste crescimento deu-se sobre a área norte do

município, onde há áreas preservadas, que no Plano de 2005 foram marcadas como Áreas de Especial Interesse Ambiental (AEI Ambiental). Nesta expansão, a rede viária colaborou consideravelmente.

4.2.2 | O PLANO DIRETOR DE 2005

Logo após a aprovação do Estatuto da Cidade, no primeiro ano da gestão do Prefeito do Partido dos Trabalhadores Newton Lima (2001-2004), iniciou-se um processo de discussão sobre o planejamento do município que iria originar o Plano Diretor de 2005. Atualmente este plano está em processo de revisão, com previsão de término para o final de 2011.

Nas discussões do plano, os debates sobre o destino das áreas rurais foram muito intensos. Entrevistas com responsáveis pela elaboração do diretor mostram que houve grande dificuldade na demarcação das áreas passíveis de cobrança da Outorga Onerosa de Alteração de Uso, principalmente considerando a diversidade de atores envolvidos e usos pretendidos na urbanização dessa região, dentre eles a criação de um Parque Tecnológico, empreendedores de loteamentos, monocultores agrícolas, entre outros[27].

Na região Norte, o acordado foi que os condomínios do grupo Damha que já estavam em processo de aprovação – os residenciais Damha 1 e 2 e Village 1 e 2[28] –, todos condomínios fechados de alto padrão, ficariam enquadrados na Macrozona Urbana, em Zona de Ocupação Condicionada no Plano Diretor de 2005, portanto passíveis de cobrança de IPTU. A partir destes a expansão urbana só poderia ocorrer com o instrumento da Outorga Onerosa de Alteração de Uso[29]. A ideia de utilizar este instrumento é atribuída à assessoria do Instituto Pólis ao plano e, considerando os fortes debates, foi feito um seminário específico sobre o tema (áreas rurais e OOAU) no processo de elaboração do plano.

Segundo Martucci:

> "(...) o milagre do entendimento da necessidade de pagar outorga foi que o crescimento da cidade estava apontando para suas propriedades [refere-se aqui às propriedades do grupo Damha] e havia muitos empreendedores pequenos que não tinham fôlego para pagar outorga, mas poderiam competir com os grandes empreendimentos, enquanto o Damha gastava muito dinheiro para completar o empreendimento, os demais faziam o empreendimento sem desembolsar um valor de outorga".

Este entendimento, por um lado, é consideravelmente perigoso para a interpretação da OOAU como instrumento que trata os proprietários de forma equânime, por outro, possibilita a utilização do instrumento com finalidades urbanísticas, para desenvolver outras regiões da cidade, como as áreas mais centrais já infraestruturadas, e também para estimular aos pequenos e médios empreendedores a participarem do

---

[27] Em especial, agradeco aos arquitetos urbanistas Ricardo Martucci, Laila Mourad, Gisela Leonelli e Raquel Rolnik, as últimas eram do Instituto Pólis e trabalharam na elaboração do plano diretor de São Carlos, por cederem material e conhecimento sobre a cidade de São Carlos-SP.

[28] Além destes, o grupo Damha tem outros terrenos na região que ficaram na Zona 4, em especial, destaca-se o Projeto Monjolinho, propriedade de José Monteiro conhecida como Fazenda Salto que já tem planejada uma expansão.

[29] Entrevistas com Ricardo Martucci, então Secretário de Planejamento de São Carlos, feitas em 2007 e 2010 à Pesquisa "Urbanização e preços da terra em municípios do Estado de São Paulo" às pesquisadores Eulália Portela Negrellos e Patricia Cobra.

desenvolvimento urbano. Nessa direção, críticas podem ser feitas também pela distorção do instrumento, cujo objetivo não é urbanístico e sim recuperar a valorização da terra[30].

De qualquer forma, independente do instrumento da OOAU, é importante afirmar que em relação a novos loteamentos, o Plano Diretor de 2005 trouxe inovações, incluindo em seu conteúdo uma legislação que era menos permissiva que a de parcelamento do solo anterior. Estabeleceu, por exemplo, que os empreendimentos não podem ser aprovados de forma descontínua por conta da necessária articulação com infraestruturas existentes, em especial, a viária. O Plano também mudou a lei do perímetro urbano, cuja nova descrição foi parte integrante deste.

4.2.3 | A OUTORGA ONEROSA DE ALTERAÇÃO DE USO EM SÃO CARLOS

A cidade de São Carlos instituiu e regulamentou o instrumento de Outorga Onerosa de Alteração de Uso através da lei de seu plano diretor (Lei Municipal nº 13.691, de 25 de novembro de 2005) e de uma lei específica (Lei nº 14.059 de 16 de abril de 2007).

O instrumento de OOAU foi proposto com o objetivo de "coibir a especulação imobiliária em zonas pertencentes ao meio rural, mas contíguas à macrozona urbana, buscando controlar os processos de expansão aleatória das fronteiras urbanas e rurais, valorizando a ocupação de glebas urbanas vazias" (Silva & Peres, 2009). Além desse objetivo principal, a OOAU tinha como objetivo obter recursos (ou imóveis) vinculados à realização de obras de interesse social que visem a qualificação urbanística e a melhoria dos espaços públicos e equilibrar a ocupação do solo urbano, otimizando a utilização de infraestrutura existente.

Segundo a lei que regulamenta o instrumento no município, a Outorga Onerosa de Alteração de Uso do Solo pode ser aplicada nas propriedades localizadas na Zona 4 – Regulação e Ocupação Controlada e Zona 5 – Proteção e Ocupação Restrita (vide mapa, zonas demarcadas nas cores amarela e azul). Cabe ressaltar que os Empreendimentos de Habitação de Interesse Social localizados nessas zonas são passiveis de isenção do pagamento da OOAU.

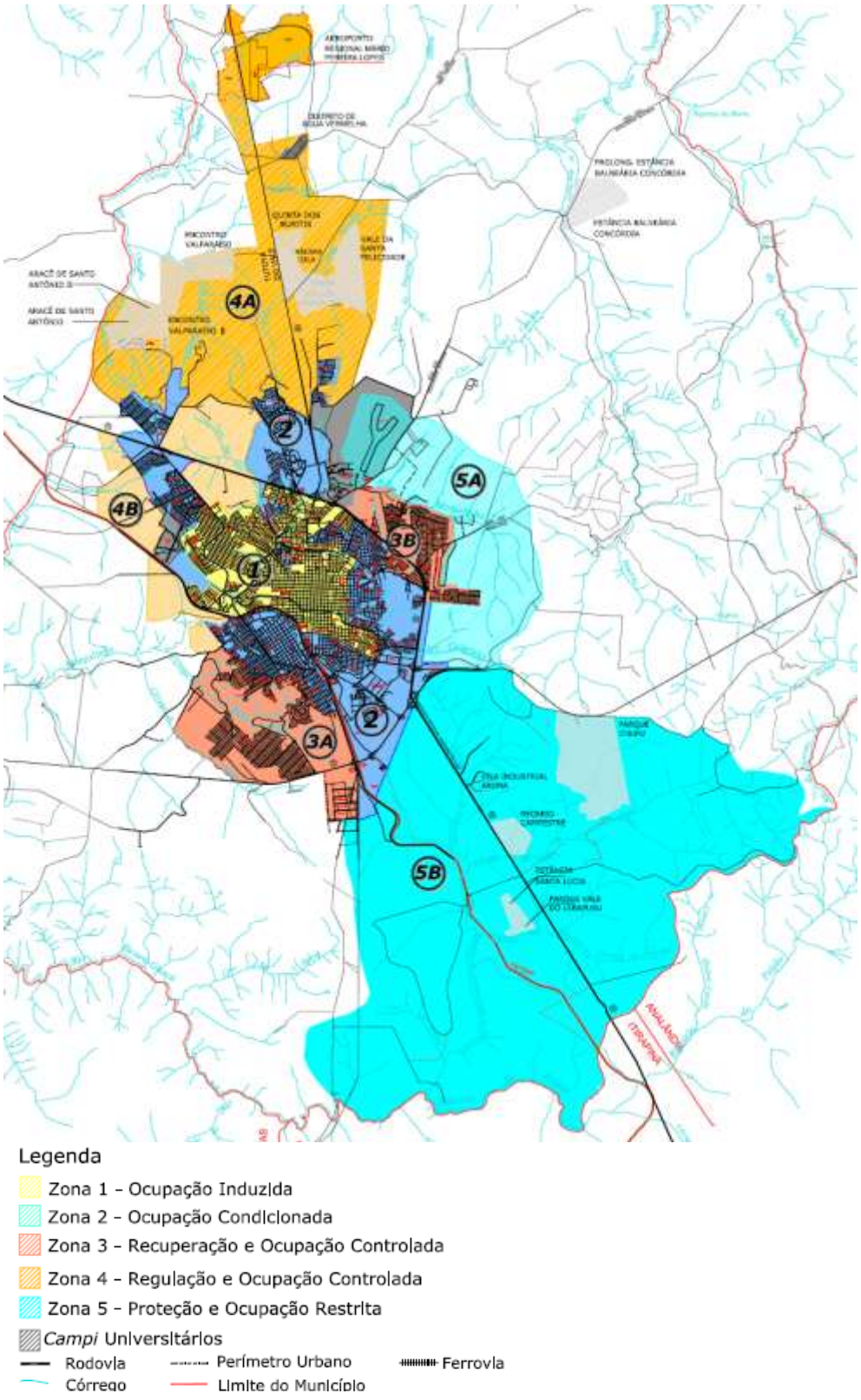
Segundo o plano:

> "Art. 37. A Zona de Regulação e Ocupação Controlada – Zona 4 é composta pelas Zonas 4A e 4B que apresentam como característica em comum o fato de estarem localizadas em áreas com fortes tendências para a expansão urbana, apresentando usos diversificados que se configuram como transição entre o meio rural e o meio urbano.
> (...) Art.43. A Zona de Proteção e Ocupação Restrita é composta pelas Zonas 5A e 5B caracterizadas por serem áreas de proteção e recuperação dos mananciais, de nascentes do Córrego do Gregório e parte da APA – Área de Proteção Ambiental do Corubmataí" (Plano Diretor de São Carlos, Lei Municipal nº 13.691/2005).

Além da demarcação da utilização do instrumento sobre essas zonas, o plano diretor determina alterações na lei de parcelamento do solo que, dentre outras, prevê que as áreas reservadas para uso institucional ou de áreas verdes pudessem ser compensadas em outro local ou em doação em dinheiro ao Fundo Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano; que parcelamentos não habitacionais deveriam fazer Estudo de Impacto de Vizinhança; e que parcelamentos em zonas rurais seriam permitidos através do instrumento de Outorga Onerosa de Alteração do Uso do Solo.

[30] Críticas nesta direção são feitas para a Outorga Onerosa do Direito de Construir nos casos em que o coeficiente básico não é o mesmo para todos os proprietários de terra (Rabello, 2008).

MAPA 49 – MACROZONAS DO PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE SÃO CARLOS – 2005



Fonte: Plano Diretor do município de São Carlos, 2005.

A lei específica da OOAU determina que, para iniciar o processo de aprovação do parcelamento, inicialmente deve-se aprovar a transformação da propriedade rural em uma gleba para fins urbanos. Para a aprovação dos parcelamentos com aplicação da

OOAU, deve ser apresentado à Prefeitura Municipal um Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV)[31]. Após a realização do EIV, a utilização do instrumento deve ser aprovada pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano de São Carlos através dos pareceres da Câmara Técnica de Parcelamento do Solo e da Câmara Técnica de Legislação Urbana. Com os pareceres favoráveis à alteração, o instrumento deve estar averbado na matrícula do imóvel e a Prefeitura Municipal deve realizar a cobrança da contrapartida do empreendedor. O pagamento integral da contrapartida deve ser realizado antes da aprovação definitiva do empreendimento; somente após o pagamento da contrapartida será emitido um decreto que altera o zoneamento do terreno.

A contrapartida que o empreendedor deve pagar ao poder público correspondente a 5% (cinco por cento) do valor de mercado do imóvel antes de ser parcelado, ou seja, de área ainda rural. Esse valor é determinado por um laudo da Comissão de Avaliação de Bens Imóveis da Prefeitura Municipal de São Carlos baseado Planta Genérica de Valores que corresponde a 70% (setenta por cento) do valor de mercado do imóvel. De acordo com Ricardo Martucci e Alberto Engelbrecht[32] explicam que o critério utilizado para estabelecer o valor de mercado do imóvel é o valor das áreas mais próximas e semelhantes do empreendimento na Planta Genérica de Valores (PGV). Segundo Daniel Mazziero[33], Diretor do Departamento de Planejamento Territorial, a Comissão deve realizar também uma pesquisa junto às imobiliárias da cidade para confirmar o valor obtido com a Planta Genérica de Valores do ano. Esse procedimento não está na lei específica, foi um mecanismo criado pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano para ter uma "avaliação com valor de mercado"[34].

Segundo Ricardo Martucci, no processo de votação na Câmara de Vereadores, o valor previsto para ser 25% do valor do terreno parcelado não foi aceito pelos empresários que conseguiram, na discussão, baixar para 15%, depois 10% e finalmente para 5% do valor do terreno. Por um lado, a resistência à retirada de artigos do Plano foi vencida, no entanto, o valor final mostra-se muito baixo, como desenvolveremos mais para frente.

Os recursos obtidos através da aplicação da OOAU devem ser destinados ao Fundo Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano[35] e a definição da forma de aplicação do recurso cabe ao Conselho Municipal Habitação e Desenvolvimento Urbano de São Carlos[36].

---

[31] O EIV tem como objetivo prever os principais impactos do empreendimento durante as fases do projeto, contemplando propostas para adoção de medidas mitigadoras frente aos impactos identificados. Esse estudo deve ser aprovado previamente pela Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano e pela Companhia de Tecnologia em Saneamento Ambiental (CETESB) do Estado de São Paulo.

[32] Informação coletada da ata da reunião do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano do dia 11 de setembro de 2008.

[33] Entrevista realizada em agosto de 2009 como parte da pesquisa "Urbanização e preços da terra nas franjas urbanas em três municípios no Estado de São Paulo".

[34] Caso a pesquisa junto às imobiliárias não esteja de acordo com o valor estipulado pela Comissão, o beneficiário poderá entrar com um recurso. Esse recurso deverá ser acompanhado de um laudo técnico elaborado por um profissional habilitado no Conselho Regional de Engenharia, Agricultura e Agronomia do Estado de São Paulo (CREA/SP).

[35] Segundo a lei do plano diretor, os recursos do fundo podem ser utilizados para a aquisição de áreas infraestruturadas destinadas a empreendimentos habitacionais de interesse social (EHIS); projeto e execução de equipamentos de esporte, cultura e lazer ou geração de trabalho e renda e a consolidação, conservação e proteção das áreas dos Córrego do Monjolinho, Córrego do Gregório ou Ribeirão do Feijão.

[36] O plano diretor determina, entre suas atribuições, que o Conselho deve monitorar a gestão do plano diretor, elaborar propostas, examinar e emitir pareceres nos temas afetos à política urbana ou quando solicitado, e supervisionar a aplicação dos instrumentos determinados na lei do plano.

Apesar das dificuldades em definir parâmetros para a aplicação do instrumento e em aprovar a lei específica de OOAU, o município de São Carlos aplicou duas vezes o instrumento. Desde 2007, ano de promulgação da lei especifica, foram aprovados os empreendimentos Parque Eco-Tecnológico Damha I e II (2008) e Terra Nova São Carlos I e II (2009) com a aplicação do instrumento da OOAU.

Segundo Daniel Mazziero em entrevista realizada em novembro de 2010 para a pesquisa "Urbanização e preços da terra em municípios no Estado de São Paulo", um terceiro processo de aplicação da Outorga Onerosa de Alteração de Uso está em andamento para a abertura de um loteamento nos moldes tradicionais de parcelamento do solo, em área de propriedade de José Monteiro, denominada Fazenda Salto. Trata-se do Projeto Monjolinho, com estudo de viabilidade já desenvolvido pelo escritório Fábrica Urbana, com situação atual de tramitação junto ao Grapohab. Outros processos, ainda, estão em processo de solicitação de diretrizes junto à SMHDU da Prefeitura Municipal.

A | PARQUE ECO-TECNOLÓGICO DAMHA I E II

O empreendimento Parque Eco-Tecnológico Damha I e II encontra-se em processo de construção em um terreno localizado na Zona 4 – Regulação e Ocupação Controlada próximo à Rodovia SP-318 (Eng. Thales de Lorena Peixoto Jr.).

O projeto, apresentado pela Empreendedora ENCALSO Construtores Ltda, possui uma área total de 462.798 m^2 que foi subdividida em lotes para abrigar indústrias e empresas sem risco ou com baixo risco ao meio ambiente[37].

É um dos Parques Tecnológicos implantados com credenciamento junto ao Governo do Estado de São Paulo que afirma já existirem 30 iniciativas para implantação de parques tecnológicos[38].

Para fazer parte do SPTec, programa do governo para a implantação deste tipo de empreendimento, a prefeitura ou a entidade gestora do parque tecnológico deve encaminhar um ofício à Secretaria de Desenvolvimento do Estado de São Paulo solicitando sua inclusão no Sistema Paulista de Parques Tecnológicos. Após a aprovação dos documentos, o credenciamento será efetuado por meio de uma resolução válida por dois anos. Para obter o credenciamento provisório, o interessado (prefeitura ou entidade gestora) deve comprovar a propriedade de uma área de no mínimo 200 mil m², enviar documento manifestando apoio à implantação do parque subscrito por empresas locais, bem como centros de pesquisa e instituições de ensino e pesquisa, além do projeto básico do empreendimento, contendo o esboço do projeto urbanístico e estudos prévios de viabilidade econômica, financeira e técnico-científica (fonte: "site" da SDE-SP). São Carlos já tem um credenciamento provisório.

O grupo Encalso, promotor do empreendimento, é constituído por diversas empresas, e já tem vários empreendimentos como, por exemplo, os residenciais Damha 1 e 2.

[37] Extraído de um documento elaborado por Daniel Mazziero – Diretor do Departamento de Planejamento Territorial, no dia 27 de maio de 2009.

[38]Desse total, 19 estão com credenciamento provisório no SPTec: Araçatuba, Barretos, Botucatu, Campinas (três iniciativas: Polo de Pesquisa e Inovação da Unicamp, CPqD e CTI-TEC), Ilha Solteira, Mackenzie-Tamboré, Piracicaba, Ribeirão Preto, Santo André, Santos, São Carlos (duas iniciativas: ParqTec e EcoTecnológico), São José do Rio Preto, São José dos Campos, São Paulo (duas iniciativas: Jaguaré e Zona Leste) e Sorocaba.

Merece destaque a atuação da Encalso na construção de "shoppings centers" e também na participação na concessão de rodovias no Estado de São Paulo[39].

Este empreendimento vem sendo implementado através de uma parceria público-privada em que o Grupo Encalso deverá construir o parque e concederá ao Estado a área destinada ao Instituto de Inovação de São Carlos e a incubadora de empresas. A parceria envolve o Grupo Encalso, a Prefeitura Municipal de São Carlos, a Embrapa e as universidades USP, UFSCar e UNESP.

O projeto deverá conter um instituto de inovação e pesquisa – uma associação civil de interesse público que congrega 41 empresas de tecnologia e as universidades USP, UNESP e UFSCar –, um centro de negócios, uma incubadora de empresas, um laboratório de ensaios, áreas de apoio e lazer (bancos, correios, academia, lanchonetes, bibliotecas etc), transportadora, brigada de incêndio, creche, berçário e enfermaria, contabilidade, advocacia e patentes, informática e comunicações.

Algumas imagens do projeto estão disponíveis no "site" do empreendimento:

[39] A Encalso Construções é detentora de 60% de participação nas empresas Renovias Concessionária S/A; é uma empresa de administração, construção e reformas de rodovias que ligam a cidade de Campinas às regiões do sul do Estado de Minas Gerais e do Circuito das Águas em São Paulo; é detentora de 21% de participação da Rodosul S/A, pioneira no ramo, é uma concessão rodoviária que opera no estado do Rio Grande do Sul; é detentora de 5% de participação da Concessionária RodoAnel é a empresa responsável pela administração dos 32 quilômetros do trecho oeste do Rodoanel Mário Covas, via que integra as principais rodovias de São Paulo, por onde passam 240 mil veículos por dia.

Fonte: Imagens retiradas em novembro de 2010, do site de disseminação do Projeto do Parque Tecnológico em São Carlos http://www.parqueecotecnologico.com.br/.

O projeto iniciou sua implantação através da abertura de um processo em 2004 junto à prefeitura, mas apenas em 2010 teve a aprovação final do empreendimento. De acordo com Ricardo Martucci a ideia do parque tecnológico já vinha sendo gestada desde 2001 e quando foi aberto o edital dos parques tecnológicos paulistas houve uma intensificação das negociações para a participação neste processo.

A área do terreno é de 462.792m^2 que corresponde a uma parte da antiga Fazenda do Urso, que ainda possui 1.035.996,10m^2 sem projeto, no interior do perímetro da Zona de Urbanização Específica por OOAU. O projeto do parcelamento dividiu a gleba em seis grandes lotes: dois industriais, dois de uso institucional, um de uso comercial e serviços e um para centro esportivo.

O terreno foi adquirido em 2008 pela Encalso Construções Ltda. que, no mesmo ano, entrega o projeto de parcelamento do solo para análise pela prefeitura (Processo Administrativo 2.881/2008), com aprovação final por Decreto Municipal 323 de 31/07/2009 e registro dos lotes de 05/01/2010. O projeto foi feito com financiamento da FINEP e recursos do BNDES para a construção, já em andamento[40]. Em novembro de 2010 apenas a instalação de saneamento básico estava em processo de instalação.

TABELA 10 – CUSTOS DA INFRAESTRUTURA DO EMPREENDIMENTO DESCRITOS NO PROCESSO

Infraestrutura	Custo previsto (R$)
Terraplanagem	260.478,80
Iluminação pública, rede de energia elétrica para conexão domiciliar	223.796,95
Drenagem de águas pluviais	1.031.661,77(*)
Água tratada canalizada	809.203,00
Rede básica de esgoto não tratado no local (**)	511.820,50
Pavimentação	955.360,72
Serviços complementares	53.047,20
TOTAL	4.240.219,82

(*) Ou 163.953,48 (custo indicado à parte).
(**) Bombeamento será realizado para a ETE do Monjolinho.
Fonte: Processo Administrativo junto à Prefeitura de São Carlos. Tabulado por Santoro, Negrelos e Bonduki em artigo enviado à Anpur, novembro 2010.

O processo de aprovação foi analisado pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, uma vez que necessitou de aprovação dos pareceres: da Câmara Técnica de Parcelamento do Solo, a respeito das recomendações para o projeto urbanístico; da Câmara Técnica de Legislação Urbana, a respeito do projeto de lei de Alteração de Uso do Solo e da criação de Zona de Uso Diversificado no imóvel; além da da aprovação, por parte do Conselho, da pertinência do procedimento de permuta da área institucional (a doação de terra à PMSC foi feita em outro terreno onde a Prefeitura fará um Centro Olímpico)[41].

[40] Estes levantamentos foram obtidos através da pesquisa "Urbanização e preços da terra em municípios no Estado de São Paulo e contou com a ajuda de Patricia Cobra, em 2009, e consultoria de Eulalia Portela Negrelos em 2010; além de entrevistas com o técnico Daniel Mazziero.

[41] Sobre a Área Institucional a ser compensada, no dia 29 de janeiro de 2009 a empreendedora e o Município assinaram o termo de doação de uma área de 166.673,81 m^2 à Prefeitura Municipal de São Carlos para a construção do futuro Centro Olímpico de São Carlos. De acordo com esse termo, a empreendedora poderá fazer uso da metade dessa área em eventuais compensações de áreas públicas institucionais referentes ao parcelamento das glebas remanescentes da Fazenda do Urso. Dia 29 de julho de 2009 foi assinado o Termo de Compensação de Obrigação de Reserva de Área Institucional. Nessa minuta

Após a aprovação do Conselho e a apresentação do anteprojeto em conformidade com as diretrizes de parcelamento do solo emitidas pela Prefeitura, foi a provada uma lei atribuindo o zoneamento de Zona de Uso Diversificado no imóvel[42]. O objetivo desta, segundo Daniel Mazziero, era permitir no empreendimento apenas a possibilidade de usos industriais sem risco ou com baixo risco ao meio ambiente, além de empresas com boa base tecnológica e com baixo impacto no meio ambiente.

Em seguida a Encalso Construtores Ltda. apresentou um Estudo de Impacto Ambiental, aprovado previamente pela Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano e pela Companhia de Tecnologia em Saneamento Ambiental (CETESB) do Estado de São Paulo. A licença de instalação do loteamento foi emitida no dia 06 de maio de 2009.

TABELA 11 – QUADRO DE ÁREAS DO LOTEAMENTO

Usos	Área (m^2)	%
Área total dos lotes	347.787,50	75,15
Sistema viário	56.504,00	12,21
Área Institucional	12.221,50	2,64
Sistema de Lazer Público	46.285,00	10,00
TOTAL	462.792,00	100

Fonte: Processo Administrativo junto à Prefeitura de São Carlos. Tabulação própria, 2010.

Os cálculos feitos pela Comissão de Valorização colocam R$ 19,26/m^2 como valor do metro quadrado base para cobrança da OOAU, portanto, 5% do valor total da propriedade urbanizada foram determinados como R$ 447.988,46, parcelados em seis prestações. Como determina a Lei Municipal nº 14.059 de 16 de abril de 2007, o valor da contrapartida será destinado ao Fundo Municipal de Habitação e desenvolvimento Urbano.

É interessante observar que o valor venal deste terreno estava marcado na Planta Genérica de Valores como R$ 13,55m^2 em 2009, ou seja, já era um valor alto considerando que era terra rural.

B | TERRA NOVA SÃO CARLOS I E II

O empreendimento Terra Nova São Carlos I e II, também localizado na Zona 4 – Regulação e Ocupação Controlada (4B), é formado por dois loteamentos destinados a posterior construção de quatro condomínios de casas populares destinados a famílias com renda de cinco a dez salários mínimos. O projeto, apresentado pela Rodobens Negócios Imobiliários, possui duas glebas com áreas de 107.912 m^2 e 536.553 m^2 que abrigarão aproximadamente 1.700 casas térreas e sobrados geminados, previsto para serem entregues em 2011. Após o processo de aprovação do loteamento com aplicação da OOAU, iniciou-se o processo de aprovação dos condomínios que ainda está em andamento[43].

ficou concretizado que dos 83.338,90 m^2 de crédito a favor da empreendedora serão compensados o montante de 24.802,34 m^2 necessário para a aprovação do loteamento no momento da assinatura do Termo de Compensação, restando 58.534,56 m^2 que poderão ser eventualmente compensados na oportunidade da aprovação de outros empreendimentos imobiliários em nome da ENCALSO ou de empresa pertencente ao mesmo grupo econômico.

[42] Lei Municipal no 14.797, de novembro de 2008.

[43] Até dezembro de 2009 somente um dos quatro condomínios estava aprovado pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano de São Carlos.

O processo inicia-se em setembro de 2006 com a entrega de diretrizes para a Rodobens Negócios Imobiliários. O empreendedor apresentou o projeto de quatro condomínios residenciais horizontais, com 1.800 unidades térreas e geminadas, a serem construídos em duas glebas (antigo sítio Riacho Azul): área de 107.912 m^2 e 536.553 m^2. Sobre elas serão realizados quatro loteamentos intitulados Condomínio Social Terra Nova São Carlos: I com 442 casas; II com 442 casas; III com 446 casas e IV com 418 casas.

Inicialmente foi aprovado o loteamento pela prefeitura e Grapohab em setembro de 2007 e os primeiros condomínios, o I e II, equivalentes às duas glebas de propriedade da Rodobens Negócios Imobiliários. Após esse processo deverão ser aprovados individualmente os condomínios, dois em cada loteamento.

Os loteamentos aprovados apresentam a seguinte composição de áreas:

TABELA 12 – QUADRO DE ÁREAS DO LOTEAMENTO TERRA NOVA SÃO CARLOS I

Usos	Área (m^2)	%
Área total dos lotes	96.542,36	89,46
Sistema viário	9.812,00	9,10
Compensação de áreas (não contam na área total)	17.866,00	0
Sistema de Lazer Público	1.558,00	1,44
Total	107.912,36	100

Fonte: Processo Administrativo junto à Prefeitura de São Carlos. Tabulação própria, 2010.

TABELA 13 – QUADRO DE ÁREAS DO LOTEAMENTO TERRA NOVA SÃO CARLOS II

Usos	Área (m^2)	%
Área total dos lotes	304.778,52	56,80
Sistema viário	29.516,47	5,50
Área institucional	60.790,00	11,33
Áreas verdes	121.792,77	22,70
Reserva legal	19.674,60	3,67
TOTAL	536.552,36	100%

Fonte: Processo Administrativo junto à Prefeitura de São Carlos. Tabulação própria, 2010.

Segundo o processo da Prefeitura, a Rodobens Negócios Imobiliários apresentou um:

> "amplo estudo de viabilidade da implementação dos loteamentos e, posteriormente dos condomínios residenciais unifamiliares, contendo uma habitação por lote, apenas com a adoção de medidas mitigatórias e de correção daqueles impactos considerados negativos, destacando a implementação de um programa de controle ambiental de obras, a implementação das medidas de gerenciamento das condições de tráfego, a criação de áreas de parada de ônibus, bem como o aumento da periodicidade da linha de transporte público, entre outras medidas" (Fonte: PMSC, 2009).

Os loteamentos foram também aprovados pela CETESB e DEPRN, sendo dispensada a apresentação de estudos ambientais específicos como o RAP e o EIA/RIMA.

Foi seguido um processo parecido com o do Parque Eco-Tecnológico Damha e em julho de 2007 foi firmado o termo de alteração de uso do solo[44] que determina que a área

[44] Termo de Compromisso de Alteração do Uso do Solo n. 21/07 de 04 de julho de 2007 que altera o uso do solo do imóvel matriculado 117.020 e 117.021 com inscrições: 10.461.001.001 e 10.461.002.001. Alteração de uso de solo, conforme processo administrativo nº 7.622/2007.

destina-se exclusivamente para fins residenciais unifamiliares. Como contrapartida pelos dois primeiros loteamentos foi pago R$ 660.000,00.

Em fevereiro de 2008 foi firmado um termo de caução das obras de infraestrutura que afirmava que os custos totalizaram R$ 3.164.918,41.

TABELA 14 – CUSTOS DA INFRAESTRUTURA DO EMPREENDIMENTO DESCRITOS NO PROCESSO

Infraestrutura	Custo previsto (R$)
Asfalto externo	461.815,75
Guias e sargetas	129.850,00
Limpeza da área e terraplanagem	80.463,06
Rede de água, esgoto e drenagem de águas pluviais	570.917,31
Rede elétrica e iluminação pública	150.000,00
Calçada externa	162.672,30
Travessia	200.000,00
Interligação de reservatório	59.200,00
Poço	1.300.000,00
Arborização pública	50.000,00
TOTAL	3.164.918,42

Fonte: Processo Administrativo junto à Prefeitura de São Carlos. Tabulação própria.

Ao invés de caucionar os lotes, a empresa negociou com a prefeitura outra forma de garantia. Inicialmente, deu como garantia da execução das obras citadas três cartas de fiança bancária, sendo a primeira no valor de R$ 1.164.918,41, e a segunda e a terceira ambas no valor de R$ 1.000.000,00, com prazos de validade de 12, 24, 36 meses respectivamente, contando a partir da data de registro das mesmas. Entretanto, antes da assinatura do termo, a Rodobens solicitou o cancelamento das cartas de fiança bancária e assinou um novo Termo de Caução[45] sendo o compromisso de execução das obras através do depósito de um cheque na conta da tesouraria da prefeitura. Após a entrega das obras o dinheiro será devolvido, corrigido segundo os índices vigentes.

Em abril de 2008 foi aprovado o Decreto 195, que aprova os loteamentos Terra Nova São Carlos I e II[46].

Em 2009, os Condomínios Social Terra Nova São Carlos I e IV estavam em processo de aprovação e a Rodobens havia realizado algumas modificações no projeto original aumentando o número de unidades e diminuindo o tamanho das casas, segundo ela devido à crise econômica.

Atualmente três dos condomínios estão aprovados, o primeiro deles já está implantado, outro em implantação e outro aguardando o início das obras. Os loteamentos III e IV mudaram de nome para Condomínio Residencial Moradas São Carlos I e II, com unidades de dois dormitórios com 40,47 m² e 40,91m², já adaptadas aos padrões do Programa Minha Casa Minha Vida, lançado em fevereiro de 2009.

[45] O termo de Caução tem data de 28 de abril de 2008.

[46] Dia 30 de março de 2009, a Rodobens solicitou a vistoria das obras de infraestrutura para o recebimento parcial do valor depositado e o novo depósito do valor complementar da obra por outra empresa garantidora do Grupo Rodobens. Entretanto, esse pedido foi negado pois, após vistoria técnica, foi detectado um erro na confecção das bocas de lobo, segundo laudo do dia 07 de agosto de 2009.

Fonte: Imagens retiradas em setembro e novembro de 2010, do site de disseminação do projeto http://www.rodobens-rni.com.br/Empreendimentos/obra-terra-nova-sao-carlos.aspx.

4.2.4 | CONTRAPARTIDAS OBTIDAS

Os loteamentos Terra Nova São Carlos I e II pagaram como contrapartida para o município R$ 660.000,00 e o Parque Eco-Tecnológico Damha R$ 447.988,46, totalizando R$ 1.107.988,46. Esse valor corresponde a aproximadamente 0,27% do total de receitas orçamentárias de 2009 (Lei Municipal nº 4.832/2009), no entanto, equivale aos recursos gastos com um programa de moradia solidária (Mutirão São Carlos VIII) e a produção de unidades habitacionais novas (Monte Carlo). Ou seja, poderia ser revertido em projetos urbanos habitacionais que dessem conta dos déficits e atendessem aos que não têm condições de comprar sua moradia no mercado formal.

As contrapartidas representam a recuperação da valorização da terra na mudança do uso rural para o urbano e o montante recuperado foi destinado ao Fundo Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano. Segundo Daniel Mazziero[47], os recursos do fundo ainda não foram utilizados em nenhum projeto desenvolvido pela secretaria.

[47] Entrevista realizada em agosto de 2009 como parte da pesquisa "Urbanização e preços da terra nas franjas urbanas em três municípios no Estado de São Paulo".

4.2.5 | CONSIDERAÇÕES SOBRE A EXPERIÊNCIA DE SÃO CARLOS E SOBRE A POSSIBILIDADE DE UTILIZAÇÃO DO INSTRUMENTO NO PAÍS

Os estudos realizados sobre os municípios do Estado de São Paulo mostraram que há ainda pouquíssima disseminação sobre as possibilidades de utilização do instrumento da Outorga Onerosa de Alteração de Uso, embora ela já esteja aparecendo nos planos diretores, muito em função do reconhecimento de áreas de urbanização ou de necessidade de controle urbano; moldadas em propostas já em andamento, ainda que tímidas e pouco expressivas em termos de recursos, a exemplo de São Carlos. Há que se construir, também, interpretações jurídicas que trabalhem as polêmicas ainda no campo do debate a respeito da utilização deste instrumento, de forma a subsidiar uma utilização menos precária do instrumento.

A investigação desta experiência de aplicação de Outorga Onerosa de Alteração de Uso é relevante face à necessidade de enfrentar as possibilidades levantadas de novos instrumentos de recuperação de valorização da terra diferentes dos tidos como mais tradicionais, tais como o IPTU, que enfrentem a valorização da terra obtida na mudança de uso do solo rural para urbano, especialmente sobre áreas tidas como de transição rural-urbana que geralmente incorporam a expectativa desta valorização uma vez que são os terrenos mais próximos da mancha urbana, possivelmente os próximos a serem urbanizados em um processo de contiguidade.

Admite-se que, uma vez que há um consenso sobre a necessidade de que a cidade cresça em extensão física – e que o Plano Diretor possibilita esta mudança de uso a partir de seu Macrozoneamento –, esta deva ser planejada de forma a que não se mostre mais um processo em que a possibilidade de urbanizar esteja a serviço apenas dos interesses individuais e que seu resultado seja de má qualidade, desinfraestruturado, que venha a demandar mais gastos públicos para transformá-lo em um espaço de qualidade urbana.

Neste momento da tese, então, o foco está no problema "como" planejar as áreas de expansão urbana sem questionar se é necessária esta expansão. Admite que o crescimento de nossas cidades tem acontecido sobre áreas de transição rural-urbanas e tende a continuar acontecendo face às dinâmicas do mercado imobiliário.

A experiência de São Carlos aponta para a possibilidade da OOAU ser concebida como parte de um conjunto de instrumentos que trabalhem para a promoção da urbanização de forma preventiva, induzida pelo poder público, colaborando para distribuir entre ele (representando o interesse coletivo) e proprietários de terra a valorização obtida neste processo.

SOBRE A RECUPERAÇÃO DA VALORIZAÇÃO DA TERRA

A concepção da OOAU deriva de uma construção histórica em torno do instrumento do Solo Criado nos anos 1970, discutido em uma série de seminários promovidos pelo Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal-CEPAM, cuja discussão mais documentada data de 1976, quando da redação da Carta de Embu, assinada por grandes juristas e urbanistas brasileiros. Permeava esta discussão a necessidade de adequar a ocupação urbana à infraestrutura disponível; a possibilidade de obter recursos a partir do próprio desenvolvimento urbano, ampliando o poder de investimento público em infraestrutura, preservação do patrimônio histórico e do meio ambiente; e a recuperação para o poder público da valorização fundiária criada com os processos de urbanização (Fundação Prefeito Faria Lima/CEPAM, 1976).

Da forma como foi proposto pela Carta de Embu, o Solo Criado poderia ser aplicado a partir de um coeficiente de aproveitamento único válido para todo o espaco urbano, aplicável de forma articulada com as normas municipais de zoneamento. Como contrapartida a ser exigida pela "criação de solo", recomendava-se a exigência de terrenos ou, alternativamente, o seu equivalente econômico (Dornelas, 2004, p. 17).

Está na essência do que o Estatuto da Cidade batizou de Outorga Onerosa do Direito de Construir-OODC o objetivo de recuperar a valorização da terra promovida pelos processos de urbanização, no entanto, o foco eram processos de verticalização vividos nas grandes metrópoles brasileiras (Cymbalista & Santoro, 2006; Furtado et al., 2006).

A Outorga Onerosa de Alteração de Uso, por sua vez, deveria recuperar a valorização obtida com a mudança de uso do solo. Neste contexto insere-se um dos questionamentos à sua utilização para a mudança de uso, que suscitou análises jurídicas.

Alteração de uso do solo que promova a valorização da terra, juridicamente, pode ser interpretada como mudança de um uso menos rentável para mais, em processos como mudança de uso habitacional para comercial ou serviços, entre outros. Há compreensão, por parte de alguns operadores do direito, que a mudança de uso rural para urbano significaria uma alteração de classe ou classificação de solo e não de uso (Negrelos, 2010).

Certamente, talvez um nome menos questionável e mais apropriado para o instrumento no caso de sua utilização seria Outorga Onerosa do Direito de Urbanizar-OODU, ou do Direito de Parcelar, fazendo um paralelo com o Direito de Construir já bem disseminado no âmbito acadêmico e pouco questionado em termos jurídicos.

COBRAR SOBRE QUAIS BASES

Neste caso, qual seria a base ou referência básica sobre a qual seria cobrada a outorga. O que seria o equivalente do "coeficiente básico" para a Outorga Onerosa do Direito de Construir, na suposta OODU este equivaleria ao valor do uso quando a terra era rural e não continha a expectativa de poder ser urbanizada.

Sabe-se que a mudança de uso do solo rural para urbano é lenta possui, no mínimo, algumas etapas, que influenciam os preços e paulatinamente incorporam valorizações:

1. momento em que a terra é rural, com uso rural, mas por estar localizada próxima ao urbano já apresenta preços contaminados pela possibilidade de mudança de uso (expectativas);
2. momento em que a terra é delimitada como urbana, através da mudança de perímetro urbano, mas ainda pode ter usos rurais, e por isso sobre ela é cobrado imposto territorial rural (ITR);
3. momento em que a terra está dentro do perímetro urbano e inicia-se a aprovação do loteamento, cancelando a cobrança de ITR e iniciando a cobrança de IPTU, a terra ainda está nua;
4. momento em que a terra efetivamente é parcelada em lotes, passando a ser comercializada em m^2, momento que pode ser dividido nas suas diferentes etapas de implementação de infraestrutura;
5. momento em que iniciam-se a construção de habitações nos lotes, mas os lotes vazios ainda estão sendo comercializados.

A proposta feita acima significaria que o valor referência sobre o qual será analisada a valorização seria o uso rural no primeiro momento descrito acima, antes mesmo da

gleba fazer parte da Macrozona onde é permitido o parcelamento urbano sobre áreas rurais. Em síntese, o terreno não parcelável. Esta parametrização é importante, pois o valor do imóvel quando já está em área de expansão urbana, mesmo que ainda não tenha sofrido o parcelamento, contém a expectativa de poder urbanizar, portanto, cobrar a partir do valor aferido neste momento possivelmente já teria dado de presente ao proprietário do terreno parte da valorização da terra nesta mudança.

Assim, o valor referência sobre o qual seria cobrada a valorização seria obtido a partir do que se pode urbanizar nesta gleba, proporcionalmente ao que efetivamente se deu no parcelamento aprovado (num paralelo com a OODC, seria o coeficiente máximo).

A literatura sobre a valorização da terra na mudança de uso do solo rural para urbano mostra que pode chegar a 8 vezes o valor inicial (Borrero, 2002), ou até mesmo, 10 vezes, como observado no estudo de caso de Catanduva. Ou seja, um percentual muito diferente do que foi cobrado em São Carlos.

Sônia Rabello de Castro possui um argumento fundante na direção de que a base da cobrança deve ser igual para todas as propriedades onde será utilizado o instrumento. A autora afirma que há que se fazer uma distribuição *equânime* dos ônus e dos benefícios decorrentes das ações do poder público (2002, p.233). Ao se referir aos índices construtivos, que aqui poderíamos substituir por parâmetros de urbanização, afirma que o poder público tem atribuído índices diferenciados que afetam o valor da propriedade urbana. Este discurso sustenta a argumentação de que o coeficiente básico atribuído a uma propriedade deveria ser igual para todas as propriedades, de forma a evitar o questionamento de que não se está cobrando de forma equânime, portanto, passível de questionamento da própria cobrança. Segundo a autora:

> "A distribuição de índices, na cidade, é um fator que advém (ou deveria advir) de estudos técnicos, submetidos a uma decisão política. Fato é que são distribuídos, pela cidade, índices urbanísticos diferenciados que, ao fim e ao cabo, afetam, profundamente, o valor da propriedade urbana. E esta situação vem se acentuando, nas nossas cidades, sobretudo nos últimos cinquenta anos, especialmente motivadas pelas novas tecnologias construtivas que vêm permitindo e facilitando a verticalização das contruções; elas potencializam, num mesmo solo, sua geométrica utilização. A par dos custos ambientais e de infraestrutura causados pela verticalização, que a cidade absorve para si, a construção vertical, quanto mais é permitida pela legislação, mais potencializa, em geral, o valor do lote. E por que ela é permitida para alguns e reduzida para outros, gerando desigualdade nos benefícios da urbanização? Embora as características próprias do imóvel possam, eventualmente, justificar estas diferentes atribuições de índices, via de regra, a distribuição do adensamento vertical é mais ou menos histórica, gerada pela forma de ocupação do território, ou até mesmo aleatória; por isto mesmo, ela pode ser bem pouco equânime no que conserne aos valores da apropriação privada da valorização decorrente da distribuição desigual de índices construtivos pela cidade" (Castro, 2002, p.233).

Reforçando que o Estatuto da Cidade não permite esta *injusta* (porque não equânime) distribuição dos benefícios decorrentes dos índices urbanísticos, é preciso estabelecer um padrão básico e a partir dele, diferenciar com moderação a diferença de valor que foi acrescida pelo uso de outros índices (Castro, 2002, p.234).

COBRANÇA SOBRE A VALORIZAÇÃO OBTIDA DE FORMA INDEVIDA

Dentre as dificuldades de se medir a valorização da terra rural para urbana com o objetivo de outorgar sobre esta valorização enfrenta as diferentes variáveis que influenciam preços rurais e urbanos; os diferenciais de localização, região, etc.; e principalmente, a necessidade de isolar as rentabilidades "lícitas" do próprio

empreendimento imobiliário – que podem ser geradas por seus diferenciais, por externalidades positivas da localização, pela inovação do produto imobiliário, entre outras – e as "ilícitas" ou indevidas, que representam uma apropriação privada obtida a partir de decisões públicas e que não envolveram "trabalho" por parte do proprietário.

É sobre o "enriquecimento sem causa" que o instrumento deve ser aplicado, na lógica jurídica que segue a concepção destes instrumentos. E Sônia Rabello de Castro cita o Código Civil de 2003 para explicar que, além do Estatuto da Cidade, está vedado o enriquecimento sem causa (Castro, 2002).

> "Art.884. Aquele que, sem justa causa, se enriquecer à custa de outrem, será obrigado a restituir o indevidamente auferido, feita a atualização dos valores monetários" (Código Civil, 2003).

Assim como argumentam Levy et al. (2005), argumenta Sônia Rabello de Castro na direção de que recuperar a valorização obtida a partir de processos de urbanização não é uma opção dos municípios, é um dever:

> "Neste sentido, toda vez que a legislação urbanística, por interesse do planejamento, deseho ou funcionalidade urbana, previr formas e índices de uso do solo diferenciados por zonas e entre particulares, seja por intensidades de uso vertical, seja por funções de uso diferenciadas, e que tenham por consequência uma distribuição não equânime na valorização dos terrenos, com diferentes ônus e benefícios entre eles, é dever do poder público valer-se de instrumentos colocados à sua disposição para restabelecer o equilíbrio urbanístico de seus preços e, por consequência, a justiça social na cidade, enquanto território de todos os cidadãos" (Castro, 2010, p.254).

Inclusive porque na grande maioria das vezes, o poder público é o "mecenas" da valorização dos terrenos rurais (Castro, 2010, p.255), através da incorporação ao perímetro urbano, da acessibilidade viária, da infraestruturação e, quando já urbano, da atribuição de seus parâmetros de uso e ocupação do solo. Nesta valorização, o regramento sobre o urbano é balizador do aproveitamento do solo, portanto, da apropriação do valor em preço. Se o Plano Diretor ou um zoneamento pode afetar preços da terra, pode promover (ou não) a valorização de um terreno a partir de seus parâmetros de uso e ocupação, é também seu dever recuperá-la. Cabendo inclusive questionamento judicial (Levi et al., 2005, p.21).

E como dever de cobrar pela valorização, esta cobrança tem uma natureza compensatória, como argumentam Almeida & Saule Jr. (2010, p.266) ao citarem parecer do Distrito Federal com objetivo de uniformizar o entendimento sobre os dois instrumentos, a OODC e OOAU, no caso denominadas como ODIR e ONALT:

> "Em outro giro, a ODIR e a ONALT também têm como escopo realizar a justa distribuição dos benefícios e encargos do processo de urbanização. Conforme assinalado , o que antes era atribuído gratuitamente, passou a ser oneroso, mediante a exigência de uma contraprestação pelo acréscimo de potencial construtivo (solo criado) e pela alteração de uso. O acréscimo de potencial construtivo, isto é, a criação de solo e a alteração de uso geram uma sobrecarga na infraestrutura urbana. A criação de solo e a alteração de uso implicam o "consumo" de infraestrutura urbana, com a qual o proprietário não colaborou para o financiamento. Por essa razão, a exigência de contrapartida tem como finalidade compensar a coletividade.
> Dessa maneira, a exigência de contrapartida imposta ao beneficiário da outorga do direito de alteração de uso e de potencial construtivo é decorrência necessária do princípio urbanístico da justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização que se encontra positivado no inciso IX do art. 2º do Estatuto da Cidade, o qual pode ser formulado nos seguintes termos : ' (...) As transformações urbanas devem ser financiadas, na medida do possível, pelos seus beneficiários diretos e não pelo conjunto dos cidadãos ou por uns poucos prejudicados. (...)' (...).

> A mais-valia é urbanística porque decorre de uma decisão normativa do poder público: '(...) Para além da valorização gerada pelo processo de urbanização, existe ainda uma valorização que se dá por um movimento intangível do setor público e que se liga à normativa urbanística: todas as decisões legais por iniciativa do poder público com a sanção do poder legislativo nos municípios. (...)'.
> Constata-se que, por um lado se refere ao caráter compensatório das contrapartidas pelo acréscimo de potencial construtivo e pela alteração de uso; enquanto, de outro modo, essas contrapartidas se revestem de uma noção de recuperação de mais-valia urbanística.
> O caráter compensatório e a noção de recuperação de mais-valia urbanística não são conceitos excludentes ou incompatíveis. Muito pelo contrário, são conceitos relacionados e decorrentes do princípio da justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização. O conceito de recuperação de mais-valia urbanística é da própria essência do princípio da justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização e a função compensatória é conseqüência da aplicação desse princípio jurídico" (Parecer: 0039/2008-PROMAI. PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 020.002.445/2007. Interessado: Grupo de Trabalho - Pareceres ONALT e ODIR. Assunto: Estudo Aperf. - Textos Normativos ONALT e ODIR. Diário Oficial do Distrito Federal – Pags. 08,09,10 e 11 - DODF publicado em 11/06/2010.

O parecer deixa claro também o caráter compensatório do instrumento, considerando-o um ônus e não um tributo, rebatendo indiretamente os argumentos utilizados por alguns proprietários que a Outorga Onerosa se tratava de uma nova espécie de tributo.

Considerando a dificuldade de mensurar esta valorização e dissernir qual foi a que promoveu enriquecimento sem causa, o melhor método possivelmente seria chegar a valores obtidos a partir de uma análise caso-a-caso. A lei colombiana parte deste pressuposto e não cria uma porcentagem genérica como a criada em São Carlos, como observado no estudo de caso de Bogotá que compõe esta tese.

E ainda, esta argumentação justifica a outorga cobrada sobre a possibilidade de urbanizar que promoveu o enriquecimento sem causa, indica um outro parâmetro para a cobrança que, para ser mais justa, deve corresponder a totalidade ou a uma parte da valorização da terra. O valor obtido pode ter uma relação com os custos da urbanização, mas não deve estar relacionada diretamente com estes, sob pena de perder a lógica que justifica esta cobrança.

Novamente, a Colômbia, ao desenhar seu instrumento *Participación en Plusvalias* [Participação nas mais-valias] – cuja concepção se assemelha à Outora Onerosa do Direito de Construir –, optou por cobrar entre 30% e 50% da valorização obtida com a mudança de uso ou possibilidade de construir. A ideia por trás deste percentual é que o poder público estaria dividindo com os empreendedores parte da valorização obtida e presenteando aos proprietários uma outra forma, o que decerto estimularia os empreendedores a continuarem desenvolvendo projetos.

Para Henry George, toda mais-valia fundiária é imerecida e deve ser recuperada, na medida que é alheia ao esforço do proprietário e además, dependeu do esforço da coletividade, inclusive as decorridas de investimentos públicos (Furtado, 2005, p.62).

É fácil compreender o raciocínio quando comparado com a Outorga Onerosa do Direito de Construir. Ela não é cobrada sobre quando custou para construir mais, a partir do preço do m^2 quando o terreno já incoporou a possibilidade de construir a um coeficiente máximo, ou seja, já incorporando a valorização.

Neste sentido, seu objetivo seria cobrar contrapartidas pela possibilidade de extensão da urbanização, e não deveria ser cobrada a partir dos custos da extensão das infraestruturas e sim a partir da valorização obtida. Logicamente que se deve buscar, no projeto de expansão urbana, a relação entre os custos e benefícios da urbanização, no

caso, com o objetivo de realmente dividir os dois entre poder públicos e privados. Na experiência colombiana, também, o projeto final da urbanização é balizador sobre o qual será avaliado o preço da terra urbanizada.

Outra parte do aprofundamento envolve estabelecer relações entre os custos e benefícios da urbanização e também endereçar quem está financiando cada custo, pois é frequente não ser computado nos custos os gastos com ampliação de infraestrutura, novos equipamentos e serviços que são demandados ao Estado a partir da ampliação de sua mancha urbana. A lógica do mercado, que busca menores preços para diminuir custos, como já comentado na introdução deste artigo, encontra como boas opções terrenos dispersos sobre áreas rurais, que além de mais baratos, valorizam neste processo os terrenos neste interim cidade consolidada – urbanização dispersa. Mas a dispersão interessa pouco ao Estado, representante dos interesses públicos, que tem que investir consideravelmente para construir boas conecções entre as partes da cidade.

Almeida & Saule Jr. (2010, p.268) atentam para a necessidade de que lei específica trate não apenas da alteração do uso rural para urbano, mas que envolva todas as alterações de uso que comportem impactos sobre a justa distribuição de ônus e benefícios da urbanização e na mais-valia fundiária, a fim de atender ao princípio da isonomia.

FIXAÇÃO DE ÁREAS ONDE SERÁ ADMITIDA A OUTORGA

O Estatuto da Cidade determina que o Plano Diretor deve prever a fixação de áreas onde será admitida a Outorga Onerosa do Direito de Alteração de Uso (art.29).

Como demonstrou esta tese, já há casos em que o Plano Diretor determinou sobre quais áreas se aplica o instrumento, no entanto há uma considerável variação nesta interpretação.

Municípios que determinam uma zona ou macrozona sobre a qual será cobrada a OOAU, algumas vezes ainda possuem áreas rurais ou urbanas ainda não parceladas, áreas estas que já incorporaram a valorização da terra ao serem incluídas em uma zona de ocupação urbana, ainda que seja uma área de expansão, cujos parâmetros de ocupação são urbanos. Por que cobrar sobre algumas propriedades e outras não, considerando que estão sofrendo o mesmo processo de mudança de uso, ainda que em etapas diferentes? Esta é uma ameaça à cobrança equânime, proposta por Castro (2002) como garantia para a ausência de questionamentos sobre *justa* distribuição dos benefícios de se poder urbanizar. É o caso de grande parte dos municípios onde o instrumento foi demarcado, como Araçatuba, Assis, Boituva, Marília, Poá, Porto Feliz, Santa Cruz do Rio Pardo, São Carlos e Tatuí.

Neste sentido, é interessante a proposta de Mogi das Cruzes, que extende a possibilidade de utilização do instrumento em todas as macrozonas da lei, com exceção da que não pode sofrer urbanização, marcando claramente esta restrição e também desenhando com propriedade o objetivo do instrumento.

COBRAR DOS POBRES? ISENÇÕES E USO URBANÍSTICO DO INSTRUMENTO

Há um forte questionamento sobre a utilização do instrumento da Outorga Onerosa do Direito de Construir como instrumento urbanístico, baseado nesta busca da equanimidade. Por trás deste argumento está o questionamento: se há a valorização da terra, por que cobrar de uns e não cobrar de outros. Desta forma estará cometendo uma *injusta* distribuição dos benefícios decorrentes da possibilidade de se urbanizar.

Didaticamente e juridicamente é importante garantir a equanimidade e a justa distribuição, sob pena de questionamentos.

Dos planos diretores analisados, Araçatuba e Porto Feliz isentam Zonas Especiais de Interesse Social da cobrança da outorga. Porto Feliz dá isenção de Outorga para as Áreas Especiais de Interesse Social para implentação de empreendimentos habitacionais de interesse social na Zona 4 e na Zona 5.

Um raciocínio possível de ser feito é que, ao invés de delimitar em leis isenções para determinados casos, seria possível que o plano diretor sinalizasse em lei que o valor que seria cobrado pela aplicação do instrumento seria devolvido, na forma de um subsídio público, nos casos onde haja interesse público. É o caso de onde se quer urbanizar ou o caso das Zonas Especiais de Interesse Social, cuja prioridade deve ser data para a construção de habitação de interesse social.

O caso de Marília, hipoteticamente, parte de uma lógica urbanística no desenho do instrumento. O município criou duas Zonas de Expansão e apenas sobre uma delas será aplicado o instrumento da Outorga Onerosa de Alteração do Solo-OOAU. A lógica parece ser, para Zona de Expansão Urbana Continuada, contígua à mancha urbana, deve-se integrar o novo parcelamento à malha existente, sem cobrança da Outorga. Para a Zona de Expansão Urbana, onde é possível urbanizar, mas idealmente em outra temporalidade, não é cobrada a Outorga.

Aparentemente o objetivo neste caso seria "desestimular" o mercado a produzir urbanização em áreas mais distantes e, na mesma direção, "estimular" a urbanização contígua à mancha urbana.

No entanto, uma análise cuidadosa da proposta levanta a dúvida: não seria para privilegiar os proprietários de terrenos contíguos à mancha urbana? Interessante apontar que condomínios urbanísticos fechados só podem ocorrer na Zona de Expansão Urbana Continuada, onde não há cobrança. E na Zona de Expansão onde se aplica a OOAU, são permitidas chácaras de recreio (lotes mínimos de 2 mil m^2) e Zonas Especiais de Interesse Social-ZEIS! Cobra-se de ZEIS, e não se cobra de condomínios urbanísticos, figura que tradicionalmente é ocupada por loteamentos fechados, geralmente de maior renda.

Este caso remete à relevância que uma cobrança equânime e bem sinalizada em lei segue na direção de colaborar para uma interpretação positiva dos objetos da lei.

E por fim, ainda menos didáticos são os exemplos de utilização do instrumento em casos de regularização fundiária, como em Ourinhos ou Mogi Guaçu. O mesmo argumento acima descrito poderia ser atribuído criticamente à esta utilização: regulariza sua propriedade quem pode pagar pela valorização obtida?

ARGUMENTO DO DIREITO ADQUIRIDO

Almeida & Saule Jr. (2010, p.268-271), preocupados com os casos onde houve ocupação urbana sobre área rural e não foi cobrada a Outorga Onerosa de Alteração de Uso, investigam algumas situações e posicionamentos jurídicos.

Segundo estes, foi considerado direito adquirido, e portanto, não foi cobrada OOAU, dos casos em que o usos urbano já estava instaladao e autorizado pela Prefeitura, através de licença ou alvará expedido. Nestes casos, os autores sugerem que a municipalidade se valha de argumentos na direção que a cobrança da OOAU não afetaria o uso instalado e autorizado legalmente, ou seja, o direito adquirido; mas sim "apenas e unicamente a

cobrança pelos impactos gerados". Outra sugestão de argumento envolve invocar a tese do Supremo Tribunal Federal em um caso na Bacia Billings, em São Paulo, que alegava que os proprietários adquiriram a terra com a limitação de ser localizada em área rural, desta forma, sabendo dos próprios condicionanetes que a caracterizavam (Almeida & Saule Jr., 2010, p.271). Nesta direção, vale a pena revisitar as argumentações relativas à Outorga Onerosa do Direito de Construir (Furtado et al., 2006).

SOBRE O PLANEJAMENTO DA EXPANSÃO URBANA

Considerando a dificuldade de aferir a valorização da terra obtida na mudança de uso rural para urbano, de forma a subsidiar a cobrança a partir da valorização, sugeriu-se que fosse feito uma análise caso-a-caso, projeto urbano por projeto urbano. Esta sugestão parte, portanto, da necessidade de se ter um projeto urbano que pode consistir num plano de urbanização requerido pela Lei Federal nº 6.766/79 ou ainda melhor, aprofundar-se em um plano de área de expansão urbana que não apenas sirva para parametrizar a cobrança, mas que esteja imbuída de objetivos urbanos.

Se por um lado essa recuperação da valorização da terra obtida na mudança de uso rural para urbano é uma obrigação pautada pelas diretrizes do Estatuto da Cidade; mais que isso, ela deve ser parte de um processo de urbanização com qualidade, caso contrário, esvaziam-se seus objetivos urbanos.

Nesse sentido, a experiência internacional do planejamento territorial pode ser um caminho indicativo pois são muitos os países que planejam sua expansão urbana, além dos que consideram percentuais de destinação de áreas para habitação como parte das obrigações urbanísticas do parcelador (Alemanha, Inglaterra e Espanha).

A Colômbia prevê que cada ampliação de perímetro deve ser feita com *planes parciales* com reajuste de terras que medem e repartem os custos e benefícios da urbanização com objetivo de construir pedaços de cidade nas áreas de expansão. Espera-se com essa definição, que haja o reconhecimento de que os custos da implantação de infraestrutura têm sido divididos entre poder público e mercado privado, e que sejam propostas parcerias e processos negociados onde haja projeto urbano, traduzindo os desejos dos cidadãos e o cumprimento da função social da propriedade.

No entanto, há que se enfrentar a possibilidade de cobranças mais simples que estas caso-a-caso, a partir de planos urbanos, considerando que este tipo de mudança de uso tem se intensificado nos municípios do Estado de São Paulo como vimos na análise dos planos diretores.

HÁ DESCONHECIMENTO, HÁ RESISTÊNCIA

Ainda é tímida e muito inicial a possibilidade de utilização do instrumento da Outorga Onerosa de Alteração de Uso, mas já existe alguma previsão, a partir de uma diversidade de planos no Estado de São Paulo, que pode ser utilizada de forma criativa a partir de uma boa gestão urbana, vencendo resistências e enfrentando os desafios.

Importante frisar que é do interesse dos proprietários de terra que a valorização nos processos de urbanização não seja recuperada, por isso é preciso vencer resistências, principalmente no campo jurídico, onde se expressam os interesses dos diversos envolvidos. Já foram apresentados argumentos diversos sobre direito adquirido, cobranças injustas, etc. Certamente o desconhecimento sobre o instrumento também é a origem de certa resistência.

No Brasil, há uma forte tendência à privatização total de um projeto urbano e de sua gestão totalmente privada. No caso da expansão urbana, esta privatização é estimulada pela legislação federal que atribui a urbanização como uma atividade privada, como já comentado. Em oposição, a implementação de alguns planos parciais na Colômbia mostraram o contrário, uma forte presença do Estado determinando o que será feito em termos de infraestrutura, onde e como será o transporte público, onde se localizarão os equipamentos públicos de educação, saúde, entre outros, através de uma gestão essencialmente pública ou mista. Tem-se como hipótese que, essa disposição do Estado como agente parcelador e empreendedor dá-se de forma diferente em Botogá, Colômbia; do que em Catanduva, por exemplo, Estado de São Paulo, Brasil. Iguais na coalisão pelo crescimento urbano, diferentes na forma "como" este crescimento deva acontecer.

Tem-se observado que, onde há interesse do mercado em (re)parcelar, há uma forte pressão pela liberação de grandes áreas para a implantação destes projetos, privilegiando-os em detrimento de projetos que atendam aos interesses públicos e coletivos, que devem ser objetivos da ação do Estado. Neste clima de negociação onde os interesses privados e individuais têm prevalescido, como se dá a relação com o mercado imobiliário quando este está muito interessado ou nada interessado no desenvolver de um projeto urbano que abrigue interesses públicos e coletivos (valores de uso e não apenas de troca)?

O poder público nas situações estudadas parece atuar em total coalisão com as elites para transformação da cidade. As localizações de interesse do mercado recebem muitos recursos financeiro e pessoal, envolvendo os planejadores e articuladores de intervenções urbanas. Esta investigação pretende provocar os planejadores e gestores a semear um pensamento sobre quando vamos começar a fazer a justa distribuição dos benefícios e ônus da urbanização e recuperar a mais-valia fundiária nestes processos. Espera-se ter dado subsídios para este semear.

4.3

BOGOTÁ, COLÔMBIA

4.3 | DESAFIO DE PLANEJAR E PRODUZIR EXPANSÃO URBANA COM QUALIDADE: A EXPERIÊNCIA COLOMBIANA DOS PLANOS PARCIAIS EM BOGOTÁ, COLÔMBIA

Neste estudo de caso pretende-se observar a experiência colombiana que, por sua própria legislação, obriga o planejamento de áreas de expansão articulado com planos municipais em maior escala. A partir desta investigação, procurar-se-á aferir o quanto é possível apreender dela para o planejamento da expansão urbana no nosso país.

Esta investigação é relevante uma vez que a experiência colombiana envolve por um lado, um planejamento centralizador elaborado essencialmente por técnicos e efetivamente tem produzido resultados urbanos, que produz *ex-ante* áreas urbanizadas com qualidade. No entanto, críticas devem ser feitas pois mantém alguns padrões que compõem o padrão periférico, não nos moldes concebidos nos anos 1970 – combinando loteamento periférico, auto-construção e casa própria –, mas em outros como a não mescla de classes sociais, a concentração de habitação sem outros usos ou trabalho, entre outros que comentaremos no desenvolvimento deste texto.

4.3.1 | O PLANEJAMENTO NA COLÔMBIA

Assim como no Brasil, o planejamento urbano ganha impulso na Colômbia como resposta a um período de crescimento urbano desde o final dos anos 50 até o começo dos anos 90.

No caso colombiano, desde a década de 50 é forte a influência de vários organismos de cooperação nacional, embasados na teoria do desenvolvimento, elaboraram metodologias de planejamento do desenvolvimento e produziram movimentos simultâneos de planejamento econômico e urbano, buscando o bem-estar econômico e o controle da urbanização.

O cenário de fim da 2ª Guerra Mundial, Plano Marshall para reconstrução europeia e Doutrina Truman propondo a divisão entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos[48], marca uma era dourada para o capitalismo e a economia planejada, onde a utilização de métodos de planejamento e a construção de um sistema de planejamento torna-se central. No caso latino-americano, a agenda deste momento envolvia o fortalecimento do Estado para que fosse promotor do bem-estar social conseguido através de um sistema de planejamento em sintonia com os preceitos políticos e econômicos dos

[48] Harry Truman é Presidente dos EUA entre 1945 e1952.

organismos multilaterais que haviam sido criados para isso, tais como CEPAL[49], Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e OEA. Estava criado um ambiente que, além dos organismos multilaterais financiadores deste "desenvolvimento", foram criadas instituições como o Centro Interamericano de Vivienda (CINVA)[50] para implementar esta agenda em âmbito internacional[51] prestariam apoio técnico nos temas de planejamento e habitação. O ambiente era alimentado por missões internacionais que recomendavam políticas. Simultaneamente, estruturava-se a gestão pública instrumentando-a com técnicos com pós-graduação no exterior (no caso colombiano, vários com pós nos Estados Unidos) e com instrumentos de planejamento.

Estava, portanto, no centro do discurso desenvolvimentista a ideia de que o desenvolvimento nacional dependia da atividade urbana. No caso colombiano, de marca este discurso a missão do Banco Internacional pela Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) em 1949 coordenada por Lauchin Currie[52], economista e pioneiro das ideias keynesyanas que fará recomendações de caráter institucional e sob a perspectiva de que o Estado seria o encarregado do planejamento das cidades, para o qual, deveria formular uma política urbana de ordem nacional. Para isso o Estado deveria conhecer amplamente os processos territoriais e seus efeitos no desenvolvimento econômico. Para a Colômbia, essencialmente de base agrária, a ideia de centrar o desenvolvimento estava mais ligada ao mundo rural que ao urbano, o que, inicialmente fez com que a leitura destas recomendações fossem vistas com receio.

Um parênteses é importante. Hoje a Colômbia é essencialmente urbana – possui aproximadamente 45,3 milhões de habitantes, com 74% de população urbana (Censo DANE, 2005) –, no entanto, sua conformação geográfica de território cortado por duas cordilheiras, Ocidental e Oriental e banhado por dois oceanos, o Atlântico e o Pacífico, definiu regiões muito diferentes[53] e cidades não tão povoadas e concentradoras quanto outras metrópoles latino-americanas polarizadoras de então, pois a dificuldade de transpor as cordilheiras adiou e dificultou a implantação de ferrovias, colaborando para que as cidades fossem auto-suficientes e uma vez que os cruzamentos pelo país eram (e ainda são) custosos[54]. Até por isso, a disseminação deste método de planejamento deu-se mais fortemente nas cidades grandes colombianas – Bogotá, Medellín e Cali – que, embora grandes para a Colômbia, são pequenas para os padrões das metrópoles em formação brasileiras. Para ficarmos com um exemplo, em 1951, Bogotá tinha 636.924 habitantes enquanto que São Paulo já chegava aos 2 milhões.

---

[49] A Comissão Econômica para América Latina das Nações Unidas (CEPAL).

[50] O CINVA foi criado pela OEA (1951-1972) oferecia cursos sobre habitação e planejamento para profissionais latino-americanos através de bolsas aos melhores estudantes dos países.

[51] Como o CINVA e o Sociedade Interamericana de Planificación (SIAP); foi criado o Programa de Cooperação Técnica estadunidense e a Divisão de Habitação e Planejamento Urbano que, a partir da União Panamericana promoviam atividades ligadas ao planejamento territorial.

[52] Interessante observar que, na Colômbia dos anos 40, antes mesmo da visita de Currie, a primeira Ley de Planeación havia sido promulgada em 1942, inspirada na experiência de Porto Rico nesta década como parte do Programa de Cooperação Técnica estadounidense para os países latino-americanos, experiência muito difundida como modelo. A Ley 88 de 1947 que regulamentou os planos reguladores como instrumentos de planejamento urbano e criou os escritórios do plano regulador e com base nesta lei, Le Corbusier foi contratado para elaborar o Plano Piloto de Bogotá, enquanto Wiener e Sert se encargavam dos planos reguladores de Medellín, Cali e Bogotá. O trabalho, muito criticado, foi considerado "utópico". Interessante notar que, a ideia de planejamento regulador, quando primeiro se manifesta, traz o urbanismo moderno como agenda.

[53] Em termos de regiões, possui um lado da costa pacífica, com cidades costenhas; um conjunto de cidades maiores e economicamente importantes nas bordas das cordilheiras, na parte central do país; e uma parte de Amazônia Oriental, pouco ocupada e povoada.

[54] Há uma grande concentração da população na região entre cordilheiras, por onde corre o Rio Madalena, um dos principais da região, cuja importância para o escoamento de produtos é histórica.

Este histórico de uma certa forma conforma as bases para o planejamento colombiano atual: há a promoção do planejamento urbano no ensino e na prática a partir de um intenso debate ideológico no âmbito acadêmico e técnico, com forte influência de profissionais formados no exterior, que culmina na criação de cursos de graduação e pós-graduação, além de instituições públicas de planejamento, estas últimas estimuladas pela lei orgânica nacional que estabelecia a necessidade de formulação de planos integrais de desenvolvimento municipal.

Um segundo momento do planejamento da Colômbia, segundo Pérez Moreno (2006) se dá nos anos 60 quando duas mudanças que afetaram o desenvolvimento do planejamento: o processo de centralização administrativa que debilitou a autonomia municipal e departamental de 1968; e a conclusão de que os resultados eram poucos face à necessidade de controlar a urbanização.

Um olhar para a América Latina de então, com um conjunto de governos centralizadores. O Brasil já no período da ditadura (1964-1985), a Argentina em período de golpe militar pré-ditadura (1976-1983), o Uruguai em luta armada antes de sua ditadura (1973-1985), entre outros. A Colômbia não teve ditadura, embora o processo de centralização administrativa foi forte e marcou o planejamento urbano.

Nos anos 70 os colombianos irão construir um marco de planejamento territorial e concentrar recursos na esfera federal em um processo antagônico de estímulo ao planejamento na escala municipal desassociado ao repasse de recursos. Até 1930 a Nação concentrava 38% destes e passa, até 1965 a concentrar 76%, número que sobe para 84,6% até 1979.

Em relação aos marcos legais, foi a Ley Orgánica de Desarrollo Urbano (Ley 61 de 1978), em 1978, que veio consolidar os Planes Integrales de Desarrollo (PIDs) como instrumento básico do planejamento. Estes seriam departamentais[55] e municipais, obrigatórios nos municípios com mais de 20 mil habitantes, onde seu conteúdo seria uma consequência dos planos e programas nacionais, regionais, departamentais e metropolitanos. O fato de obrigar os municípios a fazerem o plano pressionou-os em prol de uma estruturação institucional, no entanto poucos PIDs foram feitos e os que foram, não foram levados à sua implementação, retratando um quadro de escassez de capacidade técnica, financeira e administrativa[56].

A Constituição Colombiana de 1991 veio reconhecer o município como o ente fundamental da divisão político-administrativa do Estado, marca o fim do terceiro período do planejamento no país resultante de um processo de descentralização administrativa ocorrido na década de 1980 que fortalece o planejamento urbano no plano municipal e que diferenciando o planejamento econômico e social do planejamento territorial ou físico (Pérez Moreno, 2006)[57]. A Ley 9 de 1989 e a legislação aprovada a partir da Constituição de 1991, entre outras a Ley Orgánica del

[55] A Colômbia se divide políticamente em departamentos, nome dado para regiões que tem gestão administrativa própria (o equivalente no Brasil seriam os Estados).

[56] Fazendo um paralelo, o Brasil da época, o planejamento oficial é centralizador e estrutura-se através de Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado (PDDIs). No campo intelectual, no início dos anos 70 surge uma contra-corrente à postura desenvolvimentista, que faz crítica à doutrina cepalina a partir das primeiras formulações de uma teoria crítica da urbanização na periferia do capitalismo, de cunho marxista como descreve Arantes (2009).

[57] Diversas leis foram promulgadas a favor da descentralização, dentre elas, a que tratou da descentralização fiscal (Ley 14 de 1983), regulamentando a favor dos municípios a distribuição de recursos de vários impostos territoriais e econômicos; e a que versou sobre a descentralização administrativa (Ley 11 de 1986) incorporando, dentre outros, a participação da comunidade em questões locais. Estas reformas redistribuíram funções e recursos da esfera nacional para a municipal.

Plan de Desarrollo e a Ley de Desarrollo Territorial, marcarão esta nova etapa. Estas refletem a influência que o país sofreu nos anos 80 no seu planejamento, principalmente dos espanhóis, japoneses e franceses. De acordo com Pinto (2009), a definição da Ley 388 recebeu especial colaboração da cooperação técnica internacional e do apoio de especialistas destes países, particularmente o apoio da Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA). A forte semelhança das leis territoriais com as leis espanholas e a semelhança de proposta de reajuste de terras, amplamente disseminada pela cooperação japonesa no país, mostra, dentre outras, que esses atores colaboraram para a implantação deste conteúdo.(Montandon e Souza, 2007; Montandon, 2009; Bocanera, 2010).

O planejamento da Colômbia portanto, além de estar influenciado pelo planejamento estrangeiro desde seu nascedouro até o, obedeceu uma conjuntura política centralizadora e técnica que irá marcar o método de planejamento até hoje implantado no país. Destaca-se neste processo a construção técnica, jurídica, das mudanças, marcos e instituições, em uma história que de jeito nenhum parece ter sido construída "*desde abajo*".

Há pouca literatura escrita sobre o processo de implementação dos principais marcos jurídicos colombianos – Ley de Reforma Urbana (Ley 9ª de 1989) e Ley de Desarollo Territorial (Ley 388 de 1997) –; diferentemente do Brasil, cujo processo de aprovação de seus marcos – artigos sobre política urbana na Constituição de 1988 (arts. 182 e 183) e aprovação do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/01) – foram mais descritos e colaboraram na consolidação da versão deste processo como fruto da luta do movimento de reforma urbana que, desde a década de 80 consolidava-se na atuação em prol da democratização do país e pela implementação da política urbana "para cidades mais justas, belas e sustentáveis".

De acordo com María Mercedes Maldonado (Maldonado et al., 2006, p.15), passaram-se quatro décadas de animação, a partir de diversos atores, para o processo de formulação das leis 9ª de 1989 e 388 de 1997. Segundo a autora, na introdução de livro de autoria coletiva sobre os avanços na aplicação da Ley 388 de 1997, "um dos principais objetivos desta norma era dotar as administrações municipais de ferramentas eficazes para a gestão e o financiamento das decisões políticas de ordenamento municipal" (2006, p.13). E completa apontando que uma outra preocupação, não menos importante, foi "a busca de alternativas de solução para os problemas de acesso ao solo urbanizado e da moradia para os setores mais pobres da população, o mesmo que o controle à ocupação de zonas de alto risco" (2006, p.15). A Ley 388 de 1997 irá, através de seus instrumentos, procurar articular projeto urbano, financiamento destes projetos e reorganização das propriedades e formas jurídicos (fidúcias), de forma a "dotar as administrações municipais de ferramentas concretas para lograr os objetivos de ordenamento territorial" (Maldonado et al., 2006, p.63).

Gustavo Carrión (2008) afirma que o ordenamento territorial colombiano tem sido concebido como um instrumento de apoio à gestão planificadora e à uma política estatal para lograr a descentralização; e seu enfoque privilegiou noções político-administrativas e de planejamento espacial e de uso do território. Em síntese, aponta as leis de ordenamento territorial colombianas como parte das discussões sobre a organização do Estado colombiano.

As afirmações brevemente citadas acima fazem perceber que a construção de um processo democrático não estava em jogo no processo de criação das normas de ordenamento territorial colombianas.

A | ARTICULAÇÃO ENTRE PLANOS, EXECUÇÕES E INVESTIMENTOS

As leis de ordenamento territorial colombiana determinam a elaboração de planos nas diferentes escalas – *Planes de Ordenamiento Territorial (POTs)* (municipais)[58], *Planes Parciales* (intermunicipais, embora de maior abrangência) a serem desenvolvidos mediante *Unidades de Actuación Urbanística, Macroproyectos* e outras operações urbanas especiais (que compõe um plano parcial) –, que culminam na realização de obras públicas de forma articulada com a gestão e o financiamento do desenvolvimento urbano.

Os POTs tem que conter um programa de execução que define, com caráter obrigatório, as ações previstas no POT que serão executadas durante o período do plano, associado aos responsáveis, associado a este inclui-se um plano de investimentos, onde serão definidos os programas, projetos de infraestrutura de transporte, serviços domiciliares e os terrenos necessários para atender a demanda de habitação de interesse social no município ou distrito e as zonas de melhoramento integral (Ley 388 de 1997, art.18). Diferentemente do Estatuto da Cidade, os POTs tem como obrigatório estarem articulados com ações e planos de investimentos, criando um instrumento que, dificilmente consegue ficar apenas em "boas idéias".

E esta relação direta e obrigatória de planos-execuções-investimentos se dá em todas as escalas de planejamento. Assim, a lei articula (a) regras para parcelamento do solo, ao desenhar um plano urbano em menor escala, com regras específicas; (b) instrumentos urbanísticos, alterando potenciais construtivos, expropriando, em função do cumprimento da função da propriedade, a partir do projeto urbano; (c) com financiamento do desenvolvimento urbano, fazendo a gestão social da valorização da terra através do reparto de cargas e benefícios do plano em menor escala. Como afirma María Mercedes Maldonado "a Ley 388 de 1997 tem sentido desde que os processos de planejamento municipal articulem, com todo o potencial que a lei oferece, os instrumentos de planificação territorial com os de gestão e financiamento que, em última instância, são os mesmos" (2006, p.13).

A Ley de Desarrollo Territorial (LDT) cria um sistema de planejamento territorial formado por planejamento, ordenamento, gestão e financiamento composto por um conjunto de instrumentos citados no quadro que segue. Grande parte destes se territorializa através de planos parciais (PPs), como será comentado adiante.

[58] A Lei 388 de 1999, Ley de Desarrollo Territorial propõe no seu art. 9, a adoção dos Planes de Ordenamento Territorial (POT) como instrumento básico para desenvolver o processo de ordenamento do território municipal e determina que este se define como um conjunto de objetivos, diretrizes, políticas, estratégias, metas, programas, atuações e normas adotadas para orientar e administrar o desenvolvimento físico do território e a utilização do solo.
Os POTs serão denominados: *Planes de Ordenamiento Territorial (POTs)*: elaborados e adotados pelas autoridades dos distritos e municípios com população superior a 100 mil habitantes; *Planes Básicos de Ordenamiento Territoral*: elaborados e adotados pelas autoridades dos distritos com população entre 30 e 100 mil habitantes; *Esquemas de Ordenamiento Territorial*: elaborados e adotados pelas autoridades dos municípios com população inferior a 30 mil habitantes.

TABELA 15 – INSTRUMENTOS E MECANISMOS DO SISTEMA DE PLANEJAMENTO TERRITORIAL NA COLÔMBIA

INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO, ORDENAMENTO E GESTÃO DO SOLO	INSTRUMENTOS DE FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL
Plan de Ordenamento Territorial (POT)	Reparto de Cargas y Benefícios
Plan Parcial (PP)	Compensación
Unidad de Actuación Urbanística (UAU)	Participación en Plusvalías
Reajuste de Terrenos (RT)	Títulos Valores
Integración Inmobiliária	Transferencia de Derechos
Cooperación entre Partícipes	Contribuición de Valorización
Desarrollo y Construcción Prioritaria	Otros impuestos y tasas locales
Anuncio de Proyecto	

Fonte: Elaborado por Pinto, 2009. Nota: nem todos os instrumentos de financiamento são gerados pela Ley 388/1997, alguns são criados por leis específicas.

Para financiar o desenvolvimento urbano, procura conectar a atuação pública e privada em um projeto territorial. Embora isso aconteça, não há uma dependência da vontade do mercado para iniciar um plano parcial, este pode ter iniciativa do Executivo.

Nesse processo, há um fortalecimento do poder executivo, que desenha, discute e aprova os planos em menor escala, geralmente a partir das estruturas de gestão municipal, propondo, dentre outros, que a iniciativa privada realize as "cargas" exigidas pelo desenvolvimento urbano – tais como implantação de parques, escolas, creches, sistemas viários, ciclovias, entre outras –, através, dentre outros, da divisão dos benefícios. Mas promoveu o fortaleceu e o crescimento de um aparelho de técnico – arquitetos, urbanistas, economistas urbanos e advogados – que compõe a necessária equipe de desenvolvimento destes planos, sejam estes contratados por privados ou pelo setor público.

B | DIVERSAS ESCALAS DE PLANOS

Diferentemente da legislação brasileira, que enfatiza a escala municipal de planejamento, a lei colombiana envolve a orientação e um conjunto de instrumentos que chegam a detalhar pequenas áreas do território. O Estatuto da Cidade não propõe planos em menor escala que a municipal, não articula as diversas escalas de planejamento e afasta-se do regramento do parcelamento do solo, que no Brasil é regrado principalmente pela Lei Federal de Parcelamento do Solo (Lei Federal nº 6.766/79). Apenas o instrumento da Operação Urbana Consorciada pretende-se um instrumento de elaboração de projeto urbano em menor escala, embora a descrição do instrumento seja pouco desenvolvida no Estatuto e não toque no tema da divisão de cargas e benefícios; e sua implementação mostrou-o como instrumento de liberalização dos direitos de construir, com formas de adquirir melhores preços por esses direitos, reinvestindo-os na mesma área da Operação. Dessa forma, mais que um plano em menor escala, articulado com outros planos e formas de gestão e financiamento, as Operações Urbanas Consorciadas afastam-se consideravelmente da ideia de lugar "onde todos ganhariam e ninguém perderia" e apresentam-se como mecanismo para que apenas um pedaço da cidade "utilize o Estado como instrumento privado de acumulação" (Fix, 2003, p.195; Menegon, 2008).

O Estatuto da Cidade, ao não inserir no seu conteúdo aspectos de parcelamento do solo e de planejamento em menor escala, de uma certa forma afastou-se das pressões do mercado imobiliário das cidades não-metropolitanas (expressão utilizada por Feldman, 2003), centrados no crescimento urbano em extensão física.

Se por um lado, vê-se no planejamento colombiano um processo excessivamente técnico e complexo, com várias escalas e etapas de planejamento; por outro, o planejamento proposto no Estatuto da Cidade parece ter deixado para outros processos de discussão o debate sobre certas formas de desenvolvimento urbano. Se há um o excesso de regras e procedimentos pelo lado colombiano; no brasileiro há a possibilidade de flexibilização de regras (ou melhor dizendo, determinação de regras específicas) nos projetos de menor escala que a municipal e nenhuma descrição de procedimentos obrigatórios de planejamento, que ainda estão para serem construídos e pactuados através da própria experiência das cidades na interpretação e criação sobre o Estatuto da Cidade. Sem juízo de valor, apresentam-se em formas distintas de planejar e de controlar a ação planejadora.

4.3.2 | PLANOS PARCIAIS EM ÁREA DE EXPANSÃO EM BOGOTÁ

Bogotá, capital da Colômbia[59], é uma das maiores cidades do país, limitada à Leste por uma cadeia montanhosa conhecida como Cerros Orientales e à Oeste, pelo Rio Bogotá. À Sul possui grandes áreas protegidas, ao Norte abriga áreas agrícolas da Sabana de Bogotá e algumas residências principais e segunda residência de famílias de alta renda. Sua área central é mais verticalizada e marca a paisagem, mas grande parte de seu território é muito horizontal, formado por casas térreas ou com um piso, entremeadas por edifícios baixos (aprox. de 4 a 6 pisos).

TABELA 16 – POPULAÇÃO BOGOTÁ 1951 A 2005

	1951	1964	1973	1985	1993	2005
População total	636.924	1.661.935	2.496.172	4.262.127	5.440.401	6.776.009
Taxa cresc intersensal	-	7,99	3,39	4,46	3,05	1,8

Fonte: Briñez, 2007. Tabulação própria.

Os anos 50 marcam o período de mudanças na fisionomia da cidade, que passa a crescer em um processo de criação de áreas suburbanas abrigando população mais empobrecida, as famílias com maiores renda migrando paulatinamente para a região Norte da cidade, saindo do centro da cidade que aos poucos ganha feições de centro de serviços e escritórios. O crescimento negativo das áreas centrais em termos populacionais mostra claramente este esvaziamento populacional.

Nos anos 70 a cidade atinge aprox. 2,5 milhões de habitantes, em um período de grande crescimento que deu-se principalmente nos bairros à Sul, como Ciudad Bolívar, Bosa, Usme, regiões que ainda hoje mantém altas taxas de crescimento.

Em termos populacionais, entre 1970 e 1990, a população de Bogotá cresceu consideravelmente, no entanto, os anos 1980 mostraram uma diminuição no ritmo de crescimento, possivelmente pela formação de uma região metropolitana no seu entorno. Dureau (1996) explica este crescimento menos acentuado a partir da queda de natalidade e de mortalidade e da diminuição de fluxos migratórios para a capital, embora os conflitos na área rural dos últimos 40 anos continuam produzindo deslocamentos forçados (*desplazados*) que escolhem a cidade como residência.

[59] Bogotá foi fundada em 1538. Fica no Departamento de Cundinamarca, localizada no planalto da Cordilheira Oriental dos Andes, a 2.640 metros de altura, na parte central do país. É sede dos poderes municipais e também do governo nacional e provincial. Sua área total corresponde a 1.732 km2 ou 172 mil hectares, destes 35 mil ha são urbanos e abrigam uma população de 6.776.009 pessoas (Fonte: DANE, 2005).

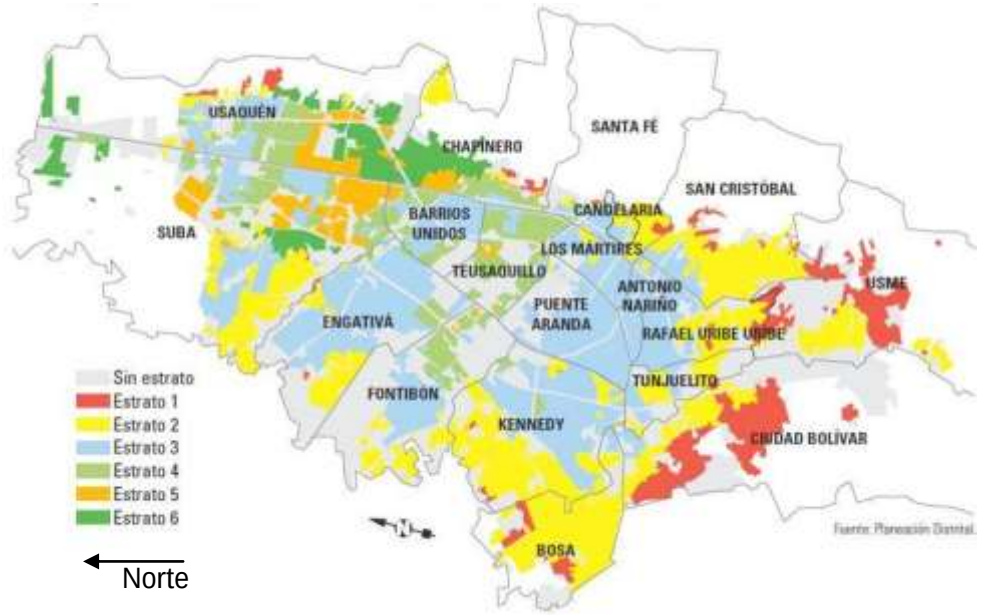
TABELA 17 – CRESCIMENTO INTERCENSAL POPULAÇÃO BOGOTANA POR LOCALIDADES – 1973 A 2005

Localidade	População				Taxa de crescimento intercensal (%)		
	1973	1985	1993	2005*	1973-1985	1985-1993	1993-2005
Bosa	23.871	122.737	215.816	518.912	13,6	7,1	7,3
Ciudad Bolívar	35.451	326.118	418.609	595.188	18,5	3,1	2,9
Suba	97.459	334.700	564.658	795.212	10,3	6,5	2,9
Fontibón	90.060	166.427	201.610	280.905	5,1	2,4	2,8
Usaquén	71.427	216.320	348.852	435.635	9,2	6,0	1,9
Usme	6.394	164.847	200.892	249.667	27,1	2,5	1,8
Teusaquilo	127.251	132.501	126.125	153.899	0,3	-0,6	1,7
Engativa	319.367	530.610	671.360	786.594	4,2	2,9	1,3
Kennedy	195.955	561.710	758.870	886.994	8,8	3,8	1,3
Santa Fé	118.130	120.694	107.044	124.444	0,2	-1,5	1,3
Rafael Uribe U.	255.454	283.213	379.259	417.699	0,9	3,7	0,8
San Cristóbal	177.445	346.001	439.559	482.322	5,6	3,0	0,8
Chapinero	90.324	110.235	122.991	134.202	1,7	1,4	0,7
Tunjuelito	164.871	85.217	204.367	222.701	-5,5	10,9	0,7
Los Mártires	127.768	113.778	95.541	100.487	-1,0	-2,2	0,4
Antonio Nariño	116.283	111.247	98.355	102.823	-0,4	-1,5	0,4
Puente Aranda	221.776	305.123	282.491	285.291	2,7	-1,0	0,1
Barrios Unidos	221.839	199.701	176.552	176.477	-0,9	-1,5	0,0
La Candelária	35.047	30.948	27.450	26.557	-1,0	-1,5	-0,3
BOGOTÁ	2.496.172	4.262.127	5.440.401	6.776.009	4,5	3,1	1,8

Fonte: Censos populacionais DANE nas datas e estimações preliminares para 2005. Fonte: Briñez, 2007, p.57.

A distribuição dos estratos[60] no território mostra uma grande concentração populacional nos estratos mais baixos, entre 1 e 3 salários mínimos, que somados à faixa de 3 a 5 s.m. totalizam 72,9% da população da cidade. As áreas à Sul foram as que mais cresceram e também concentram os estratos mais baixos, embora seja possível encontrar uma pequena parte dos baixos estratos a Norte, onde encontram-se os estratos de renda mais altos.

MAPA 50 – DISTRIBUIÇÃO DE ESTRATOS EM BOGOTÁ, COLÔMBIA



Fonte: El Tiempo, 2009.

[60] O país possui uma estratificação socioeconômica, que consiste em uma classificação das habitações em estratos que vão de 1 a 6, que servem como uma das variáveis que servem de base para o cálculo de tarifas dos serviços públicos. Uma cidade se divide em estratos que são determinados por quadras, então um mesmo bairro pode ter diferentes estratos e estes também podem mudar.

A | O PLANO DE ORDENAMENTO TERRITORIAL DE BOGOTÁ

O POT de Bogotá foi aprovado na forma de um decreto em 2000 e revisado em 2003, e publicado em decreto em 2004[61]. Dentre seus objetivos está limitar a expansão urbana de Bogotá e combater a urbanização informal, que ocupa majoritariamente as bordas da cidade. No entanto, o próprio diagnóstico para a elaboração do POT supõe uma escassez de solo urbanizável (novas áreas para expansão) e urbanizado (áreas já urbanizadas ainda não ocupadas) frente à demanda acelerada de moradia social. A Secretaria Distrital del Habitat afirma que:

> "não há falta de solo urbanizável dentro perímetro urbano da cidade. Existem mais de 5.000ha de solo urbanizável dentro do perímetro urbano da cidade. Além disso, se dispõe de 670ha de solos urbanizados ainda não construídos, repartidos em lotes dispersos onde é prioritário o melhoramento de bairros. O problema atual tem origem na lenta gestão da administração para adquirir, urbanizar e transferir o solo urbanizado aos promotores privados e sociais – de acordo com as prioridades determinadas pelo déficit habitacional – e utilizar as faculdades e instrumentos da Ley 388 de 1997" (Secretaria Distrital del Habitat, 2008, p.215-216).

Segundo a mesma secretaria, o solo disponível ainda dá margem razoável de manobra para tomar decisões estratégicas, para evitar a expansão geográfica e prevenir a conturbação e a suburbanização, consolidando um modelo de cidade compacta e densa.

O POT apoia-se na definição da Ley 388 de solo de expansão urbana, como:

> "a porção do território municipal destinada à expansão urbana, que se habilitará para o uso urbano durante a vigência do plano de ordenamento, segundo determinem os programas de execução. A determinação deste solo se ajustará às previsões de crescimento da cidade e à possibilidade de dotação com infraestrutura de sistema viário, de transporte, de serviços públicos domiciliares, áreas livres, parques e equipamento coletivo de interesse público ou social. Dentro da categoria de solo de expansão poderão se incluir áreas de *desarrollo consertado*, através de processos que definam a conveniência e as condições para seu desenvolvimento mediante sua adequação e habilitação urbanística a cargo de seus proprietários, mas cujo desenvolvimento está condicionado à adequação prévia às áreas programadas" (Ley 388 de 1997, art. 32).

O diagnóstico elaborado para o POT afirmava que em termos de déficit quantitativo, em 1985 se registrou 164.277 moradias; em 1993 este número aumentou para 311 mil; e as projeções para 1998 estimavam 520 mil famílias sem uma moradia própria ou sem aluguel. Em 1999, o déficit qualitativo que apontou uma situação de 1,48 famílias por habitação. A projeção populacional do POT estimou que a população chegaria 8,1 milhões de pessoas em 2010 (este número hoje chega próximo dos 7 milhões) e, portanto, até 2010, a cidade teria que oferecer moradia, serviços e empregos para 1,8 milhões de habitantes adicionais. Respondendo a esta projeção, o POT colocou como meda a construção de 440 mil novas moradias em uma média de 44 mil ao ano, sendo que destas, apenas 18.600 estariam voltadas para famílias de baixa renda no formato HIS (Metrovivienda, 2002, p.51-53). Parte destas seriam construídas em áreas de expansão urbana. No quadro de classificação do solo, destina aprox. 3 hectares para solo de expansão urbana[62].

---

[61] O POT de Bogotá foi feito pelo Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD), aprovado no Decreto 619 de 2000, com validade para 10 anos, embora já tenha sido revisado duas vezes, com resultados explícitos através dos Decretos 1110 de 2000 e 469 de 2003, compilados no Decreto 190 de 2004.

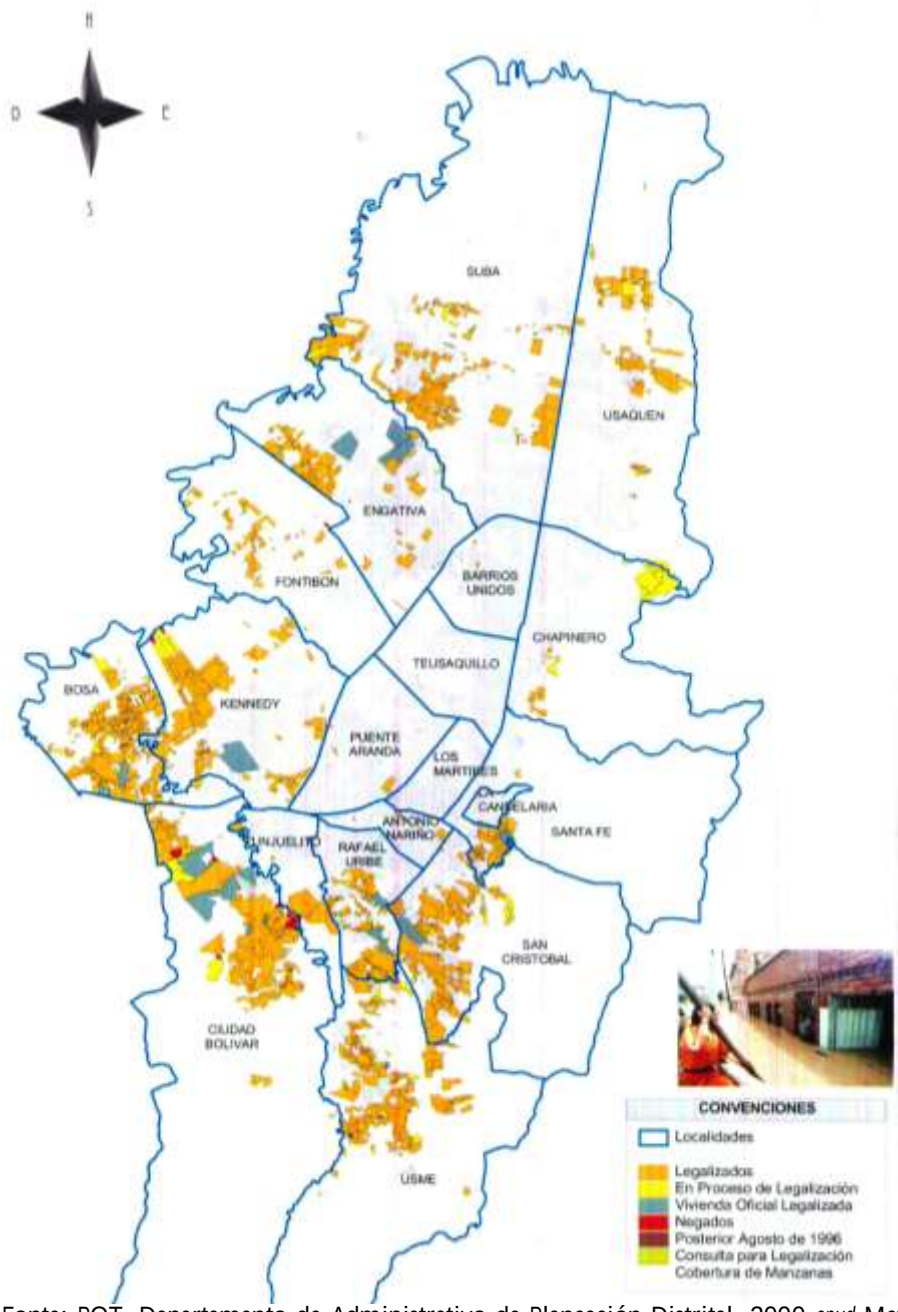
[62] Um POT pode conter solo urbano (Art.31), solo de expansão urbana (Art.32), solo rural (Art.33), solo suburbano (Art.34), solo de proteção (Art.35). Estas classificações serão importantes, pois há instrumentos associados a elas, como por exemplo, há planos parciais associados aos solos de expansão, mas não estão associados a solos suburbanos. Há o caso do município de Pereira onde as áreas delimitadas como de

TABELA 18 – CLASSIFICAÇÃO DO SOLO POT BOGOTÁ

Classificação do solo	Área (ha)	%
Urbano	38.430	23
Expansão urbana	2.974	2
Rural	122.256	75

Fonte: POT, 2000.

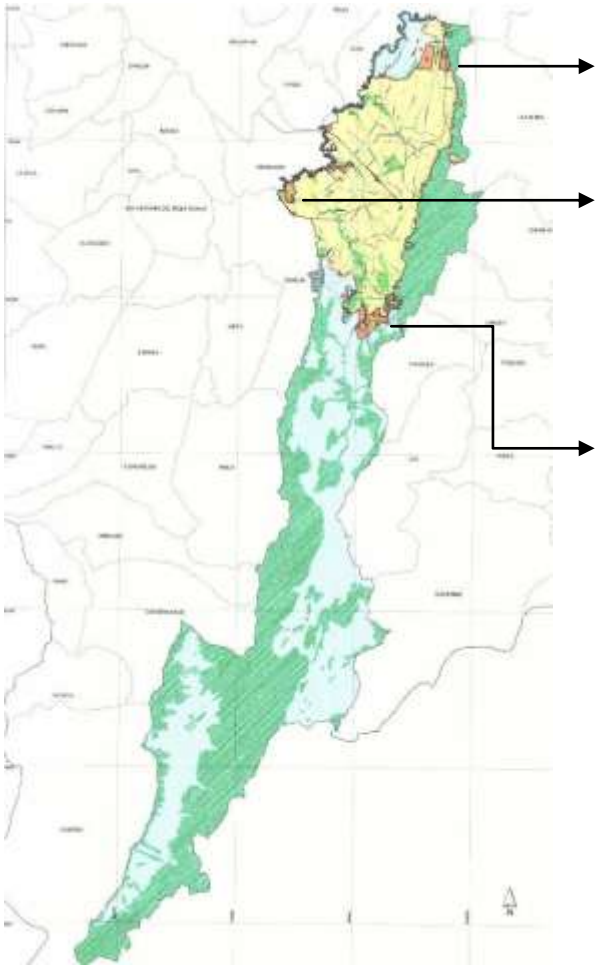
MAPA 51 – ASSENTAMENTOS DE ORIGEM ILEGAL EM BOGOTÁ



Fonte: POT. Departamento de Administrativo de Planeación Distrital, 2000 *apud* Metrovivienda, 2002.

expansão urbana, até 2009 não haviam feito planos em área de expansão, no entanto, as áreas suburbanas estavam ocupadas com grandes lotes para residências de alto padrão em alguns casos de condomínios fechados.

MAPA 52 – CLASSIFICAÇÃO DO SOLO POT BOGOTÁ



Fonte: Plano de Ordenamento Territorial de Bogotá, 2004.

As áreas de expansão urbana foram criticadas por alguns que consideraram excessivas, opiniões que apareceram durante a revisão do POT, mostrando dados sobre áreas disponíveis para expansão muito diferentes dos oficiais descritos acima. É o caso da análise de Pérez Preciado:

> "De fato, contrariamente à propaganda oficial, o POT não faz outra coisa que reafirmar o modelo tentacular de expansão urbana inaugurado com Chapinero desde o final do século XIX, caracterizado pela conformação de assentamentos periféricos distantes do perímetro urbano, destinados a valorizar e a urbanizar paulatinamente as terras intermediárias entre estes assentamentos e a cidade, com altos custos nas redes viárias e de serviços públicos. Prova disso é que, dentro do atual perímetro urbano existem 7.025 hectares brutos para desenvolvimento, segundo os próprios estudos de população utilizados pelo Distrito para o POT, quando as necessidades de solo para os próximos 10 anos são inferiores a esta cifra, o que indica que a cidade não necessitaria, na realidade, de solo de expansão. Não obstante, o POT, desestimando as possibilidades de densificação e de renovação no perímetro atual, propõe um total de 8.140 hectares de expansão total (fora do perímetro), das quais 5.604 se destinam ao desenvolvimento urbanístico. Para justificar estas cifras acrescenta uma série de argumentos que, (...), não passam de simples mito" (Pérez Preciado, 2003, p.92).

Veremos mais para frente que uma avaliação que há pouco avanço nas novas urbanizações e parte das dificuldades envolve o processo de planejamento e realização deste.

B | PLANOS PARCIAIS NO POT DE BOGOTÁ

O Plano de Ordenamento Territorial-POT da cidade de Bogotá regulamentou como seria a adoção de Planos Parciais-PPs de acordo com cada tipo de intervenção e no caso dos solos de expansão, estes seriam denominados planos parciais de desenvolvimento.

Os PPs são instrumentos de planejamento e gestão de partes da cidade, com áreas delimitadas no POT, articulados com uma gestão integrada e à outras escalas de planejamento e gestão. Correspondem ao instrumento principal para a implantação dos POTs, pois neles são utilizadas a maior parte das ferramentas tanto para transformar ou gerir uma porção de solo urbano. De acordo com a Ley, é obrigatório para áreas marcadas como solo de expansão urbana ou de renovação urbana.

Desta forma, para um proprietário desenvolver um território, é preciso que o POT esteja elaborado e o plano parcial devidamente elaborado pelo poder público a partir de uma série de procedimentos de participação e negociação. Assim, é possível que, além do poder público, geralmente interessado no desenvolvimento urbano, os proprietários de terras se vejam obrigados a formular e promover a gestão de um plano parcial.

A Ley 388 de 1997 determina que um POT deve definir quando se utilizam planos parciais. O município de Bogotá (2003) determinou que o plano parcial deve ser utilizado no âmbito de solos não desenvolvidos ou vazios maiores que 10 hectares[63] em área líquida [hectares netas] para consolidar um desenvolvimento urbanístico que cumpra com o objetivo de se integrar na cidade, de garantir a localização de usos "fracos"[64] e a financiação de suas infraestruturas básicas. Pela Ley 388 de 1997, solo rural ou suburbano não necessitam elaborar um plano parcial para o seu desenvolvimento, a menos que o POT assim determine.

O que se pretende com esta forma de planejar a partir da implementação de planos parciais e outras escalas de planejamento é superar a tradição do urbanismo construído lote a lote, propondo um planejamento e a construção de parte deste plano parcial, como necessária para que o conjunto seja racionalizado, articulando com a estrutura da cidade e com a infraestrutura existente procurando evitar áreas residuais, problemas como descontinuidade de vias ou outros que podem acarretar em um obstáculo para a boa mobilidade, e até mesmo, promover a eficiência econômica no desenvolvimento urbano. Idealmente são projetados através de um processo interdisciplinar, envolvendo diversos participantes, embora possam ser regulamentados pelo município através de um decreto que se converte em norma urbanística, de cumprimento obrigatório por todos. Existindo, portanto, um plano parcial regulamentado, o POT deve ser ajustado.

Um plano parcial deve ser composto pela:

> "- Delimitação e características da operação urbana ou da unidade mínima de atuação urbanística contemplada no plano parcial ou local;
>
> - Definição de objetivos e diretrizes urbanísticas específicas que orientam a unidade de atuação urbanística a respeito de aproveitamento dos imóveis, criação e ampliação de espaço público, qualidade do entorno, alternativas de expansão, melhoramento integral ou renovação considerados, estímulos para os proprietários e empreendedores para

[63] Segundo Rojas, o plano anterior de Bogotá estabelecia que áreas maiores de dois hectares seriam objeto de plano parcial (Rojas, 2010, p.10).

[64] Entende-se por *usos débiles* [fracos] "os usos que estão em desvantagem para competir desde o ponto de vista financeiro pelas melhores localizações e devem localizar-se na periferia como em geral são as habitações de interesse social ou os equipamentos" (Rojas, 2010, p.6). Ou seja, para garantir terra em lugares mais valorizados para usos pouco ou não rentáveis, que, se for pela lógica de mercado, são expulsos para fora da cidade consolidada.

facilitar os processos de concertação, integração imobiliária ou reajuste de terras e outros mecanismos para garantir o reparto equitativo de cargas e os benefícios vinculados ao melhor aproveitamento dos imóveis; programas e projetos urbanísticos da operação e as prioridades no seu desenvolvimento;

- As normas específicas para a unidade de atuação ou para a área objeto da operação objeto do plano, tais como: a definição de usos do solo, intensidade de ocupação e construção, afastamentos, recuos, isolamento e alturas;

- A definição do traçado e características de espaço público, vias e, especialmente no caso das unidades de atuação, da rede viária secundária; das redes secundárias de abastecimento de serviços públicos domiciliares; da localização de equipamentos coletivos de interesse público ou social (como templos); centros de educação e de saúde, espaços públicos e zonas verdes destinadas a parques, e complementos do conteúdo estrutural do plano de ordenamento;

- A adoção dos instrumentos de manejo do solo, recuperação de mais-valias fundiárias, reparto de cargas e benefícios, procedimentos de gestão, avaliação financeira das obras de urbanização e seu programa de execução, junto com o programa de financiamento" (Ley 388 de 1997, Art. 19).

Como se pode ver, a Ley 388 é um manual de instruções de planejamento detalhada e as PPs são planos detalhados em menor escala que os POTs[65]. O instrumento mais próximo deste que temos no país são as Operações Urbanas Consorciadas (OUCs). No entanto, se por um lado, se a Ley 388 é muito detalhada, o que muitas vezes dificulta o processo face ao tempo e conhecimento técnico que exige, além de dificultar o monitoramento participativo; por outro, o Estatuto da Cidade, por não detalhar, tem operações aprovadas sem plano ou desenho da área, e assim incorre na possibilidade de não atender à necessidades básicas do interesse público nas áreas delimitadas como OUCs, não delimitando áreas públicas, parques, o reparto de cargas e benefícios, entre outros.

O plano parcial também cumpre com a função de articular os objetivos do ordenamento territorial com os de gestão do solo concretando as condições técnicas, jurídicas, econômico-financeiras e de desenho que permitam a geração dos suportes necessários para novos ursos urbanos ou para transformação de espaços já existentes. É no âmbito do plano parcial, por exemplo, que são concebidas as formas de reajuste de terras e de reparto de cargas e benefícios.

Um plano parcial é composto de "Unidades" de "Atuação Urbanística" ou de "Gestão", que identificam porções do território e lotes de um plano parcial para que este possa ser implementado por etapas. A execução de uma Unidade de Atuação Urbanística implica na gestão associada dos proprietários de terra que conformam a sua superfície mediante o sistema de reajuste de terras ou integração imobiliária ou cooperação, segundo o que o plano parcial determine (Ley 388 de 1997, art. 44).

C | REAJUSTE DE TERRAS E REPARTO DE CARGAS E BENEFÍCIOS

O reajuste de terras, previsto na Lei 9ª de 1989, é o mecanismo de gestão, através do qual se intervém na estrutura dos terrenos, geralmente de morfologia irregular, dentro das zonas urbanas e de expansão urbana, adequando sua configuração física às necessidades da cidade. Consiste em "englobar diversos lotes de terreno para logo

[65] O Decreto 2181 de 2006 complementa a Ley 388 de 1997 no que tange o tema dos procedimentos de adoção de planos parciais, detalhando as etapas envolvidas na sua formulação e adoção: formulação e revisão; concertação e consulta; e adoção. E também especifica os conteúdos de um plano parcial de desenvolvimento urbano.

subdividi-los da forma mais adequada e dotá-lo de obras de infraestrutura urbana básica, tais como vias, parques, redes de água e esgoto, energia elétrica e telefonia".

Para esta transformação urbana, a ferramenta a ser utilizada é o reparto de cargas e benefícios, instrumento de gestão do solo e financiação previsto na Ley 388 de 1997, a partir do qual se assegura tanto os custos de urbanização como a cessão de solo para uso público proporcionalmente ao incremento de valores do solo resultante neste investimento e da norma urbana.

Maria Cristina Rojas afirma que "o reparto de cargas e benefícios enfrenta o problema dos *freeriders urbanos* buscando com que os proprietários dos novos projetos aportem proporcionalmente ao que recebem"[66] (Rojas, 2010, p.5). Reconhece-se, desta forma, que um plano pode outorgar benefícios desiguais à determinados terrenos, resolvendo, por exemplo, situações em que um proprietário pode ficar com seu terreno inteiramente marcado como parque, que é uma carga, e outro pode receber um edifício habitacional verticalizado.

D | ETAPAS PARA ADOÇÃO DOS PLANOS PARCIAIS

O POT de Bogotá determinou três etapas para o processo de adoção dos planes parciales. Uma primeira, de definição de determinantes, corresponde à solicitação inicial do interessado em desenvolver o PP e a expedição da delimitação e das determinantes do plano por parte da Secretaria Distrital de Planeación com base nos conceitos técnicos dados pelas empresas de infraestrutura e serviços ao município. Segundo Rojas (2010, p.14-15), este procedimento tem demorado mais tempo considerando que o poder público não tem se mostrado preparado para responder sobre um território particular e em uma escala menor; além disso, muitas vezes as secretarias ou instituições não haviam previsto orçamento antes não previstos e em alguns casos isto significou que os estudos deveriam ser realizados no outro ano orçamentário; e, também é importante dizer que, em muitos casos, o enfoque das secretarias são contrários entre si e que é necessário que a Secretaria de Planeación, por ser a cabeça do processo e a instituição que define, em última instância, as determinantes do projeto, deve procurar conciliar.

Uma segunda etapa, de formulação, corresponde ao desenho urbanístico do plano parcial, que deve ser feito com base nas determinantes, e a estruturação do reparto equitativo de cargas e benefícios entre os proprietários e com a cidade, por parte dos interessados, sejam eles privados, públicos ou mistos. Todos os proprietários devem participar desta etapa. Esta etapa envolve uma fase de informação e comunicação aos vizinhos do plano para que venham a conhecê-lo, no entanto, em geral, não há muita participação (Rojas, 2010, p.16). Uma resolução da Secretaria de Planejamento dá vistas ao projeto e especifica suas áreas, aproveitamentos urbanísticos, decisões finais sobre o reparto equitativo de cargas e benefícios e a inclusão ou não das observações dos

[66] Em termos de componentes básicos para o Reparto Equitativo de Cargas e Benefícios, estão os potenciais direitos de participação nos benefícios dos proprietários e imóveis ou lotes envolvidos, em proporção ao montante e qualidade dos imóveis aportados, de acordo com a sua localização; a quantidade de cargas urbanísticas em cada uma das unidades de atuação em relação aos direitos dos proprietários dos lotes e/ou empreendedores e promotores envolvidos na unidade, seu proporcional aporte e responsabilidade; a quantidade de benefícios que se esperam receber, em termos físicos – aproveitamento, edificabilidade, ocupação privada –, como seus consequentes benefícios em termos econômicos – participação em utilidades, rentabilidade e retorno do investimento etc. – presentes em cada uma das unidades e em relação aos direitos dos proprietários dos lotes e/ou empreendedores e promotores envolvidos na unidade, benefícios que deverão ser adjudicados a estes atores, em estreita PROPORCIONALIDADE aos seus aportes, sento tanto o solo envolvido pelos proprietários no plano parcial como as unidades de gestão, aportes que conferem potencial participação nos benefícios (Fonte: Guia Metodológico, p. 33).

vizinhos. Nos casos já realizados, percebeu-se que o tempo desta etapa demora mais que o previsto, geralmente internamente ao poder público, em função da negociação com as autoridades ambientais, geralmente com maiores expectativas de projeto do que os promotores dos planos parciais.

A última etapa é a aprovação do plano parcial através de um decreto, o que consequentemente, dá início à possibilidade de sua implementação.

E | GRAU DE IMPLEMENTAÇÃO DO POT EM SOLO DE EXPANSÃO URBANA

Para compreender as dificuldades de implementar ideias arrojadas propostas inicialmente pelos espanhóis e presentes nas leis colombianas, apresentamos um caso de plano parcial em solo de expansão.

Desde a aprovação da Ley 388 de 1997 até dezembro de 2009, cerca de 99,1% ou 1.101 do total dos 1.091 municípios e distritos do país haviam feitos seus planos de ordenamento[67]. Isso se deu em um processo mais intenso após os anos 2000, quando foi aprovado o Plano Nacional de Desarrollo (PND) que continha programas e estratégias para dar conta dos problemas de déficit de moradia, necessidade de renovação urbana, articulação de ações de transporte urbano e mobilidade e gestão de risco. No entanto, a mesma pesquisa consultou alguns municípios e verificou que apenas as cidades principais e algumas intermediárias têm trabalhado para a implementação de seus POTs e vem aplicando a figura dos planos parciais que totalizam 103 já adotados[68], embora não seja possível aferir quais tratam de solos de expansão urbana.

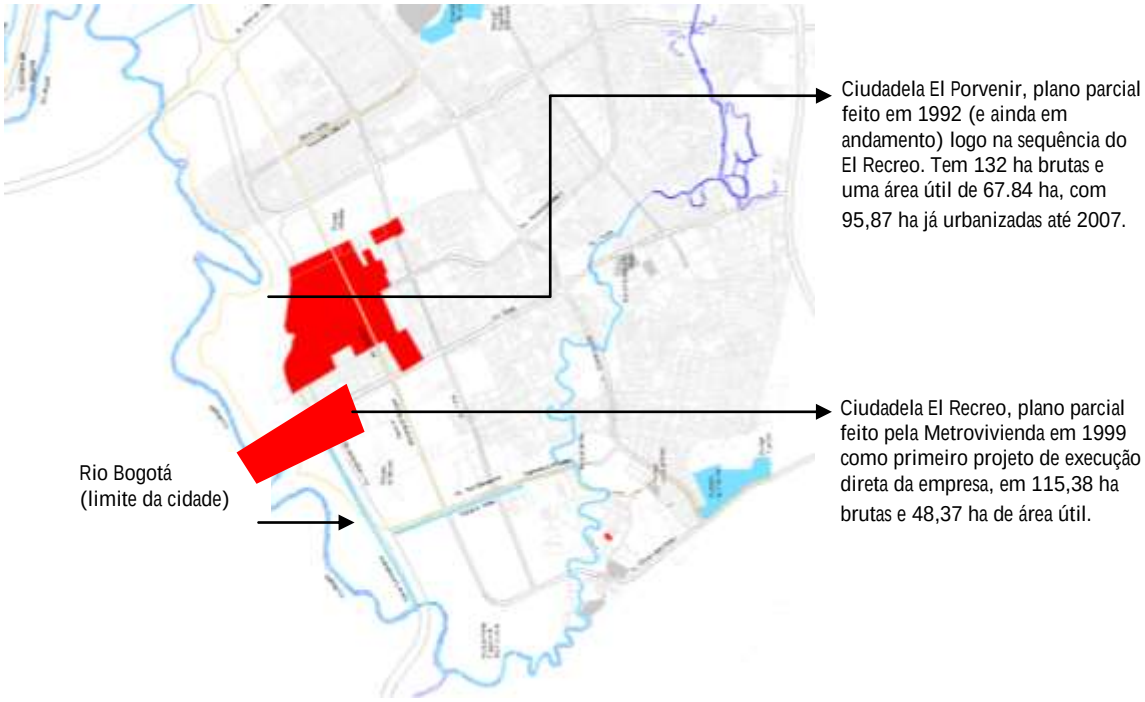
4.3.3 | PLANOS EM ZONA DE EXPANSÃO URBANA REALIZADO: PLANOS PARCIAIS DE CIUDADELA EL RECREO E EL PORVENIR

Os planos parciais de Ciudadela El Recreo e El Porvenir estão localizados ao Sudoeste de Bogotá, na região de Bosa, localidade que mais cresce em termos populacionais, concentra população de baixa renda. Os terrenos desocupados estavam cercado por bairros com ocupação informal sem infraestruturas, muitos deles já foram objeto de projetos de urbanização e regularização fundiária.

[67] Fonte: MAVDT-DDT. Elaborado pelo Departamento Nacional de Planeación (DNP), através da Dirección de Desarrollo Urbano (DDU) apud Pinto, 2009.

[68] Segundo a mesma fonte anterior, as cidades que adotaram planos parciais são: Bogotá, com 32 PPs totalizando 1.026ha de área; Medellín, com 27 PPs em 821ha; Pereira com 23 planos totalizando 609ha; Calí com 11 PPs totalizando 995ha; Calcutá com 3 planos em 88ha; Pasto com 2 PPs em 7ha; Itagüí com 2 PPs em 58ha; Barranquilla, com 2 PPs em 525ha; Chía com 1 plano de 15ha. Os 103 planos parciais adotados envolvem uma área total de 4.135ha.

MAPA 53 – LOCALIZAÇÃO DE CIUDADELA EL PORVENIR E EL RECREO



Fonte: Rojas, 2010, p.19.

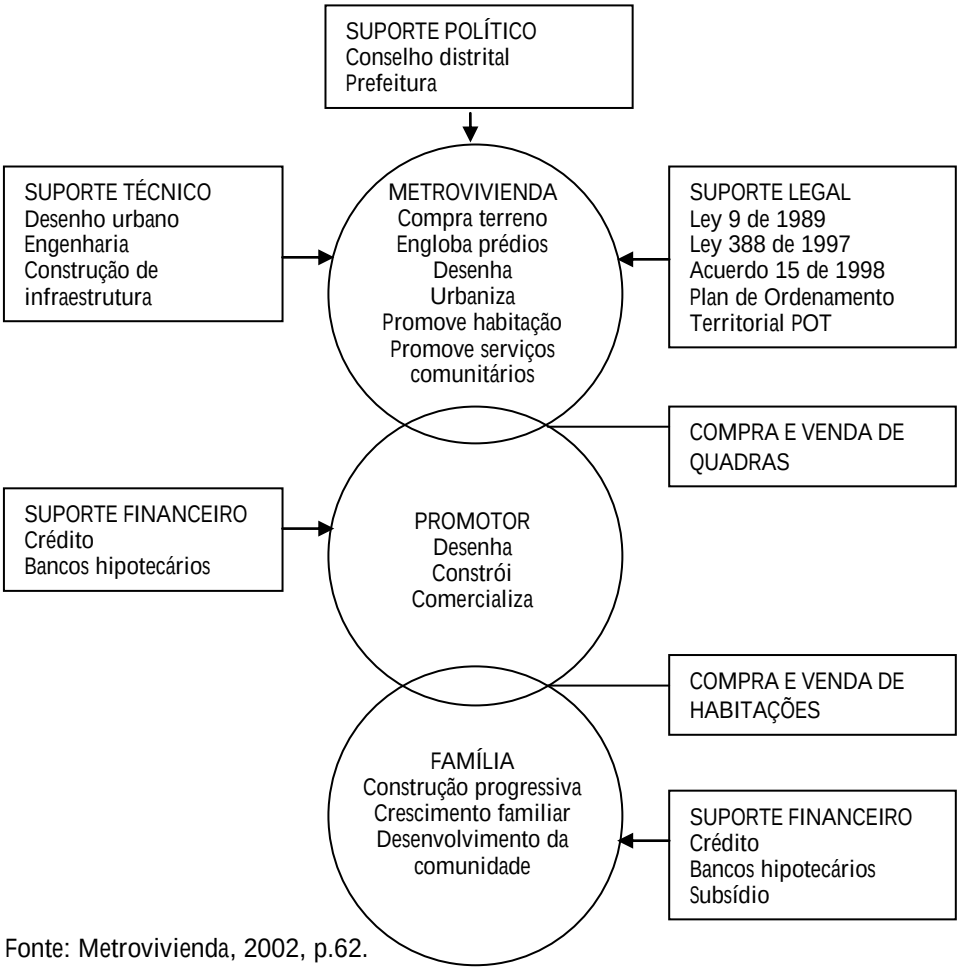
A | MUDANÇA NO PAPEL DO ESTADO NA PRODUÇÃO DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

As duas glebas objeto de dois diferentes planos foram adquiridas pela Metrovivienda Empresa Industrial y Comercial del Distrito Capital, ou seja, uma empresa de capital misto, criada em 1998 no bojo de uma inversão no papel do Estado como protagonista da produção de habitação de interesse social em direção a um maior protagonismo do setor privado. Dois marcos foram fundamentais para esta inversão. O primeiro deles, a Ley 9ª de 1989, pela primeira vez leva em consideração o problema da urbanização irregular e ilegal e estabelece normas especiais de titulação através de processos mais simplificados e além disso cria instrumentos para adquirir, por compra ou por expropriação os terrenos necessários para projetos de utilidade pública, incluindo projetos de HIS através de bancos públicos de terra. E neste contexto, a Ley 3 de 1991 aprova uma transformação nas instituições de habitação que abandonam o modelo de oferta, onde o Estado constrói e vende as urbanizações, e voltam-se para a demanda, onde o Estado concentra seus recursos em apoiar técnica e financeiramente as famílias mais pobres através de subsídios direto à demanda com renda familiar inferior a quatro salários mínimos de forma a permitir que acesse a moradia ofertada pelo mercado. Nesta inversão, empresas como a Metrovivienda seriam responsáveis pela criação de bancos de terra e pela urbanização de glebas onde o privado desenvolveria projetos para serem vendidos através de créditos imobiliários e subsídios estatais à demanda.

Nesta reorganização de papéis, o projeto urbano ganhou importância, através da obrigatoriedade de elaboração de planos parciais para desenvolver novas áreas urbanas e o poder público também deverá se estruturar para fazer os planos parciais. No caso dos dois estudados, o interessado em urbanizar era a Metrovivienda que, portanto, desenvolve um modelo de gestão implementado inicialmente na gleba El Recreo e que seguirá sendo implementado em El Porvenir.

A seguir reproduzimos um esquema que procura mostrar como funciona a estrutura institucional deste modelo de gestão da política habitacional.

ESTRUTURA INSTITUCIONAL DO MODELO DE GESTÃO



Fonte: Metrovivienda, 2002, p.62.

Bogotá, governado por Enrique Peñalosa (1998-2000) elabora seu Plano de Ordenamento e começa a conceber o que seria o modelo de gestão que é implementado através de planos parciais pelo Prefeito Antanas Mockus (2001-2003). El Recreo já estava quase totalmente construído quando Mockus deixa a administração e El Porvenir ainda está em andamento. De uma certa forma, a iniciativa de Bogotá estimula outras cidades a elaborarem planos parciais e gerirem sua implementação, após um ciclo de elaboração de POTs.

No âmbito do governo Peñalosa é montada uma estratégia para melhorar a situação habitacional através de duas ações principais: melhorar os assentamentos de habitação informal, através do que se chamou Programa de Desmarginalização; e substituir o modelo de urbanização precária por um planejado, mediante um sistema de gestão, com regulação e incentivos que ampliariam o mercado de HIS para famílias com menor renda. A Metrovivienda foi fundada em 1998 com o objetivo de "promover a oferta massiva de solo urbano para facilitar a execução de projetos integrais de Habitação de Interesse Social e desenvolver as funções próprias dos bancos de terras ou bancos imobiliários" (Acuerdo 15 de 1998).

Mais do que isso, esperava-se também que a empresa pudesse capturar mais-valias fundiárias em benefício do Estado, através da aquisição e venda de terras, papel que o Estado não pode ter, com o objetivo de ter insumos para a produção de projetos de interesse público. Por este motivo, as leyes outorgaram ao Estado e, portanto, a

Metrovivienda, a possibilidade de utilizar instrumentos de intervenção sobre o mercado de terras e possibilitam a aquisição de bens através da oferta voluntária dos proprietários ou por expropriação para fins de utilidade pública.

O mesmo Acordo que cria Metrovivienda também cria uma nova categoria de habitação para a qual devem estar destinados os terrenos do banco de terras que é a Habitação de Interesse Social Prioritária (HIP), uma categoria com preços próximos aos 70 salários mínimos (parcela que compõe o déficit de 18.600 mil unidades/ano previsto no POT) para a qual haveria subsídio de 25 salários mínimos e deveriam ter renda próxima a 1,6 salários mínimos.

B | BANCO DE TERRAS E A DIFICULDADE DO CONGELAMENTO DE PREÇOS

O projeto de El Recreo foi concebido de forma articulada com a construção de um banco de terras pela Metrovivienda. Por trás da compra de terras em áreas periféricas estava a ideia de que o poder público poderia concentrar em sua propriedade solos com alta vulnerabilidade à ocupação informal e precária, especialmente promovida por grileiros de terra, e desta forma evitaria esta forma de expansão precária e sem infraestrutura, antecipando-se a esta, urbanizando-a antes de que a expansão informal ocorresse. Segundo Ceballos, os objetivos perseguidos eram:

> "a. adotar um modelo de intervenção de dois andares, no qual o Estado não assume a cadeia total da produção da moradia, apenas orienta os investimentos;
> b. gerar um desenho ótimo das vias e redes de serviços públicos, de grandes áreas da cidade, superando o desenvolvimento lote a lote;
> c. diminuir os lucros cessantes de investimentos em infraestruturas de desenvolvimento lote a lote;
> d. evitar a distração de capitais privados em "armazenar terrenos";
> e. gerar para os construtores economias nos custos de transação (trâmites) e diminuição dos riscos empresariais;
> f. evitar que as ações do Estado (normas, obras, etc.) se traduzam em valorização dos terrenos a favor dos proprietários, de forma a não permitirem a construção de HIS;
> g. ofertar solo urbanizado nas áreas ameaçadas pela ocupação ilegal" (Ceballos, 2000).

Metrovivienda vê a possibilidade, através do banco de terras, de adiantar projetos de habitação de interesse social nos diferentes setores da cidade que tiveram como objetivos a diminuição do déficit quantitativo de moradia e frear os processos de urbanização informal e ilegal que se davam na periferia da cidade.

A empresa, portanto, compra muitos terrenos, a preços mais caros do que se fosse um privado, em áreas limites entre o rural e o urbano, sobre os quais produz lotes urbanizados, licitados à privados interessados em fazer o desenvolvimento urbano, segundo parâmetros específicos.

A compra da terra foi anunciada no jornal e várias ofertas foram recebidas, algumas das quais foram aceitas. A aquisição dos terrenos teve dos enfoques: o primeiro, conhecido como projetos de primeira geração, foi feita a compra direta do solo. Os investimentos em urbanismo eram custeados pela Metrovivienda, como foi o caso das áreas El Recreo e Ciudadela El Porvenir.

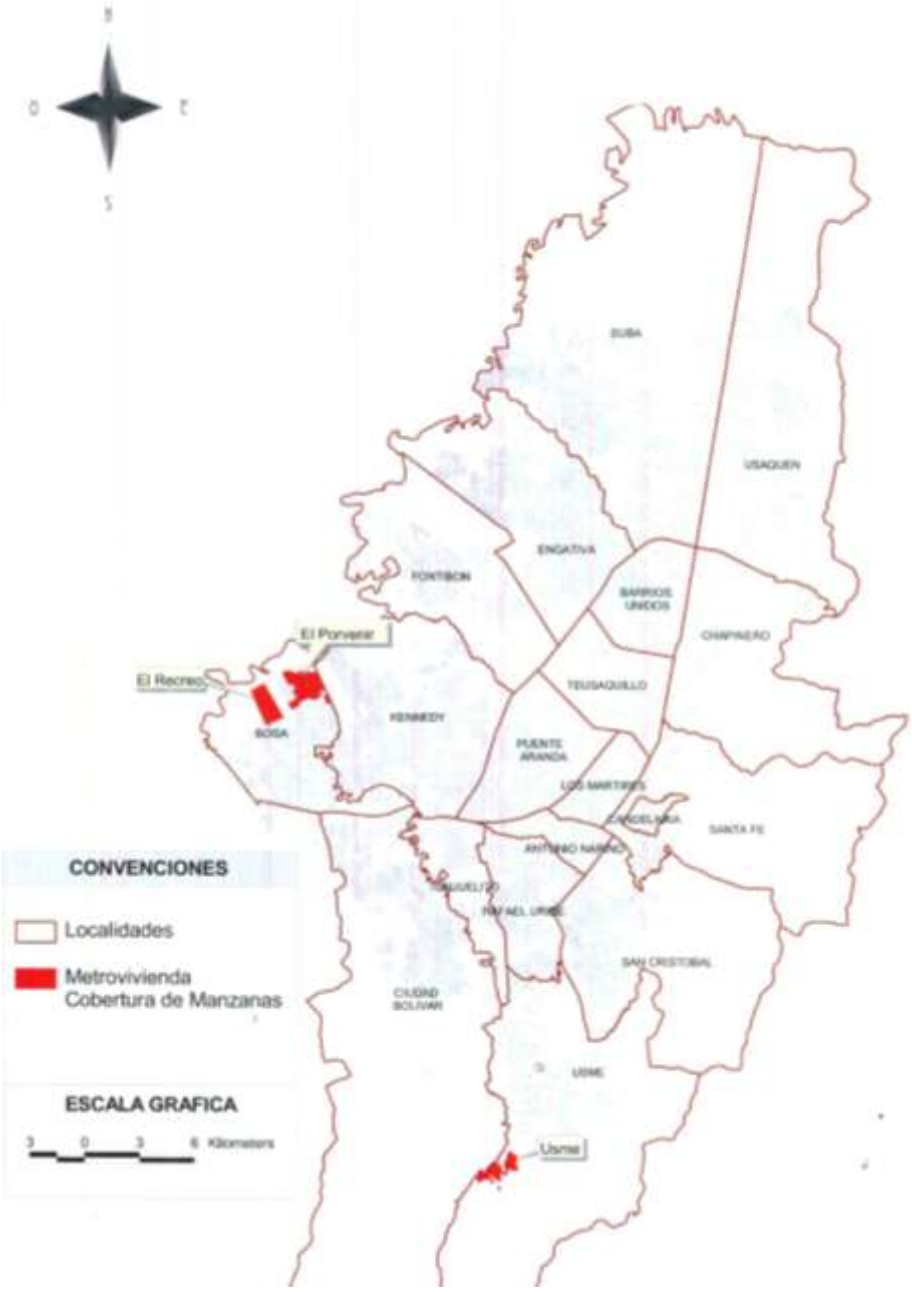
MAPA 54 – ZONAS AVALIADAS PARA A COMPRA DE TERRAS

Fonte: Metrovivienda, 2002.

O instrumento de gestão (e financiamento) do Anúncio do Projeto que congela os preços ofertados início do projeto e permite que o poder público compre a preços rurais não foi utilizado neste projeto. Comprando mais caro, a Metrovivienda terminou pagando ao proprietário mais-valias fundiárias da transformação de solo rural para urbano. Reconhecendo esta dificuldade, em outro projeto em fase de urbanização, na área do Usme, também à Sul de Bogotá, o anúncio do projeto congelou preços e possibilitou a expropriação a preços rurais. Outro instrumento que não foi utilizado e que está sendo utilizado no Usme é o direito de preempção, que também funcionou para aferir o interesse dos proprietários na venda de suas propriedades e evitar preços abusivos de compra direta.

Como instrumento de gestão, o banco de terras não funcionou. Segue a lógica do mercado de compra de terras mais baratas, consequemente concentra seus projetos em áreas periféricas, urbanizando através da transformação de usos rurais para urbanos. Além disso, a concepção de banco de terras como instrumento de regulação de preços não funcionou em função da forma de aquisição da terra. Por outro lado, percebe-se que o banco de terras possibilitou a realização de um projeto antecipando a urbanização em áreas que tendencialmente seriam informais e precárias, neste sentido, o banco parece colaborar para conter a expansão física da cidade. Se fosse um banco que forma um anel por toda a cidade, funcionaria bem com esta finalidade, no entanto, percebe-se que a extensão das ocupações precárias continua, por outras regiões, cujo mercado de terras está menos sob controle.

MAPA 55 – PROJETOS DA METROVIVIENDA EM BOGOTÁ



Fonte: Metrovivienda, 2002.

C | REAJUSTE DE TERRAS E REPARTO DE CARGAS E BENEFÍCIOS NÃO FORAM UTILIZADOS

Tanto em El Recreo, como em El Porvenir, os instrumentos do reajuste de terras e o reparto de cargas e benefícios não foram utilizados.

No caso de El Porvenir, o PP estava composto de 560 propriedades, muitas delas correspondiam a pequenas áreas dos bairros informais. O PP, procurando fugir das questões jurídicas de propriedade, foi feito apenas sobre 87% da área total do plano, terras que foram previamente adquiridas pela empresa. Neste sentido, os instrumentos de reajuste de terras e reparto de equitativo de cargas e benefícios não foram utilizados, pois as terras eram de apenas um proprietário e as cargas e benefícios do mesmo, tornando o projeto um típico projeto de urbanização inteiramente gerido pelo Estado. Esta característica chama a atenção para os limites do instrumento do reajuste de terrenos em situações de propriedades informais, complexas.

Recentes observações feitas por André Sorensen (Souza, 2009, p.xii e xiii) sobre o êxito do *land readjustment* no Japão remontam à razões sobre o fracasso nas tentativas latino-americanas. Segundo o autor, no Japão o zoneamento é rígido e não pode ser mudado em função de um plano, como é o caso no Brasil das Operações Urbanas Consorciadas, que podem possibilitar "rezonear" áreas através da comercialização de direitos de construir. Segundo Sorensen:

> "(...) sem um mecanismo que permita obter maior intensidade do uso da terra, não é fácil obter um aumento dos valores da terra que sirva para compensar proprietários por sua contribuição. No Japão, o que se conseguiu por meio do land readjustment foi a criação de novas e maiores parcelas de terrenos conectadas a ruas mais amplas, e somente assim a permissão para a construção de altos edifícios" (Sorensen, 2002, p.xii).

O autor destaca quando um reajuste torna-se muito fundamental para que incorporar seja atraente, o que é um estímulo à utilização do instrumento com base em fortes resistências a outras possibilidades de ganhos. Mas além de estímulos, o contexto latino americano enfrenta desafios maiores, em relação às propriedades de terra – que no caso das franjas urbanas de Bogotá são pequenas e por isso muito numerosas –, além de fortes resistências dos privados em se envolverem consorciadamente com projetos públicos, os quais frequentemente são questionados em mudanças de gestão, podendo chegar a nem ocorrer.

Em relação aos instrumentos de financiamento, é importante apontar que os recursos da Metrovivienda são públicos, escassos e tem diminuído nos últimos anos. O instrumento do reparto de cargas e benefícios serviria para colaborar no custeio da implementação do projeto, e o reajuste de terras para evitar gastos com a compra da terra, permitindo que a empresa tivesse mais recursos em caixa para gerir o banco de terras.

Importante apontar para estudos futuros que o município de Medellín na Colômbia segue um modelo diferente, onde as Empresas Públicas funcionam como financiadores do desenvolvimento urbano na transformação da cidade, fazendo o papel da Metrovivienda, em alguns sentidos, com muitos mais recursos provenientes dos serviços públicos prestados.

Por fim, a não utilização dos instrumentos de financiamento – como o reparto de cargas e benefícios –, termina por não envolver os privados na urbanização mostrando-se como um projeto tradicional, inteiramente público.

D | EXPROPRIAÇÃO

No caso de El Porvenir, das 560 propriedades, 63% estavam localizadas nos bairros de origem informal, o que ilustra sobre a complexidade da negociação para a aquisição das propriedades. Conseguiu-se que 83% das propriedades fossem adquiridas através da *Enajenación Voluntária*, ou seja, de forma voluntária e não-forçosa; e 17% delas a partir de *Expropriación por via judicial*, das quais alguns ainda encontram-se em processo de aquisição.

A possibilidade de utilização do instrumento da expropriação para utilidade pública é um trunfo para o Estado e para empresas públicas como a Metrovivienda. No caso de planos parciais de iniciativa privada, a demora e as resistências e entraves os processos de compra e venda de terras e de aprovação do plano parcial fizeram por exemplo, que os privados envolvidos em um projeto em área de renovação urbana no Centro de Bogotá quisessem fazer uma parceria com o poder público para enfrentar estas resistências através da expropriação por via administrativa.

F | CARACTERÍSTICAS DO PROJETO URBANO

Para fazer o plano da área é aberto um concurso de projetos. O projeto ganhador estrutura-se sobre um eixo de espaço público sobre o eixo da Av. Primeiro de Mayo, a partir do qual estruturam-se quatro peças que dividem o projeto. Em El Recreo espera-se que sejam produzidas 10 mil unidades habitacionais – dentre elas 7.900 de HIP (maior valor de subsídio) e 2.100 de HIS – e El Porvenir 18 mil.

Para o projeto urbano foram analisados critérios de qualidade de projeto (agrupados em 7) que envolveram, no caso de El Recreo: (1) apresentar conectividade com a malha viária e urbana existente, para que a futura zona urbana da Ciudadela El Recreo beneficie seu entorno; (2) propor como se garantirá a mobilidade peatonal e por bicicleta, especialmente em direção à futura estação e terminado da Primeira Linha de Metro (Estação El Porvenir) como também o futuro Parque El Porvenir, localizado no antiguo botadero Gibraltar; (3) qualificar o público dando-lhe maior hierarquia e acessibilidade; (4) propor zonas educativas ladeando zonas para parques; (5) a proposta urbanística deveria conter uma distribuição lógica de volumes, tanto de edificações como de arborização; ter em conta o tema do comércio, abordar o estudo da utilização econômica das casas, a proliferação de comércios dentro delas ou em espaços públicos e propor soluções integrais buscando uma regulação espacial do comércio, (7) propor pouca variedade de desenhos de superquadras para promover a competição entre os futuros edificadores de moradias. Todas as propostas tinham que conter projeto de uma unidade ou célula básica, da quadra residencial, que se convertiria no produto final que a Metrovivienda venderia aos construtores (Metrovivienda, 2002, p.124-125).

Estes critérios estavam no edital, pontuavam, e, ao mesmo tempo funcionavam como diretrizes de aprovação do projeto ganhador. No caso do Brasil, estas poderiam ser, em última instância, diretrizes para a aprovação de um novo parcelamento, mas como não planejamos a expansão, as diretrizes terminam sendo as proporções de uso propostas pela Lei Federal de Parcelamento do Solo (Lei Federal nº 6.766/79). Mesmo assim, é muito difícil que usos públicos como estes propostos tenham espaço nos loteamentos habitacionais aprovados, pois estes tem caráter intensamente privado.

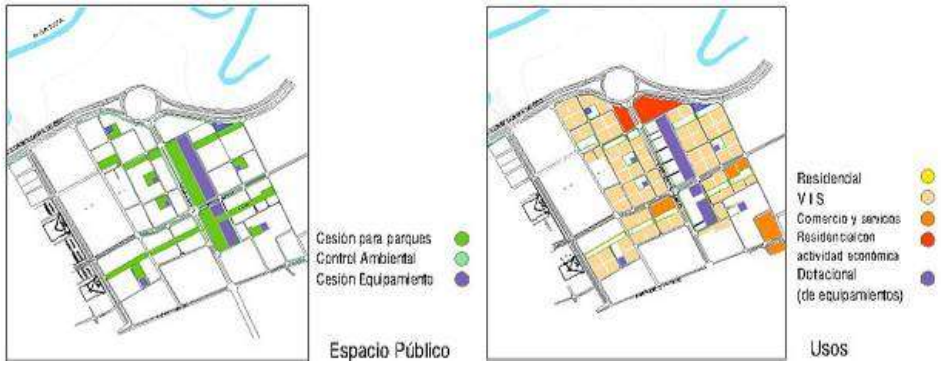
Feita a primeira etapa de urbanização de El Recreo, foi possível comercializar quadras enquanto a urbanização da área era terminada pela empresa.

Ciudadela El Recreo quase totalmente urbanizada e já recebendo os projetos habitacionais. Nesta foto fica claro o limite entre cidade irregular, que será simultaneamente urbanizada, na parte de baixo da foto; e o projeto de urbanização proposto. Fonte: Metrovivienda, 2002.

MAPA 56 – CIUDADELA EL PORVENIR E EL RECREO

Fonte: site metrovivienda, 2010.

MAPA 57 – CIUDADELA EL PORVENIR COM ÁREAS PÚBLICAS E USOS IDENTIFICADOS



Plantas de usos destinados a espaço público e outros usos da gleba El Porvenir. Fonte: Metrovivienda apud Rojas, 2010, p.21.

Com o plano aprovado, iniciou-se a urbanização, executada e financiada pela Metrovivienda, com seus recursos. A empresa abriu ruas, colocou as redes de água, esgotamento sanitário, elétrica domiciliar, iluminação pública, calçadas, pavimentação das ruas, colocou equipamentos urbanos como bancos, lixeiras, entre outros.

À esquerda, vê-se quadra já urbanizada e ainda não ocupada e à direita em processo de urbanização. Fotos: Paula Santoro, 2009.

As quadras já urbanizadas são comercializadas aos privados a partir de editais. Inicialmente foi determinado que o método residual indicaria o preço da quadra a ser comercializada obtido a partir do preço final de venda de cada HIP através do método

residual, que consiste em partir do preço final, descontar custos e lucros esperados e obter o valor residual que poderia ser o utilizado para a compra do terreno. No caso, a Metrovivienda fixou os preços de HIP a partir dos valores destinados ao subsídio.

Para entrar na concorrência o comprador do terreno não poderia dispor livremente dele, deveria sujeitar-se a restrições impostas pela empresa urbanizadora que no caso de El Recreo foram: desenvolver exclusivamente HIP, em um prazo de construção e escrituração que não ultrapassassem 18 meses e com algumas condições arquitetônicas mínimas considerar ao menos dois poisos construídos na fachada (verticalização mínima necessária), com o fim de consolidar uma paisagem urbana e criar, ao mesmo tempo, espaços para habitar independentemente da habitação propriamente dita (Metrovivienda, 2002, p.160). Na primeira etapa de El Recreo foram comercializadas 12 quadras, projetadas para receber pouco mais de 200 unidades habitacionais de interesse prioritário em cada (totalizaram 2.700 unidades ao final). Foram recebidas as ofertas, feitas as análises de solvência econômica das empresas candidadas aos editais, escolhidos os construtores com condições e feita uma lista ordenada de construtores que iriam pagar mais na primeira parcela à Metrovivienda e estes puderam escolher as quadras. Este método só foi possível pois as quadras tinham área e preços iguais. O pagamento pela quadra foi dividido em dois: o primeiro correspondeu à cota inicial oferecida e a diferença seria paga mensalmente, de acordo com o ritmo de venda das unidades dentro dos 18 meses.

Em entrevista, técnicos da Metrovivienda afirmaram que critérios como tamanho da unidade habitacional, estratos aos quais os usos estão determinados, entre outros, também foram previamente acertados no edital.

Como primeiro critério para escolha dos ganhadores está a maior oferta de primeiro pagamento pela compra da terra em metros quadrados, o que permitiria a empresa recuperar com a valorização da terra no processo de urbanização. No entanto, a recuperação da valorização obtida na transformação rural-urbano já aconteceu na compra da terra rural, e a Empresa terminou comprando caro, com preços que já incorporavam a mais-valia fundiária desta transformação, como já comentado anteriormente.

Também afirmaram que como outros critérios corresponderam a maior área útil da unidade habitacional (geralmente giram em torno de 38 e 42m^2 com dois quartos) e maior quantidade de unidades. Nem sempre estes critérios priorizam bons projetos, mas, como veremos, há uma grande diversidade de resultados.

A licitação de projetos por quadra abre ao mercado a possibilidade da entrega de empresas menores no desenvolvimento urbano. De acordo com urbanistas de Bogotá, isto também acontece pois esse é o quadro de empresas no país, que, segundo eles, estão menos estruturadas em grandes empresas, não abriram seu capital incorporando outras formas de obter recursos para suas atividades, mais tímidas e menos ligadas à financeirização da atividade imobiliária.

Este projeto também foi considerado importante por tentar afastar a crise aguda que acontece em 1999 no mercado imobiliário colombiano.

No projeto El Recreo foi montado um estande de vendas com diversas tipologias (pode-se conhecer algumas delas pelas fotos que seguem), as quais possuíam o mesmo preço e o interessado poderia adquiri-las visitando um apartamento ou casa "modelo". O estande também tinha como objetivo fazer conhecer, para os moradores do entorno e destes estratos, a possibilidade de comprar uma habitação formal e regular. As unidades habitacionais vendidas foram parcial ou totalmente subsidiadas pelo governo nacional, dependendo da estratificação da família, e, em 2009, estavam sendo vendidas por 30

milhões de pesos (pouco menos de 15 mil dólares), obedecendo o teto proposto no edital de licitação.

Eixo do parque central em El Recreo. Foto: Paula Santoro, março 2009.

Estande de vendas com as diversas tipologias e mesas de negociação. Foto: Paula Santoro, março 2009.

Tipologias desenvolvidas na área do plano parcial. Foto: Paula Santoro, março 2009.

Tipologias desenvolvidas na área do plano parcial. Foto: Paula Santoro, março 2009.

O projeto aprovado no plano criou quadras monofuncionais e a construção de habitação foi priorizada. Este fato tornou a paisagem concentradora de habitação de baixos estratos, concentrando classes sociais e misturando pouco com outros usos. Atualmente algumas áreas comerciais estão sendo construídas.

O projeto interliga-se com o sistema de transporte da cidade, o Transmilênio, pelo parque que corta a região que também contém uma ciclovia e quadras. Existe um projeto de arborização para a região, como se vê em algumas fotos. Alguns novos colégios já foram feitos na região, geralmente nas bordas do plano parcial, atendendo às áreas ocupadas que o ladeiam.

As fotos que seguem foram tiradas em março de 2009 e mostram a situação do projeto em implantação. Uma nova visita em novembro de 2010 mostrou que já existe um adensamento das casas, subindo o 3º piso permitido através da escolha de tipologias que pudessem ser ampliadas pelos proprietários, com o tempo. Em alguns casos, muito esporádicos, parece nascer um 4º piso para o qual as casas não foram projetadas. Também há o fechamento de algumas quadras com casas, em processos de privatização dos jardins que entremeiam o projeto.

4.3.4 | REFLEXÕES SOBRE ESTA EXPERIÊNCIA COLOMBIANA

Embora diversas observações pontuais tenham sido feitas no processo de descrição dos casos, é possível retomar aqui algumas considerações sobre o planejamento colombiano apontando para os desafios que o urbanismo brasileiro deverá enfrentar nos próximos anos, com a radicalização do mercado imobiliário e das indústrias associadas a este.

O texto procura mostrar que a década de 1990 na Colômbia embasou-se em marcos jurídicos e planejamento, em diversas escalas, detalhados, procurando articular plano, execução e investimentos e rever o papel do Estado urbanizador e construtor de moradias em prol de uma participação maior do setor privado. No entanto, em área de expansão urbana, o mercado privado não parece interessar-se por empreender planos parciais e urbanizar novas áreas, embora responda positivamente à construção de moradias face aos subsídios propostos na política habitacional do país.

O resultado construído das políticas, estratégias e ações dos diversos atores envolvidos na urbanização de El Recreo e El Porvenir não parece muito diverso de outras urbanizações em massa desenvolvidas em diversas cidades latino-americanas. O que há de novo? Cria-se uma política que freia o processo de expansão informal, formando um anel com urbanizações feitas com qualidade e integralmente terminadas, garantindo urbanização com qualidade ex-ante, preventivamente. Opta-se por uma política pública de urbanização (e não de habitação), admitindo que o Estado urbaniza com maior qualidade e, que o privado está tão ou melhor estruturado que o poder público para produzir habitação de forma mais ágil.

Nesta política, o plano tem um papel central, não apenas como articulador dos instrumentos de gestão e financiamento de uma determinada parcela de terra, mas sim como articulador de redes de infraestrutura, de projetos metropolitanos e regionais, de projetos de outras temáticas (como parques, escolas, entre outros equipamentos), da gestão de custos para sua implementação, entre tantos. A figura do planejador salta dos planos integrais, mais universais e generalizantes para projetos concretos, factíveis, em um salto do plano para o projeto.

Como resultado, diferentemente do que usualmente temos no Brasil, onde os projetos habitacionais podem estar desconectados da malha urbana, desarticulados com outros projetos públicos setoriais e da região, obtém-se um plano articulador da mobilidade urbana, dos equipamentos públicos, com qualidade de urbanização e completo, superando a frequente incompletude da lógica da aprovação dos loteamentos no país.

Por outro lado, a experiência não supera algumas questões urbanas de grande relevância. Concentra baixos estratos de renda na área Sul de Bogotá, sem promover mescla de classe e sem enfrentar a segregação socioterritorial. No estágio atual de projeto, as duas áreas juntas – El Recreo e El Porvenir – terminarão concentrando 28 mil unidades habitacionais (previstas), criando adensamento de mesmos estratos em uma área muito grande, colaborando ainda mais para os estigmatizas da região, ainda que mesmo assim, com qualidade e diferenciais. Como resultados na paisagem, esta escala produz "um mar" de habitações de interesse prioritário ou de interesse social que, embora não sejam iguais pois cada quadra possui um projeto, em muitos dos casos se parecem. Destacam-se especialmente alguns projetos habitacionais de qualidade e baixos custos, mostrando que é possível ter qualidade neste processo onde pequenas e médias construtoras podem participar. Algumas fotos a seguir ilustram este projeto.

Projeto Miranda apartamentos. Foto: Paula Santoro, março 2009.

Desta forma, mantém alguns padrões que compõem o padrão periférico, não nos moldes concebidos nos anos 70 – combinando loteamento periférico, auto-construção e casa própria –, mas em outros como a não mescla de classes sociais, a concentração de habitação sem outros usos ou trabalho.

E, apesar da quantidade de leis, instrumentos urbanísticos e regras para estabelecer parcerias com o privado no processo de desenvolvimento urbano, várias delas não foram utilizadas pois não houve o interesse dos privados em urbanizar a região, questionando e mostrando que os desafios ligados à rentabilidade da terra permaneceram – a valorização na mudança de uso rural urbano deu-se no momento da compra da terra pela Metrovivienda e a resultante do processo de urbanização foi recuperada parcialmente nos preços de venda de quadras –, ou seja, ainda há muito que caminhar para realmente enfrentarem o "nó da terra"[69].

4.3.5 | REFLEXÕES ABERTAS

PARTICIPAÇÃO SOCIAL E CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA

Certamente a tecnicidade do projeto de política urbana colombiana afasta e dificulta o envolvimento dos cidadãos. Neste sentido, uma outra questão se coloca. Se por um lado, a construção da reforma urbana e seus marcos têm origem "desde abajo" no Brasil, e sua implementação preza pela construção da cidadania e de processos democráticos (ainda que tenham grandes desafios a serem superados, este é o processo posto); há a impressão de que o planejamento territorial na Colômbia dá-se principalmente através de técnicos, e processos técnicos que encontram dificuldades de dialogar com os cidadãos que podem inclusive invializar projetos urbanos.

O instrumento de reparto de cargas e benefícios colombiano parece dialogar bem com o mercado imobiliário, que reage e articula-se incorporando essa proposta contida na Ley 388 de 1997. No entanto, a cidade não é composta apenas de atores sociais que tem interesses imobiliários e pode resistir às transformações que, em alguma instância, buscam os benefícios resultantes destas ações sobre o território. Há portanto, um

[69] Termo que pego emprestado de Erminia Maricato, que utiliza esta expressão para problematizar diversas questões mais amplas de distribuição de direitos e terra no Brasil.

desafio que se coloca, o de articular e envolver os diferentes atores sociais que fazem parte do tecido urbano a ser transformado. Estes, geralmente não se encontram organizados, e podem oferecer resistência ao projeto proposto, aprovando ou não os planos.

As regras no Japão consideram necessária a aprovação do projeto por 2/3 dos residentes para que possa ser realizado; na Colômbia é necessária aprovação por parte da maioria (50% mais um), considerando que, a outra parte que não concorda pode ser obrigada a fazer parte do projeto, sob ameaça de expropriação sobre os imóveis dos proprietários que não estão de acordo. Uma das inovações dos marcos colombianos é essa, permitir a expropriação a favor de um outro privado, não apenas do governo; e considerando o valor original da terra, valor rural. Esta possibilidade traz um caráter coercitivo, que é facilmente percebido pelo mercado imobiliário, que redesenha suas estratégias em prol da conquista da maioria, quando o projeto é de seu interesse, ou quando é proprietário de grande parte das terras. A concentração de terras nas mãos de poucos proprietários – processo que é freqüente tanto na Colômbia, como no Brasil –, compõe a estratégia de vencer a resistência e decidir pelo projeto que o proprietário concentrador deseja. Resta ao Estado negociar, e à comunidade resistente, organizar-se para resistir e não deixar que a maioria das terras se concentrem nas mãos de apenas um proprietário.

O planejamento a partir de projetos urbanos – que encontra nestas leis instrumentos para funcionar, tais como os planos parciais na Colômbia e nas Operações Urbanas Consorciadas no Brasil – faz parte da agenda da abertura econômica dos mercados que perpassou a década de 1990 nesses países, quando as cidades se converteram em plataformas chave para estabelecer as condições de competitividade; e o setor privado, um dos atores chave para a dinâmica do desenvolvimento urbano, o que repercutiu fortemente no processo de planejamento local, especialmente prevendo a implementação de planos estratégicos (Prada, 2001).

Nessa forma de planejamento, "o planejador se concentra em administrar as regras de um jogo onde participam múltiplos e diversos atores, e que se decide pela força e fluidez dos interesses particulares em um processo comparável com o decolar das forças do mercado" (idem, p.188). Segundo o autor, uma das dificuldades principais desta concepção de planejamento está o fato desta ignorar, ou incorporar parcialmente e de acordo com a sua conveniência, as crescentes diferenças entre o poder individual e coletivo dos diferentes atores e agentes. É o caso, por exemplo, de processos que podem não lidar com a característica do mercado de terras de concentração de propriedades nas mãos de poucos, como citado acima. Para Prada (2001), a busca de consensos na aprovação de projetos vem encontrando tensões e resistências que põe em dúvida a estratégia do planejamento e chegam até a ameaçar fazer ressurgir a questão ética da profissão dos planejadores (idem, p.188).

As resistências aos projetos também apresentam-se em diferentes formas. Há o caso dos camponeses da Operação Nuevo Usme (cidade de Bogotá), por exemplo, que ocupam áreas de transição rural-urbana marcadas no Plano de Ordenamento Territorial como áreas de expansão urbana, que, portanto, deverão ser objeto de um plano parcial. Pouco a pouco, os camponeses foram compreendendo o projeto e sua posição no processo. Inicialmente, um grupo posicionou-se como resistente e preso às tradições rurais e familiares; enquanto outro grupo queria incorporar-se no projeto, vendo-o como positiva a proximidade do mercado consumidor de seus produtos agropecuários. Paulatinamente o discurso muda, os campesinos são capacitados e passam a discutir o projeto e as equações de cargas e benefícios resultantes deste. Nesse processo, que é fundamental e necessário, certamente há um forte desgaste do debate público, do enfrentamento dos conflitos e resistências. E a cidade não participa diretamente, através

de seus cidadãos, deste processo – embora no caso do Usme, os noticiários foram disseminando as resistências.

Coloca-se então uma outra questão: até que ponto a ameaça com o instrumento coercitivo está dando conta de superar as resistências e enfrentar a concentração de terras? Não há um desgaste do debate público neste processo, quando os atores têm diferentes situações de poder e sentem-se ameaçados? Onde está o espaço para o cidadão opinar sobre esses processos e colocar o desejo da coletividade sobre o destino de um pequeno plano de expansão urbana?

É nessa construção de um processo de decisão de projeto, calcado, dentre outros, na ameaça da coerção a participar, que se dá o debate sobre o destino do território. No caso do Projeto Nuevo Usme, por exemplo, o processo de resistência e debate seguramente capacitou os atores envolvidos sobre os conteúdos do processo de planejamento, adquirindo um sentido didático que pode ter colaborado consideravelmente para a realização de outros planos parciais. Por outro lado, as negociações seguram o projeto, há anos em debate, avançando numa velocidade mais lenta que a desejada pelos empreendedores do projeto.

No entanto, esse debate dá-se fora de instâncias democráticas de decisão sobre o planejamento das cidades como nos moldes propostos pelo Estatuto da Cidade – os Conselhos e Fundos de Desenvolvimento Urbano, de Conferências, Audiências Públicas, Plebiscitos, Consultas públicas, dentre outros instrumentos propostos no corpo desta lei federal. Tampouco aparece no debate sobre o desenvolvimento urbano colombiano, a figura de movimentos sociais organizados de luta por acesso à terra e à moradia, como existe no Brasil. Esta invisibilidade desses movimentos parece repercutir-se na não criação destes espaços democráticos e da cultura de debate sobre o território na escala mais ampliada.

O processo de retirada da população em bairros centrais tais como o do *Cartucho*, em Bogotá, Colômbia, para dar lugar a um parque colabora para reafirmar a idéia de que os planos têm privilegiado interesses de atores com maior poder de decisão sobre os projetos. Processo semelhante vive-se no Brasil, por exemplo, na remoção de favelas na Operação Urbana Águas Espraiadas em São Paulo (Fix, 2001), ou até mesmo, a retirada da população de rua preventivamente nas áreas do projeto em discussão na região da Luz, conhecido como Nova Luz. A resistência da população moradora da região do *Cartucho*, documentada por diversos ativistas, em vídeo, blogs, internet, mostra que há uma organização social que desafia as formas do planejamento estratégico de intervenção sobre o território.

Não é a figura do plano, por si só, que irá garantir o pacto em torno do destino do plan parcial, nem dos outros planos locais, sejam eles mais centrais ou em áreas de expansão.

Por fim, merece investigação mais detalhada a relação entre os conflitos armados na Colômbia e a construção do processo de modernização e de democratização do Estado. Certamente, pesquisas como estas poderiam ajudar a compreender os desafios de se desenvolver atividades de participação cidadã e democracia na gestão pública em um país onde ainda existem fortes situações de repressão. E essa característica não se aplica apenas para a Colômbia, mas certamente, ocorre de forma diferenciada no Brasil (sobre o tema na Colômbia, consulte María Teresa Uribe, 2002).

Os dois países trazem como princípio o de que a propriedade e a cidade devem que cumprir uma função social. Tem princípios parecidos, ainda que com diferenças de texto e de concepção – a Colômbia diz que a propriedade é uma função social, nós dizemos que ela tem que cumprir uma função social – os destaques sobre o avanço que esse conceito traz para esses marcos é presente.

A Ley 388 de 1997 traz como princípios para o ordenamento do território: (1) a função social e ecológica da propriedade; (2) a prevalência do interesse geral sobre o particular; (3) a distribuição equitativa das cargas e dos benefícios. É mais sintética que o Estatuto da Cidade, que possui outros princípios e diretrizes, embora também trate desses temas, em diversos deles, e destaque outros tantos fundamentais para as argumentações jurídicas em prol de uma "forma" de gerir o território que garanta o cumprimento dos direitos. Uma questão que se coloca é a dificuldade de se materializar esse conceito.

E ainda mais, não se pode deixar de citar que, nos dois países ainda há muito forte a idéia de propriedade privada sagrada, a qual não se pode mexer. O Estatuto da Cidade, então, ao propor o cumprimento da função social da propriedade e da cidade soa muito progressista.

No entanto, as dificuldades de conter especulação do solo permanecem. Abre-se uma questão: considerando um terreno marcado como *Desarrollo y construcción prioritária* – instrumento idealizado para ser utilizado em terrenos especulativos, muito semelhanete com o instrumento Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios previsto pelo Estatuto da Cidade – é possível que a possibilidade de engajar-se em um plano parcial seja uma saída melhor para o proprietário conseguir alguma rentabilidade e liberar o terreno para o mercado. Poderia haver uma articulação entre o necessário cumprimento da função social e a utilização dos diversos tipos de instrumentos de forma a evitar a especulação e promover os desenvolvimentos urbanos necessários.

CAP 5

CONSIDERAÇÕES FINAIS

CAP 5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo desta tese consiste em investigar se as políticas territoriais têm interferido no processo de urbanização das áreas de transição rural-urbanas de forma a controlar o crescimento urbano horizontal e planejá-lo. Pretende-se superar a ideia de que expandir o urbano é sempre indesejável e admitir que é um processo recorrente e, quando necessário, deve ser planejado para que aconteça sem prejuízos urbano-ambientais e sociais, distribuindo de forma justa os ônus e benefícios da urbanização e evitando processos especulativos tão tradicionais na mudança de uso rural para urbano.

A tese mostra que as políticas territoriais municipais brasileiras têm interferido pouco no processo de crescimento horizontal das cidades, no seu planejamento e na qualidade do espaço urbano resultante deste processo.

FOI A POLÍTICA ECONÔMICA O GRANDE MOTOR DA EXPANSÃO URBANA

A recuperação histórica do tema permitiu observar que a transição de uma economia agrícola para a industrial viu na expansão urbana metropolitana uma estratégia relevante para o desenvolvimento econômico industrial. Foi a política habitacional, como estruturadora do desenvolvimento econômico, o grande motor da expansão urbana.

No contexto da *industrialização restringida,* entre os anos 1930 e 1955, o país vive um momento de forte regulação do território e também do trabalho e da moradia, com crescimento urbano em extensão física como consequência.

No âmbito federal, a expansão urbana é sentida através da proliferação de lotes e o Decreto Federal nº 58/37 irá garantir a segurança do adquirente do lote à prestação, mas não irá regulamentar aspectos urbanísticos, esperando que os municípios o fizessem. No entanto, estes, embora alguns municípios já tivessem leis que disciplinavam as licenças para arruar, deram conta da quantidade de ruas que estavam sendo abertas e procuraram se eximir da responsabilidade de pavimentar e cuidar destas áreas públicas. Já existia um descompasso entre a vontade de parcelar, crescer, a partir de iniciativas privadas; e as necessidades criadas por estes novos parcelamentos, as quais o poder público não saberia e iria dar conta de fornecer, nem tampouco tinha recursos para arcar com o crescimento.

A expansão para a periferia também é fruto de um contexto de crise do modelo rentista de habitação. A Lei do Inquilinato de 1942, ao congelar os aluguéis, ofertados em áreas mais centrais, desistimula a produção para o aluguel, colaborando para a compra de lotes ofertados em áreas periféricas. No entanto, para que isso se desse, era necessário investimento em transporte e a resposta será dada através da implantação do rodoviarismo e a criação de empresas de ônibus.

Era preciso baratear a moradia, pois esta seria custeada pelo salário do trabalhador e passou a funcionar como garantia da reprodução da força de trabalho. A periferia trazia dois aspectos que baratearia a moradia: terra barata, mas também, já sinalizava que a opção por ocupar o rural poderia significar o rebaixamento das condições urbanas. Nessa direção aparecem os debates em torno da infraestrutura urbana que logo parecia tida como desnecessária quando se dava sobre áreas rurais, ou substituível por água de poço, esgoto em fossa, luz de lampião e carvão no lugar de gás. Nesta lógica, se houvesse normas que exigissem a qualificação da expansão urbana, traduzida em uma urbanização completa, seu efeito poderia ser encarecer a terra e, consequentemente a habitação e, portanto, inviabilizar o projeto da casa própria, indiretamente, afetando o processo de industrialização. Considerando que a industrialização era um processo em curso, seu efeito também poderia ser aumentar ainda mais a situação de irregularidade.

A tese mostra que as medidas federais de caráter legislativo foram estruturantes para a crise do modelo rentista de habitação e que, no campo do parcelamento do solo, suas regras tratavam de dar garantias aos compradores, sem exercer o controle ou o planejamento da expansão urbana, mesmo porque, se procurasse qualificar este espaço, inviabilizaria esta expansão urbana e o modelo da casa própria, loteamento periférico, sem infraestrutura e equipamentos e serviços urbanos. Tudo isso se justificava frente à necessidade de desenvolvimento econômico através do processo de industrialização.

Se na esfera federal foram feitas leis, na esfera municipal não estava evidente qual seria o papel do Estado no processo de parcelamento. O exemplo de São Paulo, onde se travavam os debates sobre o crescimento através de loteamentos, mostrou que os posicionamentos eram antagônicos: uns atribuindo ao município a decisão e o financiamento da abertura de ruas; outros argumentando que esta intervenção era exemplar de uma interferência do Estado na propriedade privada. Neste debate estava a dúvida sobre quem deveria custear a expansão: os privados, o Estado, ambos.

Neste contexto é importante citar o surgimento da possibilidade das obras de infraestrutura serem custeadas por ambos, Estado e privados, através do instrumento da Contribuição de Melhoria. Novamente, a resposta é federal, criando este instrumento regulado através da Constituição de 1934. Constata-se que não é nova a concepção de que é possível recuperar a valorização da terra obtida a partir de uma obra pública. No entanto, o próprio instrumento foi sendo regulamentado nas Constituições posteriores e quanto mais preciso e melhor instrumentado, menos foi utilizado. Os argumentos para não utilizar o instrumento passam por desafios de ordem jurídica, administrativa e política: necessidade de lei complementar municipal disciplinando o assunto, dificuldade de operacionalizá-lo, o que exigiria um controle dos preços da terra antes e depois da obra, controle do valor da obra e transparência nos processos licitatórios, delimitação da zona beneficiada, reuniões com os envolvidos para discutir o benefício obtido e a cobrança, etc.

Os municípios começavam a sentir a necessidade de regrar o crescimento. No entanto, o faziam através do reconhecimento de arruamentos abertos através de leis de anistias, que ao invés de brecar a expansão, terminaram por estimulá-la; ou através de excepcionalidades para aprovar casas operárias, com dimensões menores e com menos infraestruturas, ou mesmo permissões para construir casas em ruas não-oficiais; ou não

exigindo alvarás de construção para moradias operárias em loteamentos em área rural. Nitidamente, não era para parar o crescimento. As normas eram criadas para viabilizar a ocupação de loteamentos precários e clandestinos.

Há também, entre as décadas de 1930 e 1950, o início da normatização sobre a ocupação do território com outros sentidos, diferentes da viabilização da expansão urbana: a reserva de terras e a manutenção do patrimônio das classes mais altas em áreas centrais, através de zoneamento de controle. Estes dois objetivos também colaboravam para a expansão urbana.

Especialmente os anos 1930, marcados pelo Governo de Getúlio Vargas, há uma visão de que a iniciativa privada não seria capaz de enfrentar o problema da moradia. O tema da habitação é visto como uma questão social, como um serviço, necessitando intervenção do Estado para regrá-lo e para fornecê-lo. Houve a estruturação institucional para que fossem produzidas e financiadas habitações sociais e surgem os primeiros conjuntos habitacionais. Com poucos recursos, a produção foi pouco significativa, no entanto, ficou conhecida como a primeira política federal de habitação. Suas estratégias também privilegiavam terrenos baratos e a expansão urbana será palco de alguns destes conjuntos, na pequena amostra de cidades onde foram construídos.

É preciso fazer uma ressalva nesta síntese histórica, grande parte da literatura deste período refere-se à grandes cidades onde o processo de industrialização ocorreu. Nas cidades não-metropolitanas do Estado de São Paulo a industrialização não ganhou esta dimensão. Entretanto, todos os processos foram vividos por estas, neste período, de forma menos intensa – o crescimento populacional, o crescimento em extensão física, a irregularidade e clandestinidade dos loteamentos – e inclusive, o espaço agrário não se reestruturou.

Esta permanência das estruturas agrário-exportadoras possibilitará o avanço do modelo agrário exportador que nos anos 1990 e 2000 trarão a modernização da produção através da maquinização, com diminuição de empregos, seguindo a lógica dos commodities agrícolas. Contudo, este segundo momento de modernização deu-se sobre um espaço agrícola que já havia passado por uma etapa de modernização e já não era mais tão empregador, portanto não irá gerar processos de migração tão numerosos como os vividos entre os anos 1940 e 1970 no país. Será na nova fronteira agrícola que a migração será maior e esta coincide com a aceleração da urbanização, já observada por Becker (2005) e Elias (2007).

Com processos muito menos intensos, as cidades não-metropolitanas eram regradas pelas mesmas leis federais, que tampouco exigia para estas a normatização ou controle do parcelamento do solo e da expansão urbana. Considerando que o loteamento irregular ainda não era um problema com a mesma escala que o da metrópole, a necessidade de regrar a ocupação urbana era bem menos presente.

*

Observando a partir do rural, as mudanças na produção agrícola no país – a partir de crises na produtividade rural em outras regiões do país, principalmente no Nordeste –; e a expansão da fronteira agrícola dentro do Estado de São Paulo, entre 1945-1964, a partir de um processo de *modernização conservadora* (Graziano da Silva, 1982) irão originar um fluxo migratório para as metrópoles e para a metrópole paulistana considerável, formando o "exército de reserva" que serviria à *industrialização pesada* (1955-1970). Neste período, a expansão urbana parece uma resposta muito adequada face ao crescimento populacional vivido entre anos 1940 e 1970 no país, desde que tivesse sido planejada.

Crescer em extensão física parece ter sido uma opção consentida face às estratégias ambíguas no que se refere ao ordenamento da expansão urbana. Formava-se a *periferia metropolitana* largamente teorizada pela literatura urbana brasileira.

No bojo da tentativa de formulação de uma política nacional de desenvolvimento urbano, o perído de governo militar (1964-1985) foi fortemente marcado pela construção de leis que tangenciam ou tratam diretamente do tema da expansão urbana, como a Lei Federal de Parcelamento do Solo, a Lei dos Condomínios Horizontais e o Código Florestal. Apesar de todos estes marcos, até hoje vigentes, o maior impacto do governo militar no meio urbano deu-se a partir da estruturação de uma política de desenvolvimento urbano estruturada com a criação do Banco Nacional de Habitação – BNH, do Sistema Financeiro de Habitação – SFH e do Serviço Federal da Habitação e do Urbanismo – SERFAU.

A atividade planejadora seguia a lógica do capital – de concentração de investimentos nos centros (regionais e urbanos), seletividade de recursos e benefícios sociais e estruturação da atividade econômica produtiva. E além da produtiva, estruturação da atividade imobiliária, como parte da estruturação da instalação de uma nova fase da indústria, associada à política da casa própria.

O momento vivido com o BNH foi representativo de uma intervenção do Estado garantindo linhas de financiamento ampliando a produção imobiliária, dinamizando a produção via mercado. Ao se fazer uma política habitacional sem o apoio de uma política urbana fundiária, limitou-se ainda mais o acesso ao direito à moradia e à cidade.

O tipo e a forma como os financiamentos aconteceram explicam os resultados urbanos:

- o descompasso das intervenções habitacionais em relação às intervenções urbanísticas de implantação de infraestrutura. Traduzido, por exemplo, na construção de casas em lugares onde não há rede de esgoto;

- a resistência da estruturação setorial em elaborar e implementar projetos integrais. Compreendida através da existência de conjuntos habitacionais sem previsão de áreas comerciais ou de serviços. Lembremos que a organização institucional para o desenvolvimento urbano era setorial;

- o desinteresse em financiamentos para determinados equipamentos sociais e o interesse em equipamentos que não eram financiáveis, como no caso dos equipamentos esportivos;

- a dependência dos municípios e sua consequente falta de autonomia para gerir o espaço urbano por si mesmo, a partir de seus poucos recursos. Dentre outros, a reforma tributária e a concentração dos recursos na esfera federal terão papel fundamental na estruturação desta dependência e de relações baseadas em apoios políticos entre poder central (federal) e local (municipal);

- a dependência da iniciativa privada, e ao mesmo tempo o estímulo aos privados, para que fizéssem o desenvolvimento urbano e este seguiu a lógica da rentabilidade onde as áreas públicas entram como "custos" da urbanização e são desinteressantes;

- o 'não-lugar' dos que não podiam pagar e obter financiamentos, relegando-os aos espaços que sobraram, à margem da política cujos números não atenderam às necessidades habitacionais, imediatamente traduzidas em favelas, cortiços, loteamentos irregulares e clandestinos, no aumento da precariedade urbana.

No entanto, a revisão dos programas disponíveis pelo BNH mostrou que, a partir dos anos 1970, reflexões sobre os resultados da política até então implementada levaram a duas direções importantes. Foram criadas linhas de financiamento disponíveis para o tema urbanização, embora com o objetivo de corrigir o rumo das intervenções habitacionais, infraestruturando-as a posteriori, com poucos recursos, pífios resultados, mostrando-se residuais face ao descompasso entre produção habitacional e produção de cidade. E houve uma tentativa de formar um estoque de terras para habitação de interesse social que poderia, a longo prazo, ajudar a regular o mercado e os preços da terra, sinalizando o início de uma conscientização de que a política colaborava com a especulação com terrenos e sinalizando com a possibilidade de seu planejamento integral.

Com já foi observado, a forma como o banco de terras foi utilizado confundiu-se na forma como as intervenções habitacionais foram realizadas[1], o que não necessariamente significa que a estratégia de se ter um banco foi incorreta. Intervenções habitacionais foram feitas sem o planejamento das áreas de expansão urbana, com conjuntos habitacionais dissociados de infraestrutura urbana, serviços e equipamentos públicos (principalmente sistemas de transporte), e com projetos urbanos ruins.

Na esfera municipal, foram feitos planos municipais, peças essencialmente de caráter técnico, à margem das intervenções urbanas e estas por sua vez, muito setoriais e desarticuladas, além de descompassadas: havia casa, mas não necessariamente infraestrutura urbana.

NORMAS QUE GARANTEM A URBANIZAÇÃO (IN)COMPLETA

De uma certa forma, a opção adotada pela Lei Federal nº 6.766/79 ao regrar novos parcelamentos do solo pareceu consciente do momento vivido até os anos 1970: rápido e grande crescimento urbano e populacional. Com o fim do milagre econômico (1967/73), diminuição dos recursos para o desenvolvimento da política habitacional e urbana, restava ao Estado garantir que a provisão de infraestrutura urbana fosse custeada pelo loteador e que pudesse, conforme tivesse recursos, completar a urbanização com equipamentos e serviços, em terrenos reservados para tal. Esta era uma equação possível neste momento de crise.

A Lei Federal de Parcelamento do Solo irá reservar terrenos públicos em cada parcelamento, para que posteriormente fossem ocupados com equipamentos ou serviços públicos. Trabalhou para deixar que a expansão urbana e habitacional acontecesse, na sua velocidade acelerada, ao mesmo tempo que dava o tempo necessário ao desenvolvimento urbano de âmbito público, a passos mais lentos. A própria ação pública parece reconhecer sua velocidade lenta de ação. Neste caso a regra baseada em reserva de percentuais de áreas públicas é muito mais fácil de ser aplicada do que se a lei fosse rígida e cuidadosa em relação à qualidade urbana e à completude da urbanização. A opção foi pela simplicidade, para que pudesse ser seguida, o que nem sempre aconteceu.

Se a Lei Federal não foi crítica em relação à completude de uma "urbanificação primária" (infraestrutura), e deixou aos municípios o dever de fazer a "urbanificação secundária" (equipamentos e serviços), geralmente muito demorada, terminou por garantir, na realidade, uma "urbanização incompleta".

[1] De uma certa forma o mesmo acontece na Colômbia com as críticas aos projetos habitacionais da Metrovivienda, em Bogotá.

A Lei forneceu a gramática que compõe o debate sobre o tema do parcelamento do solo no Brasil. Normatiza a partir da restrição à ocupação – a partir da definição do que não pode e do que pode –, deixando aos municípios a disciplina de, se quiser, exigir contiguidade ou mesmo, flexibilizar alterações contínuas da área urbana sobre área rural. Tampouco exige que seja feito um diagnóstico quantificando as necessidades habitacionais ou de outros usos que justifiquem a expansão pretendida.

Dois resultados não eram esperados quando foi concebida. Primeiro, serviu para pautar parâmetros mínimos para que uma ocupação urbana irregular possa ser regularizada, ao menos no que tange o tamanho de lote mínimo, embora não tenha conseguido o mesmo em relação às áreas públicas. Depois, suas regras não garantiram o sucesso na construção da infraestrutura a partir dos privados. Dentre as causas desta incompletude da infraestrutura de responsabilidade privada estão: as garantias não davam conta de que o poder público infraestruturasse a posteriori os parcelamentos construídos parcialmente; e a falta de penalização aos loteadores que faziam parcelamentos incompletos ou irregulares. Portanto, a transferência ao empreendedor privado da construção do urbano não foi bem sucedida: acarretou em valorização da terra, geralmente incorporada pelos proprietários de terras neste processo de transformação de área rural em urbana; e acarretou em gastos públicos significativos, ora para completar infraestruturas nos loteamentos não terminados, ora para dar conta de prover com equipamentos e serviços urbanos grandes áreas de expansão urbana, em um modelo de crescimento urbano em extensão física, o oposto da ideia de concentração e eficiência urbana.

A urbanização incompleta, talvez não de forma consciente, configurou-se como estratégia de se urbanizar progressivamente as áreas de expansão urbana, mantendo necessidades urbanas que vinham a ser obtidas, paulatinamente, a partir de relação de favores entre grupos de moradores e poder local. A estratégia de se fazer "por partes" ou "aos poucos" mostrou-se interessante em termos dos ganhos políticos e da manutenção do clientelismo urbano. Ainda que os técnicos tenham um papel importante neste processo, cujos conhecimentos também pautaram soluções setoriais e descompassadas, o que permite coadunar com a posição de Marques & Bichir (2001) que relativizam a associação mecânica entre apoio político visando eleições e investimentos na infraestruturação da periferia.

No campo do planejamento, Hall (1996) afirma que o planejamento urbano na década de 1970 foi caindo em tamanho descrédito que, em vez de tentar controlar o crescimento urbano, passou a encorajá-lo por todos os meios possíveis e imagináveis. "O planejador foi-se confundindo cada vez mais com o seu tradicional adversário, o empreendedor" (Hall, 1996, 372). Para os norte-americanos, por exemplo, era preciso, ao invés de orientar e controlar a expansão urbana, encorajar o crescimento.

A falência do planejamento como resultado do período quando foi muito executado no Brasil, o período de governo militar, talvez seja o nascedouro das concepções dos anos 1990 centradas no planejamento estratégico. O planejamento rumará de planos gerais, ou 'planos-discurso' (Villaça, 2004), para planos locais ou estratégicos de renovação urbana, onde o planejador não encontra seu lugar. O que dizer então do lugar do planejador em relação ao controle da expansão urbana? Este parece ter se tornado uma pauta ambiental.

DEMOCRACIA E MUNICIPALIZAÇÃO COM POUCA AUTONOMIA FINANCEIRA

A implantação da democracia e da municipalização, temas preconizados a partir do processo constituinte, demandava uma alteração no repasse de recursos para o

desenvolvimento urbano, descentralizando e dando autonomia aos municípios; bem como, exigia a criação de instâncias e processos participativos na construção do território, enfrentando os pilares que estruturavam relações clientelistas no âmbito do urbano. Nas áreas de expansão urbana, estas mudanças significariam alterações profundas na sua concepção, invertendo a lógica da urbanização incompleta, da dependência de recursos, das relações clientelistas locais, da manutenção de processos especulativos com terra. Isso sem falar na possibilidade de utilização de instrumentos que recuperassem a valorização da terra a partir do próprio desenvolvimento urbano local, em um movimento endógeno, colaborando para uma maior autonomia municipal. A diminuição dos recursos para o desenvolvimento urbano, o fim do "milagre econômico" rumavam também nesta direção, no entanto, a autonomia financeira não veio.

HAVIA UMA PROPOSTA PARA PLANEJAR A EXPANSÃO NO ESTATUTO DA CIDADE

No período de democratização, marcados pelos anos 1980 e 1990, o tema da regulação da expansão urbana emerge no Projeto de Lei que irá originar o Estatuto da Cidade. Com extensa descrição do conteúdo do Plano Diretor municipal e a previsão de um programa de expansão urbana, esta proposta durou pouco, logo foi trocada pela definição de conteúdo mínimo do plano diretor que vigora hoje no Estatuto da Cidade.

E esta perda se deu juntamente com a obrigatoriedade dos planos conterem regras para o parcelamento do solo e zoneamento. No caso do planejamento das áreas de expansão urbana, um plano diretor que não possui zoneamento e parcelamento do solo em seu conteúdo, pode se tornar um "plano-discurso", na medida em que são as regras do quanto e como se pode ocupar que determinam um projeto urbano para esta área.

Outra perda significativa deste Projeto deu-se com a exclusão de artigos que visavam controlar a especulação imobiliária, exigindo que os imóveis que não eram habitados pelos proprietários (ou seja, que possuíam essencialmente valor de troca), fossem oferecidos à locação; e que tivesse um limite máximo de posse de área urbana por um mesmo proprietário. Estas sugestões, não apenas colaborariam com o crescimento urbano 'para dentro', como também teriam um efeito da política de inquilinato dos anos 40 às avessas: possivelmente desincentivariam a compra da casa própria pelo aumento da oferta de imóveis para o aluguel.

Perdeu-se uma oportunidade do Estado, de forma democrática[2], inserir o tema do planejamento das áreas de expansão urbana e de transformação dos planos em planos que efetivamente incidissem sobre o crescimento urbano, fugindo da possibilidade de ser apenas um "plano-discurso".

RESTRIÇÃO ADVINDA DO MEIO AMBIENTE: POR UM NOVO PROJETO DE DESENVOLVIMENTO

Sem legislação federal, nem interesses imobiliários no controle do crescimento urbano, será a agenda ambiental que trará o tema para a pauta. Diferentemente das propostas ambientalistas dos anos 1970, que pregavam a contenção do crescimento urbano através do controle do crescimento populacional e da concentração urbana, evitando a expansão urbana; nos anos 1990 e 2000 o discurso envolve o tema da sustentabilidade associada a novos modelos de desenvolvimento estruturados a partir da conservação e

[2] Atualmente a tentativa de inserir o planejamento da expansão urbana a partir de uma medida provisória ameaça a construção participativa e pode deslegitimar a proposta, ainda que esta possa ser boa.

ampliação de áreas ambientalmente preservadas, simultaneamente à busca do melhor aproveitamento das áreas já ocupadas, de forma eficiente, o que também deveria evitar a expansão urbana, ocupando áreas vazias já infraestruturadas, crescendo 'para dentro'. Constitui-se como uma crítica ao consenso "crescer é desenvolver-se", a qualquer custo.

ACIRRAMENTO DA DISPUTA POR TERRAS NAS ÁREAS DE TRANSIÇÃO RURAL-URBANAS

Será sobre as áreas de transição rural-urbanas que se dará uma disputa por terras e usos através do avanço do agronegócio que encosta nos limites urbanos para obter maior área agriculturável; de propostas de formação de um cinturão verde com agricultura familiar em projetos de reforma agrária com o Comuna da Terra que aproveita-se de elementos do urbano para fazer sua política agrária; da expansão da periferia precária, através da permanência do padrão periférico, em hiperperiferias, concomitantemente com processos de consolidação das periferias metropolitanas; da urbanização dispersa, da urbanização extensiva, dos loteamentos fechados, dos programas do terciário – como shoppings, parques temáticos, entre outros – irão se localizar em áreas de expansão urbana; dos híbridos urbano-rurais representados por loteamentos de chácaras, sítios de recreio, ranchos.

O que há de comum entre estes usos? Fundamental para todos estes é a estruturação viária regional. O papel da região ganha centralidade, em detrimento do município. A estruturação não será mais municipal e não estará baseada em apenas um modo de transporte – ou trem, ou caminhão, ônibus e carros – mas todos estos, simultâneos e competindo por espaços nas vias. A ausência de usos anteriores restritivos, ou seja, a falta de inércia dos espaços de transição rural-urbanos colaborarão para o aumento da competitividade pelo espaço.

Os investimentos em transporte feitos pelo Estado de São Paulo nas últimas décadas significam por um lado, a estruturação de macroestruturas como o Rodoanel, com vários objetivos. Dentre os oficiais, reduzir a congestão de veículos nas áreas mais centrais da metrópole. Dentre os não oficiais, melhorar a acessibilidade de formas dispersas de ocupação, como é o caso dos loteamentos fechados, shoppings, lojas de materiais de construção. Procuram, estruturar o núcleo, retirando deseconomias da aglomeração e viabilizar uma melhor relação com os núcleos descentralizados, promovendo uma espécie de "manutenção da polarização" e da sua relação de dependência com o centro. Viabilizando a mobilidade inter-regional.

No caso do Estado de São Paulo, o Governo do Estado tem papel central na estruturação regional e da expansão urbana intra-municipal quando esta se dá às margens de rodovias, aos poucos internalizadas pela mobilidade urbana cotidiana.

REVERSÃO DA POLARIZAÇÃO X ESTRUTURAÇÃO DA POLARIZAÇÃO

Na estruturação da suburbanização norte-americana o transporte também é fundamental, mas sofreu uma alteração que ainda é pouco sentida nas aglomerações urbanas do Estado de São Paulo. O transporte inter-regional perde paulatinamente importância, pois a mobilidade pendular já não é a tônica. No auge da suburbanização (Jackson, 1985) – ou o fim do subúrbio tradicional e a criação de um *technoburg* (Fishman, 1987) – houve uma descentralização massiva das funções vitais urbanas e o *core* [núcleo central] perdeu população e perdeu funções econômicas. A dispersão urbana atingiu não apenas a população, mas os negócios e atividades econômicas em direção aos subúrbios, de tal modo que a relação de dependência entre o *core* e seus

subúrbios se perdeu (Lewis, 1996). As aglomerações brasileiras ainda vivem momentos anteriores a este.

A expansão urbana na macrometrópole, ou a dispersão urbana (Reis, 2006), sem grandes planos estratégicos ou planejamentos, abriga residências, indústria e comércio nos arredores do núcleo central da aglomeração e independentes do *urban core* [coração urbano]. Em um completo contraste com os subúrbios residenciais ou industriais do passado, estas novas cidades contém, ao longo das rodovias todas as funções especializadas de uma grande metrópole – indústria, shoppings centers, hospitais, universidades, centros culturais, e parques. Com estas rodovias e tecnologias avançadas de comunicação, o novo perímetro da cidade pode gerar uma diversidade urbana sem concentração urbana (Fishman, 1987, p.17).

Para Fishman, o processo vivido nos subúrbios norte-americanos significa o fim do *whirlpool effect* [efeito turbilhão] que tirou as pessoas das grandes cidades em direção aos seus subúrbios. Ao invés, funções urbanas se dispersaram sobre uma paisagem descentralizada que não é nem urbana, nem rural, nem suburbana no sentido tradicional. Com o surgimento do *technoburb*[3], a história do subúrbio chega a um final. Perde-se o conceito original de subúrbio, que vinha da síntese de *city* [cidade] e *countryside* [interior] e era marcado pela dependência do subúrbio ao *core*. Subúrbio será uma nova forma de cidade, onde não há mais o centro e o interior, mas sim um subúrbio como nova forma de cidade, um *technoburb*. Para ele, Los Angeles é o melhor exemplo disso.

Não há nenhuma semelhança desta situação final apresentada por Fishman com outra situação de crescimento urbano ou dispersão no Estado de São Paulo. A própria urbanização dispersa macrometropolitana preconizada por Reis (2006) não é exemplar de um processo do tipo "reversão da polarização" clássico ou "fim do efeito turbilhão" concentrador. Como vimos, há permanências do processo de periferização transformadas em hiperperiferias. O núcleo ainda é importante, os movimentos pendulares permanecem, enfim, o motor da dispersão parece ser provocado muito mais por estratégias de ganhos imobiliários do que realmente uma mudança nas atividades produtivas. Desta forma, é preciso ter cautela ao importar teses internacionais para o caso brasileiro, ou paulista.

Contudo, as novas espacialidades do setor terciário, ao longo das rodovias, principalmente nas cidades macrometropolitanas ou nos pólos regionais, talvez signifiquem a perda de importância de regiões e outras formas do terciário antes localizadas no núcleo central da aglomeração.

Fato é que, nas grandes aglomerações centrais há áreas perdendo importância e usos que, justamente, poderiam fazer parte de processos de destruição e reconstrução que compõem as estratégias imobiliárias sobre áreas internas da mancha urbana[4].

[3] Segundo ele, se o *technoburb* perdeu sua dependência do antigo coração urbano, e agora existe uma região multicentralizada definida por *superhighways* [auto-estradas, estão mais para estradas urbanas que rodovias intermunicipais], o crescimento de corredores que podem se estender por mais de uma centena de milhas. Estas regiões, as quais chama de tecno-cities.

[4] No entanto, o capitalismo parece mais lento quando se tratam destes processos no Brasil (à exceção do turbilhão Copa do Mundo 2014) e enfrentam resistências.

PERIFERIAS, HIPERPERIFERIAS, TRAMAS DA CIDADE

A tese procurou mostrar que o espaço da expansão urbana traduzido pelo conceito de periferia na metrópole industrial paulistana se complexizou e prescinde de novas leituras. Certamente, sua regulação territorial também precisa ser revisitada, face às novas dinâmicas.

EXPANSÃO *ON DEMAND*

A regulação do crescimento urbano no território macrometropolitano paulista também sinaliza para flexibilizações das normas para a viabilizar a expansão urbana, em duas direções: possibilitar a expansão sobre áreas rurais, sob demanda do mercado, possibilitando revisão de perímetro e urbanizações específicas nestes casos; e normatizando de forma a tornar regular tipologias como o loteamento fechado, ao menos na esfera municipal.

Há uma proliferação de zonas de urbanização específica, permitidas pela Lei Federal nº 9.785/99, em áreas rurais em alguns municípios do Estado de São Paulo, como forma de regularizar parcelamentos urbanos em área rural, inaugurando um processo de "normatização da dispersão urbana" ao mesmo tempo que "flexibilizava a expansão urbana sobre áreas rurais.

MÁQUINA DA PRIVATIZAÇÃO

O exemplo mais veemente, dentre os municípios estudados, é Vinhedo que criou uma norma que dialoga com os principais opositores da tipologia dos loteamentos fechados para viabilizá-los. E considerando que há um razoável número de municípios que não escamoteiam os problemas de aprovação de loteamento fechado e inclusive o fazem abertamente, nota-see que há uma concordância mais geral – seria uma coalisão?– em torno da ideia que a privatização de espaços públicos é algo que deve ser aceito, desde que regrado. Uma 'máquina da privatização' do espaço.

O resultado desta 'máquina' pode ser a ausência da urbanidade, do encontro, de atributos que justificam 'estar na cidade' e colaboram para a migração em direção das cidades.

A lógica se aproxima da do planejamento estratégico na medida em que nestes projetos e tipologias de expansão o conteúdo de marketing urbano e gestão empresarial tomam o lugar do urbanismo, que adquire um papel secundário, e do planejador urbano. Não há um projeto urbano que objetive a construção de 'pedaços de cidade' pois o objetivo justamente não é construir cidades ou cidadania, mas pontos de atração viabilizados pela mobilidade inter-regional rápida e dispersos no território. De uma certa forma, exportou-se a expertise de projetos de renovação urbana para projetos de expansão urbana.

Este deslocamento trará consequências para a atuação do planejador, como a falta de trabalhos que projetem a escala local, projetos urbanos. A construção da cidade se dá ao largo da atividade do planejador, deslocado de seu campo de atuação (a menos que o planejador componha com as tendências dominantes). Exceções à parte, a atividade do planejador tem sido de resistir às mudanças urbanas e seus processos, mais que planejá-las, principalmente nos processos de renovação urbana. Mas isso ainda não se deu nos processos de expansão urbana.

URBANIZAÇÃO INCOMPLETA

Ah, sim, ainda há uma terceira direção, que se mantém, a da regularização e estruturação das ocupações com padrão periférico, em processos de (re)concentração e adensamento dos núcleos existentes; exigindo novas e frequentes intervenções públicas. Nestes casos, há também uma permanência do padrão urbanização incompleta + intervenções setoriais desarticuladas + dependência dos municípios de financiamentos federais e estaduais para o desenvolvimento urbano, mantendo as relações frágeis clientelistas entre os poderes municipais e os locais; e de dependência que estruturaram historicamente os investimentos urbanos e as gestões políticas na relação entre a esfera federal e a municipal.

No Brasil, os urbanistas foram muito críticos às novas formas de intervenção urbana a partir de projetos de regeneração urbana com gentrificação, ou de expansão urbana com tipologias do setor terciário voltadas para o consumo. E, neste processo, de uma certa forma, viram-se sem seu lugar no mercado de trabalho: diminuía a produção de habitação de interesse social e projetos urbanos não entravam neste lugar. O arquiteto fechou-se no projeto de edificações, com raras exceções, é claro.

PLANEJAR O RURAL

E o que dizer em relação à expansão urbana em cidades não-metropolitanas, onde realmente o conflito de usos nas áreas de transição rural-urbanas envolve mais seriamente conflitos com o rural...

Em um olhar a partir do rural, a tese procurou mostrar que é necessário que haja um plano para as áreas rurais, feito a partir de um diagnóstico sobre como é o espaço rural. Há uma lacuna de normas que partam do rural regrando o território para viabilizar projetos do que se quer para o rural no Estado de São Paulo.

Certamente esta revisão sobre o rural permitirá uma normatização condizente com os objetivos para este espaço, ao contrário do que se têm visto que consiste em uma normatização que reconhece o que se deu no passado sobre este espaço, reconhecendo formas menos densas de ocupação que se dá através:

(a) da proliferação de indústrias e agroindústrias no meio rural;

(b) da urbanização com tipologias como loteamentos fechados, chácaras, sítios de recreito, ranchos, enre outras que mesclam moradia, turismo, lazer e, em alguns casos, preservação do meio ambiente, e dão uso a terras antes ocupadas com agricultura familiar;

(c) da proliferação de sítios ou chácaras que efetivamente funcionam como tal – apresentam atividades produtivas, contribuem para a conservação do meio ambiente, mostram-se uma opção face às monoculturas e seus insumos químicos e máquinas pesadas; entre outros. Este último, menos reconhecido pelo planejamento do território que tem feito distinções a partir do tamanho do lote e considerado menos as atividades produtivas internas ao lote.

PERÍMETRO FLEXIBILIZADO *ON DEMAND*

As normas que existem partem do urbano e da possibilidade de urbanizar, quase sem restrições (quando existem são ambientais). O perímetro urbano é flexibilizado sob demanda:

- leis que definem perímetro urbano são modificadas caso-a-caso (tanto para construção de habitação de interesse social, quanto para loteamentos fechados ou outras tipologias);

- a expansão urbana não exige que sejam elaborados previamente diagnósticos mostrando para onde se quer crescer, com objetivos, diretrizes, ações estratégias (que se planeje a expansão) e, em raras ocasiões, solicitam a elaboração de um Estudo de Impacto de Vizinhança, ou de parecer técnico de um Conselho ou da Secretaria municipal, ou audiências públicas específicas;

- definem genericamente o limite urbano, através de uma largura a partir do perímetro vigente, o que poderia ser interessante na medida em que exigem um crescimento por contiguidade;

- ou tem normas que reconhecem a urbanização logo após que ela acontece. São casos nos quais basta infraestruturar o terreno a ser parcelado que a mudança de classificação do solo automaticamente se dá. É o que está se chamando coloquialmente de 'urbanizou, já é urbano'.

Observando este rol de possibilidades conclui-se que, mesmo que haja um perímetro urbano definido, isso não significa que não se possa urbanizar sobre o rural. São as normas 'híbridas' sob as quais não é possível dizer que não há controle do cresimento urbano, uma vez que há o limite definido; contudo também se pode afirmar que há a flexibilização da possibilidade de urbanizar, em normas que variam desde as muito liberais – 'urbanizou, já é urbano' – e até as que estabelecem alterações a partir de processos negociados entre poder executivo, legislativo e proprietários. Este fato nos permite afirmar que incorre em erros graves as análises que observam os efeitos das políticas de controle da urbanização no mercado de terras no Estado de São Paulo, sem qualificá-las, pois elas não 'controlam' ou 'não controlam', são híbridas e possuem alto grau de variabilidade no tempo.

A análise do estudo de caso de Catanduva procurou mostrar que as regras foram seguidas em um período de tempo, pois houve uma coincidência de interesses vindos do rural e do urbano em não promover a urbanização nas áreas de transição rural-urbanas no momento em que o plano propunha esta restrição. A máquina do crescimento parece se aplicar claramente à coalisão pró-crescimento encontrada nos atores que agem e decidem sobre o planejamento do território. Mais que as investigações sobre como estas se dão na escala local, explorada pela construção da gramática clientelista ou 'do favor', é preciso também estudar a relação que se dá na obtenção de financiamentos entre esferas federais e municipais, cujos processos históricos estudados mostraram que há uma influência dos técnicos, dos procedimentos, tempos para que se efetive em uma ação de desenvolvimento urbano integrada.

PRODUTIVIDADE AGRÍCOLA X MORFOLOGIA URBANA

Ainda no que tange o rural, a tese reforça a hipótese que parece haver uma relação entre a atividade agrícola e sua produtividade com as formas de expansão urbana sobre o rural. Exemplos, ainda que pouco, sinalizam que em municípios onde a atividade

agroexportadora é muito produtiva, o crescimento urbano dá-se por contiguidade; em municípios onde a produção agrícola declinou – como Limeira, onde a produção de laranja declinou –, ou nunca existiu e o município é turístico – como Mairiporã, estância climática – vê-se que as ocupações são mais dispersas no território, com menor grau de contiguidade. Municípios com grandes áreas de mananciais também repetem o padrão de dispersão encontrado nos turísticos.

A preocupação com o tema da dispersão ou da urbanização rarefeita diz respeito à frequente associação destas áreas urbanas com uma situação rural, onde geralmente são exigidas menos infraestruturas, admitindo que o próprio terreno dá conta de absorver os impactos de uma ocupação pouco adensada e dispersa. Há que se pesquisar qual seria a infraestrutura necessária para qualificar estas ocupações que não se definem como rurais, nem como urbanas. Há também que se considerar que estas podem (ou devem) ser as próximas áreas a sofrerem adensamentos, ou seja, também é necessário prever, na definição de infraestrutura necessária, os impactos de adensamento futuro destas áreas.

PEQUENOS DEVEM TER NORMAS

A tese também mostra que há normas e também a flexibilização destas nos diferentes portes populacionais de municípios. No entanto, parece haver uma cerca complacência em relação aos municípios pequenos não regrarem uso e ocupação do solo, nem áreas de expansão. Em especial, municípios pouco populosos onde há pouca disputa e pouco conflito por terras, há uma menor preocupação em controlar o crescimento urbano e a flexibilização da possibilidade de urbanizar parece algo possível e pouco impactante. Percebe-se que há um maior grau de regramento nos municípios onde parece haver mais conflitos.

DIFERENTES GRAUS DE CONTROLE DO CRESCIMENTO URBANO

Os estudos de caso mostram que em Catanduva, a restrição à urbanização proposta pelo Plano Diretor foi respeitada, em um momento de alta na rentabilidade agrícola e interesse em aglutinar terras próximas à Usina de cana-de-açúcar. No entanto, a coalisão pró-crescimento organiza-se para rever esta restrição.

Em São Carlos, há a cobrança pela valorização na mudança de uso rural para urbano através da utilização da Outorga Onerosa de Alteração de Uso, em uma experiência que abre caminho para o debate sobre o controle da expansão e a recuperação da valorização da terra no processo de expansão urbana.

Em Bogotá, Colômbia, há a restrição da urbanização, através do Plano de Ordenamento Territorial, e a necessidade de articular plano, gestão e financiamento em planos locais das áreas de expansão urbana.

Percebe-se, que os casos organizam-se pelos diferentes graus de controle do crescimento urbano e de planejamento do mesmo das áreas de expansão. Se há uma recuperação da valorização da terra em São Carlos, necessária de ser pensada frente à grande valorização obtida na mudança de rural para urbano, ela deve ser parte de um processo de urbanização com qualidade, planejado, caso contrário esvaziam-se seus objetivos urbanos.

O surgimento e a utilização, ainda que incipiente, do instrumento da Outorga Onerosa de Alteração de Uso sinaliza o reconhecimento de que há valorização e que é preciso recuperá-la. Os argumentos utilizados para mostrar a rentabilidade da terra no estudo de caso de Catanduva mostram, dentre outros, que a valorização na mudança de uso rural para urbano é alta e deve ser recuperada.

A Colômbia possui um instrumento que, assim como a Outorga Onerosa do Direito de Construir-OODC, permite a recuperação da valorização da terra obtida com a mudança dos índices construtivos, associados também à mudança de uso, chamado *Participación en Plusvalias* [Participação nas mais-valias]. Ambos instrumentos, a OODC e a Participación em Plusvalias, podem incidir sobre todo o território municipal, desde que o plano diretor faça a previsão de sua utilização. Em teoria, o instrumento da Outorga Onerosa poderia prever a possibilidade de recuperar a valorização da terra em pelo menos três tipos de valorização, a relativa aos direitos de construir, à mudança de usos variando entre usos menos rentáveis para mais – como de habitacional para comercial, etc. – e a relativa à mudança de uso rural para urbano.

São, portanto, uma forma mais distribuída de recuperar valorizações que se dão por todo o território, a partir do ato de construir, mudar uso e urbanizar. Especialmente a Colômbia já tinha muito sucesso na aplicação de *Contribuición de Valorización*, enquanto que no Brasil, não houve sucesso parecido com a Contribuição de Melhoria, neste sentido, já havia debate e compreensão na Colômbia sobre a possibilidade de recuperar as mais-valias fundiárias. No Brasil este é um tema bem disseminado no âmbito acadêmico, mas pouco no âmbito da gestão pública, face às várias resistências à implementação de instrumentos que controlem a valorização de interesse privado.

A tese procurou argumentar que a recuperação da valorização deve considerar as diversas etapas que influenciam os preços e incorporam valorizações no momento de se urbanizar e que o valor de referência parta do valor rural produtivo, que pode ser calculado a partir da produtividade (como apresentado no estudo de caso de Catanduva). É importante que haja uma relação entre o que é recuperado e a valorização promovida, que a delimitação de área de aplicação do instrumento seja ampla e dÊ conta de todos os processos de transformação e de todos os que recebem esta valorização, afastando os questionamentos legais apontados no estudo de caso referentes à justiça social e equanimidade (Castro, 2002).

O fato da OOAU ter sido prevista e não ter sido implementada, com exceção de São Carlos, não é necessariamente apenas uma resistência à esta recuperação, e parece estar aliada ao desconhecimento sobre o processo de valorização da terra na urbanização, sobre a própria lógica da recuperação e suas implicações. Tal fato explicita-se, por exemplo, pela alteração de quanto seria cobrado em São Carlos, que apareceram no debate público a partir de valores que soam aleatórios – ora 25%, ora 10%, ora 5% sobre o preço final valorizado – sem argumentações concretas sobre qual seria o índice de recuperação mais justo. Além disso, há uma cultura de que investir em terra não deve ser questionado, de tal forma que os instrumentos no projeto que antecedia o Estatuto da Cidade que efetivamente enfrentavam a especulação foram rapidamente banidos após um quórum de apoiadores, receosos do enfrentamento que significaria a efetiva aplicação destes.

Outra questão é que o Brasil não possui um observatório de preços, como existe em Bogotá e Medellín, na Colômbia, o que dificulta a mesuração da valorização de forma a permitir que a outorga seja calculada de forma mais eficiente. A tese também procura dar subsídios para raciocinar sobre a possibilidade de cálculo do preço rural de base a partir de índices de produtividade mais facilmente encontrados para o país como um

todo e que podem ser generalizados nos casos onde o rural do município quando há monocultura ou uma cultura muito predominante. Para compreender melhor estes cálculos, a tese se apoia na pesquisa "Urbanização e preços da terra nas franjas urbanas em municípios do Estado de São Paulo" (Bonduki, 2010) que apresenta diferentes metodologias para este cálculo. Ainda sim, permanece o desafio de aferir preços urbanos obtidos após a urbanização.

PLANES PARCIALES, UMA OPÇÃO FRENTE AOS DESAFIOS DA EXPANSÃO URBANA

Face a esta ausência de controle de preços da terra, uma possibilidade de recuperar a valorização seria a partir de análises caso-a-caso, através de planos urbanos nos moldes dos *planes parciales* colombianos, o que inauguraria a necessidade de se aprovar um plano urbano final a cada novo parcelamento sobre o rural, de forma a cotejar os benefícios obtidos em relação aos custos e os preços rurais com os finais obtidos pelo projeto urbano.

Fazer um plano urbano que articule interesses públicos, coletivos e individuais, negociar para que a valorização da terra seja partilhada entre todos os cidadãos, são duas ações que demandariam uma mudança no Estado patrimonialista que tradicionalmente flexibiliza leis para garantir interesses privados.

A experiência analisada em Bogotá traz elementos sobre esta relação entre poder público e privados. Quando o projeto foi feito em área de expansão urbana próxima à áreas já ocupadas com padrão periférico, não houve interesse dos proprietários de terra em se envolverem no projeto urbano. Este interesse está pautado pela rentabilidade e pelos valores de troca obtidos a partir de uma propriedade, e no caso dos projetos em tela, estes estavam voltados para população de baixa renda, menos interessante ao mercado, mesmo considerando os subsídios.

Mesmo assim, o mecanismo do plano, que envolvia licitar quadras já urbanizadas aos privados permitira a inserção dos construtores em projetos que davam rentabilidade de tal forma que foram expandidos para áreas que não era de expansão urbana. Percebe-se que, neste caso, o subsídio habitacional e as possiblidades de financiamento para habitação de interesse social podem ter gerado tal rentabilidade de forma a tornar estes processos interessantes ao mercado, independentemente de onde seriam feitos.

DIFERENTES GRAUS DE ESTATIZAÇÃO OU PRIVATIZAÇÃO DA TRANSFORMAÇÃO URBANA

No Brasil, há uma forte tendência à privatização total de um projeto urbano (gestão totalmente privada)[5], como já discutido anteriormente. Permeou toda a recuperação da história da expansão urbana e ainda hoje é presente o questionamento sobre o papel do Estado no processo urbanizador.

Ao se observar a política colombiana – expressa no estudo de caso sobre planos em área de expansão urbana em Bogotá, Colômbia –, nota-se que os planos parciais funcionam da mesma forma que o instrumento da concessão urbanística da forma como foi descrito por José Afonso da Silva – ou seja, o concessionário executa o plano, divide em novas parcelas e/ou edificações e vende o projeto já urbanizado. No entanto, diferentemente da Concessão Urbanística de São Paulo, seria a empresa mista, no caso a Metrovivienda, quem elaborou o plano e urbanizou, articulando planejamento, gestão e

[5] Como é o caso das discussões atuais sobre o Projeto Nova Luz, no Centro da cidade de São Paulo, onde há um decreto que trata sobre esse tema em discussão.

financiamento do projeto urbano, atuando como um empreendedor ou, neste caso, um concessionário. Fica a questão então: por que conceder à particulares esta atribuição se há empresas públicas mistas criadas, justamente, para esta finalidade?

Ao expor este debate, pretende-se defender a tese de que é possível que o Estado seja um agente urbanizado e que, compreendendo a lógica de valorização da terra se antecipe e planeje suas ações de forma a promover a justiça e equidade e garantir os interesses públicos.

De uma certa forma, a implementação de alguns planos parciais na Colômbia mostraram o contrário do que é vivido no Brasil, uma forte presença do Estado determinando o que será feito em termos de infraestrutura, onde e como será o transporte público, onde se localizarão os equipamentos públicos de educação, saúde, entre outros, através de uma gestão essencialmente pública ou mista.

Contudo, essa disposição do Estado como agente parcelador e empreendedor dá-se de forma diferente, de acordo com os interesses do mercado imobiliário, repetindo processos que se dão no Brasil. Onde há interesse do mercado em reparcelar ou redensificar, há uma forte pressão pela liberação de grandes áreas para a implantação de projetos voltados ao mercado, de forma que, inclusive, termina por inibir a inserção dos interesses coletivos nos planos parciais. Mas como se dá a relação com o mercado imobiliário quando este está muito interessado ou nada interessado no desenvolver de um projeto urbano? O exemplo estudado nesta tese mostra que se deu a ausência dos privados no processo de urbanização, ao mesmo tempo que estes estiveram presentes quando o tema era a construção das moradias. O poder público no Brasil tem uma lógica de atuação para transformação da cidade que é também a de interesse do mercado. Para esses lugares são colocados recursos.

O raciocínio na direção contrária também pode se aplicar à Colômbia. Como se dá o reparto de cargas e benefícios nas áreas onde não há interesse do mercado pois não parecem trazer boas rentabilidades (em outras palavras, concentram mais cargas que benefícios)? Nesses casos, opta-se por fortes subsídios estatais para a implementação em uma ação que envolve políticas tradicionais de subsídios com processos de regulação e planejamento da expansão urbana.

A dificuldade, portanto, da realização preventiva de urbanizações para classes mais baixas, cuja rentabilidade não é tão interessante ao mercado produtor de habitação, permanece exigindo subsídios e a presença do Estado como agente ativo do processo de urbanização.

POR FIM

A tese admite a recorrência do processo de expansão urbana, e aponta para a necessidade de planejá-la de forma a evitar que aconteçam prejuízos urbano-ambientais e sociais, distribuindo de forma justa os ônus e benefícios da urbanização, evitando processos especulativos tão tradicionais na mudança de uso rural para urbano, e construindo *ex-ante* projetos urbanos que sejam pedaços de cidade, com uma urbanização completa.

"Vamos crescer cinquenta anos em cinco" (Presidente da República Juscelino Kubitchek ao apresentar o Plano de Metas, em 1956).

"Em certo sentido, a expansão urbana é, por excelência, o grande tema do Brasil moderno, em nossa época" (Presidente da República Ernesto Geisel ao abrir o Simpósio O Homem e a Cidade em 1975).

"Pensando quatro anos para a frente que a gente pode construir este país mais rapidamente para que as futuras gerações não vivam a situação que nós vivemos" (Presidente da República Luis Inácio Lula ao anunciar o Programa de Aceleração do Crescimento em 2007).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

6 | REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMO, P. A cidade com-fusa: mercado e produção da estrutura urbana nas grandes cidades latino-americanas. *In*: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL. *Anais do XIII Encontro*. Florianópolis: ANPUR, 2009. CD-ROM

_____. *A cidade caleidoscópica: coordenação espacial e convenção urbana: uma perspectiva heterodoxa para a economia urbana*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2007.

AKAOUI, F. R. V. Apontamentos acerca da aplicação do Código Florestal em áreas urbanas e seu reflexo no parcelamento do solo. *In:* FREITAS, J. C. de (coord.). *Temas de Direito Urbanístico 2*. São Paulo: Centro de Apoio Operacional de Urbanismo e Meio Ambiente; Ministério Público de São Paulo, 2000.

_____.A Reserva Legal nas Zonas Urbanas. *In:* ESTADO DE SÃO PAULO. MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Temas de Direito Urbanístic,* 5. São Paulo: Centro de Apoio Operacional de Urbanismo e Meio Ambiente; Ministério Público de São Paulo, 2007, p.209-219.

ALMEIDA, G. M. J. A. de; SAULE JR., N. Outorga onerosa de alteração de uso rural para urbano: algumas considerações. *In*: SANTORO, P.; BONDUKI, N. (orgs.). *Expansão urbana em questão: instrumentos para ordenar o crescimento das cidades*. São Paulo: Instituto Pólis, 2010, p.259-273.

ALONSO, W. *Location and land use: toward a general theory of land rent*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1965.

ALVES, H. P. F.; ALVES, C. D.; PEREIRA, M. N.; MONTEIRO, A. M. V. Dinâmicas de urbanização na hiperperiferia da metrópole de São Paulo: análise dos processos de expansão e das situações de vulnerabilidade socioambiental em escala intraurbana. *Revista Brasileira de Estudos Populacionais*, Rio de Janeiro, v. 27, n. 1, p. 141-159, jan./jun. 2010. Disponível em http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/rev_inf/vol27_n1_2010/vol27_n1_2010_artigo_p141a159.pdf. Acesso em: 10 out. 2011.

AMORIM FILHO, O.; SERRA, R. V. Evolução e perspectivas do papel das cidades médias no planejamento urbano e regional. *In:* ANDRADE, T. A.; SERRA, R. V. (orgs.). *Cidades médias brasileiras*. Rio de Janeiro: IPEA, 2001, p. 01-34. Disponível em http://agencia.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/cidadesmediabrasileiras/capitulo2_cidademedias.pdf. Acesso em: 22 out. 2011.

ANCONA, A. L. Balanço da ECO-92. Atualização da análise dos atores. *In:* ANCONA, A. L. *Direito Ambiental, direito de quem? Políticas públicas do meio ambiente na metrópole paulista*. 2002. Tese (Doutorado em Estruturas Ambientais Urbanas) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002, p.99-110.

ANCONA, A. L.; STETSON, L. *Avaliação do Programa Guarapiranga - Custos e Componentes de Infra-estrutura*. São Paulo: Seminário de avaliação de projetos do IPT. Disponível em http://habitare.infohab.org.br/pdf/publicacoes/arquivos/45.pdf. Acesso em: 16 out. 2008.

ANELLI, R. L. S. Urbanização em rede: os corredores de atividades múltiplas do PUB e os projetos de reurbanização da EMURB (1972-82). *Arquitextos,* vol. 8801, São Paulo, p. 08801-x, Setembro, 2007. Disponível em http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/08.088/204. Acesso em: 12 dez 2011.

ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. *A cidade do pensamento único*. Petrópolis: Vozes, 2000.

ARANTES, P. F. Marxistas e a cidade de São Paulo nos anos de 1970. *Novos Estudos Cebrap,* n. 83, p.103-127, março, 2009.

ARRETCHE, M. *Estado Federativo e Políticas Sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro: Renavan; São Paulo: FAPESP, 2000.

ASCHER, François. *Los nuevos principios del urbanismo*. Madrid, Espanha: Alianza Editorial, S. A.. Edição original francesa: Éditions de l´Aube, [2001] 2004.

AZEVEDO, A. de (coord.). *A cidade de São Paulo: estudos de geografia urbana. Os subúrbios paulistanos – vol. IV*. São Paulo: Associação dos Geógrafos Brasileiros; Companhia Editora Nacional, 1958.

AZZONI, C. *Indústria e reversão da polarização no Brasil*. São Paulo, Instituto de Investigaciones Económicas (IPE); Universidade de São Paulo (USP), 1986.

BAENINGER, R. (2003). "Redistribuição espacial da população e urbanização: mudanças e tendências recentes". In: GONÇALVES, M. F.; BRANDÃO, C. A.; GALVÃO, A. C. (org.). *Regiões e cidades, cidades nas regiões*. São Paulo: Editora da Unesp, 2003, p. 272-288.

BARSKY, Andrés. El periurbano productivo, un espacio en constante transformación. Introducción al estado del debate, con referencias al caso de Buenos Aires. *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2005, vol. IX, núm. 194 (36), 2007.

BASSUL, J. R. *Estatuto da Cidade:* quem ganhou? Quem perdeu?. Brasília: Senado Federal, 2005.

BASTIDE, R. *Brasil, Terra de constrastes*. São Paulo: DIFEL, 1978.

BECK, U. *Risk society: towards a new modernity*. London: SAGE Publications Ltd., 1992.

BONDUKI, N. G. (coord.). *Urbanização e preços da terra nas franjas urbanas em municípios no Estado de São Paulo*. Relatório final de Pesquisa apresentado à FAPESP. São Paulo: Instituto Pólis /Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2010.

_____. O papel do Legislativo na formulação da política urbana: conflitos e interesses na tramitação da lei de responsabilidade territorial na Câmara dos Deputados. *In:* FELDMAN, S.; FERNANDES, A. *O urbano e o regional no Brasil contemporâneo. Mutações, tensões, desafios.* Salvador: EDUFBA, 2007. p. 331-348.

_____. *Origens da habitação social no Brasil*: Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria. Estação Liberdade;FAPESP, [1998] 2004.

BONDUKI, N. G; ROLNIK, R.. Periferias: ocupação do espaço e reprodução da força de trabalho. *Cadernos de Estudo e Pesquisa,* São Paulo, vol. 2, p.1-130, 1979.

BONELLI, S. *História, Fundação e Ocupação de Catanduva*. 2009. Disponível em http://www.catanduva.sp.gov.br/conteudo/ver/01_0305_02!1666/HISTÓRIA_FUNDACÃO_E_OCUPACÃO-1__HISTÓRIA_E_FUNDACÃO. Acesso em: jan. 2010.

BOTLER, M.; MARINHO, G. O Recife e a regularização dos assentamentos populares. In: ROLNIK, R., CYMBALISTA, R. *Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social*. São Paulo: Pólis, 1997, p.3341. (Publicações Pólis, 29).

BORRERO, O. *Avaluos de inmuebles y garantias*. Bogotá, Colômbia: Biblioteca de la construccíon, 2002.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Cadernos MCidades: desenvolvimento urbano. Política nacional de desenvolvimento urbano*. Caderno nº 1. Série de Cadernos MCidades. Brasília: Governo Federal, 2004.

BRASIL. EMBRAPA. *Mapeamento e estimativa da área urbanizada no Brasil*. Disponível em http://www.urbanizacao.cnpm.embrapa.br/. Acesso em: jan. 2010.

BRÍÑEZ, M. R. *Lançamentos Imobiliários Residenciais e Estruturação Intraurbana de Bogotá*. 2007. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejmanto Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

CAIADO, A.; DOS SANTOS, S. M. M. Fim da dicotomia rural-urbano? Um olhar sobre os processos socioespaciais. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, vol. 17, n. 3-4, p. 115-124, 2003.

CALDART, R. S. O MST e a formação dos sem terra: o movimento social como princípio educativo. *Estudos Avançados*, São Paulo, vol. *15* (43), 2001. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142001000300016. Acesso em jan. 2011.

CALDEIRA, T. *Cidade de Muros: Crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo: Edusp, 2000.

CANO, W. *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil 1930-1970*. 3ª edição. São Paulo: Editora Unesp, [1997] 2007.

_____. *Desconcentração produtiva regional do Brasil 1970-2005*. São Paulo: Editora Unesp, [2007] 2008.

CAMARGO, C.; CARDOSO, F. H.; MAZZUCCHELLI, F.; MOISÉS, J. A.; KOWARICK, L.; ALMEIDA, M. H. T.; SINGER, P. I.; BRANT, V. C. *São Paulo 1975:* Crescimento e Pobreza. São Paulo: Edições Loyola, 1976.

CAMPOS NETO, C. M. *Os rumos da cidade: urbanismo e modernização em São Paulo*. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2002.

CARVALHO, S. N. de. Políticas públicas em questão: a experiência do Programa CURA. *Perspectivas*, São Paulo, vol. 8, p.13-28, 1985.

CARVALHO, C. S.; GOUVEIA, D. de C. *Regularização fundiaria urbana no Brasil.* Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

CASTRO, S. R. de. O conceito de justa indenização nas expropriações imobiliárias urbanas: justiça social ou enriquecimento sem causa? *Revista Forense*, vol.388, s/ data.

_____. Outorga Onerosa de Alteração de Uso: função e âmbito de aplicação. *In:* SANTORO, P.; BONDUKI, N. (orgs.). *Expansão urbana em questão: instrumentos para ordenar o crescimento das cidades.* São Paulo: Instituto Pólis, 2010, p.253-258.

CEBALLOS, O. *La vivenda social em Colombia*. Bogotá: Uniandes, 2000.

CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISAS EM ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL (CEPAM). *Avaliação do Projeto Cura*. São Paulo: CEPAM, 1987.

COSTA, Heloisa (org.) *Novas periferias metropolitanas em Belo Horizonte: dinâmica e especificidades no Eixo Sul*. Belo Horizonte: C/Arte, 2006.

CYMBALISTA, R.; SANTORO, P. Outorga Onerosa do Direito de Construir no Brasil: entre a regulação e a arrecadação. *In: Seminário Projetos Urbanos Contemporâneos no Brasil*. São Paulo: Universidade São Judas, Programa de Pós-graduação strictu sensu em arquitetura e urbanismo, 2006. Disponível em www.usjt.br/pgaur. Acesso em: ago. 2006.

CYMBALISTA, R.; MOREIRA, T. *Política Habitacional no Brasil – a história e os atores de uma narrativa incompleta*. São Paulo: Instituto Pólis, 2004. (mimeo).

CUNHA, J. M. P; BAENINGER, R. (2007). Las migraciones internas en el Brasil contemporâneo. Notas de Población. CEPAL; CELADE, año XXXII, n. 82, p.33-67.

DORNELAS, H. L. *O instituto jurídico da Outorga Onerosa do Direito de Construir (Solo Criado).* 2004. Dissertação (Mestrado em Sociologia e Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.

DUNN, E. S. *The location of agricultural production*. Gainesville: University of Florida, 1954.

DUHAU, E.; GIGLIA, A. *Las reglas del desorden: habitar la metrópoli*. México: Siglo XXI; UNAM, 2008.

FAORO, R. *Os donos do poder*. Rio de Janeiro: Globo, 1989.

FARIA, V. E. Cinqüenta anos de urbanização no Brasil. *Novos Estudos Cebrap,* São Paulo, n.29. p.91-119, 1991.

FELDMAN, S. Política urbana e regional em cidades não-metropolitanas. *In:* GONÇALVES, M. F.; BRANDÃO, C. A.; GALVÃO, A. C. F. *Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional*. São Paulo: Editora UNESP;ANPUR, 2003, p. 105-112.

_____. *Planejamento e zoneamento*. São Paulo: 1947-1972. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo;FAPESP, 2005.

_____. "Política urbana e regional em cidades não-metropolitanas". *In*: GONÇALVES, M. F.; BRANDÃO, Carlos A.; e GALVÃO, Antonio C. F.. *Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional*. São Paulo: Editora UNESP;ANPUR, 2003, p.105-112.

FERNANDES, E. Regularização de Assentamentos Informais. Policy Focus Report, Massachusets, n.51, Lincoln Institute of Land Policy, 2011

FERREIRA, J. S. W. Perspectivas e desafios para o jovem arquiteto no Brasil. Qual o papel da profissão?. *Arquitextos*, vol. 12133, São Paulo, Julho, 2011. Disponível em <http://vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/12.133/3950>. Acesso em: 12 de janeiro de 2011.

FISHMAN, R. *Bourgeois utopias*: The rise and fall of Suburbia. New York: Basic Books, 1987.

FIX, M. A fórmula mágica da parceria: operações urbanas em São Paulo. *In: Urbanismo: Dossiê São Paulo – Rio de Janeiro*. Campinas: PUCCAMP; Rio de Janeiro: PROURB, 2003.

FIX, M.; FERREIRA, J. S. W. A urbanização e o falso milagre do CEPAC. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 17 abr. 2001. Tendências e Debates.

FONT, A.; INDOVINA, F.; PORTAS, N. L' *Esplosione dela cittá*. Bologna: Editrice Compositori, 2005.

FREITAS, J. C. de. *Da legalidade dos loteamentos fechados*. Disponível em http://www.ebooksbrasil.org/sitioslagos/documentos/ilegalidade.html. Acesso em jul. 2011.

FREITAS, E. L. H. de. *Loteamentos fechados*. 2008. Tese (Dourado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

FRIDMAN, L. C. Pós-modernidade: sociedade da imagem e sociedade do conhecimento. *História, Ciências, Saúde - Manguinhos*, vol.1, n.2, p. 353-75, julho – outubro, 1999.

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA/ CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISAS EM ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL (CEPAM). *Anais do Seminário sobre o Solo Criado* (Carta do Embu). São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima; CEPAM, 1976.

FURTADO, F.; RESENDE, V. F.; OLIVEIRA, T. C.; JORGENSEN JR., P. *Outorga Onerosa do Direito de Construir: panorama e avaliação de experiências*. Relatório final de pesquisa. Rio de Janeiro: Lincoln Institute of Land Policy, junho de 2006.

FURTADO, F. Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas: reunido os conceitos envolvidos. *In*: SANTORO, P. (org.). *Gestão social da valorização da terra* (Cadernos Pólis, n. 9). São Paulo: Instituto Pólis, 2004, p.53-72.

_____. *Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas na América Latina: debilidade na implementação, ambiguidades na interpretação*. Tese (Doutorado em Estruturas Ambientais Urbanas). São Paulo: FAUUSP, 1999.

GARCÍA BOCANEGRA, J. C. La experiencia colombiana en los planes parciales y el reajuste de terrenos. *In:* MONTANDON, D. T. (coord.). *Anais do Seminário Internacional Instrumentos Urbanísticos de Gestão da Valorização da Terra e de Indução do Desenvolvimento Urbano: um diálogo Brasil-Japão-Colômbia.* Brasília: Ministério das Cidades, 2010, p.57-74.

_____. *Área Metropolitana del Valle de Aburrá*: Guía metodológica para la formulación de planes parciales de desarrollo. Disponível em http://www.areadigital.gov.co/observatorio/Expedientes%20Municipales/Documentos%20tecnicos/Metodologia_%20para_la_Formulacion_de_Planes_Parciales.pdf, acesso em 21 nov. 2012.

_____. Land readjustment na Colômbia. *In*: SOUZA, F. F. de. *Métodos de Planejamento Urbano*: Projetos de Land Readjustment e Redesenvolvimento Urbano. São Paulo: Paulo´s Comunicação, 2009.

GARCIA, R. A; MATOS, R. Densidade populacional urbana e fluxos migratórios: um modelo de estimação da área urbana dos municípios brasileiros. *In:*ASSCIAÇÃO

BRASILEIRA DE ESTUDOS POPULACIONAIS. *Anais do IV Encontro nacional sobre migração*. Rio de Janeiro: ABEP, 2009.

GARREAU, Joel. *Edge City. Life on the Urban Frontier*. Nueva York: Doubleday, 1991.

GOLDFARB, Y. *A luta pela terra entre o campo e a cidade: comunas da terra do MST, sua gestação, principais atores e desafios*. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana). São Paulo: Fac. de Filosofia Letras e Ciências Humanas, Geografia, 2007.

GONÇALVES, M. F. Novas configurações no desenvolvimento urbano paulista. *Espaço & Debates*, São Paulo, n.38. p.39-53, 2004.

GLAESER, Edward. The future of urban research: nonmarket interactions. In: *Papers on urban affairs*, 2007.

GRAZIANO DA SILVA, J. *Modernização dolorosa.* São Paulo: Zahar, 1982.

_____. *Sobre a delimitação do rural e do urbano no Brasil: Testando as Aberturas Geográficas das Novas PNADs. In*: SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA RURAL. *Anais do XXXV Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural*. Brasília. 1997. p.114-146.

_____. O novo rural brasileiro. *Nova economia*, Belo Horizonte, vol. 7, n.1, p.43-81, Maio,1997.

GROSTEIN, M. D. O papel da "irregularidade" na estruturação do *espaço urbano no município de São Paulo. 1900 – 1987*. 1987. Tese (Doutorado em Estruturas Regionais e Urbanas) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1987.

_____. Metrópole e expansão urbana: a persistência de processos "insustentáveis". *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, vol. 15, n.1, 2001.

HALL, P.. *Ciudades del mañana. Historia del Urbanismo en el Siglo XX*. Barcelona: Ediciones del Serbal, [1988] 1996.

HARVEY, D. *A condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 1993.

_____. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005.

HAYDEN, Dolores ([2003] 2004). *Building suburbia: green fields and urban growth 1820-2000*. United states, First vintage books edition, November 2004.

_____; WARK, J. (2006). *A field guide to sprawl*. USA, W W Norton & Co Inc.

HECK, E. R. B. G. *A EMURB como instrumento de planejamento urbano em São Paulo 1971-2001*. 2005. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

HENAO, J. *El poder municipal*. Medellín: Biblioteca Jurídica Dike, 2004.

HIDALGO, R. ¿Se acabó el suelo em la gran ciudad? Las nuevas periferias metropolitanas de la vivienda social en Santiago de Chile. *Eure*, Santiago do Chile, n.33, 98, pp.57-78, 2007.

INDOVINA, F. (ed.). *La cittá diffusa*. Veneza: Daest, 1990.

INGRAN, G.; CARBONELL, A.; HONG, Yu-hung; FLINT, Antony (edits.). *Smart growing policies: an evaluation of programs and outcomes*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2009.

INTITUTO DE PESQUISAS APLICADAS (IPEA); PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). *Relatório sobre o desenvolvimento humano no Brasil – 1996*. Rio de Janeiro: IPEA;PNUD, 1996.

ISARD, W. *Location and space-economy*. Cambridge, Massachussets, 1959. (Regional science studies series)

JACKSON, K. T.. *Cragbrass frontier. The suburbanization of the United States*. Nova York: Oxford, 1985.

JAMESON, F. Pós-modernidade e sociedade de consumo. *Novos Estudos CEBRAP,* São Paulo, n.12, junho, p. 16-26, 1985.

KLINTOWITZ, D. Relatório do Estudo de Caso sobre o Plano Diretor do Município de São Carlos. *Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para implementação dos planos diretores participativos*. São Paulo: IPPUR; Instituto Pólis, 2009. (mimeo)

_____.Relatório de Avaliação Plano Diretor Participativo de Andradina. *Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para Implementação dos Planos Diretores participativos*. São Paulo: IPPUR; Instituto Pólis, 2009. (mimeo)

KOOLHAAS, R. *et al. Small, medium, large, extra-large*. New York: Monacelli Press, 1995.

KOWARICK, L. *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1980.

KOWARIK, L; ROLNIK, R; SOMEKH, N. *São Paulo: crise e mudança*. São Paulo, Prefeitura de São Paulo;Editora Brasiliense, 1990.

KUZNIR, M. Urbanismo sem calçadas. *In:* GITAHY, M. L. C.; LIRA, J. T. C. *Cidade: Impasses e perspectivas*. São Paulo: Annablume; FAUUSP; FUPAM: 2007, p.107-121.

LEME, M. C. da S. *O Planejamento em São Paulo, 1930-1969*. Dissertação (Mestrado). São Paulo: FAUUSP, 1982.

_____. *ReVisão do Plano de Avenidas*. Tese (Doutorado). São Paulo: FAUUSP, 1991.

LESSA, A. L. B. *A negação da cidade em configurações habitacionais contemporâneas. Três casos em São Carlos/SP*. Relatório final (Iniciação científica Departamento de Arquitetura e Urbanismo) - Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos: 2009.

LEONELLI, G. C. V. Salvador, 1969 – Seminário sobre uso do solo e loteamento urbano: bases para a regulação do parcelamento do solo no Brasil. *In*: CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS DE CONSERVAÇÃO INTEGRADA (CECI); UNIVERSIDADE FEDERAL DO PERNAMBUCO. *Anais do X Seminário da História da Cidade e do Urbanismo*. Recife: UFPE, 2008.

_____.*A construção da lei federal de parcelamento do solo urbano 6.766: debates e propostas do início do sec XX a 1979*. 2010. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010.

_____. Olhares sobre ontem: depoimentos de uma geração sobre a construção da Lei Federal de Parcelamento do Solo Urbano no Brasil. *In*: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL. *Anais do XIV Encontro Nacional da Anpur*. Rio de Janeiro, ANPUR, maio de 2011.

LEVY, M.; SANTORO, P.; CYMBALISTA, R. Estatuto da Cidade: uma leitura sob a perspectiva da recuperação da valorização da terra. *In*: SANTORO, Paula (org.). *Gestão social da valorização da terra (Cadernos Pólis, 9)*. São Paulo: Instituto Pólis, 2004, p.14-37.

LEWIS, Paul G. *Shaping suburbia: how political institutions organize urban development*. Pittsburg, United States of America, University of Pittsburg Press, 1996.

LIMA, R. P. A institucionalização do planejamento e o embate entre o controle e o (des)controle da expansão urbana – São Carlos (1959-1977). *In*: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL. *Anais do XIII Encontro da Anpur*. Florianópolis: ANPUR, maio de 2009.

LOBO, C; MATOS, R. Dispersão espacial da população e do emprego formal nas regiões de influência do Brasil contemporâneo. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v.12, n.24, pp.309-330, jul/dez 2010.

LOMAR, P. J. V. *A Concessão Urbanística*. 2001. Dissertação (Mestrado em Direito Urbanístico) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2001.

LUCCHESE, M. C. *Curam-se cidades: uma proposta urbanistica da década de 70*. 2004. Dissertação (Mestrado em Arquitura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

LUNGO, M. "Expansión urbana y regulación del uso del suelo en América Latina". In: SMOLKA, M. & MULLAHY, L. *Perspectivas urbanas: temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. Cambridge, Mass., LILP, 2007, pp.265-269.

MALDONADO, M. M. La ley 388 de 1997 en Colombia: algunos puntos de tensión en el proceso de su implementación. *ACE*, Barcelona, ano III, n.7, junio, 2008.

MALDONADO, M. M.; PINILLA, J. F.; VITTA, J. F.; VALENCIA, N. *Planes parciales, gestión asociada y mecanismos de distribuición equitativa de cargas y beneficios em el sistema urbanístico colombiano: marco jurídico, conceptos básicos y alternativas de aplicación*. Bogotá: Lincoln Institute of Land Policy, 2006.

MARCONDES, M. J. *Cidade e Natureza. Proteção aos mananciais e exclusão social*. São Paulo: Studio Nobel, 1999.

MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. *In:* ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. *A cidade do pensamento único*. Petrópolis: Vozes, 2000, p.121-192.

_____. *Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*. São Paulo, Editora Hucitec, 1996.

_____. *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial.* São Paulo, Alfa-Ômega, 1979.

_____. *Política Habitacional no Regime Militar do milagre brasileiro à crise econômica*. São Paulo: Editora Vozes, 1987.

_____. *Questão Fundiária Urbana no Brasil e o Ministério das Cidades.* 2005. Disponível em http://www.usp.br/fau/depprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_questaofundiaria.pdf. Acesso em: jul. 2011.

MARQUES, E.; TORRES, H. *São Paulo: segregação, pobreza e desigualdades sociais*. São Paulo: Editora Senac, 2005.

MARQUES, E.; BICHIR, R. M. Investimentos públicos, infra-estrutura urbanoa e produção da periferia em São Paulo. In: *Espaço & Debates*, São Paulo, n.42, pp.9-30, 2001.

MARTINE, G. *A Redistribuição Espacial da População Brasileira Durante a Década de 80*. Brasilia, IPEA, 1994.

MARTINS, J. de S. *O Cativeiro da terra*. São Paulo: LECH, 1981.

MARTINS, J. de S. Depoimento. In: *Espaço & Debates*, São Paulo, n.42, pp.75-84, 2001.

MARX, M. *Cidade no Brasil, terra de quem?* São Paulo: Studio Nobel, 1991.

MATTOS, C. A. Globalización, negócios inmobiliarios y transformación urbana. *Nueva Sociedad*, n.212, p.82-96, nov-dez, 2007.

MELLO, M. A. B. C. de. Interesses, atores e ação estratégica na formação de políticas sociais: a não-política da casa popular (1946/1947). *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 1991. Disponível em http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_15/rbcs15_05.htm. Acesso em: 11 mar. 2011.

MENEGON, Natasha M.. *Planejamento, Território e Indústria: as operações urbanas em São Paulo*. 2008. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

METROVIVIENDA EMPRESA INDUSTRIAL Y COMERCIAL DEL DISTRITO CAPITAL. *Ciudadela El Recreo: memoria del modelo de gestión de Metrovivienda*. Bogotá: 2002.

_____. *Balance de Gestión 2007*. Disponível em www.metrovivienda.gov.co. Acesso em: dez. 2010.

MEYER, R. P. *Metrópole e urbanismo – São Paulo Anos 50*. Tese (Doutorado). São Paulo: FAUUSP, 1991.

MIRANDA, L. I. *Planejamento e Produção do espaço em áreas de Transição rural-urbana: o caso da Região Metropolitana do Recife.* Tese (Doutorado). Recife: UFPE, 2008.

MOLOTCH, H. L.; LOGAN, J. R. The city as a growth machine. *In:* MOLOTCH, H. L.; LOGAN, J. R. *Urban Fortunes: The political economy of place*. Berkley; Los Angeles: University of California Press, [1987] 2007, p.51-98.

MONCLÚS, F. J. (ed.). *Urbanismo, ciudad, historia (I). La ciudad dispersa: suburbanización y nuevas periferias*. Barcelona: Centre de Cultura Contemporània de Barcelona, 1998.

MONTANDON, D. T. *Operações Urbanas em São Paulo: da negociação financeira ao compartilhamento equitativo de custos e benefícios*. 2009. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

MONTANDON, D. T.; SOUZA, F. F. de. *Land Readjustment e Operações Urbanas Consorciadas.* São Paulo: Romano Guerra Editora, 2007.

MONTE-MOR, R. L. de M. Urbanização extensiva e lógicas de povoamento: um olhar ambiental. In: SANTOS, M. (org.) *Território, globalização e fragmentação*. São Paulo: Hucitec, 1994, pp.169-181. Disponível em http://www.fag.edu.br/professores/aprhbergamo/arquitetura%202010.1/estudos%20sociais/texto%20projeto%20integrador.PDF. Acesso em jan. 2011.

_____. Do urbanismo à política urbana: notas sobre a experiência brasileira. *In*: COSTA, G. M.; MENDONÇA, J. G. de (orgs). *Planejamento urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas*. Belo Horizonte: c/Arte, 2008, p.31-65.

_____. Urbanização extensiva e novas fronteiras urbanas no Brasil. In: RASSI NETO, ELIAS; BOGUS, C. M. *Saúde nos grandes aglomerados urbanos: uma visão integrada*. Brasília: OPAS, 2003, pp.79-95.

MOTTA, Diana Meirelles da. *Política urbana e regulação do uso do solo: implicações e análise dos instrumentos de planejamento e gestão*. Dissertação (Mestrado). Brasília: UnB, 1998.

NEGRELOS, E. P. Aplicação do instrumento de Outorga Onerosa de Alteração de Uso em São Carlos, SP. In: NEGRELOS, E. P. *Urbanização e preços da terra em municípios do Estado de São Paulo. São Paulo: Instituto Pólis/FAUUSP, nov. 2010* Relatório de pesquisa.

NEGRI, B. *Concentração e desconcentração industrial em São Paulo (1880-1990)*. Campinas: Unicamp, 1996.

NUNES, E. de O. *A gramática política do Brasil: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Garamond, [1997] 2010.

OLIVEIRA, F. de. O Estado e o urbano no Brasil. *Espaço e Debates*, São Paulo, vol. 6, 1982, p. 36-54.

_____. "Crítica à razão dualista". *In*: *Crítica à razão dualista:o ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo, 2003, p.25-121. Original: OLIVEIRA, F. A economia brasileira: crítica à razão dualista. Estudos Cebrap. São Paulo, v.1, n.2, [1972] 2003.

OLIVEIRA, Z. M. *Alcances e Limites de uma Política Setorial no Âmbito Estadual: a política de habitação de interesse social do Estado de São Paulo de 1984 a 2000*. Campinas: Unicamp, 2003.

PASSOS, L. P. R. *O Estado e o Urbano: o problema do loteamento clandestino. São Paulo, do final do século passado a 1982*. 1983. Dissertação (Mestrado em Estruturas Urbanas e Regionais) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1983.

PÉREZ MORENO, C. R. *La planeación integral em Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Artes, 2006.

PÉREZ PRECIADO, A. "La expansión urbana de Bogotá: mytos y realidades". *In*: ARDILA, G. (org.). *Territorio y sociedade: el caso del POT de la ciudad de Bogotá*. Bogotá: Ministério do Meio Ambiente, Universidade Nacional de Colômbia; Red de Estudios de Espacio y Territorio, 2003, p.91-136.

PESSOA, Á Equacionando a Nova Propriedade Urbana. *In:* PESSOA, Á. (org.). *Direito do urbanismo: uma visão sócio-jurídica*. Rio de Janeiro: IBAM, 1981.

PINHEIRO, M. C. O contexto urbano do município de Catanduva. *In*: SANTORO, P. F.; BONDUKI, N. (orgs). *Expansão urbana em questão: Instrumentos para ordenar o crescimento das cidades.* São Paulo: Instituto Pólis, 2010, p.149-164.

PINTO CARRILLO, A. C. "anorama General de la Planificación Urbana em Colombia. *In*: MONTANDON, Daniel Todtmann (coord.) *Seminário Internacional Instrumentos Urbanísticos de Gestão da Valorização da Terra e de Indução do Desenvolvimento Urbano: um diálogo Brasil-Japão-Colômbia.* Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2010, p.41-55.

POLUCHA, R. S. Ecoville: a segregação urbana planejada. *In*: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL. Anais do XIII Encontro. Florianópolis: ANPUR, 2009. CD-ROM.

PONTUAL, R. D.; ANTÃO, S. *Notas sobre Política de Terras do BNH*. Documento Síntese de Exposição – DIURB / DETER no 36º Encontro Nacional de Cohabs. 1985.

PRADA, F. La estratégia econômica de las ciudades. Inovaciones y balance conceptual de la planeación local em Colombia. *In*: BRAND, P. (org.). *Trajectorias urbanas em la modernización del Estado en Colombia*. Colômbia, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2001, p. 159-191.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CATANDUVA. *Elaboração do plano diretor e revisão das leis de zoneamento e parcelamento do solo do município de Catanduva. Relatório II – Completo. Etapa II – Leitura Técnica, Comunitária e Jurídica*. Catanduva: março, 2006.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CATANDUVA. *Oficina de trabalho para comissão de acompanhamento do Plano Diretor de Catanduva – Etapa III. Retrospectiva das etapas I e II*. Catanduva: abril, 2006.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO CARLOS; TEIA CASA DE CRIAÇÃO. *PLHIS – Plano Local de Habitação de Interesse Social*. 2010. (mimeo)

REIS, N. G. *Contribuição ao estudo da evolução urbana do Brasil (1500 / 1720).* São Paulo: Pini, 2000.

_____. *Notas sobre urbanização dispersa e novas formas de tecido urbano.* São Paulo: Via das Artes, 2006.

REZENDE, V.; FURTADO, F.; OLIVEIRA, M. T. C.; JORGENSEN JR., P. A outorga onerosa do direito de construir e o solo criado. Uma necessária avaliação das matrizes conceituais. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais,* São Paulo, Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional,vol.11, n. 2, p.51-71, 2009.

REZENDE, S. C.; HELLER, L. *O saneamento no Brasil: políticas e interfaces*. Belo Horizonte: UFMG, Escola de Engenharia da UFMG, 2002.

RICARDO, D. *On the principles of political economy and taxation*. Cambridge: Cambridge University, [1817] 1951.

RICHARDSON, H. W. Polarization reversal in developoing countries. *The Regional Science Association Papers*. Los Angeles, v.45, pp.67-85, 1980.

ROJAS, M. C. Planes parciales en Bogotá: el caso de Ciudadela El Porvenir y La Felicidad. *In:* ROJAS, M. C. *Urbanização e preços da terra em municípios do Estado de São Paulo.* Relatório final de pesquisa FAPESP. São Paulo, janeiro de 2010. (mimeo).

ROLNIK, R. *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo, Studio Nobel; FAPESP, 1997.

ROYER, L. O. *Política Habitacional no Estado de São Paulo: estudo sobre a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo*. 2002. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, 2002.

SABATINI, F. Reforma de los mercados de suelo en Santiago, Chile: efectos sobre los precios de la tierra y la segregación residencial. *EURE*, Santiago de Chile vol. 26, n.77, maio, 2000.

SAMPAIO, M. R.; LEMOS, C. *Habitação popular autoconstruída*. São Paulo: FAUUSP, 1978.

SANTORO, P. Relatório de Avaliação Plano Diretor Participativo de Pereira Barreto para. *Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para Implementação dos Planos Diretores Participativos*. São Paulo, IPPUR e Instituto Pólis, 2009. (mimeo)

SANTORO, P.; BONDUKI, N. "O desafio do parcelamento do solo a partir do periurbano: a composição do preço da terra na mudança de uso do solo rural para urbano". *In*: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL. *Anais do XIII Encontro*. Florianópolis: ANPUR, 2009. CD-ROM.

_____(orgs). *Expansão urbana em questão: Instrumentos para ordenar o crescimento das cidades.* São Paulo: Instituto Pólis, 2010.

SANTORO, P.; CYMBALISTA, R; NAKAHIMA, R. Plano Diretor de Sorocaba: um olhar sobre os atores e a auto-aplicabilidade dos instrumentos urbanísticos. *Fórum de Direito Urbano e Ambienta,* São Paulo, v.1, n.31, p.92 -102, 2007.

SANTORO, P.; COBRA, P. L.; BONDUKI, N. G. Cidades que crescem horizontalmente: instrumentos para o ordenamento territorial justo da mudança de uso rural para urbano em municípios do interior paulista. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, n.24, 2º semestre, p. 417-433, 2010.

SANTORO, P.; FERRARA, L. N.; WHATELY, M. (orgs.). *Mananciais: diagnóstico e políticas habitacionais*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2009.

SANTORO, P.; XAVIER, I. R. Observatórios de políticas públicas em São Paulo: construção de democracia ou prestação de contas?, 2009. (mimeo)

SANTOS, A. M. S. P.; COSTA, L. S.; ANDRADE, T. A. Federalismo no Brasil: análise da descentralização financeira da perspectiva das cidades médias. *In:* ANDRADE, T. A.; SERRA, R. V. (orgs.). *Cidades médias brasileiras*. Rio de Janeiro: IPEA, 2001, p. 295-335. Disponível em http://agencia.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/cidadesmediabrasileiras/capitulo2_cidademedias.pdf,. Acesso em: 22 out. 2011.

SAULE Jr., N. *Novas perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro – Ordenamento constitucional da política urbana. Aplicação e eficácia do Plano Diretor.* Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997.

_____ (org.). *A perspectiva do direito à cidade e da reforma urbana na revisão da Lei do Parcelamento do Solo*. São Paulo: Instituto Pólis, 2008. (Cadernos Pólis, 10)

SERPA, C. B. de. *Limites e Possibilidades de uma Política Fundiária no Estado Capitalist – Política de Terras do BNH*. Rio de Janeiro: UFRJ; IPPUR, 1988.

SERRA, G. *Urbanização e centralismo autoritário*. São Paulo: Nobel, Editora da Universidade de São Paulo, 1991.

SECRETARÍA DISTRITAL DEL HÁBITAT. ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, D. C. *Informe técnico de soporte de la Política integral del hábitat, 2007-2017*. Bogotá, fevereiro de 2008.

SHEINBAUM, D. Gated Communities in Mexico City: A Historical Perspective. *In*: BAGAEEN, S. and UDUKU, O. (eds). *Gated Communities: Social Sustainability in Contemporary and Historical Gated Developments*. Londres: Earthscan, 2010, p.79-91.

SHIMBO, Lucia Z. Financeirização, padronização e expansão: os empreendimentos residenciais "econômicos" de empresas construtoras configurando cidades". *In: Anais do XIII ENAnpur – Encontro Nacional da Anpur.* Florianópolis, Anpur, cd-rom, 2009.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SIEVERTS, T. *Cities without cities. An interpretation of the Zwischenstat*. Londres: Spon Press, 2003.

SINGER, Paul I. Migrações internas: considerações teóricas sobre o seu estudo. *In:* Moura, H. (org.). *Migração Interna: textos selecionados*. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil S.A., 1980.

SILVA, J. R. F. da; ROLNIK, R.; KLINTOWITZ, D. C.; COBRA, P. L. N.; EMILIANO, E. de O. Disponibilidade de solo para habitação de interesse social e regulação urbanística: conflitos e desafios. *In*: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL. *Anais do XIV Encontro Nacional.* Rio de Janeiro: ANPUR, maio de 2011.

SILVA, S. R. M.; PERES, R. B. Gestão dos territórios rurais: possibilidades e limitações do Estatuto da Cidade. *In:* ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL. *Anais do XIII Encontro da Nacional.*Florianópolis: ANPUR, divulgação por meio digital.

SMOLKA, M. O.; BIDERMAN, C. Housing informality: An economist's perspective on urban planning. Working paper. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2011. Disponível em http://www.lincolninst.edu/pubs/1918_Housing-Informality, acesso em out. 2011.

SMOLKA, M.; MULLAHY, L. (orgs.). *Perspectivas urbanas: temas críticos en políticas de suelo em América Latina*. Cambridge: Lincoln Intitute of Land Policy, 2007.

SMOLKA, M. Regularização da ocupação do solo urbano: a solução que é parte do problema, o problema que é parte da solução. In: FERNANDES, E.; ALFONSIN, B. *A lei e a ilegalidade na produção do espaço*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p.255-291.

SOJA, E. W. *Postmetrópolis: estudios críticos sobre las ciudades y las regiones*. Barcelona, España: Traficantes de sueños, [2000] 2008.

SOLÁ-MORALES, M. A. *Las formas de crecimiento urbano*. Barcelona: Edicions UPC, [1997] 2008.

SOS FLORESTAS. *Código Florestal: entenda o que está em jogo com a reforma da nossa legislação ambiental*. 2010. Disponível em http://assets.wwfbr.panda.org/downloads/cartilha_codigoflorestal_20012011.pdf. Acesso em: 22 de julho de 2011.

SPAROVEK, G; LEONELLI, G; BARRETTO, A.. A linha imaginária. *In:* SANTORO, P; PINHEIRO, E. (orgs.). *O município e as áreas rurais*. São Paulo: Instituto Pólis, 2004.

SPOSITO, E. S.; SPOSITO, M.E. B.; SOBARZO, O. (orgs). *Cidades médias: produção do espaço urbano e regional*. São Paulo: Expressão Popular, 2006.

SPOSITO, M. E. B.; WHITACKER, A. M.(orgs.). *Cidade e campo: relações e contradições entre o urbano e o rural*. São Paulo: Expressão Popular, 2006.

SPOSITO, M. E. B. ''Reestruturação urbana e segregação socioespacial no interior paulista''. In: *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2007, vol. XI, núm. 245 (11). Disponível em http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-24511.htm, outubro 2009.

STEINBERGER, M.; BRUNA, G. C. Cidades médias brasileiras: elos do urbano-regional e do público-privado. *In:* ANDRADE, T. A.; SERRA, R. V. (orgs.). *Cidades médias brasileiras*. Rio de Janeiro: IPEA, 2001, p. 35-77. Disponível em http://agencia.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/cidadesmediabrasileiras/ capitulo2_cidademedias.pdf. Acesso em: 22 out. 2011.

TAGNIN, R. A.; MAGALHÃES, E. de W. O tratamento da expansão urbana na proteção aos mananciais. São Paulo: EPUSP, 2001. (Boletim Técnico da Escola Politécnica da USP, Departamento de Engenharia de Construção Civil, BT/PCC/278).

TELLES, V. da S. *A cidade nas fronteiras do ilegal*. Belo Horizonte: Argumentum, 2010.

TORRE, André & LEFRANC, Christine. Tensions, conflits et processus de gouvernance locale dans les espaces ruraux et périurbains. In: Scarwell H.J. & Franchomme M. (eds). *Contraintes environnementales et gouvernance des territoires*. França, Eds. de l'Aube, 2004. Retirado do site http://andretorre.skyrock.com/ em 29 de abril de 2007.

TORRE, André & LEFRANC, Christine. Les conflits dans les zones rurales et périurbaines, premières analyses de la presse quotidienne régionale. In: *Economie des territoires et territoires de l´economie*, n. 124-125, 2006.

TORRES, H. G.; MARQUES, E. C. Reflexões sobre a hiperperiferia: novas e velhas faces da pobreza no entorno municipal. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, São Paulo, nº 4, pp.49-70, maio 2001.

_____. Fronteira Paulistana. In: MARQUES, E.; TORRES, H. (orgs). *São Paulo: segregação, pobreza e desigualdades sociais*. São Paulo: Senac, 2005.

TOWNROE, P. M. *Location factors in the decentralization of industry. A survey of metropolitan São Paulo, Brazil*. Washington D.C.: World Bank Staff, 1983 (Working Paper, 517).

UEMURA, M.M. *Programa de saneamento ambiental da Bacia do Guarapiranga. Alternativa para a proteção dos mananciais?.* Dissertação (Mestrado). Campinhas: Fac. de Arquitetura da Pontifícis Universidade Católica de Campinas, 2000.

URIBE, M. T. Planeación, gobernabilidad y participación. *In*: CORPORACIÓN REGIÓN. *Planeación, participación y desarrollo*. Medellín: Corporación Región, Posgrado em Planeación Urbano-Regional/Universidad Nacional de Colombia, Fundación Social, 2002, p.33-49.

VERÍSSIMO, A. A. *Parcelamento do solo na cidade do Rio de Janeiro: um estudo sobre a produção informal da década de 40 aos anos 90*. 2005. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.

VIDAL-KOPPMANN, S. La ciudad privada: nuevos actores, nuevos escenarios ¿nuevas políticas urbanas? *Scripta Nova*. vol. ix, n. 194 (15), agosto, 2005.

_____.La desterritorialización de los espaços metropolitanos. *In:* LENCIONI, S.; VIDAL-KOPPMANN, S.; HIDALGO, R.; PEREIRA, P. C. X. *Transformações sócio-territoriais nas metrópoles de Buenos Aires, São Paulo e Santiago*. São Paulo: FAUUSP, 2011.

VILLAÇA, F. *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel; Fapesp; Lilp, 2001.

_____. *As ilusões do Plano Diretor*. São Paulo, 2005. Disponível emwww.usp.br/fau/depprojeto/labhab/index.html. Acesso em: 21 nov.2010.

_____. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEAK, C.; SCHIFFER, S. R. (orgs.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004, p.167-243.

VON THÜNEN, J. H. *Der isolierte Staat in Beziehung auf Landwirtschaft und Nationalekonomie*. Hamburg, [1826] 1863.

WHATELY, M.; SANTORO, P.; TAGNIN, R. A. *Contribuições para a elaboração de leis específicas de mananciais: o exemplo da Billings*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2008.

WHATELY, M.; SANTORO, P. F.; DIAS, T. S. Os mananciais são menos urbanizados do que se imagina. In: WHATELY, M.; SANTORO, P. F.. *Mananciais: uma nova realidade?* São Paulo: Instituto Socioambiental, 2008.