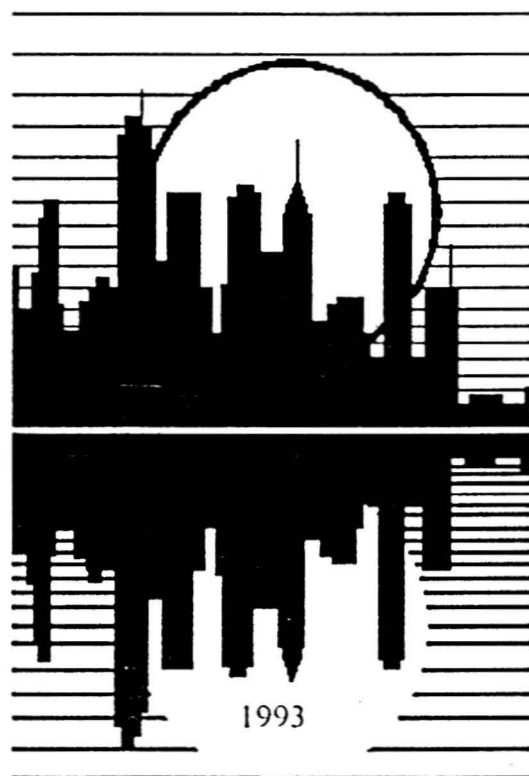


**INSTRUMENTOS DE POLÍTICA FUNDIÁRIA URBANA**  
o técnico e o político na questão do uso do solo

**AGNES FERNANDES**

Orientador: Armando Corrêa da Silva



FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

INSTRUMENTOS DE POLÍTICA FUNDIÁRIA URBANA  
- o técnico e o político na questão do uso do  
solo

AGNES FERNANDES

Dissertação de Mestrado, apresentada no  
Curso de Pós-Graduação em Geografia Humana  
à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências  
Humanas da Universidade de São Paulo, como  
exigência para a obtenção do título de  
Mestre.

Orientador: Armando Corrêa da Silva

São Paulo, 1993



## AGRADECIMENTOS

Gostaria de expressar meus agradecimentos a todos aqueles que, de uma forma ou de outra, colaboraram para a realização deste trabalho.

Agradecimentos especiais ao Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo S.A. (IPT), particularmente à equipe técnica, a qual tive o prazer de coordenar, quando da elaboração da pesquisa realizada sobre política fundiária urbana.

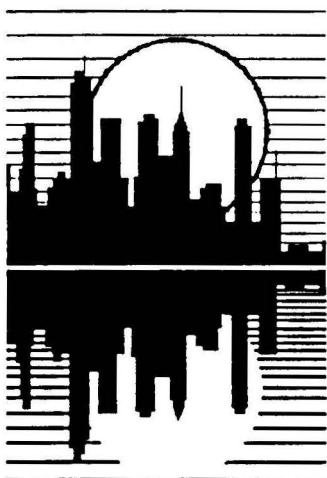
Quero ainda lembrar do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), pela bolsa de estudos.

Com carinho especial, meus sinceros agradecimentos ao meu mestre e orientador Armando Corrêa da Silva.

## ÍNDICE

	PÁG
1. INTRODUÇÃO	5
2. A QUESTÃO DA PROPRIEDADE PRIVADA DO SOLO	9
2.1 O Direito de Propriedade	10
2.2 A Propriedade do Solo no Modo de Produção Capitalista	14
3. REVENDO A RENDA DA TERRA	21
3.1 Renda Diferencial	25
3.2 Renda Absoluta	30
3.3 Renda de Monopólio	32
3.4 Renda da Terra Urbana	34
4. PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO: OS VAZIOS URBANOS E A SEGREGAÇÃO ESPACIAL	39
5. POLÍTICAS PÚBLICAS E A QUESTÃO FUNDIÁRIA	46
6. O ESTADO E A URBANIZAÇÃO CAPITALISTA	57

7.	INSTRUMENTOS DE POLÍTICA FUNDIÁRIA URBANA	63
7.1	Imposto Predial e Territorial Urbano	67
7.2	Contribuição de Melhoria	71
7.3	Zona de Expansão Urbana	74
7.4	Zoneamento	78
7.5	Parcelamento do Solo Urbano	83
7.6	Desapropriação	87
7.7	Desafetação de Áreas Públicas	96
7.8	Parcelamento ou Edificação Compulsórios	99
7.9	Usucapião Especial Urbano	103
7.10	Solo Criado	105
7.11	Direito de Preempção	108
8.	EXEMPLOS DE APLICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA FUNDIÁRIA URBANA	113
8.1	Desestímulo a Comportamentos Especulativos	115
8.2	Produção de Lotes Urbanizados pelo Poder Público	118
8.3	Regularização de Favelas	122
8.4	Regularização de Loteamentos	130
9.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	140
10.	CONCLUSÃO	148
11.	BIBLIOGRAFIA	151



## 1. INTRODUÇÃO

O desenvolvimento deste trabalho de dissertação tem como objetivo fornecer elementos à discussão sobre a produção, apropriação e consumo do espaço urbano. As análises aqui realizadas estão mais diretamente vinculadas à questão da propriedade privada da terra e à função que ela desempenha nas cidades.

No decorrer dos últimos anos, pode-se notar uma crescente conscientização por parte dos órgãos públicos, principalmente na figura de seus técnicos, bem como da opinião pública, sobre a importância de que se reveste a questão urbana.

Os números podem, em parte, justificar essa conscientização, pois indicam a irreversibilidade do processo de urbanização brasileira. Em 1940, apenas 30% da população brasileira era urbana. Hoje, essa porcentagem ultrapassa os 70%, o que representa, em números absolutos, mais de 100 milhões de habitantes. Em 1950, cerca de 80% da população urbana vivia em núcleos urbanos com menos de 20 mil habitantes. Na década de 80 esse percentual cai para menos de 50% (\*). Nesse período, as taxas de crescimento indicam, por um lado, um espraiamento da urbanização no território nacional e, por outro, uma crescente concentração da população, particularmente representada pelas aglomerações no entorno de São Paulo e Rio de Janeiro.

Embora a questão urbana brasileira apresente-se extremamente diferenciada no território nacional, seja do ponto de vista da distribuição de atividades produtivas e do tamanho da população urbana, seja da perspectiva regional, a problemática urbana encontra pontos comuns no que se refere à

---

(\* ) Dados extraídos do relatório (nº 26440/88) Política Fundiária Urbana. São Paulo, IPT, 1988.

pobreza da população, gerada por fatores sócio-econômicos de âmbito nacional e que extrapolam a questão urbana, e a forma como se apresentam espacialmente as cidades.

A cidade capitalista reúne num mesmo espaço a aglomeração da população, dos instrumentos de produção, do capital e dos meios de consumo coletivo. Assim, a análise de sua organização espacial não pode se dar isolada das formas de acumulação capitalista, cuja predominância do setor econômico sobre todos os outros é marcante.

As cidades brasileiras, caracterizadas pela aglomeração de atividades econômicas capitalistas e dos meios necessários à sua reprodução, se estruturam segundo uma lógica que visa maximizar o lucro e diminuir os custos de reprodução do capital. Essa tendência se reflete através da segregação sócio-espacial.

Pode-se dizer que a segregação espacial é inerente à cidade capitalista e surge como consequência do controle da produção do espaço pela classe dominante. Uma das principais formas desse controle se dá através da propriedade privada do solo. As áreas com melhores condições urbanas são reservadas, pelo mecanismo de mercado, às camadas de maior poder aquisitivo e ao atendimento das necessidades do setor produtivo, enquanto que as áreas mais carentes de serviços e infra-estrutura, normalmente as periferias das cidades, são as únicas que permitem o acesso da população de baixa renda.

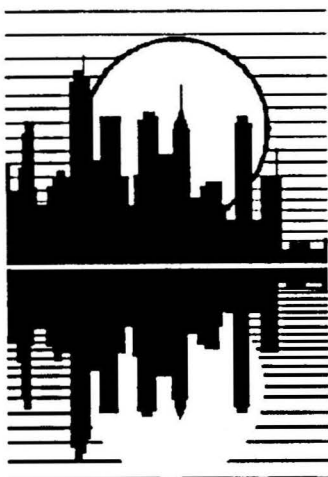
É importante mencionar ainda, a relação existente entre o preço da terra e a oferta de serviços públicos, os quais são providos pelo Estado. Com o crescimento das cidades, o papel desempenhado pela oferta de infra-estrutura e serviços públicos torna-se um fator condicionante da estruturação intra-

urbana e da distribuição da população no espaço. Associado a esse mecanismo, surgem as práticas especulativas que, através da retenção de terrenos, reforçam a segregação espacial, contribuem para a desorganização das cidades e para o encarecimento da dotação e manutenção da infra-estrutura necessária ao atendimento da população.

As precárias condições de vida oferecidas à maior parte da população, os altos custos de urbanização e a carência de terrenos para a realização de programas habitacionais, são problemas que tem relação direta com as práticas especulativas no mercado fundiário.

É imprescindível, portanto, investigar a questão fundiária e os diversos instrumentos que podem compor uma política fundiária urbana, subsidiando desta forma a atuação do poder público municipal no controle do uso e ocupação do solo nas cidades.

O que se pretende no presente estudo é, através de uma apresentação teórica das principais questões referentes à produção, apropriação e consumo do espaço urbano, e de uma análise dos vários instrumentos passíveis de serem utilizados pelo poder público, contribuir para a discussão que ora se trava, demonstrando que é possível e necessário desenvolver uma política urbana que garanta a todos os cidadãos o acesso aos bens e serviços existentes na cidade.



## 2. A QUESTÃO DA PROPRIEDADE PRIVADA DO SOLO



A discussão sobre a propriedade privada do solo é fundamental para a compreensão dos diversos aspectos referentes ao preço do solo urbano e à estruturação das cidades. Ela é, na sua forma atual, fruto da evolução econômica das relações de produção capitalista, sendo que a existência de proprietários legais, os quais tem por direito a obtenção de renda, advém da evolução econômica das relações sociais de produção estabelecidas.

A propriedade privada do solo caracteriza, no processo de produção capitalista, a existência de um monopólio de natureza espacial que se constitui em obstáculo à livre circulação de capital. Significa o domínio de uma condição essencial para a realização do processo de produção e circulação de mercadorias e, portanto, para a reprodução do capital.

## 2.1 O Direito de Propriedade

A propriedade na Antiguidade apresentava-se como um direito absoluto que atribuía a seu titular o direito de usar, gozar e dispor de seu bem. No caso da propriedade do solo, o antigo direito romano estendia o domínio do proprietário sobre a profundidade (*usque ad inferos*) e a altura (*usque ad sidera*) do seu terreno. Entretanto, "apesar do caráter absoluto da propriedade, esta jamais foi vista como exclusivamente individualista, uma vez que o direito já implicava preocupações com os interesses da coletividade." (1)

Assim, alguns códigos já impunham limitações à propriedade particular em prol da coletividade, como no caso do Direito Romano, que estabelecia restrições ao direito de construir, e portanto ao direito de propriedade, estabelecendo

a obrigatoriedade de recuos, a observância de distâncias mínimas entre as construções, etc.

Em Roma, a partir de certo tempo, a propriedade já era um direito e não mais simplesmente o ato da posse. Segundo Álvaro Pessoa, para os romanos "a propriedade é menos um direito individual do que uma obrigação social. Ela é um atributo do cidadão: os direitos do proprietário são rigorosamente definidos, extremamente limitados e o formalismo extremo que acompanha a transmissão da propriedade impede seu uso como mercadoria." (2)

Na Idade Média, a propriedade, principalmente a propriedade do solo, situava-se num plano especial. Nesse período predominou a propriedade feudal, com o poder centralizado nas mãos do senhor feudal, e a terra passando a ser o vínculo jurídico entre o senhor e o vassalo, através da exploração da propriedade.

Nesse período, no alto da escala social situava-se o senhor, abaixo postava-se o vassalo, o servo e o homem livre obrigados, muitas vezes pela violência, a fornecer sua mão-de-obra. Foi uma época em que se confundiam o direito de propriedade e a jurisdição política, ou seja, fica consagrado um elo entre a propriedade e o poder, elo esse que configura a propriedade como um acessório do poder político.

Com o desenvolvimento do comércio e posteriormente da indústria, afirma-se uma nova classe social, a burguesia, e com ela, o desprestígio da atividade agrícola e conseqüentemente, da posição social dos senhores feudais, que perdem seu poder político e passam a gozar apenas o benefício das rendas de suas terras. Tais fatos provocaram profundas

alterações de ordem sócio-econômica contribuindo, desta forma para a modificação do regime.

Com a modificação do regime e o aparecimento de uma nova classe social, é restaurada a unidade do direito de propriedade, ou seja, esse retoma seu caráter natural e individual, do qual nenhum homem pode ser privado.

"A evolução para um conceito mais moderno de propriedade, ligando uma pessoa a um direito que lhe é inerente, precisou de muito mais tempo para ser aceita, e só foi consolidada muito mais tarde, no artigo 544 do Código Napoleônico. Seu objetivo principal foi o de assegurar o domínio pleno e absoluto dos bens à nova classe burguesa e permitir sua luta contra os privilégios atribuídos aos senhores feudais."(3)

De fato, segundo o professor Silvio Rodrigues, "a veemência da regra do artigo 544 do Código Napoleônico constitui uma vitória da Revolução de 1789, e representa menos uma afirmação exacerbada da vigente concepção individualista, do que uma reação contra os direitos feudais que, mesmo no século XVIII, gravavam a propriedade.

A revolução pusera termo à concepção medieval, dentro da qual o domínio se encontrava repartido entre as várias pessoas, sob o nome de domínio eminente do Estado, domínio direto do senhor e domínio útil do vassalo; e havia substituído pelo conceito unitário de propriedade, peculiar do Direito Romano, e onde o proprietário é considerado senhor único e exclusivo de sua terra." (4)

Examinando a história da humanidade, verificamos que a propriedade só raramente deixou de existir, sendo que à

medida que a sociedade evolui, a propriedade vai se caracterizando de diferentes formas. O direito de propriedade entretanto, "concebido em sua forma majestosa (inviolável e sagrada); o conteúdo mais absolutista (utilizável de maneira absoluta) e a proteção mais solene (da qual ninguém pode ser privado, a não ser em caso de necessidade pública prevista em lei)" (5) sempre provocou muita polêmica entre intelectuais, juristas e estadistas.

Na esfera jurídica, o conceito de propriedade vem sofrendo grandes alterações desde a Antiguidade, evoluindo para um conceito social, ou seja, um direito que deve ser exercido de acordo com os interesses da sociedade em geral. No direito constitucional moderno, "a vinculação da propriedade às exigências sociais tem sido proclamada com acento cada dia mais forte. A tendência para a humanização desse direito real, eminentemente privado, desdobra impetuosamente na legislação ordinária, para cobrar forças no terreno do direito público, onde se alça à condição de uma diretriz da ordem econômica e social, justaformizada na Constituição."(6)

No atual período histórico, dominado pelo modo de produção capitalista onde a terra é transformada em mercadoria e o crescimento urbano é um fato inegável, as medidas de controle do uso do solo implicam, inequivocamente, em restrições ao direito de propriedade em função do bem estar da coletividade.

Como exemplo, pode-se citar a legislação italiana aprovada em 1977, que dispõe sobre a criação de solo urbano, através do parcelamento ou da verticalização. A mencionada lei define que qualquer criação de solo urbano, para ser autorizada, deve pagar os custos de urbanização (infra-estrutura de serviços urbanos) necessários para o uso previsto.

## 2.2 A Propriedade do Solo no Modo de Produção Capitalista

No modo de produção capitalista o solo, através da propriedade privada, assume a forma de mercadoria. Uma mercadoria com características particulares, pois não é fruto do trabalho social, mas sim condição indispensável para a realização de qualquer outra atividade, como a produção e circulação de mercadorias ou a realização das relações de reprodução da força de trabalho.

No modo de produção capitalista, a exploração do trabalho produtivo se dá através da posse dos meios de produção por uma determinada classe social, ao passo que a propriedade privada do solo é apenas uma contingência legal, que permite ao detentor da propriedade a obtenção de renda (renda da terra). Desta forma, afirma Paul Singer, que "se a propriedade privada dos meios de produção fosse abolida, o capitalismo desapareceria. Mas se a propriedade do solo fosse socializada, desapareceria a dedução do lucro representado pela renda da terra, mas o capitalismo não só continuaria existindo como inclusive se fortaleceria, pois o lucro assim incrementado intensificaria a acumulação de capital. O 'capital' imobiliário é, portanto, um falso capital. Ele é sem dúvida um valor que se valoriza, mas a origem de sua valorização não é a atividade produtiva, mas a monopolização de uma condição indispensável àquela atividade." (7)

Com a instituição da propriedade privada da terra, esta mercadoria vai se constituindo em um mercado específico que, através dos atos de compra e venda, permite a circulação e realização da renda fundiária.

Para Marx, "a propriedade fundiária pressupõe que certas pessoas tem o monopólio de dispor de determinadas porções do globo terrestre como esferas exclusivas de sua vontade privada, com exclusão de todas as outras". Esse monopólio do solo "é um pressuposto histórico e continua sendo o fundamento permanente do modo de produção capitalista, bem como de todos os modos de produção anteriores que se baseiam, de uma maneira ou de outra, na exploração das massas." (8)

A forma porém como a propriedade fundiária pré-existe ao capitalismo (propriedade feudal, pequena propriedade camponesa combinada com terras comunais) não é a forma econômica que mais se adequa às necessidades do capital. Com isso, o sistema, através das novas relações sociais estabelecidas, desenvolve uma forma de propriedade fundiária que corresponde à suas exigências e isto ocorre basicamente através da "subordinação da agricultura ao capital", dissociando por completo a "propriedade fundiária das relações de dominação e servilismo feudal, e ainda separando por completo o solo, enquanto condição de trabalho, da propriedade fundiária e do senhor da terra, para o qual a terra representa apenas um tributo em dinheiro que, por meio do seu monopólio, ele arrecada do capitalista industrial, o arrendatário". (9)

Assim, a propriedade fundiária recebe sua forma puramente econômica, o agricultor é separado do seu meio de produção (a terra) e torna-se um assalariado, o proprietário da terra continua a deter seu monopólio sob um meio de produção essencial e por isso recebe um tributo (renda fundiária) quando do uso de sua propriedade, que na maioria das vezes, é realizado pelo capitalista industrial.

A renda fundiária, existe portanto no modo de produção capitalista, como parte da mais valia produzida pelo

capital. "Assim, ' a renda fundiária é aqui, a forma em que a propriedade do solo se realiza economicamente, se valoriza.' A propriedade, em sua forma capitalista de propriedade privada, equivale ao montante de capital que corresponde à sua magnitude, acrescido da taxa de juros de mercado, que remete ao proprietário, a quantidade correspondente da renda desse capital no mercado, como renda fundiária." (10) O valor da propriedade fundiária na economia capitalista, é portanto, definido basicamente em função da renda que ela proporciona, capitalizada a determinada taxa de juros.

A forma como a propriedade fundiária vem se desenvolvendo desde os primórdios do sistema capitalista, manifestada inicialmente nas relações de produção na agricultura, desenvolve-se também nas cidades, com as mesmas características de monopólio que transformam o solo urbano (e também o rural) na base territorial das contradições existentes no interior do sistema.

Há que se salientar que a mercadoria terra contém características bastantes específicas, as quais David Harvey (11) assim descreve :

"(i) o solo e as benfeitorias não podem deslocar-se livremente, e isso os diferencia de outras mercadorias, tais como trigo, automóveis e similares. O solo e as benfeitorias tem localização fixa. A localização absoluta confere privilégios de monopólio à pessoa que tem os direitos de determinar o uso nessa localização. É atributo importante do espaço físico que duas pessoas ou coisas não possam ocupar exatamente o mesmo lugar, (...).

(ii) o solo e as benfeitorias são mercadorias que nenhum indivíduo pode dispensar. Não posso existir sem

ocupar espaço; não posso trabalhar sem ocupar um lugar e fazer uso de objetos materiais aí localizados; e não posso viver sem moradia de alguma espécie.(...).

(iii) o solo e as benfeitorias mudam de mãos relativamente com pouca frequência. Em certos tipos de realização de negócio (particularmente quando está envolvido um pesado investimento de capital fixo), no planejamento de muitas facilidades públicas (estradas, escolas, hospitais etc.), nos setores estáveis do mercado de moradias com ocupantes proprietários, o solo e as benfeitorias assumem a forma de mercadorias com muita pouca frequência, mesmo que estejam constantemente sem uso.(...).

(iv) o solo é algo permanente e a probabilidade de vida das benfeitorias é muitas vezes considerável. O solo e as benfeitorias, e os direitos de uso a elas ligados, por isso, propiciam a oportunidade de acumular riqueza (tanto para os indivíduos como para a sociedade). (...) O solo é peculiar em um aspecto, porque não requer ser mantido em ordem para continuar com seu potencial de uso; há como Ricardo indica, algo de 'original e indestrutível' nele. É por isso difícil analisar os padrões correntes de uso do solo sem levar em consideração este aspecto. Numa economia capitalista, um indivíduo tem duplo interesse na propriedade, ao mesmo tempo como valor de uso atual e futuro e como valor de troca potencial ou atual, tanto agora como no futuro.

(v) a troca no mercado ocorre em um determinado momento do tempo, mas o uso se estende por um período de tempo. (...) Direitos de consumo para um período relativamente longo de tempo são obtidos com grande desembolso num momento de tempo. (...).



(vi) o solo e as benfeitorias têm usos diferentes e numerosos que não são mutuamente exclusivo para os usuários."

Devido às características apresentadas, observa-se que o direito jurídico da propriedade do solo representa um freio ao amplo desenvolvimento do capital, que acaba desviando parcela do seu lucro para o proprietário do solo sempre que seu uso se faça necessário.

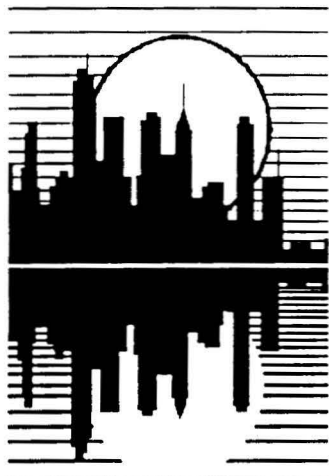
É principalmente na cidade, onde a diversidade de atividades gera uma disputa pelo solo para diferentes usos, que a propriedade privada da terra se apresenta como obstáculo à reprodução e circulação do capital. Segundo Topalov (12), existem "duas ordens de contradição entre o capital e a propriedade fundiária", uma externa ao modo de produção capitalista, que é a disputa pelo poder entre o capital, em luta para comandar o processo de produção e o proprietário fundiário e outra interna, que é a disputa pela apropriação da mais-valia gerada no processo produtivo.

A produção imobiliária enquanto processo estruturador das cidades entra em confronto direto com a propriedade privada a "cada novo ciclo de produção, quando o capital imobiliário necessita de um novo solo, na medida em que a construção fixa-se à terra, unificando espacialmente produção, circulação e consumo do imóvel." (13)

## CITAÇÕES BIBLIOGRÁFICAS

- (1) FUNDAÇÃO PARA PESQUISAS AMBIENTAIS (FUPAM). **Análise do parcelamento, da edificação e da utilização compulsórios.** São Paulo, FUPAM/FAUUSP, 1983.
- (2) PESSOA, A. **Equacionando a nova propriedade urbana.** In: PESSOA, A. **Direito do urbanismo: uma visão sócio-jurídica.** Rio de Janeiro, Livros Técnicos e Científicos/IBAM, 1981.
- (3) PESSOA, A. **idem.**
- (4) RODRIGUES, S. **Direito Civil.** São Paulo, Saraiva, 1989.
- (5) PESSOA, A. **op. cit.,** 1981.
- (6) GOMES, O. **Direitos reais.** São Paulo, Forense, 1962.
- (7) SINGER, P. **O uso do solo urbano na economia capitalista.** In: MARICATO, E. (org.) **A produção da casa (e da cidade) no Brasil industrial.** São Paulo, Alfa-Omega, 1979.
- (8) MARX, K. **O Capital.** vol.III-tomo 2, São Paulo, Abril Cultural, 1985.
- (9) MARX, K. **idem.**
- (10) SPOSITO, E.S. **Produção e apropriação da renda fundiária urbana em Presidente Prudente.** São Paulo, Tese de doutorado, FFLCH/USP, 1990.

- (11) HARVEY, D. A justiça social e a cidade. São Paulo, HUCITEC, 1980.
- (12) TOPALOV, C. Le profit, la rente et la ville. Paris, Econômica, 1984.
- (13) SMOLKA, M. O. Produção imobiliária e uso do solo urbano. Rio de Janeiro, xérox, 1984.



### 3. REVENDO A RENDA DA TERRA

A renda da terra é uma categoria especial que perpassa os sucessivos modos de produção, redefinindo-se de forma diferente na transição de um ao outro. O ponto comum reside na existência de processos exploradores do trabalho pela propriedade privada da terra e no fato de que ela é resultado não de uma "ligação dos homens com a terra, e sim do relacionamento das classes entre si (relações sociais), incluindo e explicitando as relações da propriedade fundiária." (1) A renda da terra, portanto, não é um "rendimento qualquer derivado da terra", mas sim somente aquela fração da qual se apossa o proprietário, obtida pela cessão deste bem a terceiros para que estes venham utiliza-la para produção ou moradia.

A renda da terra é um lucro extra e suplementar, resultado não do trabalho social, mas sim do monopólio de uma condição essencial à produção e que pode ocorrer no campo e na cidade. Essa renda auferida através da propriedade privada da terra pode também ser denominada de renda territorial ou ainda, renda fundiária.

Este capítulo, referente à renda da terra, será realizado com base nos escritos de Karl Marx. Embora seus estudos tenham considerado fundamentalmente a renda da terra agrícola (terra como meio de produção), é deles que decorre a análise da renda fundiária urbana.

O pressuposto básico para a existência da renda fundiária é a propriedade privada da terra. Segundo Marx (2), com o advento do modo de produção capitalista, ocorre a dissociação da "propriedade fundiária das relações de dominação e servilismo feudais, e ainda a separação por completo do solo, enquanto condição de trabalho, da propriedade fundiária e do senhor da terra. Assim o proprietário fundiário "pode passar toda sua vida em Constantinopla enquanto sua propriedade

fundiária se encontra na Escócia" que este terá o direito legal de receber parte da mais valia produzida ou seja um sobre lucro do capital ativo, sob a forma de renda da terra, toda vez que suas terras forem exploradas. No caso da agricultura, a exploração da terra é quase sempre realizada por um capitalista, que arrenda as terras por um determinado período de tempo, exercendo "a agricultura apenas como um campo específico de exploração do capital", e para tanto paga ao proprietário fundiário "uma soma em dinheiro fixada contratualmente." Esta soma em dinheiro é denominada renda fundiária e é desta forma, portanto, que "a propriedade fundiária se realiza economicamente, se valoriza."

Durante o período de arrendamento de determinada fração de terra, o arrendatário pode realizar diversas melhorias no terreno (adubação, terraplenagem, prédios, canais de irrigação, etc), as quais podem ser fixadas na terra, em caráter permanente ou transitório, passando a fazer parte do chamado capital fixo, o que irá permitir ao proprietário no momento da realização de um novo contrato de arrendamento, acrescentar à renda fundiária propriamente dita o juro pelo capital fixo incorporado ao solo.

Essa valorização da terra acaba sendo totalmente incorporada pelo proprietário fundiário, muito embora seja resultado do desenvolvimento social efetuado sem a participação do mesmo. Este é, segundo Marx é um dos segredos do "enriquecimento crescente dos proprietários fundiários, do contínuo incremento de suas rendas e do valor monetário cada vez maior de suas terras com o avanço do desenvolvimento econômico." (3)

Cabe salientar ainda, que a terra enquanto um bem encontrado em quantidade limitada, pois não pode ser

(re)produzida, possui ainda a qualidade do solo (fertilidade) e as condições topográficas não uniformes e, uma distribuição geográfica também diferenciada. Estes são atributos que fazem com que seu valor seja diferenciado e que portanto, a renda auferida também o seja.

Durante um certo tempo, o valor da terra se mantém uniforme. Somente a partir da necessidade de mais terrenos devido ao crescimento populacional e ao desenvolvimento de atividades diversas, visando a ampliação da acumulação capitalista, é que a terra passa a ter um valor diferenciado, vinculado diretamente à sua localização e fertilidade no caso da terra agrícola ou localização e condições topográficas no caso da terra urbana.

Assim, a concorrência de mercado para a obtenção de melhores terrenos proporciona a ocorrência da chamada renda diferencial, sendo que a simples posse de um terreno, qualquer que seja, confere ao seu proprietário uma renda, denominada renda absoluta.

Desta forma, a renda da terra no modo de produção capitalista é renda absoluta à medida que resulta do monopólio sobre uma condição essencial à produção, e é renda diferencial à medida que resulta de concorrência de mercado. Pode-se dizer que a renda diferencial resulta mais do caráter capitalista da produção do que da propriedade privada, enquanto que a renda absoluta decorre do fato de que a propriedade privada da terra é monopólio de uma determinada classe, que cobra, de toda sociedade, pelo uso de suas terras. A renda absoluta é, portanto, uma fração da massa da mais-valia gerada pelos trabalhadores em geral.

Existe ainda, um terceiro tipo de renda da terra, que é a renda de monopólio, a qual decorre da existência de localizações especiais ou de terrenos dotados de qualidades específicas para a produção de produtos 'raros', os quais tem seu preço determinado em função do desejo e da capacidade de pagamento dos compradores e que portanto, permitem a realização de um lucro extra definido pela diferença entre o preço de monopólio e o valor do produto. É o caso, por exemplo, de alguns tipos de vinhos especiais que só podem ser produzidos com uvas de determinadas regiões do globo terrestre ou ainda, o preço diferenciado cobrado por bares e lanchonetes localizados em estádios de futebol ou clubes, onde estes detêm a exclusividade de vendas.

### 3.1 Renda Diferencial

Uma das condições fundamentais para se definir o valor da terra é a monopolização desta condição essencial à produção. Outra condição é que "o preço das mercadorias produzidas nos terrenos que proporcionam renda, carreguem consigo uma fração de valor que será apropriada pelo proprietário da terra." (4)

Quando falamos em valor da terra, cabe salientar que a terra não se constitui em mercadoria, pois não é resultado da aplicação de trabalho social, não é produto final de um processo produtivo. Porém como indica Kautsky (5), "sob o regime da propriedade privada do solo e da produção de mercadorias na agricultura, tornam-se mercadorias as próprias parcelas de terra." Assim o valor da terra é determinado pela renda que ela proporciona, capitalizada a uma determinada taxa de juros.



Sabe-se que, na economia capitalista, a cada mercadoria corresponde um preço (valor expresso em dinheiro) e que este preço deve remunerar o capital investido na produção, ou seja, os meios de produção e a força de trabalho utilizada e, além disto, gerar um excedente (lucro) ao capital. No que diz respeito à mercadoria terra, ocorre porém, que há diferentes tipos de terrenos, aqueles que necessitam de uma quantidade maior de trabalho, mais insumos, por serem menos férteis e aqueles que se localizam mais ou menos próximos do mercado consumidor. Estes fatores tornam diferentes qualitativamente os terrenos existentes. Desta forma, "sendo único o preço das mercadorias, haverá algum capital que somente cobrirá seus custos com uma margem de lucro média e outros capitais, que tendo custos menores, realizarão um super-lucro", (6) que será revertido ao proprietário da terra na forma de renda diferencial.

Existem portanto, dois fatores determinantes de diferenciais nos custos de produção e portanto, na obtenção de renda da terra. No caso agrícola, a renda diferencial tem como fatores determinantes a fertilidade natural do solo e a localização do terreno.

Nas condições capitalista de produção, a produtividade do trabalho ou os custos de transporte da mercadoria para o mercado consumidor não são uniformes, o que permite que surjam lucros suplementares, apropriados pelos proprietários das terras mais favoráveis. Estes lucros suplementares ocorrem porque é o preço de produção do pior solo que regula o preço de mercado. A renda diferencial é portanto, "a diferença entre o preço individual de produção de cada produtor em particular e o preço de produção geral que é formado a partir dos preços de produção dos piores solos." (7)

Cabe lembrar ainda, a existência de dois tipos de renda diferencial, embora ambos ocorram em função da mesma condição de monopólio sobre determinada porção de terreno. A renda diferencial I, que está vinculada diretamente à fertilidade natural dos solos e sua localização, e a renda diferencial II, que tem sua base sobre a renda diferencial I, e decorre do fato do capitalista produtor investir capitais visando melhorar a qualidade de seu terreno ou incrementar novos métodos de trabalho e com isto obter aumentos crescentes da taxa de lucros suplementares. Este tipo de "renda tem sua origem na intensificação dos investimentos de capital no processo de produção". (8)

No contexto urbano, a renda diferencial também está vinculada a dois fatores, que são a qualidade do terreno, no que se refere à sua morfologia e topografia, e a sua localização. Estes fatores dão aos terrenos qualidades específicas que os tornam mais ou menos aptos para o processo de produção de produtos imobiliários. Assim "a circunstância de que os terrenos incorporados por uma certa modalidade de construção civil não são uniformes quanto às suas características morfológicas e topográficas resulta em desigualdades na produção natural do trabalho entre as unidades produtivas, o que permite a geração de lucros suplementares, que serão apropriados pelos proprietários dos terrenos mais adequados à construção de imóveis, na forma de renda diferencial urbana." (9). Mesmo com as modernas técnicas construtivas hoje disponíveis e as várias possibilidades de adequação de projetos de edificação ao meio físico, as diferenças de custo de implantação ainda permanecem, o que diferencia o valor dos terrenos.

No que diz respeito à localização, que no caso agrícola refere-se a localização da unidade produtiva em

relação ao mercado consumidor, implicando diretamente em diferentes taxas de lucros suplementares, nas cidades está vinculada muito mais à proximidade ou não do imóvel de outros valores de uso urbano (comércio, infra-estrutura, lazer, saúde, etc.). O fato destes valores de uso urbano não se encontrarem distribuídos igualmente no espaço e poderem, através da propriedade privada da terra, serem apropriados individualmente, explica a forma como se dá a renda diferencial urbana no que diz respeito ao fator localização.

Conforme coloca Lojkine (10), "Marx reduziu o valor de uso da terra a duas funções: como instrumento de produção (minas, quedas de água, terra agrícola) e como simples suporte passivo dos meios de produção (fábricas), de circulação (armazéns, bancos) e de consumo (residências)."

Para o caso urbano, esse autor propõe um terceiro valor de uso da terra, o qual reside na "propriedade que o próprio espaço urbano tem de fazer com que se relacionem entre si os diferentes elementos da cidade", o que ganha fundamental importância com a socialização das condições gerais de produção. Este terceiro valor de uso é chamado por Lojkine de efeitos de aglomeração, ou seja, "a capacidade de combinar socialmente os meios de produção e os meios de reprodução de uma formação social" e está diretamente vinculado ao fator localização.

Cabe lembrar que a localização se refere à posição que um objeto (no caso, o imóvel) ocupa num determinado espaço (no caso, a cidade) e que, para a formação da renda diferencial, esta localização também depende fundamentalmente de como o objeto (o imóvel) será consumido. "Nas condições de produção capitalista, os produtos imobiliários podem ser objeto

de dois processos de consumo: o consumo produtivo (geração e captação de mais valia) e o consumo final (moradias)." (11)

No processo de consumo produtivo, a terra e suas benfeitorias funcionam como um suporte para a geração de mais valia ou atividades relacionadas diretamente à valorização do capital, ou seja, a produção de mercadorias ou atividades terciárias e poderá dar origem a rendas diferenciadas conforme a localização da indústria ou da unidade comercial ou bancária. Neste caso, os efeitos da aglomeração aparecem como fator decisivo nos critérios locacionais dos imóveis e na geração de rendas diferenciais.

No segundo caso, quando tratamos da moradia (consumo final), cabe lembrar que além do fator localização, que implica no acesso diferenciado a infra-estrutura e serviços públicos, cada indivíduo e grupo determinará diferentemente seu valor de uso, isto porque "os valores de uso refletem um misto de necessidades e reivindicações sociais, idiossincrasias, hábitos culturais, estilos de vida e similares, que, deve dizer-se, não são arbitrariamente estabelecidos pela pura soberania do consumidor, uma vez que são basicamente formados relativamente ao que deveria ser chamado de sistema de sustentação da vida do indivíduo." (12)

Desta forma, verifica-se portanto, que no caso urbano, o principal fator que definirá a renda diferencial não é um atributo dado pela natureza, mas sim um produto do trabalho humano, do trabalho social.

### 3.2 Renda Absoluta

A renda absoluta tem sua origem na propriedade privada da terra e no poder que este monopólio tem de impedir a exploração econômica do solo, ou seja, "no poder que os proprietários da terra tem de colocá-la para produzir somente quando as condições econômicas lhes são convenientes e lhes permitam extrair um excedente em forma de renda da terra. Neste caso, ao contrário do que acontece com a renda diferencial, é a própria propriedade da terra que é a causa geradora da renda." (13)

Esta renda obtida através da simples condição de proprietário advém do fato de que ao impedir a utilização do solo, o proprietário faz com que circulem no mercado um número menor de produtos de uma determinada esfera da produção, resultando na elevação do preço do produto em questão acima do preço de produção. Desta forma, a renda obtida, ao contrário da renda diferencial, não é parte do trabalho excedente, mas sim uma fração da massa da mais valia global produzida pelos trabalhadores de toda a sociedade.

A renda absoluta "constitui, portanto, parte do valor, mais particularmente da mais valia das mercadorias, só que em vez de reverter para a classe capitalista que a extraiu dos trabalhadores, reverte para os proprietários de terras, que a extraem dos capitalistas. Então o pior terreno em termos de fertilidade, localização e investimento de capitais gera a renda absoluta ao proprietário pelo simples fato de a ele pertencer juridicamente como propriedade privada." (14)

Segundo C. A. Viera, "no caso da renda absoluta, é a própria propriedade privada que cria renda, mediante a retenção pelos proprietários da terra de cada unidade de produção

agrícola, de parte ou da totalidade da mais-valia que, na ausência dessa renda, deveria ser transferida para os capitalistas que operam os outros setores de atividades econômicas, afim de participar na formação da taxa de lucro médio." Este fato faz com que a propriedade fundiária constitua-se "num obstáculo à aplicação de capitais em terras novas, o que impõe um tributo sobre o preço de produção do produto agrícola, elevando conseqüentemente seu preço no mercado. Neste sentido, a propriedade, ou seja, a renda por ela criada, entra na determinação do preço do produto agrícola considerado." (15)

A propriedade privada do solo acaba desempenhando o papel de barreira à livre circulação e reprodução do capital, pois não permite nenhum novo investimento de capital "sem impor uma taxa, ou em outras palavras, sem demandar uma renda". Apesar de ser uma barreira ao pleno desenvolvimento do capitalismo, este não pode destruir o instrumento da propriedade privada do solo, porque sua própria existência está baseada na propriedade privada dos meios de produção. Assim, "o capitalismo se vê obrigado a pagar uma taxa na produção (renda) como preço para a perpetuação da base legal de sua própria existência" (16) e por este motivo, a renda absoluta deve fazer parte da composição dos custos da produção.

Segundo "Topalov (1984), 'a renda absoluta é determinada por uma inadequação estrutural entre oferta e demanda do solo, e por conseqüência, em última instância, pelo preço de demanda.' Essa inadequação pode ser explicada pela 'insuficiência da oferta proveniente do comportamento de retenção dos solos pelos proprietários fundiários' ou pela 'insuficiência da oferta proveniente da raridade física do solo.' (p.50)

Mais além, o autor diz: 'esta renda absoluta é constituída pelo excedente do valor da mercadoria sobre seu preço de produção, quando a existência de um monopólio sobre as condições gerais de produção no ramo faz obstáculo ao processo geral pelo qual o preço regulador é transferido do valor ao preço de produção.' (p.52)

Para a existência da renda absoluta, duas condições são necessárias: 'produção capitalista desenvolvida' e 'propriedade fundiária existindo não apenas legalmente, mas oferecendo de fato uma resistência, defendendo seu campo de ação contra o capital e não lhe cedendo terreno a não ser em certas condições.' (p.52)." (17)

Assim sendo, Topalov define renda absoluta como "a fixação pela propriedade privada do sobrelucro do ramo, o excedente do valor sobre o preço de produção constituindo um caso particular (e fundamental) do sobrelucro do ramo nas esferas produtivas de valor", sendo que o menor preço que regulará o mercado será "o preço individual de produção do capital o menos produtivo do ramo." (18) Concluindo, desta forma, que a renda absoluta acaba por modificar o preço de produção, uma vez que a terra é um bem limitado e não reprodutível.

### 3.3 Renda de Monopólio

Segundo Marx, a renda de monopólio surge à medida que se torna possível fixar um preço de monopólio "determinado pela avidez do comprador em comprar e sua capacidade de pagar, independentemente do preço determinado pelo preço geral de produção, tanto como pelo valor do produto.(...) O sobrelucro que aqui decorre de um preço de monopólio, transforma-se em

renda e cai desta forma em poder do proprietário da terra, devido ao seu título sobre essa parcela do globo terrestre dotado de propriedades especiais. Aqui, portanto, o preço de monopólio acarreta a renda." (19)

Assim, a renda de monopólio pode ser definida como "um lucro suplementar oriundo, derivado, de um preço de monopólio de uma certa mercadoria produzida em uma porção do globo terrestre, dotado de qualidades especiais. O excedente entre o preço de monopólio e o valor do produto é um lucro suplementar, portanto, renda de monopólio." (20). O montante desta renda é determinado pela quantidade existente do produto em questão ou melhor dizendo, pela quantidade oferecida no mercado e pela capacidade de compra da população.

Topalov afirma que "todos os tipos de renda são formas transformadas de mais-valia extorquida dos trabalhadores. A renda diferencial e a renda absoluta são constituídas pela mais-valia produzida no setor. A primeira, pela transferência de unidades de produção onde a produtividade do trabalho é mais fraca, para aquelas onde ela é mais forte. A segunda, pela retenção, em cada unidade de produção, da fração da mais-valia que normalmente deveria ser transferida para o capital de outros setores. A renda de monopólio, ao contrário, é constituída de mais-valia produzida em outros setores e transferida por intermédio do lucro." (21)

Trata-se pois, da apropriação de mais-valia, gerada em outros setores da atividade econômica, por proprietários de terrenos que apresentam certas peculiaridades para a produção de mercadorias específicas. Essa apropriação, como afirma Marx, se dá de forma indireta à medida em que é parte da mais-valia de outras mercadorias que são trocadas pela mercadoria que tem



um preço de monopólio.

### 3.4 Renda da Terra Urbana

As questões referentes à renda da terra fazem parte de um contexto no qual se relacionam o processo de trabalho e a apropriação da natureza pelo homem. Esta relação homem-natureza, mais especificamente nas cidades, onde o solo é também potencial construtivo, adquire configurações físico-espaciais diferenciadas, fruto das relações sociais definidas nos diferentes momentos históricos.

A produção das cidades no modo de produção capitalista se dá fundamentalmente através da incorporação de glebas rurais (usos agrícolas) ao espaço urbano, nas chamadas zonas de expansão urbana. Desta forma, poder-se-ia pensar que o custo de produção destas áreas seria equivalente à renda da terra agrícola que poderia ser obtida, porém este fato não é verdadeiro na medida que no espaço urbano estão incorporados uma série de outras variáveis, inclusive outros usos potenciais, que influenciam no preço das terras." Na verdade, o próprio processo de expansão urbana condiciona os preços dos terrenos na medida em que a demanda por solo urbano varia de uso para uso. A cidade capitalista se caracteriza não somente por suas atividades produtivas e mercantis, mas principalmente pela concentração crescente dos 'meios de consumo coletivo', que vão determinando a configuração espacial e social das cidades" (22) e que vão atuar enquanto elementos componentes da definição de valor da renda fundiária urbana de cada terreno específico.

O preço dos terrenos urbanos, e portanto sua renda, é dado muito mais pela infra-estrutura e serviços implantados

em seu entorno e pelos coeficientes de ocupação definidos em legislação, do que pelas suas características naturais. No entanto, a maioria dessas obras é executada pelo Estado, ou seja, é paga pela comunidade indistintamente, porém os lucros gerados por esses investimentos são normalmente apropriados por alguns poucos, sob a forma de renda da terra.

Numa análise sobre a questão da renda fundiária urbana no atual estágio do capitalismo monopolista, Lojkin conclui que "longe de ser apropriada por pequenos proprietários ou setores sociais pré-monopolistas, a renda fundiária urbana tende cada vez mais, com o desenvolvimento das grandes aglomerações e seu papel central na crescente produtividade, a ser objeto de um investimento do capital financeiro, isto é, dos monopólios que fundem capital bancário e capital industrial.

O novo proprietário fundiário do estágio monopolista é o empresário (da construção civil) financiado pelos grandes grupos monopolistas, que utilizam o espaço urbano como fonte de sobrelucro. (...) Portanto, a apropriação monopolista se caracteriza, seja pela recuperação da renda diferencial gerada pelo financiamento público de diversos equipamentos urbanos (renda de situação), seja através da apropriação de diversas renda geradas pela valorização do terreno (centros comerciais, escritórios) ou sua simples retenção (renda absoluta recuperada sobre os aluguéis de imóveis residenciais) por locatários capitalistas, depois da compra, a bom preço, de terrenos equipados pela coletividade." (23)

Uma outra forma de apropriação da renda fundiária urbana se dá através da chamada renda de monopólio, que decorre da "existência de localizações que conferem aos que a ocupam o monopólio do fornecimento de determinadas mercadorias. É o

caso, por exemplo, de bares e restaurantes localizados em escolas, clubes, estádios de esportes, aeroportos e semelhantes, afastados de outros estabelecimentos congêneres, que por isso dispõe de um público 'cativo'. (...) Nestas condições, os que dispõe de monopólio, graças à localização, podem cobrar preços mais elevados pelos produtos que vendem, o que dá lugar à renda de monopólio que é, em geral, apropriada no todo ou em parte pelo proprietário do imóvel." (24)

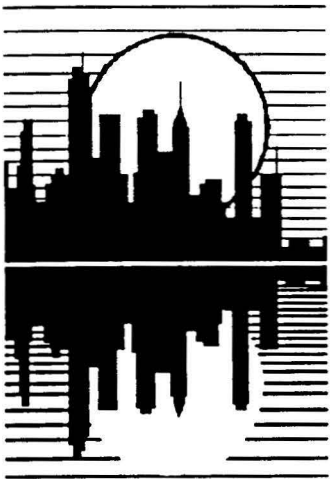
Desta forma, pode-se dizer que a renda fundiária ocorre na cidade, como no campo, em suas formas diferencial, absoluta e de monopólio.

#### CITAÇÕES BIBLIOGRÁFICAS

- (1) GALVAN, C.G. A renda da terra na evolução do capitalismo. *Revista Temas de Ciências Humanas*, nº 7, São Paulo, Ed. Liv Ciências Humanas, 1980.
- (2) MARX, K. *O Capital*. Livro Terceiro, vol. III, Tomo 2, São Paulo, Abril Cultural, 1985.
- (3) MARX, K. *idem*
- (4) LOW-BEER, J.D. Renda da Terra - algumas noções básicas para a compreensão do caso urbano. *Revista Espaço e Debates* nº 8, São Paulo, NERU, 1983.
- (5) KAUTSKY, K. *A questão agrária*. Rio de Janeiro, Laemmert, 1968.

- (6) GALVAN, C.G. *op. cit.*, 1980.
- (7) OLIVEIRA, A.U. de. Renda da terra diferencial I. *Revista Orientação* nº 6, São Paulo, IG/USP, nov. 1985.
- (8) OLIVEIRA, A.U. de, *idem.*
- (9) VIEIRA, C.A. *Urbanização e custo da reprodução da força de trabalho.* Tese de Doutorado, IPEA/USP, São Paulo, 1984.
- (10) LOJKINE, J. *O Estado capitalista e a questão urbana.* São Paulo, Martins Fontes, 1981.
- (11) HARVEY, D. *A justiça social e a cidade.* São Paulo, Hucitec, 1980.
- (12) HARVEY, D. *idem.*
- (13) VIERA, C.A. *op. cit.*, 1984.
- (14) SPOSITO, E.S. *Produção e apropriação da renda fundiária urbana em Presidente Prudente.* Tese de Doutorado apresentada à FFLCH/USP, São Paulo, 1990.
- (15) VIERA, C.V. *op. cit.*, 1984.
- (16) MARX, K. *op. cit.*, 1985.
- (17) SPOSITO, E.S. *op. cit.*, 1990.
- (18) TOPALOV, C. *Le profit, la rente et la ville.* Paris, Economica, 1984.

- (19) MARX, K. *op. cit.*, 1985
- (20) OLIVEIRA, A.U. de. A renda da terra *Revista Orientação* nº 5, São Paulo, IG/USP, out. 1984.
- (21) TOPALOV, G. Análise do ciclo de reprodução do capital investido na produção da indústria da construção civil. In: FORTI, R. (org.). *Marxismo e urbanismo capitalista*. São Paulo, Liv. Ed. Ciências Humanas, 1979.
- (22) LOW-BEER, J.D. *op. cit.*, 1983.
- (23) LOJKINE, J. Existe uma renda fundiária urbana? In: FORTI, R. (org.). *Marxismo e urbanismo capitalista*. São Paulo, Liv. Ed. Ciências Humanas, 1979.
- (24) SINGER, P. Uso do solo urbano na economia capitalista In: MARICATO, E. (org.). *A produção da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo, Alfa-Omega, 1979.



**4. PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO:  
OS VAZIOS URBANOS E A  
SEGREGAÇÃO ESPACIAL**

Refletir sobre a produção do espaço urbano capitalista, é refletir sobre a criação de condições gerais de reprodução do capital e da força de trabalho.

A cidade, hoje, é a materialização da divisão de classes inerente ao modo de produção capitalista. Esta divisão se reproduz no espaço urbano aprofundando as desigualdades sociais de nossa sociedade. É aquela parcela da população que mais necessita de transportes pois que mora mais longe do seu local de trabalho que, proporcionalmente, mais paga para locomover-se, enquanto que, aqueles que detém a maior parte da renda, usufruem das melhores condições urbanas.

"A aceleração do crescimento econômico, pautado na indústria moderna, tem sido sustentada por uma exploração selvagem da força de trabalho. Esta dura realidade não está confinada apenas ao local de trabalho. É estendida a todo espaço urbano, (...) passando pelo cotidiano daqueles que perderam o direito mínimo da cidadania, que é o de ter onde residir." (1)

Assim, aquela parcela da população excluída do espaço urbano legal e portanto das condições gerais de reprodução, lança mão de mecanismos informais para subsistir na cidade, através da autoconstrução em loteamentos periféricos, do favelamento ou do encortiçamento.

A autoconstrução em loteamentos, muitas vezes irregulares ou clandestinos, distantes vários quilômetros do centro urbano, resolve o problema de moradia e realiza o "sonho da casa própria". Porém, a distância a ser percorrida diariamente entre a casa e o trabalho, implicando num elevado gasto com transporte, aliado aos baixos salários e ao preço

cada dia mais elevado dos terrenos urbanos, inviabiliza a casa própria e empurra cada vez mais esta população para as favelas e cortiços existentes nas proximidades do centro urbano. Esta solução habitacional representa uma diminuição nos gastos com moradia e ainda, uma diminuição no tempo de locomoção e nos gastos com transporte. Pode-se citar como exemplo, o caso do município de São Paulo que em 1973 tinha a porcentagem da população favelada sobre o total de sua população correspondente a 1%, esta parcela elevou-se para 8% em 1987, ou seja, em mais de 1000%, enquanto que a população total do município cresceu cerca de 60%. (2)

Desta forma, enquanto uma grande parte da população vai sendo espoliada das condições gerais de reprodução, isto é, dos equipamentos coletivos urbanos e seus efeitos úteis, estes acabam sendo apropriados cada vez mais pelos proprietários de terrenos, que em muitos casos, os mantêm ociosos com propósitos de especulação. É desta prática tão comum nas cidades brasileiras, que resultam os chamados vazios urbanos, ou seja, áreas potencialmente edificáveis, localizadas no interior da malha urbana muitas vezes dotadas de infra-estrutura básica, serviços e equipamentos coletivos. Voltando ao exemplo do município de São Paulo, veremos que em 1989 o montante de terrenos sem utilização na área urbana atingia aproximadamente 25% da área líquida legal(\*) do município. Para um total de área edificável de 61.072 ha, aproximadamente 15.000 ha estão vagos, representando cerca de 257 mil propriedades. (3)

---

(\*) Considere-se área urbana líquida legal, aquela delimitada oficialmente pela Secretaria das Finanças, compreendendo a área urbana total de terrenos ocupados ou não, objeto de tributação. Não estão incluídas portanto, os bens de uso comum do povo (áreas reservadas para arruamento e praças). Para as glebas não parceladas, não foi descontada a área prevista para sua urbanização. Foram incluídas na área urbana líquida legal as "ilhas urbanas", situadas na zona rural.



A formação destes vazios se dá através de uma prática já conhecida há muitos anos e segue uma lógica que visa a apropriação da renda fundiária associada à implantação de infra-estrutura e serviços pelo poder público. Assim, a parcela de recursos alocada em infra-estrutura e serviços se transforma num importante elemento para captação de lucros por parte dos especuladores, que se apropriam da valorização decorrente de investimentos gerados por toda sociedade.

A prática da incorporação de novas áreas à cidade se dá sempre através do parcelamento de glebas cada vez mais distantes do centro principal, sendo que "o novo loteamento nunca é feito em continuidade imediata ao anterior, já provido de serviços públicos. Ao contrário, entre o novo loteamento e o último já equipado, deixa-se uma área vazia, sem lotear". (4)

Há ainda, o jogo especulativo realizado no interior da gleba parcelada, isto é, o loteador coloca à venda somente uma parte dos lotes resultantes do parcelamento, normalmente as piores áreas em termos de localização e condições topográficas. Quando ocupados estes lotes, a população acaba por se organizar, muitas vezes induzida pelo próprio loteador, para reivindicar do poder público a instalação de infra-estrutura e serviços.

Uma vez "instalados os serviços básicos (padaria, farmácia, botequins, mercearia, linha de ônibus, etc.), é chegada a hora de colocar novas áreas à venda, obviamente por um preço superior às primeiras, a 'melhoria' da localização permitindo dessa vez, aumentar a renda diferencial e, conseqüentemente, aumentar a renda fundiária auferida pelo proprietário do solo. E assim vai até o final das últimas áreas ou lotes, levando à evolução dos preços das áreas melhor localizadas, numa espiral que sobe vertiginosamente." (5)

A existência dos vazios urbanos no interior das cidades, além de colaborar para a degradação da qualidade de vida, gera enormes deseconomias para a sociedade como um todo. Terrenos urbanos mantidos sem uso útil implicam num aumento da extensão das redes de água e esgoto, de iluminação pública, da coleta de lixo e do sistema viário, aumentando os custos não só de implantação mas também de manutenção e operação destas redes. Assim a produtividade econômica das cidades cai, seja pelo congestionamento das áreas centrais, seja pela rarefação da ocupação das áreas periféricas que aumenta as distâncias a serem percorridas pela população e pelas mercadorias.

Assim, a cidade expande seus limites, crescendo desproporcionalmente em relação ao crescimento demográfico e à disponibilidade financeira do poder público em dotá-la de infra-estrutura e serviços. A distribuição desigual da infra-estrutura e dos serviços públicos privilegiando determinadas áreas em detrimento de outras é tão nítida no espaço urbano, que uma breve caminhada pela cidade nos coloca diante da realidade: "uma cidade que aparece como duas, uma parte onde moram os que podem pagar, por isso dispõe dos serviços públicos, e outra parte onde estão os que não podem pagar e por isso dispõe desses serviços de modo precário ou não os tem." (6)

A ocorrência de uma distribuição desigual de serviços e equipamentos urbanos contribui para a segregação espacial à medida em que se constitui em um dos fatores determinantes do preço de cada fração da terra urbana, pois as valoriza diferenciadamente.

Nesse processo de crescimento urbano "os pobres são as grandes vítimas, praticamente indefesas. Num primeiro

momento, para as classes trabalhadoras, as transformações revelando-se em melhoramentos, benfeitorias proporcionadoras de melhores condições de vida, são aceitas com euforia. Sempre há os que permanecem reticentes, preocupados em face da expectativa de aumentos nos impostos e taxas a serem pagas'. Mas 'qualquer investimento realizado implica maior valorização do espaço, em geral muito acima do que a parcela mais explorada da classe trabalhadora pode pagar. Ela é então expulsa para as áreas menos valorizadas, as quais, mais cedo ou mais tarde, também serão alcançadas pelas inversões capitalistas e daí nova expulsão... Assim, a cidade vai sempre expandindo, incorporando novas áreas e sempre segregando os seus moradores de acordo com a estratificação social'." (7)

O resultado é sempre o mesmo, segregação e espoliação.

## CITAÇÕES BIBLIOGRÁFICAS

- (1) CAMPANÁRIO, M.A. O Mercado de terras e a exclusão social na cidade de São Paulo. In: KRISCHKE, P. J. (org.) Terra de habitação X terra de espoliação. São Paulo, Cortez, 1984.
- (2) Dados extraídos do Censo de Favelas do Município de São Paulo, PMSP/SEHAB/HABI, 1987.
- (3) ROLNIK, R.; KOWARICK, L. e SOMEKH, N. (organizadores). São Paulo: mudança e crise. São Paulo, Brasiliense/PMSP, 1991.
- (4) CARDOSO, F.H. et alii. Considerações sobre o desenvolvimento de São Paulo: cultura e participação. Cadernos CEBRAP nº 14, São Paulo, CEBRAP, 1973.
- (5) OLIVEIRA, A.U. de. A lógica da especulação imobiliária. Boletim Paulista de Geografia nº 55, São Paulo, AGB-SP, 1978.
- (6) GONÇALVES, G.W.P. Paixão da terra. Rio de Janeiro, Rocco, 1984.
- (7) SANTOS, M. MetrÓpole corporativa fragmentada: o caso de São Paulo. São Paulo, Nobel/Secretaria de Estado de Cultura, 1990.



5. POLÍTICAS PÚBLICAS E A  
QUESTÃO FUNDIÁRIA

A elaboração de políticas públicas, como parte de um processo de planejamento mais amplo, vem sendo a forma que o Estado moderno tem utilizado no sentido de controlar e organizar o funcionamento da sociedade.

Por políticas públicas se entende um conjunto de ações voltadas para alcançar determinadas metas ou para alterar o estado presente de problemas específicos. Estas ações ocorrem num determinado contexto social, econômico e político, e pressupõem um nível mínimo de planejamento e vontade política por parte de quem os executa. Neste caso, "os propósitos de ação do formulador de políticas aparecem como enunciados de objetivos ou metas a atingir. Desde logo surgem algumas considerações importantes: o propósito de não atuar ou não agir, protelando medidas, o que acaba por constituir-se em uma política em si mesma; o grau de comprometimento dos formuladores com a política; discutir e formular políticas para não cumpri-las ou interrompe-las; e a prática do 'balão-de-ensaio', num primeiro estágio, que provoca setores específicos da sociedade e grupos de interesse para medir suas reações.

As políticas públicas, entretanto, também podem ser consideradas como o encontro entre valores sociais e institucionais, e neste caso apresentam, como itens obrigatórios, questões referentes à democracia e seus dilemas, às tensões inerentes ao liberalismo, à natureza dos grupos políticos e à interação de forças políticas e de grupos de pressão em instâncias específicas do Estado, entre outras." (1)

Pode-se então dizer que as políticas públicas envolvem em seu contexto global questões referentes à democracia; dotações orçamentárias e gastos públicos; distribuição de renda e de recursos na sociedade; e objetivos

de natureza institucional. Questões estas vinculadas diretamente à atuação do Estado e à capacidade de comprometimento e participação de segmentos da sociedade.

No que diz respeito à atuação do Estado, pode-se definir dois níveis: " o nível da explicitação de intenções e o nível da ação propriamente dita. Em alguns casos, o Governo (aparelho burocrático através do qual atua o Estado) explicita, por meio de planos e programas, e também pela criação de mecanismos institucionais, determinados objetivos a atingir, mas sua atuação efetiva não assegura -e muitas vezes impede- a consecução desses objetivos. Tal colocação é importante, quando se procura analisar a política urbana ou de desenvolvimento urbano no Brasil, na tentativa de identificar as estruturas e forças dominantes; enfim, de responder à questão de quem decide a política urbana. Decisões tomadas com referência ao sistema econômico, ou melhor, à política nacional de desenvolvimento econômico, não tem favorecido o atingimento dos objetivos explicitados pelo Governo para o desenvolvimento urbano. Com referência a certos aspectos desse último, as decisões tomadas restringiram-se praticamente à enunciação de objetivos e metas. Em outros casos foram neutralizados por ações de maior peso, orientadas para o desenvolvimento econômico.

Essas colocações enfatizam um outro aspecto relevante, o de que o próprio Estado está longe de constituir-se em uma entidade monolítica. Organizado em níveis diferentes de governo (federal, estadual e municipal, no Brasil), em divisões administrativas regionalizadas (como a SUDENE, a SUDAM e as Regiões Metropolitanas), fragmentado numa infinidade de órgãos (órgãos setoriais, empresas públicas, fundações, etc.), o produto de sua ação está longe de se revelar inteiramente coerente e organizado, apesar de exibir uma certa coerência global. Níveis de governo e agências, empolgados por interesses

distintos, competem entre si pelos recursos disponíveis e pelas decisões quanto ao seu destino e setores e grupos a serem beneficiados." (2)

Outro aspecto importante a ser lembrado diz respeito à inserção do Estado numa ordem econômica mundial mais ampla e que exerce um poder limitativo sobre sua ação na implementação de políticas setoriais.

Como já mencionado anteriormente, as políticas públicas são objetivadas dentro de determinado contexto sócio-econômico e político, no qual determinado assunto passa a captar a atenção de diversos setores da população, dos governantes e legisladores, transformando-se em uma 'questão', ou seja, em um assunto socialmente problematizado, criando um clima de que é preciso 'fazer alguma coisa'. É neste momento que se faz necessária a intervenção através da formulação de políticas públicas setoriais. Em muitas situações porém, a formulação de políticas públicas encontra fundamento na antecipação a problemas e conflitos latentes. Neste caso, a atuação do governo se dá de forma preventiva, visando evitar possíveis crises.

A formação de assuntos socialmente problematizados é a primeira etapa que compõe as diversas fases do processo em que se objetivam as políticas públicas.

Segundo Luiz Pedone (3), "podem ser consideradas, no processo de políticas públicas, as seguintes subdivisões:

a- formação de assuntos públicos e de políticas públicas: o instante em que as questões públicas surgem e formam correntes de opinião ao seu redor - que contribuem para a



formação de agendas com questões que merecem políticas definidas;

b- formulação de políticas públicas: que é o processo de elaboração de políticas no Executivo, Legislativo e outras instituições públicas. (...);

c- processo decisório: interligado com a anterior, porém com delimitações próprias, onde atuam os grupos de pressão exercendo poder de influência sobre os decisores em qualquer das instâncias citadas;

d- implementação de políticas: processo de execução das políticas resultantes, que inter-relaciona as políticas, os programas, as administrações públicas e os grupos sociais envolvidos ou que sofrem a ação governamental ou problemas sociais;

e- avaliação de políticas: os padrões distributivos das políticas resultantes (quem recebe o quê, quando e como) e que diferença faz com relação à situação anterior a implementação. Analisam-se aqui os efeitos pretendidos e as conseqüências indesejáveis, e os impactos mais gerais na sociedade, na economia e política."

São estas, basicamente, as etapas que compõem o processo em torno do qual ocorrem as políticas públicas.

No que diz respeito às políticas públicas urbanas, "pode-se afirmar, conforme Francisco de Oliveira, que o espaço urbano é palco por excelência da verificação empírica das relações entre o Estado e o urbano, em função de ações públicas concretas como tem sido os investimentos estatais nas cidades e as diversas medidas de regulamentação da vida urbana. Isso não

significa ignorar o papel do setor privado na produção de tal espacialidade, admitindo-se porém que não foi desvinculado da ação de políticas públicas." (4)

O espaço urbano reflete, na sua organização interna, o embate das diferentes forças sócio-econômicas em conflito. Também as políticas urbanas, apresentadas sobre a forma de planos, legislações e ações municipais, refletem o conflito de interesses e o acesso diferenciado das classes sociais ao processo decisório.

Uma leitura do urbano que embase teoricamente o conteúdo das políticas urbanas deve considerar duas premissas básicas. A primeira delas é de que o processo de urbanização não se dá de forma autônoma, mas como resultante de inter-relações múltiplas da formação sócio-econômica.

A segunda premissa, diz respeito ao fato de que a modernização não se estende de forma homogênea a todos os setores da economia e do território nacional. Assim, a urbanização não se manifesta de forma homogênea no espaço territorial, mas sim de acordo com os vários estágios de desenvolvimento do capitalismo, materializado em diferentes formas de organização social da produção.

No Brasil, a reflexão sobre a política urbana passa por alguns fatores que podem ser considerados de caráter extrínseco e intrínseco. Os fatores de caráter extrínsecos interferem na política urbana, mas estão fora de seu controle, muito embora devam ser considerados como parte da realidade que irá embasar a reflexão. Entre esses fatores pode-se citar:

- o modelo econômico concentrador;

- o sistema de planejamento setorizado, que tem dificultado a implementação de políticas urbanas, à medida que cada órgão setorial não permite interferência em suas programações e que os problemas urbanos, são muito mais problemas de integração e coordenação e não problemas setorizados específicos;
- a centralização da arrecadação de recursos tributários e do poder decisório que tem muitas vezes imobilizado os municípios que, ao final, são as instâncias de poder que mais próximas se encontram dos problemas urbanos; e
- a pouca clareza na definição da competência das diferentes esferas de poder (Federal, Estadual e Municipal) no urbano, ou seja, a inadequação da configuração do aparato político-administrativo responsável pela gestão urbana. Atribuições estaduais e municipais superpõem-se, acentuando os efeitos de descoordenação das ações administrativas, provocadas pela excessiva setorização de competências.

Os fatores de caráter intrínsecos resultam das opções realizadas pelos agentes elaboradores da política urbana. São eles:

- o nível de sintonia entre política urbana e política econômica nacional;
- a explicitação de um conteúdo social às políticas urbanas;
- a definição de prioridades espaciais e a inter-relação das políticas urbanas com as políticas regionais;
- a inadequação de instrumentos de caráter institucional, financeiro e legal para a implementação das políticas

urbanas; e

- a consistência do embasamento teórico das políticas urbanas, visando alterar a visão predominantemente funcionalista da cidade que tem fundamentado as políticas urbanas.

À nível de uma política urbana, voltada para o encaminhamento dos problemas urbanos presentes nas cidades brasileiras, é importante que sejam considerados aspectos referentes à adequação dos padrões urbanísticos à realidade sócio-econômica vigente; criação de mecanismos de subsídio à população mais carente, para que esta possa ter acesso aos bens e serviços urbanos mínimos que necessita; implantação de formas de descentralização das administrações municipais, permitindo maior participação e controle da população sob as ações destas; e criação de formas de incentivo, através de tecnologias apropriadas, ao desenvolvimento e ampliação do setor da construção civil.

É importante salientar que a definição de políticas urbanas pressupõe, também, a definição de políticas nacionais específicas, que visem eliminar, ou pelo menos minimizar, os déficits sociais já existentes nas grandes cidades. Como consequência das políticas nacionais de desenvolvimento adotadas a partir dos anos 30, voltadas muito mais para um consumo elitista, "acumulou-se uma enorme dívida social urbana, representada tanto pela situação ilegal quanto pelo uso do solo nos loteamentos e edificações clandestinos e nos vários tipos de invasões existentes, como pelas carências básicas relativas aos equipamentos urbanos mínimos para uma vida digna." (5)

O município, a quem cabe mais diretamente o controle e a orientação do crescimento urbano, pouco tem conseguido

fazer nesse sentido, à medida em que lhe falta recursos financeiros e em que as demandas por serviços e controle, trazidas pela acelerada urbanização, são cada vez maiores.

A questão da terra urbana coloca-se hoje, como um dos pontos fundamentais de uma política urbana, uma vez que a disputa nas cidades pelo solo, para diferentes usos, inclusive como reserva de valor, gera péssimas condições de vida para grande parcela da população urbana.

Neste sentido, justifica-se falar sobre a necessidade da elaboração e implementação de uma política fundiária urbana, como parte integrante de uma política urbana, que teria como "principais objetivos:

- propiciar uma produção adequada de terrenos urbanos, em termos quantitativos e qualitativos, para atender aos objetivos maiores da política urbana e promover uma melhor distribuição da população, das atividades e dos equipamentos nas cidades;
- ordenar as intervenções dos diferentes agentes de urbanização -proprietários, loteadores, construtores e poder público- visando minimizar o efeito desequilibrador dos agentes dominantes nos mercados fundiários e de edificações;
- diminuir o ritmo de aumento dos preços dos terrenos urbanos, bem como do movimento de antecipação destes preços. Este objetivo não será difícil de atingir se os anteriores forem alcançados; e
- lutar contra as externalidades negativas: segregação social, densificação excessiva e deterioração ambiental.

Subjacente a estes objetivos, encontra-se o conflito clássico entre maior eficiência no funcionamento do sistema urbano, de um lado, e, de outro, maior equidade de tratamento das diversas categorias sociais da população. Por exemplo, pode ser desejável uma utilização mais rentável do solo, mas esta poderia significar um obstáculo à luta contra a segregação social do espaço." (6)

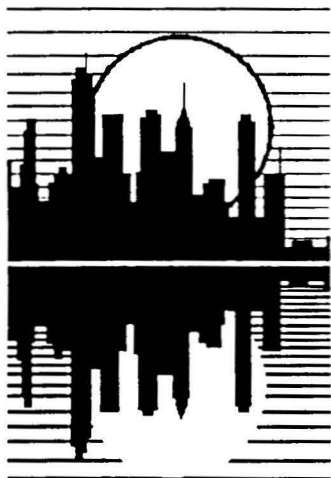
Desta forma, pode-se concluir não ser possível atingir todos os objetivos ao mesmo tempo. A opção dos principais objetivos a serem atingidos é portanto, uma opção política a ser realizada pelos agentes formuladores das políticas urbanas.

#### CITAÇÕES BIBLIOGRÁFICAS

- (1) SILVA, P.V. e PEDONI, L. Formação de políticas de governo. *Revista Análise e Conjuntura*, Belo Horizonte, Fundação B.H., maio/agosto 1987.
- (2) BRASILLEIRO, A.M. Política urbana - quem decide? In: PESSOA, A.(org.) *Direito do urbanismo: uma visão sócio-jurídica*. Rio de Janeiro, Livros técnicos e científicos/IBAM, 1981.
- (3) PEDONI, L. *Formulação, implementação e avaliação de políticas públicas*. Brasília, FUNCEP, 1986.
- (4) DAVIDOVICH, F. Urbanização brasileira: tendências, problemas e desafios. *Revista Espaço e Debates* nº 13, São Paulo, NERU, 1984.

(5) CAMPOS FILHO, G.M. Cidades brasileiras: seu controle ou caos. São Paulo, Nobel, 1989.

(6) SCHMIDT, B.V. et alii. Notas sobre os problemas fundiários urbanos. Revista de Ciências Políticas, Rio de Janeiro, IDPCP/FGV, 1982.



6. O ESTADO E A URBANIZAÇÃO  
CAPITALISTA



Ao analisar-se a questão urbana brasileira, são fundamentais os questionamentos sobre as características sociais, econômicas e políticas da sociedade, com destaque especial para a análise da formação do Estado.

A análise do Estado e de sua estruturação deve se dar com base nas determinações históricas de cada formação social. Segundo Wanderley M. Costa, "não é produtivo o debate sobre o 'caráter absoluto do Estado', a busca do 'Estado em geral', pois esse modo de organização política só pode ser compreendido à luz das sociedades histórico-concretas, o que elimina a possibilidade de uma idéia universal a seu respeito." (1)

A questão do Estado só adquire sentido teórico e prático quando referida às formas particulares de estruturação da sociedade capitalista, em contextos históricos específicos, levando assim, a diferentes padrões de relação entre o Estado e a sociedade.

De modo geral, o Estado moderno tem sua origem e seu processo de formação marcado ao longo de sua história pelos conflitos entre as classes sociais.

Para Marx, o Estado é uma organização política que expressa a sociedade capitalista e sua divisão em classes sociais. Ele aparece "como um dos momentos, uma das manifestações da contradição fundamental entre a socialização do processo de trabalho e a apropriação privada dos meios de produção e do produto do trabalho." (2)

Assim, o Estado, nascido dessa contradição, não pode ser tido como um poder que se impõe, ao contrário, "é antes um produto da sociedade, quando esta chega a um determinado grau

de desenvolvimento; é a confissão de que essa sociedade se enredou numa irremediável contradição com ela própria e está dividida por antagonismos irreconciliáveis que não consegue conjurar. Mas para que esses antagonismos, essas classes com interesses econômicos colidentes não se devorem e não consumam a sociedade numa luta estéril, faz-se necessário um poder colocado aparentemente por cima da sociedade, chamado a amortecer o choque e a mantê-lo dentro dos limites da 'ordem'. Este poder, nascido da sociedade, mas posto acima dela se distanciando cada vez mais, é o Estado." (3)

Lenin, ao discutir o Estado, reforça seu caráter de classe argumentando que "este surge no momento em que as contradições de classe não podem objetivamente conciliar-se, e a sua existência, observa ele, demonstra que essas contradições são irreconciliáveis. Assim, ele seria o órgão de dominação de uma determinada classe, a qual não pode conciliar-se com a classe oposta." (4)

É através do Estado que a classe dominante economicamente, se transforma também em classe dominante politicamente, adquirindo novos meios para repressão e exploração de classe.

Como produto das relações sociais estabelecidas, o Estado tem funções que podem ser descritas genericamente como a proteção e a reprodução das relações de produção.

De forma mais detalhada, "Ernest Mandel, que define o Estado como produto da divisão social do trabalho, cita como principais funções do Estado:

- criar as condições gerais de produção que não podem ser asseguradas pelas atividades privadas dos membros da classe dominante;
- reprimir qualquer ameaça das classes dominadas ou de frações particulares das classes dominantes ao modo de produção corrente, através do Exército, da polícia, do sistema judiciário e penitenciário;
- integrar as classes dominadas, garantir que a ideologia da sociedade continue sendo a da classe dominante e, em consequência, que as classes exploradas aceitem sua própria exploração sem o exercício direto da repressão contra elas (porque aceitam que isso é inevitável, ou que é dos males o menor, ou a vontade suprema, ou porque nem percebem a exploração)." (5)

A transformação por que passa o modo capitalista de produção no final do século passado, conhecida como a passagem da etapa da livre-concorrência para o estágio monopolista, provoca também transformações na natureza do Estado. O intenso processo de concentração e centralização de capital, através do novo padrão de acumulação definido internacionalmente por mudanças estruturais no nível do modo de produção, tiveram reflexo imediato na atuação do Estado. O fim da livre-concorrência, o aparecimento das grandes sociedades anônimas e dos bancos, coloca para o Estado a necessidade de uma nova forma de relacionamento com a economia e a sociedade em geral, "passando a aliar, assim, às suas tradicionais funções (serviços públicos, legislação, infra-estrutura, etc.) uma gama crescente de atividades, tais como a produção de energia em escala industrial, a produção bélica (diretamente ou em 'convênios'), a parte ou a totalidade das principais atividades financeiras em nível nacional, as grandes obras de infra-

estrutura e mesmo ramos inteiros da produção industrial de ponta. Agindo como empreendedor relativamente autônomo, parceiro nos negócios privados ou mesmo como instrumento explícito dos grandes capitais, o Estado teve alterado o seu caráter, de tal modo que a sua relação global com toda sociedade viu-se também bastante modificada. Afinal, além das atividades de planejamento global da economia, estendeu seus domínios aos planejamentos setoriais da vida nacional, tais como o regional, urbano, populacional, etc." (6)

Desta forma, o Estado passou a ser cada vez mais o responsável direto pelas condições gerais de produção e consumo à nível regional e urbano. Passa de concedente de autorizações para a produção desses serviços pelo promotor privado, para produtor.

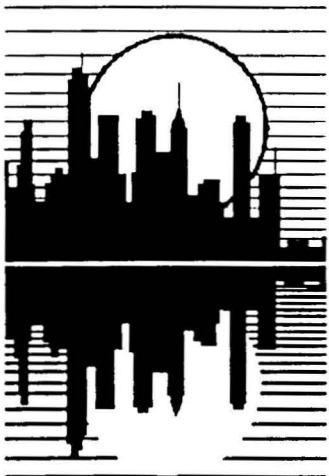
Nas cidades, o poder público assume a tarefa de prover serviços subsidiados, que de certa forma complementam os baixos salários pagos pelas empresas privadas, que atuam com base em uma política de desenvolvimento voltada para a minimização dos custos de produção.

Nesse sentido, pode-se dizer que o Estado vem assumindo parcela considerável do custo da reprodução da força de trabalho (através do que se tem chamado de salário indireto), contribuindo desta forma para a ampliação da acumulação capitalista através do incremento dos lucros obtidos pela iniciativa privada.

Há que se ressaltar porém, que esse subsídio oferecido pelo poder público, na maior parte das cidades brasileiras, não consegue atingir aquela parcela da população trabalhadora de menor remuneração, acumulando-se desta forma uma enorme dívida social urbana.

## CITAÇÕES BIBLIOGRÁFICAS

- (1) COSTA, W.M. Geografia política e geopolítica. São Paulo, EDUSP, 1992.
- (2) LOJKINE, J. O Estado capitalista e a questão urbana. São Paulo, Martins Fontes, 1981.
- (3) ENGELS, F. A origem da família, da propriedade privada e do Estado. São Paulo, Civilização Brasileira, sem data.
- (4) LOJKINE, J. op. cit., 1981.
- (5) SPOSITO, E.S. Produção e apropriação da renda fundiária urbana em Presidente Prudente. Tese de Doutorado apresentada à FFLCH/USP, 1990.
- (6) COSTA, W.M. op. cit., 1992.



7. INSTRUMENTOS DE POLÍTICA  
FUNDIÁRIA URBANA

A reprodução espacial do processo sócio-econômico altamente segregador e elitista que rege o desenvolvimento nacional, pode ser facilmente percebido nas cidades brasileiras. "As cidades mostram-se estratificadas, com áreas privilegiadas, dotadas de infra-estrutura, equipamentos urbanos e sociais, onde habita a população de alta e média rendas. Estas áreas contrastam com extensas regiões periféricas, privadas de muitos dos serviços públicos considerados essenciais." (1)

Muito se tem discutido sobre os 'problemas urbanos' e a 'estrutura caótica' das cidades. A mera observação dos grandes centros urbanos têm levado muitas vezes à afirmações referentes ao espontaneísmo de sua organização. Um estudo histórico-espacial da cidade mostra porém, que, o que à primeira vista parece caótico e espontâneo, nada mais é do que uma estrutura lógica, ditada pela lei básica que rege a produção, apropriação e consumo do espaço urbano, ou seja, o mecanismo de mercado, no caso o mercado imobiliário.

No que diz respeito aos chamados 'problemas urbanos', cabe salientar que no contexto da nossa sociedade capitalista, voltada exclusivamente para o lucro, ocorrem uma série de problemas que estão mais diretamente vinculados ao sistema econômico nacional e que escapam inteiramente ao alcance de uma política fundiária urbana. Entre esses problemas pode-se citar:

- a pouca atratividade dos setores produtivos enquanto aplicação de capital e reserva de valor;
- a grande concentração de renda, possibilitando a imobilização de capital em investimentos sem retorno imediato (investimentos em terras);

- o afluxo migratório para os grandes centros urbanos, aumentando a demanda por terra; e
- a inflação, que agrava todos os problemas anteriormente citados.

Há, porém, outros problemas nacionais, cujo combate pode ser inserido numa política fundiária urbana, que são:

- a primazia do direito de propriedade sobre o direito à habitação;
- a pequena proporção de recursos investidos na provisão de infra-estrutura e serviços urbanos;
- a legitimidade da propriedade ociosa e os baixos impostos que sobre ela incidem; e
- o descaso das administrações públicas para com a questão habitacional.

Há ainda os problemas ligados à peculiaridade do mercado imobiliário:

- a inexistência de um processo de produção de lotes urbanizados, planejados e implantados de acordo com as necessidades do crescimento urbano;
- a influência direta da infra-estrutura e serviços urbanos no preço dos terrenos, cuja distribuição desigual reforça os diferenciais de preços;



- a falsa escassez de terrenos, gerada pela retenção de terras ociosas, como reserva de valor; e
- a inadequação das normas urbanísticas que, em muitos casos, contribuem para a não produção de terrenos acessíveis às camadas populares.

Nos últimos anos, a legislação urbanística tem sofrido várias críticas. De um lado se colocam aqueles que a vêem como uma trava ao funcionamento do mercado imobiliário. De outro, aqueles que defendem o aperfeiçoamento desta legislação, através da adequação dos instrumentos institucionais já existentes e a introdução de novos, que auxiliem no controle da propriedade urbana, visando eliminar ou diminuir os ganhos decorrentes da valorização obtida através de investimentos públicos.

No que diz respeito à atuação urbanística da administração pública, o que se observa é que esta tem, até bem recentemente, se voltado muito mais para conter do que para ordenar as forças do mercado imobiliário, através principalmente de exigências legais que visam muito mais o estabelecimento de padrões urbanísticos totalmente contraditórios com a realidade sócio-econômica brasileira, particularmente no que se refere à renda da grande maioria da população.

Essa contradição, entre a estrutura legal (formal) das cidades e a realidade sócio-econômica da população, produziu o que se tem chamado de cidade informal ou clandestina, como forma de abrigar a população cuja renda não permite acesso ao espaço urbano legal.

Com base nesta realidade, onde o mecanismo de mercado tem se mostrado perverso e segregador, cabe ao poder público, em especial à administração municipal, participar incisivamente da organização do espaço urbano, não só como agente normativo, mas também como regulador econômico, em especial do mercado imobiliário.

A seguir são apresentados alguns instrumentos de política fundiária urbana, que podem subsidiar a intervenção do poder público, no sentido de estabelecer limites ao processo de mercantilização do espaço urbano, visando promover o ordenamento do uso e ocupação do solo, aumentar a produtividade dos investimentos públicos e melhorar a qualidade de vida nas cidades.

### **7.1 Imposto Predial e Territorial Urbano**

O imposto sobre o valor da propriedade imobiliária, mais conhecido no Brasil como Imposto Predial e Territorial Urbano-IPTU, é um instrumento de política tributária. Tributo este deferido à esfera municipal e privativo desta.

A base tributária (base de cálculo) é o valor venal do imóvel, sendo a alíquota do imposto fixada em lei. O valor venal corresponde àquele valor que o imóvel alcançaria para compra e venda à vista, segundo as condições usuais do mercado de imóveis, ponderado por características físicas e locacionais. A alíquota, por sua vez, representa a fração do valor venal do imóvel, que conduzirá ao quantum devido a título de imposto.

O cálculo do valor do IPTU deve estar relacionado ainda, a quatro fatores básicos: área do imóvel, densidade da

ocupação do solo, uso do imóvel (comercial, residencial, industrial e alugado) e serviços municipais disponíveis na área em que se situa o imóvel.

O objetivo mais imediato do IPTU é de caráter puramente fiscal, ou seja, a geração de recursos para uso público municipal.

Outro objetivo associado a esse tributo refere-se à sua utilidade como instrumento de política fundiária urbana. Nesse sentido, o IPTU pode ser utilizado como mecanismo indutor de comportamento, via aplicação da tributação diferenciada.

Algumas formas de utilização do IPTU, como instrumento de política fundiária, são indicadas a seguir:

- o estabelecimento de alíquotas maiores para terrenos ociosos, visando o desestímulo à retenção de imóveis, principalmente em áreas já equipadas. Este procedimento pode contribuir para a não proliferação dos vazios urbanos;
- o estabelecimento de alíquotas progressivas no tempo sobre terrenos vagos. Neste caso, propõe-se a majoração gradual dos impostos lançados sobre terrenos vazios, até que seja atingido um teto cujo valor deverá diminuir o interesse pela retenção especulativa. A curto prazo, a mera expectativa de progressividade do imposto pode inibir os investimentos em terrenos para reserva de valor. A médio e longo prazos, os proprietários podem ser estimulados a vender a terra ou nela edificar, obtendo-se assim maior oferta no mercado imobiliário e com isso reduzir o custo da terra edificável. Além disso, serviria como estímulo a um adensamento do tecido urbano em áreas dotadas de infra-

estrutura e serviços;

- a possibilidade de combinação das duas situações anteriores, ou seja, o estabelecimento de alíquotas maiores e progressivas no tempo, para terrenos urbanos vazios.

Os argumentos favoráveis à correta aplicação do IPTU relacionam-se não somente às suas características puramente fiscais, mas ao seu potencial enquanto instrumento adicional de controle do comportamento do mercado imobiliário urbano e como indutor de uma ocupação mais racional do solo urbano, reduzindo os custos de urbanização e aumentando a utilização dos equipamentos urbanos existentes. Esse potencial está relacionado com os efeitos diretos da cobrança do IPTU sobre o valor da propriedade imobiliária e sobre o seu custo de manutenção.

Cabe salientar que o IPTU progressivo no tempo encontra-se explicitamente determinado na Constituição Federal (art. 182, parág.4), enquanto instrumento que visa assegurar a função social da propriedade urbana.

Como pré-requisitos fundamentais para a aplicação e arrecadação do IPTU, é necessário que o município mantenha um cadastro de imóveis e mapas de valores genéricos (plantas, tabelas, índices, etc). Quanto mais completos e atualizados forem esses documentos, tanto mais correta será a aplicação desse tributo. A manutenção de cadastro de imóveis e de mapas de valores genéricos não atualizados gera iniquidades administrativas e injustiças sociais, tais como a cobrança de impostos iguais para proprietários com capacidade diferente de contribuir, ou então, a sub-avaliação para imóveis de melhor categoria.

No caso da aplicação de alíquotas diferenciadas ou progressivas no tempo, cabe salientar que somente terão efeito positivo, no sentido de combate à retenção especulativa de terrenos, quando aplicadas em base de valores venais efetivamente proporcional ao valor de mercado dos imóveis.

Outro pré-requisito para aplicação do IPTU está vinculado à delimitação da zona urbana municipal. Deve-se observar porém que o uso efetivo do imóvel também determinará a cobrança deste imposto ou do Imposto Territorial Rural (ITR).

Ainda no que se refere aos aspectos operacionais, é interessante ressaltar que não há disposição legal alguma que proíba a livre fixação de alíquotas, bem como não há restrições quanto aos métodos e processos técnicos que venham a ser empregados. É de competência da legislação municipal a fixação de alíquotas e a apuração do valor venal dos imóveis.

Existe consenso entre técnicos de que, através de uma base tributária justa e bem administrada, e de uma indexação realista, o IPTU poderia, além de tornar-se fonte de recursos municipais, ter um efeito positivo no combate à retenção especulativa, particularmente no que se refere à lotes e glebas. Este efeito seria produzido, pelo aumento do custo de retenção ociosa, via tributação.

Observa-se porém, que alguns fatores concorrem para o desinteresse da cobrança do IPTU por parte do Poder Público, dentre os quais podemos destacar:

- o ônus político da cobrança correta e de forma equitativa do imposto; e

- a pequena participação financeira do imposto na receita do município, ou seja, a rubrica IPTU não tem grande significação na receita total.

Os fatores acima mencionados podem ser revertidos caso a prefeitura decida investir na aplicação do instrumento. Na verdade, o ônus político decorre da falta de esclarecimento de grande parcela da população do que venha a ser o IPTU e da forma como a cobrança correta desse imposto pode vir a ser um mecanismo de justiça social e de melhor ocupação do espaço urbano.

No caso da pequena participação do imposto na receita do município, como já mencionado, é importante que se consiga aplicar uma base tributária justa com uma indexação realista, o que permitirá que o IPTU se torne uma verdadeira fonte de recursos.

## 7.2 Contribuição de Melhoria

A Contribuição de Melhoria é um tributo que deve ser pago ao poder público, toda vez que, através de obra pública, haja valorização dos imóveis vizinhos à referida obra. Por exemplo, a construção de um anel rodoviário em determinada região da cidade que, após concluída, induz a uma valorização dos imóveis em seu entorno.

Segundo a legislação federal em vigor, a cobrança do tributo terá como limite total, a despesa realizada pelo poder público, ou seja, o custo das obras, computadas as despesas de estudo, projeto, fiscalização, desapropriação, administração, execução e financiamento.

Neste sentido, a Contribuição de Melhoria tem como origem a despesa realizada pelo poder público nas áreas beneficiadas direta ou indiretamente por obras públicas, sendo cobrada dos proprietários de imóveis do domínio privado. Note-se que a determinação do tributo é feita rateando-se proporcionalmente o custo parcial ou total das obras entre todos os imóveis incluídos nas respectivas zonas de influência.

Deve-se observar que a Contribuição de Melhoria, como regulamentada pela legislação brasileira, constitui-se num tributo, *sui generis*, inconfundível portanto, com os impostos e taxas. A Contribuição de Melhoria reveste-se de grande especificidade em relação aos demais tributos, à medida em que não é a contraprestação de um serviço incorpóreo, mas sim a recuperação do enriquecimento ganho em virtude de obra pública realizada nas proximidades do imóvel.

Como anteriormente mencionado, a aplicação da Contribuição de Melhoria tem como principal objetivo a recuperação pelo poder público de recursos utilizados na execução de obras públicas. Assim, no âmbito do presente estudo, tal tributo objetiva fazer com que parte da valorização imobiliária, decorrente de obra pública realizada pelo município, seja reabsorvida pela administração municipal.

Com a finalidade de cobrir gastos em infra-estrutura localizada, a Contribuição de Melhoria pode também servir para promover uma maior justiça fiscal, ou seja, promover uma divisão mais justa dos encargos. A idéia é de que o benefício gerado por uma obra, aos imóveis vizinhos, seja redistribuído a toda comunidade, já que esta arcou de forma indireta (impostos) com os custos desta obra.

Um outro objetivo associado à adequada aplicação deste tributo, como no caso do IPTU, é sua utilidade como instrumento de política fundiária urbana, pois além de gerar recursos para o uso público municipal, pode servir como instrumento extra-fiscal ao evitar que investidores adquiram imóveis e os deixem inutilizados, na expectativa da execução de determinadas obras públicas, visando a apropriação da valorização decorrente.

A aplicação da Contribuição de Melhoria exige do poder público, em primeiro lugar, a manutenção de um cadastro de imóveis confiável e atualizado, capaz de retratar com exatidão a situação imobiliária existente no território de sua competência. Tal cadastro é condição primordial para a identificação dos imóveis beneficiados por determinada obra pública. Em segundo lugar, é necessária clareza e objetividade para a elaboração de métodos capazes de identificar e determinar as áreas de influência, direta ou indiretamente, beneficiadas pela obra pública a ser executada.

Cabe salientar que após a promulgação da Emenda Constitucional nº 23 (dezembro de 1983), que elimina a necessidade da determinação da valorização de cada imóvel atingido pela obra, a cobrança efetiva da Contribuição de Melhoria tornou-se bem mais simples, uma vez que evita a execução de cálculos complexos para esta determinação.

Existem sugestões e propostas de medidas capazes de amenizar os problemas relativos à aplicação da Contribuição de Melhoria. Uma tentativa de contornar as dificuldades apontadas, seria a aplicação do tributo somente para terrenos vagos e de grande extensão, o que o tornaria mais operacional.



Uma outra sugestão, no caso de se dar continuidade à tributação sobre os imóveis edificados, seria a de que o pagamento da Contribuição de Melhoria fosse executado somente na data da eventual alienação do imóvel. Isto evitaria os efeitos negativos da alta tributação sobre famílias de baixa renda que, em certas situações, podem ser obrigadas a desfazerem-se de sua propriedade por não possuírem condições de arcar com o tributo devido.

É importante lembrar, que Contribuição de Melhoria não se constitui num instrumento apto a regular o mercado imobiliário, pois não permite a discriminação e o tratamento diferenciado entre os imóveis vagos e os ocupados. Nesse sentido, a sua utilização como instrumento de política fundiária urbana implica na integração e articulação com os demais mecanismos existentes.

Por fim, é importante ressaltar, que no caso de uma cobrança efetiva e eqüitativa do IPTU, com base num cadastro de imóveis completo e na planta genérica de valores devidamente atualizada, a valorização causada pelas obras públicas seria incorporada ao valor venal, base de cálculo do IPTU e, conseqüentemente, a aplicação da Contribuição de Melhoria configuraria como bi-tributação. A aplicação da Contribuição de Melhorias poderia vir a ser reservada então, para casos especiais.

### 7.3 Zona de Expansão Urbana

A delimitação da zona de expansão urbana é a definição, por parte do poder público municipal, da área a ser destinada à ocupação por atividades urbanas.

É importante ter clareza sobre a diferença entre zona urbana e zona de expansão urbana. A delimitação da zona urbana tem como função básica, definir onde serão cobrados os impostos sobre imóveis urbanos. O conceito de zona urbana foi aplicado pelo Código Tributário Nacional (CTN) que, para fins tributários, possibilitou a sua extensão à áreas em urbanização (loteamentos aprovados por órgão competente), ainda que descontínuas ou fora do núcleo estritamente urbano. Nesse sentido, a condição essencial é que, para a delimitação do perímetro, a área contenha pelo menos dois dos cinco melhoramentos urbanos enumerados no CTN ou, se destine à urbanização ou à extensão de aglomerado urbano, através de loteamentos aprovados para habitação, indústria ou comércio.

Vê-se que, com esses critérios, o que se procura abranger são as áreas que já se encontram ocupadas ou loteadas e não as áreas que poderão vir a sê-lo futuramente.

Já a zona de expansão urbana é a área onde se dará a oferta de novos loteamentos. Segundo a legislação federal de parcelamento do solo (Lei 6766/79), somente é permitido parcelar o solo para fins urbano nas zonas urbana ou de expansão urbana.

A delimitação do perímetro de uma zona de expansão urbana permite então, orientar e controlar o crescimento horizontal de um núcleo urbano existente ou a localização de novos núcleos.

A correta delimitação da zona de expansão urbana possibilita à administração municipal planejar o direcionamento da extensão das redes de equipamentos e serviços públicos e evita que áreas muito distantes desses serviços sejam ocupadas.

Com relação ao combate à especulação imobiliária, a ação do poder público pode ser relevante ao definir a extensão e localização das áreas que poderão ser parceladas para fins urbanos, ou seja, o correto dimensionamento da zona de expansão urbana evita o espraiamento da cidade e o excesso de vazios urbanos.

A definição da zona urbana e da zona de expansão urbana, para fins administrativos, urbanísticos e tributários, é de competência exclusivamente municipal, respeitados os requisitos mínimos da norma federal e as demais condições que a Constituição Estadual ou a Lei Orgânica Municipal estabelecem.

A zona urbana e de expansão urbana podem ser alteradas em qualquer época, desde que se verifiquem as condições legais de sua identificação. Uma vez promulgada a lei instituidora ou aplicadora do perímetro, a prefeitura deve enviar seu texto integral ao INCRA, para a interrupção da jurisdição deste sobre a área. Cabe lembrar que do ponto de vista fiscal, sobre as glebas incluídas na zona de expansão urbana continua incidindo o Imposto Territorial Rural (ITR), enquanto seu uso efetivo for rural.

Em princípio, a delimitação do perímetro, do ponto de vista administrativo e operacional, não envolve sérias dificuldades. Entretanto, com relação aos critérios para definição da zona de expansão urbana, alguns cuidados devem ser tomados.

Ao estabelecer critérios para delimitar uma zona de expansão urbana é preciso levar em conta os interesses das atividades urbanas e rurais, e também os interesses da coletividade em termos de proteção dos recursos naturais e do

patrimônio cultural.

A atuação do poder público municipal no ordenamento do processo de expansão urbana, requer o estabelecimento de critérios objetivos e realistas para a definição e delimitação da zona de expansão urbana, pois é aí que se dará a oferta de novos terrenos. Atenção especial deve ser dada às facilidades ou dificuldades em prover e manter nessas áreas a infraestrutura urbana e os equipamentos coletivos. Aspectos vinculados ao meio físico também devem ser considerados, pois não é conveniente, por exemplo, a inclusão na zona de expansão de áreas inundáveis ou de declividade acentuada, onde o parcelamento do solo requer cuidados especiais e constante fiscalização por parte do poder público.

Outro fator a ser considerado é a estrutura fundiária. O número de proprietários e o uso dado às terras na área de expansão urbana, pode condicionar alterações significativas com relação ao custo das glebas para fins de desapropriação (no caso da implantação de programas habitacionais) ou para realização de futuros loteamentos.

Em suma, as maiores vantagens de uma demarcação criteriosa da zona de expansão urbana são as seguintes:

- a possibilidade de evitar que áreas inadequadas à ocupação urbana sejam incorporadas à cidade; e
- a melhor programação da extensão de redes, equipamentos e serviços públicos, à medida em que é possível prever os locais de concentração das atividades que demandam tais serviços.

Deve-se observar ainda, que a definição de uma zona de expansão muito extensa não é interessante para a população urbana em geral, uma vez que numa cidade compacta, os equipamentos e serviços públicos ficam mais baratos do que numa cidade com ocupação pulverizada. Uma zona de expansão relativamente grande interessa especialmente àqueles proprietários de grandes glebas rurais, que desejam através da incorporação de suas terras à área de urbana, auferir lucros decorrentes dos investimentos públicos efetuados.

#### 7.4 Zoneamento

As leis de zoneamento tradicionalmente utilizadas inspiram-se em rígidos princípios de ordenação, buscando tornar a cidade eficiente através da segregação de usos, o que acaba por gerar uma desagregação do meio urbano.

Atualmente valoriza-se mais o zoneamento como instrumento de prevenção e controle de densidades. Segundo o Prof. Carlos Wilson dos Santos, "o zoneamento teria por função, em princípio, compatibilizar usos, misturar atividades e estimular sua complementaridade em determinada fração do território. Buscaria, no entanto, dosá-las de acordo com as necessidades e as limitações expressas coletivamente pelos residentes e usuários do local. Só seriam segregadas as atividades que por serem nocivas à saúde ou desagradáveis à coletividade, devessem ficar a parte, como indústrias poluidoras, centros de doenças contagiosas, etc."

Assim, o zoneamento do uso do solo não terá a mera função de ordenar os espaços e controlar a densidade, a essas funções somar-se-ia a função de compatibilizar o crescimento urbano com a oferta possível de serviços públicos diante da

escassez de recursos municipais.

Nesse sentido a lei de zoneamento, de competência municipal, deverá estabelecer as diretrizes, os critérios, os usos admissíveis, tolerados e vedados nas zonas previstas, às quais deverão ser definidas em função do uso e da combinação possível de usos, que deverá predominar em cada uma delas.

Para cada zona de uso, deverão ser criados regulamentos próprios com disposições quanto à fixação de índices urbanísticos (taxas de ocupação, coeficientes de aproveitamento, etc.), quanto ao estabelecimento das condições em que serão expedidas as licenças para construção, reconstrução ou reforma, bem como quanto à indicação precisa dos usos conformes (aqueles permitidos para o local pelas normas legais pertinentes), tolerados (aqueles que o zoneamento não reconhece como "conforme" nem como "desconforme", mas os admite em condições especiais) e desconformes (aqueles que a lei considera incompatíveis com o local).

Deve-se observar, que não há regras estabelecidas quanto à determinação do número de zonas de uso, seu nome e sua caracterização, tudo isto varia de acordo com o modelo urbano adotado pelo município. Embora as zonas sejam, em geral, definidas a partir do uso que deverá predominar em cada uma delas, estas podem também ser caracterizadas por outros fatores, como pela ocupação (intensidade de aproveitamento do espaço), por exemplo, as "zonas de baixa densidade", onde só são permitidas construções de até dois andares e afastados das divisões dos lotes.

Através de uma análise da estrutura geral da cidade, o que se pretende com o zoneamento é obter um conjunto de normas que orientem o desenvolvimento urbano e direcionem os

investimentos municipais em equipamentos urbanos e infraestrutura, com a finalidade de proporcionar um melhor desempenho das administrações locais.

Desta forma, alguns objetivos do zoneamento podem ser citados à nível de exemplificação:

- prever a demanda de equipamentos urbanos e comunitários;
- evitar a inadequação entre o uso dos terrenos e as características físicas da área;
- compatibilizar a ocupação dos lotes com o sistema viário e redes de equipamentos já implantados; e
- evitar conflitos de vizinhança.

Além dos objetivos gerais e mais imediatos de otimização da ordenação do espaço urbano, um outro objetivo associado ao zoneamento é a sua eventual aplicação como instrumento de política fundiária urbana, especificamente no que diz respeito ao mercado de terras. Nesse sentido, o zoneamento é um fator determinante do potencial de uso e ocupação dos terrenos urbanos, afetando diretamente os rendimentos que podem ser obtidos através da propriedade da terra. Assim, sua ação influencia diretamente a oferta e a formação dos preços de terrenos.

O zoneamento, ao impor um determinado tipo de uso (por exemplo, habitacional) em áreas que têm vocação distinta (por exemplo, industrial), pode gerar situações de escassez de terras para certos usos e situações de oferta não realizável para outros. Por outro lado, em seu aspecto quantitativo, o aumento do valor da terra derivado de alterações no potencial

legal de construção (índice de aproveitamento), pode estimular a retenção especulativa de terrenos ociosos em zonas de baixa densidade (principalmente aquelas limítrofes às áreas já adensadas), na expectativa de novas alterações na legislação.

Para alcançar os objetivos do zoneamento, é quase sempre necessário o estabelecimento de restrições às construções, buscando desta forma exercer um certo controle na densidade populacional das diferentes zonas de uso. Nesse sentido, após a delimitação das zonas de uso, o passo seguinte será caracterizar cada uma delas segundo parâmetros que possibilitem a consecução dos objetivos propostos.

A taxa de ocupação determinará o percentual do terreno que poderá ser ocupado pela projeção horizontal da edificação, uma vez obedecidos os afastamentos. É uma relação entre a projeção da edificação e a área do terreno.

De acordo com a densidade pretendida, e observados a taxa de ocupação e os afastamentos previstos, poderá ser admitida, por exemplo, mais de uma edificação por lote.

Outro parâmetro a ser considerado é o coeficiente de aproveitamento, que é a relação entre a área total construída e a área do lote. Desta forma, a ocupação vertical do lote será determinada em função do seu tamanho e da taxa de ocupação definida para a zona.

Definidas as zonas de uso, suas respectivas taxa de ocupação e coeficiente de aproveitamento, a Lei de Zoneamento deverá ser levada à apreciação do Legislativo Municipal.

Por fim, deve-se observar que, quando da existência de questões mais abrangentes, como por exemplo as que dizem



respeito ao controle de poluição e preservação de recursos naturais, é permitido ao Estado criar leis de zoneamento que abranjam vários municípios. É o caso, por exemplo, da Lei Estadual de Zoneamento Industrial da Grande São Paulo, criada em 1979, e que dispõe sobre a instalação de "zonas industriais" (ZUPI) na área metropolitana de São Paulo.

No que se refere aos vários aspectos relativos à aplicação do zoneamento enquanto instrumento de política fundiária, apontados anteriormente, algumas considerações devem ser feitas:

- quanto ao aspecto qualitativo (restrições de uso), a escassez de terrenos legalmente aptos aos diferentes tipos de uso que o zoneamento pode gerar, pode ser corrigível pela alteração do dispositivo gerador da escassez, ou seja, ampliação de zonas e/ou alterações de índices urbanísticos. Em outras palavras, tal escassez pode ser controlada através de previsões de demanda por zonas de uso e possíveis alterações quando necessárias;
- com relação à intensidade de utilização (restrições de ocupação), além de se evitar situações de escassez, é recomendável, por outro lado, que o aumento de densidade programado para determinadas zonas (coeficiente de aproveitamento maior) seja compatível com os equipamentos sociais disponíveis, no sentido de evitar a socialização dos custos de aglomeração;
- quanto à retenção de terrenos fundada na expectativa de valorização, por mudanças no uso e/ou ocupação (elevação do índice de aproveitamento, ampliação da zona de uso, etc) é conveniente que a prefeitura tenha critérios definidos para alterações na lei de zoneamento de forma a evitar mudanças

constantes e expectativas de mudanças, desestimulando desta forma a retenção especulativa.

Cabe discorrer ainda, sobre um mecanismo que pode ser associado à Lei de Zoneamento, com a finalidade de amenizar a valorização excessiva dos terrenos urbanos, decorrente da maior ou menor permissividade da lei, que é a adoção do Coeficiente de Aproveitamento Único.

O Coeficiente de Aproveitamento Único representa a fixação de um mesmo e igual coeficiente de aproveitamento para todos os terrenos do município. Em consequência, o direito de construir fica limitado a uma determinada quantia proporcional à área do terreno.

De acordo com estudos técnicos já elaborados sobre a matéria, a construção além do Coeficiente de Aproveitamento Único pode ser negociada com o poder público local (vide Solo Criado). Tal medida possibilita à administração municipal arbitrar sobre a conveniência de maior ou menor adensamento do que o estabelecido por lei, considerando a infra-estrutura e equipamentos já existentes ou aqueles que deverão ser implantados, permitindo assim, maior racionalidade nos investimentos públicos.

## **7.5 Parcelamento do Solo Urbano**

O parcelamento do solo urbano pode ser feito mediante loteamento ou desmembramento:

- loteamento é a divisão do solo em unidades edificáveis (lotes), com abertura de vias e logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes;

tal divisão só se efetiva por procedimento voluntário e formal do proprietário da gleba, que elabora um projeto de loteamento e o submete à aprovação da prefeitura, para subsequente inscrição no registro imobiliário, transferência gratuita das áreas destinadas ao sistema viário e aos espaços públicos (área institucional e área verde) ao município, e alienação dos lotes aos interessados.

- desmembramento é a simples repartição de gleba em lotes destinados à edificação, com aproveitamento do sistema viário público existente, ou seja, sem atos de urbanização, e que pode ocorrer tanto pela vontade do proprietário (venda, doação, etc.) como por imposição judicial (arrecadação, partilha, etc.).

O parcelamento do solo para fins urbanos, somente é admitido se a gleba a ser parcelada estiver localizada em zona urbana assim definida por lei municipal (Perímetro Urbano). Esse requisito é estabelecido pela Lei Federal nº 6766/79 (Lei Lehmann). Esta lei é um importante instrumento de ordenação do espaço urbano, à medida em que dá subsídios ao poder público para a adequada aprovação de novos loteamentos, isto é, para que ele possa promover a implantação de novos loteamentos de melhor qualidade, impedindo que sejam aprovados aqueles sem os requisitos edilícios necessários, sem a reserva de áreas livres e sem os equipamentos urbanos mínimos necessários à área.

"A principal contribuição da legislação federal ao controle do desenvolvimento urbano veio na forma da lei nº 6766/79, conhecida como a Lei Lehmann. Essa lei criminaliza o loteamento clandestino e impõe aos Cartórios de Registro de Imóveis a obrigação de exigir a aprovação dos loteamentos pelos órgãos competentes. Dessa forma, o parcelamento e a venda ficaram efetivamente submetidos à legislação municipal.

Além dos aspectos urbanísticos, vale notar que a Lei Lehmann veio coibir de forma drástica um dos piores problemas da atividade imobiliária existente na ocasião, que eram as promessas enganosas dos loteadores. De fato, sendo até então possível vender-se uma promessa de loteamento, isto é, vender-se o lote 'no papel', eram frequentes as reclamações de compradores que jamais conseguiam seus lotes. Às vezes, o não cumprimento da promessa pactuada se dava pelo fato simples de que a área em questão não podia ser loteada por óbice físico ou legal. Outras vezes o loteador não era o proprietário legal da área. Contudo, do ponto de vista da administração municipal, pesavam particularmente os casos em que a área podia ser loteada, o loteador era o proprietário, porém, após a venda dos lotes 'no papel', esse loteador desaparecia deixando por conta dos compradores a abertura das ruas e demais melhoramentos. Dadas as peculiares condições culturais e de renda desses compradores; estabeleciam-se eles na parcela adquirida e, tão logo o seu número permitisse, colocavam reivindicações e pressões de toda ordem sobre a Prefeitura, no sentido de que esta provesse as carências verificadas. Essas questões ficaram sob controle após a publicação da lei mencionada." (2)

O objetivo imediato das leis de parcelamento do solo é disciplinar e racionalizar a ocupação do solo urbano. Neste sentido, a Lei Federal 6766/79 define critérios mínimos para os parcelamentos, estabelece condições urbanísticas para a implantação de loteamentos e os requisitos necessários aos projetos de loteamento e desmembramento, define as condições, bem como as medidas a serem tomadas para a aprovação de projetos de loteamento e desmembramento, para seu posterior registro. É também importante instrumento de defesa do consumidor à medida que estabelece dispositivos penais aos

quais estão sujeitos os loteadores que não cumprirem o estipulado por lei e o estabelecido em contrato.

Essa lei também respalda a competência municipal em termos de organização do espaço urbano, à medida que define as diretrizes básicas a serem respeitadas, deixando a cargo dos municípios (Lei Municipal de Parcelamento), o detalhamento das exigências urbanísticas, considerando-se as particularidades locais, incluindo os requisitos mínimos de infra-estrutura, critérios para implantação do sistema viário e lotes, e a porcentagem e distribuição de áreas de uso público (atendido o mínimo de 35% previsto na legislação federal).

Para a aplicação do instrumento de controle sobre o parcelamento do solo urbano, é pré-requisito essencial a lei municipal que define e delimita a Zona de Expansão Urbana, onde ocorrerão a grande maioria dos novos parcelamentos.

É fundamental também, a elaboração da Lei Municipal de Parcelamento, e a compatibilização de toda legislação urbanística municipal (Zoneamento, Código de Obras, Plano Diretor, etc.) a fim de possibilitar a imposição de critérios específicos para cada área do município e evitar eventuais superposições de normas.

Além dos objetivos diretamente relacionados à ordenação e conseqüente otimização do espaço urbano, a correta aplicação das leis de parcelamento do solo (Lei Federal nº 6766/79 e Lei Municipal) pelo poder público, pode assumir a função de um instrumento de política fundiária urbana, uma vez que as restrições urbanísticas e as exigências de infra-estrutura para novos parcelamentos influem no mercado de terras, ou seja, na oferta e na formação dos preços de terrenos urbanos.

É indiscutível, que as restrições e exigências urbanísticas para novos parcelamentos urbanos associadas ao preço da terra bruta, determinam o preço de produção dos lotes (custos das obras acrescidas da remuneração do empresário). Frequentemente existe, por parte dos empresários de loteamentos populares, uma pressão para a redução das exigências mínimas de obras de infra-estrutura. É importante, que as obras mínimas a serem implantadas sejam compatíveis com as características das áreas a serem parceladas, como forma de evitar futura degradação ambiental.

Há que se destacar ainda, a possibilidade da elaboração, por parte dos municípios, de lei específica de Parcelamento para Habitação de Interesse Social. Esta lei pode ser um importante instrumento para viabilizar maior oferta de lotes para população de mais baixa renda, à medida que os critérios para parcelamento nela estabelecidos (largura de rua e calçada, adequação da infra-estrutura básica, tamanho de lote, etc.), podem ser menos restritivos, barateando desta forma o custo final dos lotes.

## **7.6 Desapropriação**

A desapropriação pode ser entendida como uma das formas de intervenção do Estado na propriedade privada. Esta intervenção pode se dar através da sujeição de uso de bens particulares a uma finalidade pública, como no caso das faixas de servidão; através da restrição aos direitos dominiais, como no caso do tombamento ou zoneamento; ou através da compulsória retirada dos direitos dominiais, que se dá, entre outras formas, pela desapropriação.

Cabe ao prefeito realizar as desapropriações necessárias ao município, nos termos da legislação federal que as regem - Decreto-lei nº 3365 de 1941 (dispõe sobre a desapropriação por utilidade pública), complementado pela Lei nº 4132 de 1962 (regula a desapropriação por interesse social). A desapropriação deve então ser decretada pelo prefeito, embora excepcionalmente possa ser por lei da Câmara (não podendo esta, entretanto, executá-la), mas sempre provida pelo Executivo.

Antecede à desapropriação a lei ou decreto expropriatório, no qual é identificado o bem expropriado e indicado o seu destino, apontando-se o dispositivo legal em que se enquadra a desapropriação. O decreto expropriatório deve também nomear o expropriado e o destinatário do bem, que tanto pode ser o próprio município, como suas autarquias, entidades para-estatais ou concessionárias de serviços públicos locais. Declarada então a desapropriação, o destinatário poderá promovê-la amigável ou judicialmente. Não havendo acordo entre o expropriado e a administração pública, pode-se dar início à execução judicial desapropriatória, cabendo ao Poder Judiciário emitir o expropriante na posse do imóvel e fixar o justo preço da desapropriação.

A desapropriação (transferência compulsória da propriedade particular para o poder público ou seus delegados) pode ser caracterizada como de utilidade pública ou de interesse social, devendo existir a prévia e justa indenização em dinheiro.

Quando a desapropriação se dá por utilidade pública, os bens são incorporados ao poder público e se destinam ao uso administrativo direto do desapropriante ou de seus representantes. Já a desapropriação por interesse social objetiva, em princípio, promover a justa distribuição da

propriedade ao bem estar social. Por essa razão, a propriedade expropriada destina-se à particulares para o atendimento de seus objetivos básicos, que não são propriamente os da administração, mas da coletividade administrada.

O decreto que declarar a desapropriação por utilidade pública caduca após cinco anos de sua publicação (artigo 10 do Decreto-Lei nº 3365) e o que fizer por interesse social perde sua eficácia após dois anos (artigo 3 da Lei nº 4132).

Dentre os casos exemplificativos de desapropriações por utilidade pública, relacionados no artigo 5 do Decreto Lei nº 3365/41 estão incluídos:

- a) salubridade pública;
- b) exploração ou conservação dos serviços públicos;
- c) abertura, conservação e melhoramentos de vias ou logradouros públicos; execução de planos de urbanização; loteamento de terrenos, edificados ou não, para sua melhor utilização econômica, higiene ou estética; construção ou ampliação de distritos industriais; e
- d) funcionamento dos meios de transporte coletivo.

A Lei 4132/62 enumerou, de maneira ampla, a desapropriação por interesse social, que ocorre nos seguintes casos:

- a) aproveitamento de todo bem improdutivo ou explorado sem correspondência com as necessidades de habitação, trabalho ou consumo dos centros de população que deva ou possa suprir



- por seu destino econômico;
- b) a instalação ou a intensificação das culturas nas áreas em cuja exploração não se obedeça o plano de zoneamento agrícola;
  - c) o estabelecimento e a manutenção de colônias ou cooperativas de povoamento e trabalho agrícola;
  - d) a manutenção de posseiros em terrenos urbanos onde, com tolerância expressa ou tácita do proprietário, tenham construído sua habitação, formando núcleos residenciais de mais de dez famílias;
  - e) a construção de casas populares;
  - f) a terras e águas suscetíveis de valorização extraordinária, pela conclusão de obras e serviços públicos, notadamente de saneamento, portos, transporte, eletrificação, armazenamento de água e irrigação, no caso em que não sejam ditas áreas socialmente aproveitadas;
  - g) a proteção do solo e a preservação dos cursos e mananciais de águas e de reservas florestais; e
  - h) a utilização de áreas locais ou bens que, por suas características, sejam apropriadas ao desenvolvimento de atividades turísticas.

Note-se que a referida lei (nº 4132/62) permite a alienação ou locação do bem expropriado a fim de que lhe seja dada destinação social adequada e prevista no decreto expropriatório.

No caso de desapropriação de bens pertencentes ao poder público, tem-se uma hierarquia em ordem decrescente quanto ao direito de expropriar, ou seja, a União pode desapropriar bens dos Estados-membros e Municípios, assim como os Estados-membros podem desapropriar bens dos Municípios. Mas, de regra, o Município não pode desapropriar bens dos outros Municípios, dos Estados-membros e da União. Note-se que, a desapropriação de bens públicos, deve ser precedida de autorização legislativa, o que não acontece nos casos de desapropriação do bem particular.

Cabe ressaltar que, na ausência de normas essencialmente urbanísticas em nosso país, resta ao administrador utilizar-se da legislação referente à desapropriação por utilidade pública ou interesse social. Antônio P. F. Nogueira (3) conclui que, em nossa legislação, "as desapropriações para urbanização, ou reurbanização, com alienação de áreas ou edifícios excedentes das necessidades públicas ou particulares, só podem se enquadrar nas hipóteses da letra i, do artigo 5 do Decreto-lei 3365/41: 'abertura, conservação e melhoramentos de vias ou logradouros públicos; execução de planos de urbanização; loteamento de terrenos, edificadas ou não, para melhor utilização econômica, higiênica ou estética; construção ou ampliação de distritos industriais'. Assinala o jurista, que costuma-se encontrar dificuldades em diferenciar as desapropriações 'para fins de urbanização e posterior alienação' (Decreto-Lei nº 3365/41, artigo 5, i) das desapropriações 'para construção de casas populares' (Lei 4132/62, artigo 2, V), pois ambas são de caráter urbanístico e social, e ambas também observam plano urbanístico e tratam de aquisição para posterior alienação à particulares. Diferenciam-se, contudo essas duas desapropriações urbanísticas pelos seguintes motivos:

- a finalidade de construção de casas populares é preponderantemente social, embora com caráter urbanístico;
- as casas populares alienadas não são indispensavelmente excedentes da área urbanizada, uma vez que estas representam o próprio objetivo de sua finalidade social;
- nas desapropriações por necessidade ou utilidade pública, os imóveis se destinam à administração, enquanto que as expropriações por interesse social são reservadas socialmente à particulares; e
- as desapropriações por necessidade ou utilidade pública 'para urbanização, ou reurbanização e posterior alienação', não podem prescindir de aberturas de ruas, implantação de praças ou de obras de infra-estrutura, o que não ocorre sempre com as expropriatórias para construção de casas populares."

A desapropriação enquanto elemento de ação urbanizadora, cumpre uma série de objetivos, que incluem a obtenção de terras para obras públicas voltadas ao interesse da coletividade, a adequação do uso do solo aos padrões urbanísticos, ou mesmo a obtenção de recursos para ressarcimento de parte das despesas efetivadas com obras, nos casos das desapropriações para urbanização com posterior alienação.

Assim, para a execução de obras e serviços públicos, e demais finalidades acima mencionadas, o município pode desapropriar quaisquer bens particulares, principalmente aqueles imóveis necessários à implantação dos equipamentos urbanos e dos edifícios públicos, desde que atenda aos requisitos constitucionais do instituto e observe as normas

básicas de seu procedimento.

Como instrumento de política fundiária urbana, a desapropriação faz-se necessária para a aplicação de uma série de outros instrumentos, especificamente daqueles destinados a proporcionar maior acessibilidade à terra para a população de baixa renda. Ela poderá ser necessária, caso o poder público decida pela regularização de favelas, implantadas em propriedade privada de terceiros, e poderá ser aplicada quando determinado imóvel for necessário a um projeto urbanístico e a aquisição amigável não for possível, inclusive por deficiência de titulação da propriedade, etc. A desapropriação, poderá ainda, assumir o caráter de sanção no caso de proprietários de terrenos ociosos, conforme previsto no art. 182 da Constituição Federal, sendo que neste caso é prevista a "desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública (...) com prazo de resgate em até dez anos, em parcelas anuais (...)".

A maior dificuldade relacionada à desapropriação é a definição do valor do imóvel, fixação da indenização e pagamento. Em cabendo ao Poder Judiciário a deliberação final sobre o valor da desapropriação, a administração não sabe, a princípio, o montante de recursos necessários à operação. A fixação judicial do preço está sujeita à critérios pouco científicos, o que possibilita muitas vezes a ocorrência de injustiças. Cabe assinalar, que é facultado à administração renunciar unilateralmente à desapropriação, quando cessa o interesse público.

Por outro lado, há que se considerar que a desapropriação, além do problema de fixação do preço, apresenta uma elevada despesa indireta (honorários, juros, correção monetária, etc.) e a transferência do domínio propriamente dito é muito demorada, acarretando problemas para a transmissão de

direitos. Há que se considerar também, que o caráter compulsório da desapropriação e que alguns abusos cometidos pelo poder público, tornaram-na um instrumento antipático e politicamente desgastante, e que portanto, deve ser utilizado de forma bastante criteriosa.

Cabe aqui, tecer algumas considerações sobre as formas de promover a desapropriação-negociação direta (acordo entre o expropriado e a administração pública) e execução judicial desapropriatória, com suas correspondentes vantagens e desvantagens.

A aquisição por negociação direta, como alternativa à desapropriação, apresenta os seguintes aspectos positivos:

- a fixação do preço dependerá do consenso das partes, existindo a possibilidade de o poder público obter condições vantajosas; e
- as despesas indiretas são relativamente pequenas e a aquisição de posse e domínio pode efetivar-se rapidamente.

A negociação direta tem, porém, campo limitado de aplicação, não sendo viável quando os proprietários opõe-se a venda ou ao preço, ou quando são muito numerosos ou desconhecidos.

Por outro lado, a desapropriação judicial apresenta as seguintes vantagens:

- é forma coativa de alienação, não podendo o vendedor opor-se a ela, só lhe cabendo em juízo, impugnar o preço ou alegar vício do processo;

- permite aquisição muito segura do ponto de vista jurídico, uma vez que os ônus ou direitos incidentes sobre o imóvel ficam subrogados no preço, e uma vez incorporado o imóvel ao patrimônio público, não pode mais ser objeto de reivindicações;
- permite que o adquirente entre rapidamente na posse do imóvel; e
- possibilita a aquisição mesmo quando os proprietários são em grande número ou ainda desconhecidos.

Por fim, cabe salientar, a possibilidade da desapropriação de áreas maiores do que a necessária para a implantação de determinada obra pública. Trata-se da desapropriação "por zona", prevista no artigo 4 do Decreto-lei nº 3365/41, que é aquela que se estende às áreas próximas ou limítrofes, visto a necessidade pública ou a necessidade econômica e social. Em consequência, a lei autoriza, nesta hipótese, a administração desapropriar área maior que a necessária para a implantação da obra pública, a fim de que o excedente possa ser, posteriormente, usado na ampliação da própria obra, ou ainda, havendo valorização extraordinária em razão do projeto, para a revenda e conseqüente recuperação pelo poder público da valorização decorrente. Apesar de não ter grande expressão na realização de obras públicas, a desapropriação "por zona" nos moldes em que se encontra redigida na legislação brasileira, tem ensejado dúvidas quanto a sua constitucionalidade. De um modo geral, porém, ela tem sido admitida na totalidade dos tribunais brasileiros.

## 7.7 Desafetação de Áreas Públicas

Anteriormente à definição do conceito de "desafetação", faz-se necessário a caracterização dos diferentes tipos de bens públicos municipais.

Os bens públicos, segundo a sua destinação, são classificados, de acordo com o artigo 66 do Código Civil, em:

- bens de uso comum do povo, que representam todos os locais abertos à utilização pública (rios, praças, estradas, etc.);
- bens de uso especial (bens patrimoniais indisponíveis ou de patrimônio administrativo), que são os que se destinam especialmente à execução dos serviços públicos e por isso mesmo, são considerados como instrumentos desses serviços (edifícios de repartições públicas, mercados, matadouros, etc.); e
- bens dominiais (bens patrimoniais disponíveis ou bens de patrimônio fiscal) que são os que, embora integrando o patrimônio administrativo como os de "uso especial", destes se diferem pela possibilidade sempre presente de serem alienados, utilizados e consumidos nos serviços da própria administração.

Os bens públicos são caracterizados como "inalienáveis" conforme o regime jurídico vigente. A inalienabilidade de bens públicos é o atributo daquilo que não pode ser transferido, disposto ou vendido à terceiros.

Entretanto, os bens públicos, quaisquer que sejam, podem ser alienados, desde que a administração satisfaça certas condições prévias para sua transferência ao domínio privado ou

a outra entidade pública. Nesse sentido, os bens públicos somente são inalienáveis enquanto destinados ao "uso comum do povo" ou a fins administrativos "especiais", isto é, enquanto tiverem afetação pública (destinação pública específica). Todavia, qualquer destes bens poderá ser vendido, doado ou permutado desde que seja, por lei, desafetado da destinação originária que tinha, passando para a categoria de bem "dominial". Noutras palavras, só é possível a transferência patrimonial de bens públicos dominiais, sendo os demais - de uso comum do povo ou especial - inalienáveis enquanto guardarem essas destinações.

A desafetação classifica-se em:

- expressa ou formal, ou seja, trata-se da concretização em ato administrativo formal, fundado em lei especial; e
- tácita, que é entendida como a vontade presente e concordante, porém não manifesta, por parte do Estado, que permite o aparecimento de certas constâncias. Como exemplo, pode-se citar a ocupação de áreas destinadas à praças públicas ou vias públicas (portanto áreas de uso comum) por aglomerados sub-normais durante muitos anos, com o "consentimento" do poder público que, em muitos casos, inclusive implanta, nesses aglomerados, serviços básicos de infra-estrutura.

Como já colocado anteriormente, a alienação de bens de uso comum do povo ou de uso especial só é possível se desafetados das respectivas destinações, devendo ser a transferência patrimonial motivada por um interesse público, devidamente justificado. A transação deve ser precedida de avaliação, autorização legislativa e concorrência.



Razões de ordem econômica e prática tem permitido que a desafetação, e conseqüente passagem do bem de uso comum ou especial para a categoria dos bens dominiais, e a autorização para alienar (vender, doar ou permutar) sejam prescritas, juntamente com outras obrigações, na mesma lei. No entanto, nada impede que ocorram a desafetação e a autorização de alienação em instrumentos legais diversos.

Cabe assinalar que, quando as áreas de uso comum ou especial a serem desafetadas, com o objetivo de integrá-las à categoria de bens dominiais do município, pertencerem ao Estado ou à União, é necessária a transferência prévia das áreas por parte destas esferas de poder ao município.

O objetivo principal da desafetação é o de permitir à Administração Pública a venda, permuta ou doação dos bens públicos, sejam da espécie que forem, desde que subordinada à existência de interesse público devidamente justificado.

Dessa forma, através da desafetação, é possível ao poder público municipal proceder à regularização fundiária nos casos de áreas classificadas como bens de uso especial e de uso comum do povo (portanto inalienáveis) ocupados por aglomerados sub-normais (favelas, invasões, etc.).

É também, do interesse do município assegurar-se de quantidades de terra para implantação de programas habitacionais destinados à população de baixa renda. Nesse sentido, a administração municipal poderá então, utilizar-se da desafetação de áreas públicas, sendo que o único ônus para o município será a morosidade do processo burocrático com relação às situações que exigem a transferência de áreas de uma esfera do poder para outra, como também as tramitações legais

inerentes à desafetação.

Tendo em vista a dificuldade que o poder público municipal vem encontrando na aquisição de áreas, para a implantação de núcleos habitacionais destinados à população de baixa renda, principalmente, para a transferência de ocupantes de aglomerados sub-normais, onde não há possibilidade de proceder à regularização fundiária nem sequer à urbanização, é conveniente que a administração municipal estude a viabilidade de serem utilizadas algumas das áreas pertencentes às diferentes esferas do poder público, que se encontrem sem uso ou sub-utilizadas. Como exemplo, pode-se citar a utilização de áreas pertencentes aos Ministérios Militares, que têm autoridade expressa através de legislação para proceder a venda ou permuta de bens imóveis da União, de qualquer natureza, sob sua jurisdição e cuja utilização não atenda mais suas necessidades originárias.

Assim, estabelecido que uma área pertencente a um dos Ministérios Militares não seja mais utilizada, por não atender mais às suas necessidades originárias, poderia a União, conforme Decreto Lei nº 178/67, ceder o imóvel ao município ou agente promotor para a implantação de programa habitacional, visto que ocorre neste caso o que se pode chamar de interesse nacional.

## **7.8 Parcelamento ou Edificação Compulsórios**

O parcelamento ou edificação compulsórios é a faculdade do poder público obrigar o proprietário de terreno improdutivo (que não tenham atingido índice mínimo de aproveitamento ou utilização fixados em lei municipal), a lhe

dar, dentro de um determinado prazo, a destinação que for atribuída por lei.

O seu principal objetivo é o de evitar a sub-utilização dos equipamentos existentes na cidade e, com isto, reduzir os custos de urbanização, bem como, coibir ganhos especulativos através da valorização de terrenos mantidos sem uso.

Outro efeito esperado é o aumento efetivo da oferta de lotes no mercado imobiliário, principalmente nas áreas julgadas convenientes pelo poder público local.

Cabe salientar que teoricamente o parcelamento de uma gleba não assegura sua utilização, pois para tanto é necessário que o proprietário, além de parcela-la, promova a venda dos lotes. "Se uma gleba for altamente rentável e se, por isso mesmo, seu proprietário estiver empenhado em retê-la para fins especulativos, ele poderá loteá-la, para atender a compulsoriedade determinada pela lei municipal, mas não colocar os lotes à venda, ou pelo menos, retardar muito a venda." (4) Neste sentido, cabe aqui fazer uma ressalva com relação a existência das leis municipais de parcelamento, que neste caso, contribuirá para a eficácia do instrumento à medida que as exigências referentes à implantação de infra-estrutura acabam por comprometer mais, ou menos, o proprietário com a venda dos lotes. A probabilidade do proprietário parcelar sua gleba e não promover a venda dos lotes será tão menor, quanto maiores forem os equipamentos urbanos exigidos pela lei.

Outra questão a ser objeto de atenção por parte do poder público, diz respeito ao significado da palavra "parcelamento". Conforme já mencionado no item "Parcelamento do Solo Urbano", o parcelamento do solo inclui duas práticas: o

desmembramento e o loteamento. Dificilmente o desmembramento (parcelamento da gleba sem abertura de logradouros públicos) poderá ser considerado uma forma válida de aproveitamento da terra, pois a subdivisão da gleba não necessariamente resultará em lotes, podendo em muitos casos resultar em outras glebas. Há também uma polêmica no que se refere à obrigatoriedade, ou não, da doação de áreas públicas quando do desmembramento. Assim sendo, as despesas nas quais incorre o proprietário de uma gleba para promover o desmembramento, podem ser, em geral, mínimas, o que não criaria um fato de cunho econômico-financeiro que pudesse forçá-lo a colocar suas terras à venda, continuando desta forma a ser proprietário de cada uma das parcelas resultantes.

Resta ainda, a possibilidade da declaração da compulsoriedade da edificação das glebas resultantes do parcelamento, o que porém, implicaria num processo moroso e desgastante e que deve ser evitado.

Conforme explicita a Constituição Federal, a aplicação deste instrumento é de competência municipal e deve ser objeto de lei específica para área incluída no Plano Diretor. Este, deverá explicitar o entendimento do que seja solo urbano não edificado, sub-utilizado e não utilizado e, definir critérios para identificação da sub-utilização a partir da intensidade de aproveitamento estabelecida no zoneamento básico, deverá ainda, definir o perímetro da zona de aplicação.

A formalização do instrumento se dará em lei específica na qual devem constar as zonas de aplicação anteriormente definidas, as condições de execução e o prazo mínimo entre a notificação e o início das obras. Sugere-se que sejam indicados como sujeitos ao parcelamento e edificação compulsórios todos os terrenos situados na zona de aplicação,

exceto aqueles com área até 250 metros quadrados, que seja o único imóvel do proprietário.

Para a aplicação efetiva do parcelamento ou edificação compulsórios é indispensável que o município possua normas de zoneamento e de parcelamento, bem como a delimitação precisa do perímetro urbano e da zona de expansão urbana.

É evidente que, ao discutir-se a operacionalidade, aplicabilidade e eficácia do instrumento, dever-se-á prever, sob as condições vigentes no mercado, as diversas alternativas e possibilidades de andamento da questão. "Haverá, por certo, situações em que a determinação da compulsoriedade levará às finalidades desejadas. Particularmente, naqueles casos em que as restrições de cunho econômico-financeiro à viabilização do empreendimento forem menores, maiores serão as possibilidades de atingir-se os objetivos visados. Assim, é mais provável que o instrumento seja mais eficaz quando aplicado ao parcelamento, do que nos casos de edificação compulsória. Aqui, os investimentos exigidos serão necessariamente de elevada monta e o proprietário, ainda que se disponha a realizá-la, somente fará se as possibilidades de ganho forem vantajosas, quando comparadas a quaisquer outras oportunidades de investimentos disponíveis no mercado.

Sobre a aplicabilidade e operacionalidade da lei, preponderam, portanto, as regras maiores que orientam o dinamismo do processo econômico geral e, em particular, aquelas que orientam o funcionamento do mercado imobiliário. Este, como se sabe, tem na especulação fundiária um dos seus elos mais resistentes." (5)

Assim, parece certo concluir que a maior eficácia do instrumento fica limitada pela orientação que possa ser dada

aos demais fatores intervenientes no processo de produção imobiliária. Vale ressaltar, que outros instrumentos, principalmente os de natureza fiscal, como o IPTU progressivo e a Contribuição de Melhoria, poderiam ser de maior eficácia para indução à ampliação da oferta de terrenos no mercado. Porém, conforme definido na Constituição Federal, o IPTU progressivo deve ser utilizado sucessivamente ao Parcelamento ou Edificação Compulsórios, ou seja, caso o proprietário não cumpra a obrigatoriedade do parcelamento ou da edificação, aí então, seu imóvel ficará sujeito a cobrança de IPTU progressivo.

"Regra geral, por não sujeitar à sua esfera de influência outros fatores prevaletentes na orientação do mercado, a aplicabilidade e eficácia do instrumento sujeitar-se-á àquelas situações em que o conjunto de variáveis envolvidas estiver apontando perspectivas convergentes à do interesse do município. Nesta circunstância, o uso do instrumento certamente contribuirá para desenterrar a retenção da terra." (6)

## 7.9 Usucapião Especial Urbano

A usucapião especial urbano, similar a usucapião rural, é um importante instrumento, pois permite a todo cidadão que mantiver a posse de terreno em área urbana, e que não seja proprietário de qualquer outro imóvel rural ou urbano, requerer através de sentença judicial, seu registro em Cartório de Imóveis.

A usucapião transforma a posse em propriedade, sem ônus para o poder público, pois não há necessidade deste adquirir a terra e nem da intermediação do executivo ou

legislativo, tornando o acesso à terra urbana um processo não mercantilizado e de alta justiça social.

A Constituição Federal, no Art. 183, assim define a aplicação da usucapião especial urbana, "aquele que possuir como sua, área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural."

No caso de favelas, cortiços e outros tipos de habitação sub-normal, a usucapião poderá ser requerida de forma coletiva, sendo que na sentença o juiz atribuirá igual fração ideal de terreno à cada posseiro, independentemente da dimensão da porção de terreno que cada um ocupe, salvo na hipótese de acordo escrito entre os condôminos, homologado pelo município, que estabeleça frações ideais diferenciadas.

A importância desse instrumento reside no fato de que poderão ser regularizadas situações de fato, ou seja, permite a regularização fundiária de situações de posse, existentes a muito tempo. Com a aplicação da usucapião o posseiro passa a ser proprietário do imóvel, legalizando desta maneira sua situação perante toda sociedade.

A aplicação da usucapião poderá vir a estimular a utilização dos imóveis urbanos ociosos, pelos seus proprietários, com o conseqüente benefício social e, possivelmente, com maior oferta de terras no mercado imobiliário.

Recomenda-se como medida preliminar à aplicação da usucapião, o reconhecimento pelo poder público da situação de

posse, de forma à caracterizar a área, o período de posse ou ocupação e seu titular. Isto poderá ocorrer mediante cadastramento da situação possessória, emissão de título de posse ou através da cobrança simbólica de tarifas ou tributos que identifiquem o posseiro e o imóvel.

#### 7.10 Solo Criado

Em termos correntes, do ponto de vista técnico, toda vez que uma construção proporcionar área utilizável maior do que a área do terreno, haverá criação de solo. Do ponto de vista prático, toda área que exceder uma certa proporção do terreno é considerada como "solo criado".

Do conceito de solo criado, derivam dois instrumentos, a saber:

- **Coefficiente de Aproveitamento Único** - é a fixação de um mesmo e igual coeficiente para todos os terrenos de um município. Em consequência, o direito de construir estaria limitado a uma determinada quantia proporcional à área do terreno; e
- **Transferência do Direito de Construir** - pela adoção do Coeficiente de Aproveitamento Único, a construção que o excedesse só seria possível, mediante a transferência do direito de construir de uma área para outra.

A maior novidade advinda da introdução do Solo Criado está relacionada à separação do Direito de Construir do Direito de Propriedade. A utilização do Direito de Construir até o limite do Coeficiente de Aproveitamento Único legal



deverá reduzir o gradiente de preços dos terrenos, particularmente daqueles que hoje têm Coeficientes de Aproveitamento maiores. O Direito de Construir acima do limite passa à coletividade, representada pelo poder público, que poderá concedê-lo desde que haja o pagamento, em dinheiro ou em terrenos localizados em áreas de interesse social, pelo proprietário.

O Solo Criado é apresentado em duas formas:

- através da instituição do Coeficiente de Aproveitamento Único e da venda do diferencial entre este e o índice utilizado, até um valor máximo estabelecido para a zona; e
- através da criação dos chamados "estoques de áreas edificáveis", definidos por zonas (zonas adensáveis), e que podem ser vendidos pelo poder público, não vinculando ao terreno o potencial construtivo que ultrapasse o índice único.

A idéia de Solo Criado parte de uma avaliação sobre a necessidade de um instrumento, que associado ao Zoneamento, viesse a estabelecer um equilíbrio na ocupação do solo urbano. Os princípios gerais que norteiam a idéia de utilização do Solo Criado são: a preservação de edifícios de interesse histórico e cultural; o descongestionamento de determinadas áreas urbanas; o expurgo nos preços fundiários de seu componente relativo à densificação; a busca de um maior equilíbrio entre as áreas ocupadas e áreas públicas; e a equidade social.

No que diz respeito ao preço do Solo Criado, sua determinação poderá se dar das seguintes formas:

- com base na Planta Genérica de Valores, incorporando fatores de correção monetária;
- com base em laudos de avaliação que determinem o preço de mercado da terra na região; ou
- através de leilão de Solo Criado, num determinado perímetro, onde for necessário estimular a ocupação mais intensiva e imediata.

Pode-se então dizer, que os principais objetivos do Solo Criado são:

- atenuar a valorização dos terrenos em função das possibilidades legais de construir;
- possibilitar ao poder público arbitrar sobre a conveniência de maior ou menor adensamento, do que o permitido pelo Coeficiente de Aproveitamento Único, através da Transferência do Direito de Construir de uma área para outra;
- manter o equilíbrio entre áreas de uso público e privado, sem onerar o poder público; e
- preservar terrenos ou edificações de interesse histórico e cultural.

### 7.11 Direito de Preempção (\*)

O Direito de Preempção é, por definição, um instrumento que impõe ao proprietário imobiliário a obrigação de, ao alienar seu imóvel, oferecê-lo ao poder público, tendo este a preferência de compra.

O Direito de Preempção depende, para sua efetivação, de duas condições prévias: que a municipalidade possua um plano de uso do solo e que o legislativo aprove lei específica, que delimitará as áreas preemptas e o período de duração que estas estarão sujeitas à preempção. Cabe salientar, que todo plano de uso do solo deve refletir, de formas variadas, a realidade do espaço urbano. Assim, deve refletir também a própria estrutura de preços imobiliários, de tal forma a facilitar a operacionalidade do instrumento em discussão. Uma forma de atingir tal objetivo é associar cada área especial com as finalidades de uso da preempção. Seria conveniente que o plano incluísse um detalhamento ao nível de uso e ocupação do solo, possibilitando uma melhor adequação entre cada finalidade e a área física onde o Direito de Preempção poderá atuar. Ao fixar os usos e coeficientes de aproveitamento em cada área, a municipalidade está influenciando nos preços dos terrenos, e esta influência pode ser a de restringir ou a de ampliar os patamares de renda, dependendo da forma como o instrumento é utilizado.

Através da aplicação deste instrumento, as prefeituras poderiam dinamizar potencialmente sua capacidade de

---

(\*) Este instrumento, tem sido citado como fundamental nos diversos projetos de lei de Desenvolvimento Urbano, que tramitam no Congresso Nacional. A figura da Preempção aparece no Código Civil Brasileiro de 1917 (artigo 1149 ao 1157).

intervenção no mercado imobiliário, para atender a objetivos de interesse social, através de :

- obtenção de terrenos para a execução de programas habitacionais, criação de áreas de lazer, implantação de equipamentos urbanos e comunitários, etc;
- controle da especulação imobiliária, através da não inclusão da valorização decorrente de investimentos públicos na avaliação dos imóveis sujeitos à preempção; e
- orientação do direcionamento da expansão urbana.

Se um dos objetivos do Direito de Preempção é "socializar uma parcela da valorização fundiária num período de tempo, convém restringir os coeficientes de um determinado uso nas áreas preemptas, ao mesmo tempo em que fora das mesmas sejam resguardadas condições preferenciais de concorrência àquele uso. Em outros termos, os instrumentos de uso e ocupação do solo devem tornar as áreas preemptas menos atrativas que áreas concorrentes não preemptas, de forma a restringir os seus valores médios. Neste aspecto é pertinente salientar que o que se propõe não é a fixação de usos e coeficientes irrealis, mas sim mais inibidores de preço do que aqueles fixados fora das áreas preemptas. Esta concepção do plano de uso do solo poderá facilitar a viabilidade da instituição do Direito de Preempção." (7)

Segundo trabalho realizado pela FUPAM (8), um aspecto bastante importante a ser tratado refere-se à abrangência física das áreas preemptas, que deverá respeitar dois critérios básicos.

Primeiro, as áreas podem abarcar todo um submercado ou somente parte dele. Isto vai depender da finalidade invocada e da área especial onde o mesmo será aplicado. Por exemplo, nos casos das áreas definidas, no plano de uso do solo ou no Plano Diretor, como área de urbanização preferencial, pressupõe-se que os submercados são relativamente extensos, incluindo muitas vezes grandes áreas vazias. Nestes casos, torna-se mais interessante selecionar as áreas onde as glebas ociosas são mais frequentes e onde a expectativa de valorização é maior. Nas áreas definidas como de urbanização restrita, a preempção deverá abranger especificamente as áreas que justifiquem uma intervenção (mananciais, áreas verdes, patrimônio histórico, etc.), ou seja, neste caso a totalidade do submercado pode vir a ser declarada preempta.

O efeito da preempção será, então, o de reduzir os patamares de valor, sem entrar necessariamente em concorrência com outros submercados. Esta mesma análise se aplica às áreas definidas como de renovação urbana.

No caso das áreas de regularização fundiária, todo o submercado deve ser incluído na área preempta, devido às finalidades que o instrumento deverá desempenhar aí. Nestes casos, pode-se argumentar que mesmo o entorno dos assentamentos irregulares deverão ser declarados preemptos, à medida em que o rápido crescimento destas áreas merece o devido planejamento à médio e longo prazos.

Um segundo aspecto a ser observado no tocante à abrangência física das áreas de preempção, refere-se ao tamanho da área dentro de um submercado, pois o impacto do instrumento depende fundamentalmente da extensão da área preempta. "Não existem parâmetros empíricos que permitam afirmar, para as condições de cada submercado, o montante de áreas ou imóveis em

geral que, uma vez sujeitos à preempção, possam afetar o comportamento de preços como um todo. Supõe-se que quanto maior a extensão, maior o impacto provável. Assim sendo, a delimitação das áreas deve, preferencialmente, abranger todo um submercado." (9)

No que diz respeito ao prazo de validade da preempção em cada área, inúmeras são as sugestões de critérios a serem adotados. Este prazo porém, deve ser definido em função da finalidade que a municipalidade pretenda alcançar.

#### CITAÇÕES BIBLIOGRÁFICAS

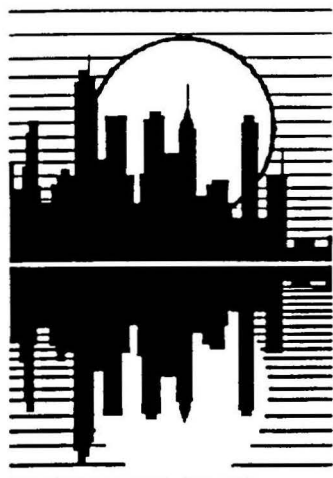
- (1) BRASILEIRO, A.M. Política Urbana - Quem Decide? In: PESSOA, A., (org.) Direito do Urbanismo: uma visão sócio-jurídica. Rio de Janeiro, Livros Técnicos e Científicos/IBAM, 1981
- (2) SERRA, G.G. Influência da legislação urbanística sobre o preço da terra em São Paulo. São Paulo, FAUUSP, 1991. Trab. apres. no Seminário Metrópoles Latino-Americanas, São Paulo, 1991.
- (3) NOGUEIRA, A.P.F. Desapropriação e urbanismo. São Paulo, Ed. dos Tribunais, 1981.
- (4) FUNDAÇÃO PARA PESQUISAS AMBIENTAIS (FUPAM). Análise do parcelamento, da edificação e da utilização compulsórios. São Paulo, FUPAM/FAUUSP, 1983.
- (5) FUNDAÇÃO PARA PESQUISAS AMBIENTAIS (FUPAM). *idem*.

(6) FUNDAÇÃO PARA PESQUISAS AMBIENTAIS (FUPAM). *ibidem*.

(7) FUNDAÇÃO PARA PESQUISAS AMBIENTAIS (FUPAM). *Direito de preempção: análise de suas implicações jurídicas, econômicas, urbanísticas e sociais no Brasil*. São Paulo, FAUUSP/FUPAM, 1983.

(8) FUNDAÇÃO PARA PESQUISAS AMBIENTAIS (FUPAM). *idem*.

(9) FUNDAÇÃO PARA PESQUISAS AMBIENTAIS (FUPAM). *ibidem*.



8. EXEMPLOS DE APLICAÇÃO DOS  
INSTRUMENTOS DE POLÍTICA  
FUNDIÁRIA URBANA



O objetivo central deste capítulo é o de exemplificar possíveis formas de aplicação dos instrumentos apresentados anteriormente.

A grande maioria dos problemas urbanos, somente terá um encaminhamento eficaz para sua resolução, a partir do momento em que sejam tratados por um grupo de instrumentos que, articuladamente façam parte de uma política urbana.

Freqüentemente o que se tem observado é a apologia a um instrumento como se este, por si só, pudesse resolver todos os problemas urbanos. Acontece porém que, quando muito, os resultados obtidos são o encaminhamento de algumas questões de ordem urbanística ou fiscal.

São analisadas, a seguir, algumas possibilidades de aplicação de instrumentos de política fundiária, por grandes blocos de questões urbanas, quais sejam: o comportamento especulativo (retenção de terrenos e/ou glebas ociosas) e correspondentes formas de combate; o acesso da população de baixa renda à terra urbana, o que implica na necessidade de produção de lotes por parte do poder público; a regularização de favelas; e o processo de regularização de loteamentos.

Note-se que, como visto, são tratadas apenas algumas questões urbanas, dentre a variedade de problemas existentes na grande maioria dos municípios. Deve-se observar que, no âmbito do presente estudo e com o objetivo específico de exemplificar as possíveis formas de utilização e articulação dos instrumentos de política fundiária existentes, as questões acima relacionadas foram escolhidas pelo fato de serem as mais evidentes e emergentes.

## 8.1 Desestímulo à Comportamentos Especulativos

A especulação fundiária com terrenos urbanos, mantidos sem uso útil, é hoje uma prática comum, tanto nas grandes metrópoles como nas cidades pequenas e de médio porte. Essa prática, difundida em todo país há várias décadas, fez com que nossas cidades apresentassem grandes quantidades de glebas e lotes vagos, em áreas já equipadas, à espera de maior valorização. Assim, o crescimento das cidades tem se dado de uma maneira aparentemente caótica. Aparente pois, a organização do espaço não é aleatória ou espontânea, ao contrário, o espaço urbano se reproduz através de elementos articulados entre si segundo uma lógica. Em nossa sociedade, que se desenvolve sob a economia capitalista, essa lógica é baseada na lei que rege a produção, apropriação e consumo do espaço urbano, ou seja, o mecanismo de mercado, no caso, o mercado imobiliário.

O aumento do custo da terra, nas áreas já urbanizadas, aliado à crescente demanda por habitação, fez com que, principalmente, a população de menor renda ocupasse nas últimas décadas as áreas periféricas, em fase de urbanização. Porém, foi com esse tipo de ocupação que ocorreu uma das principais formas de especulação imobiliária. Com a expansão da cidade para as áreas periféricas (antigas áreas rurais), inúmeras glebas, entre os centros urbanizados e as novas áreas ocupadas, são deixadas vazias. Na medida em que o anel periférico vai sendo ocupado, o poder público se vê na obrigação de implantar obras de infra-estrutura e serviços urbanos nestas áreas. Nesse processo, as glebas e lotes vazios, deixados 'para trás', tem um significativo aumento de valor.

Esse acréscimo de valor se dá, evidentemente, às expensas da sociedade como um todo, seja no alongamento excessivo e desnecessário das redes de infra-estrutura básica,

seja na irracionalidade da ocupação que dita, por exemplo, o desenvolvimento de cidades-dormitório a dezenas de quilômetros dos pólos de emprego, obrigando seus moradores a deslocamentos cada vez maiores. A existência de glebas e lotes vazios faz com que a extensão da área urbana seja desproporcionalmente grande face à população que abriga, aumentando não só os investimentos com implantação de serviços públicos, mas também os custos de operação e manutenção das cidades.

Outras formas de especulação imobiliária podem ser citadas:

- a retenção para reserva de valor, de lotes e glebas em áreas já urbanizadas. Esta retenção de terrenos faz com que a infra-estrutura existente na cidade seja subutilizada; e
- a "especulação por adensamento", que nada mais é do que a pressão, por parte dos empreendedores imobiliários, em construir intensa e verticalmente, nas áreas urbanas já equipadas. Muitas vezes este tipo de ocupação acaba por esgotar a capacidade da infra-estrutura existente, obrigando o poder público a novos investimentos. É o que se pode chamar de sobre-uso do terreno, o qual vai permitir ao proprietário/empreendedor ganhos adicionais, às custas de investimentos com recursos públicos.

As distorções que vêm se acumulando, há várias décadas, no mercado imobiliário brasileiro, estão exigindo hoje, por parte do poder público, um controle efetivo da especulação imobiliária, a fim de que se possa iniciar um processo de melhoria nas condições de vida da população urbana. A solução de um grande número de problemas urbanos, passa a depender basicamente da solução às questões postas, para as cidades, pela especulação imobiliária. Para tanto é preciso

mobilizar os instrumentos disponíveis.

As prefeituras dispõem hoje de uma série de instrumentos técnicos que se utilizados em todas suas potencialidades e de forma a se complementarem, podem desestimular a aquisição ou retenção de terras para fins especulativos.

No caso de glebas ociosas em áreas periféricas, desprovidas de equipamentos urbanos ou com equipamentos insuficientes, sua retenção pode ser desencorajada através da adequada aplicação do Parcelamento ou Edificação Compulsórios, conjugado ao Imposto Predial e Territorial Urbano progressivo no tempo e à Desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública, conforme previsto na Constituição Federal. É também recomendável que o município defina, através da delimitação precisa da zona de expansão urbana, a área necessária para o crescimento racional da cidade, estabelecendo desta forma as áreas permitidas para futuros parcelamentos.

Estes mesmos instrumentos podem ser igualmente utilizados em glebas e lotes vazios situados nas áreas já urbanizadas. Nestes casos, sugere-se ainda a cobrança de **taxas mínimas ou de disponibilidade**, referentes às redes de infraestrutura já implantadas.

No caso de valorização decorrente de obras públicas localizadas, tais como, o prolongamento de uma via principal ou a instalação de uma linha de metrô ou tróleibus, pode-se recorrer à Desapropriação de áreas excedentes àquelas necessárias à implantação do projeto, com posterior alienação, e, à Contribuição de Melhoria, como formas de recuperar parte dos investimentos realizados e impedir a apropriação de uma valorização excessiva decorrente de investimentos públicos

concentrados.

Nos casos de sobre-uso do terreno em áreas urbanas equipadas, é possível controlar a especulação através do Zoneamento, ou seja, através da determinação de coeficientes máximos de aproveitamento dos lotes. Assim, pode-se, por exemplo, reduzir o coeficiente de aproveitamento nas áreas em que interessa controlar o adensamento ou definir um coeficiente de aproveitamento único para toda cidade e então permitir um adensamento maior em determinadas áreas, através da negociação direta entre o poder público e o proprietário. Este tipo de negociação já vem ocorrendo em algumas prefeituras, através das chamadas Operações Interligadas, onde o proprietário negocia o direito de construir além do coeficiente de aproveitamento definido em lei, trocando-o pela construção de moradias destinadas à população de baixa renda.

## 8.2 Produção de Lotes Urbanizados pelo Poder Público (\*)

As chamadas habitações subnormais constituem um fiel retrato da busca de soluções alternativas, decorrentes da reduzida capacidade aquisitiva da população de baixa renda. A proliferação de favelas, de cortiços, o crescente número de invasões e a precariedade observada nas casas auto-construídas apontam à necessidade de definição de uma política habitacional que beneficie as camadas mais carentes da população.

---

(\*) Cabe ressaltar, que a produção de lotes urbanizados pelo poder público tem maior eficácia, no encaminhamento da questão habitacional, para as cidades de pequeno e médio porte, dado principalmente à disponibilidade de terras. Esse encaminhamento pode inclusive, ser um fator de fixação da população local, evitando o aumento das migrações para os grandes centros urbanos.

As reivindicações dessa parcela da população estão centradas fundamentalmente nas possibilidades de acesso à terra. Desta forma, faz-se necessário que o poder público não só organize programas de regularização fundiária das situações de fato (favelas e invasões), que implicam na utilização da Desafetação de áreas, quando estas forem públicas, para posterior Desapropriação ou simplesmente da Desapropriação, quando se tratar de áreas particulares, mas também tome a frente do processo, ampliando a oferta de lotes urbanizados.

A produção de lotes urbanizados atende aquela parcela da população de baixa renda que, via de regra, auto-constrói sua moradia em terrenos desprovidos de infra-estrutura básica, geralmente nas periferias e em loteamentos ilegais (clandestinos e irregulares), onde o preço da terra é mais baixo.

Em suma, o fato da auto-construção constituir-se em uma das alternativas habitacionais de uma parcela da população, leva à constatação da necessidade da interferência do poder municipal em termos de prover e urbanizar terrenos disponíveis para a auto-construção, bem como oferecer uma efetiva assistência técnica à esta população. A atuação do poder público, neste sentido, pode inclusive minimizar a ocorrência de loteamentos ilegais, os quais além de onerar os cofres públicos, pela necessidade de implantação de obras de infra-estrutura e serviços, prejudicam os compradores oferecendo imóveis sem titulação regular.

Muito se tem falado sobre a formação de um estoque regulador de terras urbanas -Banco de Terras- através do qual, com glebas ou terrenos estocados, o poder público poderia exercer uma certa influência no mercado de terras. A função básica de um estoque regulador seria a de, através da maior

oferta de terrenos e, da execução de programas habitacionais, impedir lucros excessivos decorrentes da pouca oferta de terrenos no mercado.

Cabe ressaltar porém, que a existência de um estoque regulador pressupõe que, pelo menos, os custos de implantação de um loteamento possam ser cobertos pelo adquirente, mesmo que financiado. Sabe-se porém, que a população de baixa renda, em especial aquela que ganha até três salários mínimos (conforme proposto no Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados - PROFILUR-, na década de 70) não têm condições de arcar sequer com os custos de produção de um lote urbanizado. A redução na oferta dos "loteamentos populares" particulares, e o crescimento do número de favelas e invasões são indicadores nesse sentido.

A partir desta constatação, pode-se concluir que é questionável a eficácia de um estoque regulador para controlar preços de lotes destinados à população mais carente.

Mesmo que se implante um estoque regulador, é necessária a atuação direta do poder público na produção de lotes. Além disso é importante sua interferência nos elementos que compõem o custo final do lote urbanizado, ou seja, no preço das glebas, no custo da elaboração, aprovação e registro de projetos de parcelamento, e no custo de implantação do loteamento.

Com relação ao preço das glebas, é fato que o alto valor que estas alcançam no mercado acaba por encarecer o preço final do lote. É necessário pois, que se consiga, através da aplicação de mecanismos disciplinadores (Parcelamento ou Edificações Compulsórias, IPTU progressivo e Desapropriação), garantir a oferta de glebas a preços mais acessíveis, para

posterior urbanização, quer esta seja executada pelo poder público ou por particulares.

É importante também que se consiga interferir na sistemática de aprovação e registro de um parcelamento, que atualmente constitui um verdadeiro emaranhado burocrático. Os órgãos envolvidos são mais de uma dezena, cada um com regras próprias, algumas vezes inclusive, antagônicas entre si, o que dificulta e aumenta os custos do empreendimento.

Cabe, então, ao poder público fornecer diretrizes bem elaboradas, e agilizar o processo de aprovação, dispendendo maiores esforços na fiscalização da implantação do parcelamento.

Os critérios técnicos e normas de urbanização inadequados e antieconômicos agravam ainda mais o quadro de composição dos custos de produção de lotes urbanizados. As exigências de largura de ruas e tamanho de lotes são exemplos. Neste sentido, a revisão das normas urbanísticas, adequando-as às realidades físicas e econômicas locais e, a elaboração de Lei de Parcelamento de Interesse Social, é tarefa das mais imediatas para que se possa efetivamente produzir lotes populares.

Finalizando, cabe salientar, que na atual estrutura de distribuição de renda é praticamente inevitável um certo subsídio governamental para que se possa viabilizar a aquisição de lotes urbanizados pela população mais carente. Conforme apontado anteriormente, cabe às municipalidades uma parcela significativa da responsabilidade de interferir nos custos da produção de lotes, que é a forma de minimizar a necessidade de subsídios e permitir o acesso da população de baixa renda à terra urbana.



### 8.3 Regularização de Favelas

A ausência de uma política habitacional que atenda à população de mais baixa renda e o rápido crescimento urbano fizeram com que o número de favelas e outros tipos de habitações sub-normais se multiplicassem assustadoramente. Somente na cidade de São Paulo, por exemplo, segundo levantamento realizado pela PMSP, observa-se que de 1973 a 1987, enquanto a população total cresceu 59,89%, a população favelada cresceu 1.039,86%. Cerca de 7,76% da população paulistana mora em 1.594 favelas (Censo Municipal de 1987 - FSP 05/05/88).

Analisando a atuação do poder público, verifica-se que durante muitos anos, a política com relação às favelas visava a remoção e destinação da área para outros usos. Mais recentemente, observa-se uma tendência à urbanização e consolidação desses núcleos habitacionais.

A decisão de dotar de equipamentos e serviços urbanos esses núcleos, que se formaram a revelia das normas legais, responde, na maioria dos casos, por um lado, às pressões exercidas pelos próprios moradores, e por outro, à constatação, por parte do poder público, da impossibilidade de remoção a curto e médio prazos.

É importante salientar, que qualquer projeto voltado para a recuperação de habitações sub-normais, em especial no caso dos núcleos favelados, deve garantir que, paralelamente à implantação de obras de melhoramento, seja feita uma análise abrangente do problema fundiário da área, do ponto de vista do interesse geral da população urbana e, particularmente, dos moradores dos locais afetados. Essa análise teria como objetivo avaliar a possibilidade da deflagração de um processo para a

solução jurídica do problema fundiário da área em questão.

O primeiro passo para a regularização jurídica da questão fundiária refere-se à regularização da gleba ou terreno onde está localizado o núcleo. Existem três possibilidades de solução:

1- no caso do aglomerado estar localizado em área de domínio público, a solução é relativamente fácil, já que o poder público poderá transferir às populações ali instaladas - obedecidas as prescrições legais - o domínio pleno ou outro direito real limitado.

As áreas pertencentes ao poder público classificadas como bens de uso especial e de uso comum do povo, devem passar pelo processo de Desafetação para posteriormente serem transferidas às populações dos aglomerados. As áreas consideradas como bens dominiais prescindem de desafetação;

2) caso o aglomerado ocupe área de propriedade particular é preciso que o poder público adquira o direito de propriedade sobre o imóvel, através da Desapropriação, para depois transferi-lo, de maneira plena ou limitada, à população que ocupa a área; e

3) caso o aglomerado ocupe área cujo domínio não é conhecido - terra devoluta urbana - a solução pode ser alcançada através do seguinte procedimento:

- não tendo havido reação à ocupação da área ou tendo sido a reação inoperante, a prefeitura deve apurar junto ao Registro de Imóveis se existe qualquer tipo de registro que abranja a área;

- não havendo registro, ou sendo o registro controvertido, deve-se verificar se a área pertence ao município ou a qualquer outra instância de poder;
- segue-se o processo de deslinde da situação fundiária ou discriminatória, cujo objetivo é dar ao ocupante a legitimação da posse e o título de domínio; e
- formalizada a licença de ocupação, deve-se averbá-la no Registro Imobiliário.

O segundo passo, diz respeito a análise da legalização individual das áreas ocupadas, que abrange as seguintes etapas:

- declaração da área como de interesse especial para localização do aglomerado sub-habitacional;
- levantamento das áreas comuns, identificação e cadastramento dos lotes; e
- registro da área e de cada unidade, pelo sistema da Lei de Registros Públicos em vigor.

Como já mencionado anteriormente, é importante que a população desses núcleos receba direitos amplos e sólidos sobre o terreno que ocupa. Os títulos e direitos que podem ser conferidos às populações dos aglomerados, segundo trabalho realizado pela Fundação Prefeito Faria Lima - CEPAM (1), são os que se seguem:

- **Legitimação de Posse:**

Das modalidades de transferência do domínio da terra ao respectivo ocupante, em se tratando de terra devoluta ou área pública, cumpre assinalar, em primeiro lugar, por sua importância, a legitimação de posse.

Esta espécie, embora já prevista em legislação bastante antiga, só recentemente, veio a ser lembrada como uma solução ao problema fundiário dos aglomerados sub-habitacionais. Analisando o instituto, o professor Heli Lopes Meireles, diz o seguinte: "Legitimação de posse é forma excepcional de transferência de domínio da terra devoluta ou de área pública sem utilização, ocupada por longo tempo por particular que nela se instalou, cultivando-a ou levantando edificação para seu uso. A legitimação da posse há que ser feita na forma da legislação pertinente, sendo que para as terras da União, o Estatuto da Terra (Lei 4.504, de 30.11.64) já disciplina seu procedimento e expedição do título, para o devido registro imobiliário (artigos 11, 97 a 102). Quanto às terras estaduais e municipais, são igualmente passíveis de legitimação de posse como meio de transferência do domínio público para o particular ocupante, na forma processual da legislação federal (Lei nº 6.383/76)." (2)

Expedido o título de legitimação de posse o seu destinatário ou sucessor, deverá levá-lo a registro, onde prevalecerão as metragens e a descrição do imóvel constante do título de legitimação de posse, pois a finalidade deste ato é a regularização dominial da propriedade pública e de terras devolutas.

Observe-se, finalmente, que não há nesses casos usucapião do bem público como direito do posseiro, mas nada impede que o poder público reconheça, nas condições de sua legislação, a conveniência de legitimar determinadas posses,

convertendo-as com o preceito constitucional da função social da propriedade, resolvendo as tão frequentes tensões resultantes da indefinição do domínio particular em terras devolutas e áreas públicas não utilizadas pela Administração.

#### - Concessão de Uso:

Trata-se do direito real, introduzido no direito brasileiro pelo Decreto Lei 271/67, a saber:

Artigo 7 - É instituída a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares, remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel para fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, ou outra utilização de interesse social.

paragr. 1- A concessão de uso poderá ser contratada por instrumento público ou particular, ou por simples termo administrativo, e será inscrita e cancelada em livro especial.

paragr. 2- Desde a inscrição da concessão de uso, o concessionário fruirá plenamente do terreno para os fins estabelecidos no contrato e responderá por todos os encargos civis, administrativos e tributários que venham a incidir sobre o imóvel e suas rendas.

paragr. 3- Resolve-se a concessão antes de seu termo, desde que o concessionário dê ao imóvel destinação diversa da estabelecida no contrato ou termo, ou descumpra a cláusula resolutória do ajuste, perdendo, neste caso, as benfeitorias de qualquer

natureza.

paragr. 4- A concessão de uso, salvo disposição contratual em contrário, transfere-se por ato inter vivos, ou por sucessão legítima ou testamentária, como os demais direitos reais sobre coisas alheias, registrando-se a transferência.

Lembra J. A. Maia de Vasconcelos que "a concessão de uso, direito real na coisa alheia, é na prática, o revigoração do antigo direito de superfície excluído de nossa legislação pela Lei Hipotecária de 1864, que deixou de enumerá-la entre os direitos reais.

Ao se constituir a concessão de uso, opera-se a cisão do domínio: o solo continua pertencendo ao proprietário que concede o uso e o título deste direito, o concessionário, é dono da construção sobre ele levantada. Constituída a concessão de uso, anula-se o princípio da acessão imobiliária, surgindo um direito autônomo destacado do direito do proprietário do solo." (3)

Uma das principais características da concessão de uso é ser direito real resolúvel, isto é, que se extingue se o concessionário der ao imóvel destinação diversa daquela prevista no contrato ou se esse descumprir outra cláusula resolutória do ajuste. Essa característica é uma das maiores vantagens da concessão de uso, por permitir ao concedente grande controle da destinação a ser dada ao imóvel.

A concessão de uso, tal como o direito de propriedade, pode ser transferida por ato inter vivos ou em virtude de sucessão "causa mortis". Sendo alienável, o direito

pode igualmente ser onerado.

Com tais características, a concessão de uso pode constituir-se em instrumento utilíssimo para programas de regularização de favelas, pois alia as características do direito real e a transmissibilidade dos direitos patrimoniais, comuns ao interesse do poder público em não se desfazer da propriedade do solo e em manter fiscalização eficaz quanto à observância das finalidades do programa.

- **Compra e Venda** (por preço simbólico ou módico e com restrições quanto ao uso do imóvel):

Adquirindo o domínio pleno do terreno, o favelado será titular do mais amplo direito real, podendo comportar-se como proprietário, com plenos poderes para usar, fruir e dispor do bem.

Esses poderes ficam limitados apenas aos regulamentos administrativos e às restrições que forem fixadas no título aquisitivo, especialmente àquelas relativas à utilização do imóvel.

- **Compromisso de Compra e Venda** (por preço módico e com restrições quanto ao uso do imóvel):

Caso se delibere receber o preço em prestações, parece ser esse um dos contratos bastante recomendáveis, pois permite rescisões mais fáceis do que no caso de compra e venda ou doação.

Além disso, os direitos do comprador são bastante extensos, e o contrato é muito difundido entre a população, podendo ser aceito sem dificuldades.

- **Doação** (com restrições quanto ao uso do imóvel):

As observações acima apresentadas valem igualmente para o caso de se adotar o contrato de doação, que também é título para transferência de domínio, sem prejuízo de serem mantidas as restrições quanto à destinação do imóvel.

- **Locação Com ou Sem Opção de Compra:**

Esse contrato, em nosso sistema legal, só pode gerar direitos pessoais, e sua aplicação no campo da transmissão de bens é sempre muito precária.

Somente deverá ser utilizado quando for impossível ou inconveniente a adoção de um dos outros contratos já referidos.

Assim, por exemplo, nos casos em que a desapropriação tarda, bem como nos casos de cortiços ou casas de cômodos, nos quais, numa fase preliminar, pode não convir a transferência de propriedade.

- **Condomínio:**

Uma das formas que tem sido lembrada, é o condomínio ou co-propriedade, que vem a ser a propriedade comum. A colocação dessa solução implicaria em adotar também um dos contratos hábeis à transmissão da propriedade, já examinado anteriormente.

O condomínio pode ser instituído segundo as normas da Lei 4591/64 (condomínio moderno ou em edificações), e segundo as normas do Código Civil (condomínio tradicional).



Em qualquer de suas formas, a instituição do condomínio é francamente desaconselhável como norma geral para a tentativa de solução do problema fundiário de favela.

Entretanto, em casos excepcionais de favelas pequenas, consolidadas e de vida comunitária razoavelmente desenvolvida, ou mesmo em partes setoriais de favelas comuns, é admissível a adoção de sistema regrado pelos princípios do condomínio.

Cabe destacar que, caso implementada uma decisão de urbanização e regularização, o passo seguinte será a inserção dos imóveis no cadastro físico e fiscal (mesmo que gozem de isenções ou reduções de tributos) promovendo desta forma a regularização administrativa.

#### **8.4 Regularização de Loteamentos**

A carência de recursos municipais e as dificuldades para o equacionamento e solução dos aspectos jurídicos e institucionais ligados à responsabilidade pela execução das obras explicam, em boa parte, o impasse em que hoje se encontram muitos município quanto ao encaminhamento mais conveniente a ser dado para a questão de regularização de loteamentos. Devido à complexidade da questão, procura-se a seguir, colocar em evidência algumas medidas ao alcance das prefeituras, no sentido de subsidiar um programa de regularização.

Um loteamento ilegal é clandestino quando executado sem a aprovação do poder público municipal, muitas vezes em áreas que não pertencem à empresa loteadora e sem conhecimento dos legítimos proprietários. Pode também acontecer que o

loteamento não chegue a ser implantado efetivamente, embora tenha ocorrido a venda de lotes.

Um loteamento ilegal é irregular quando apesar de aprovado pela prefeitura, encontra-se em qualquer uma das seguintes situações:

a. Com relação à implantação, independentemente do loteamento ter sido registrado no cartório imobiliário, o loteador:

- executa-o total ou parcialmente em desacordo com o prazo fixado no cronograma;
- executa-o em desacordo com a legislação vigente;
- executa-o em desacordo com o ato de aprovação; e
- executa-o em desacordo com o ato de aprovação e a legislação vigente.

b. Com relação ao registro em cartório imobiliário, o loteador, após a aprovação e execução regular, não registra o loteamento.

Os loteamentos clandestinos ou irregulares recebem o mesmo tratamento perante a lei, para fins de regularização.

Associado à situação de ilegalidade dos loteamentos, observa-se, frequentemente, a ocorrência de áreas degradadas, caracterizadas por problemas de erosão generalizada nos lotes e sistema viário, escorregamentos de terra e enchentes. A qualidade de vida nessas áreas é, muitas vezes, inaceitável, inclusive com riscos para a população residente.

Assim sendo, é de extrema importância que a regularização de loteamentos não se dê apenas nos seus aspectos cartorários (regularização da documentação) mas também, e principalmente, no que diz respeito à implantação de obras. Cabe, então, ao poder público municipal promover as medidas necessárias para garantir a execução das obras de infraestrutura, as quais o loteador estava obrigado, por lei ou por termo de compromisso assinado quando da aprovação do projeto pelo município.

O primeiro passo no sentido de viabilizar técnica e economicamente um programa de regularização é o levantamento, pela prefeitura, dos loteamentos ilegais (clandestinos ou irregulares) e da situação de cada um, face ao processo de regularização. Este levantamento tem por finalidade identificar os loteamentos a serem atendidos prioritariamente, levando-se em conta: a dificuldade de regularização, o grau de degradação, os custos envolvidos na recuperação e o número de habitações que serão atendidas pelas obras.

O programa de regularização deverá, então, englobar medidas técnicas e jurídico-administrativas. Estas últimas visam garantir a implantação das obras de responsabilidade do loteador ou o ressarcimento das despesas, caso o município venha a executá-las, conforme previsto na Lei Federal de Parcelamento (6766/79).

**- Medidas Técnicas:**

Do ponto de vista técnico e independentemente do responsável pela execução das obras, é desejável que a prefeitura elabore um plano de recuperação, com as obras e medidas a serem implantadas a médio prazo, nas áreas

consideradas de intervenção prioritária. É importante que essas áreas de intervenção sejam ampliadas além dos limites de cada loteamento, incluindo toda área de contribuição de águas pluviais na qual o loteamento está contido, pois nesse espaço os fatores de degradação são interligados e interdependentes.

Deve-se ainda, procurar garantir a otimização dos recursos a serem aplicados na recuperação das áreas degradadas, através da implantação coordenada das obras de infra-estrutura. De fato, muitos são os casos de custos adicionais e resultados insatisfatórios provocados pela implantação de obras de maneira isolada. Assim, por exemplo, o funcionamento da drenagem das águas pluviais do sistema viário será precário, caso não seja prevista a proteção superficial das ruas e demais áreas expostas à erosão. Ou então, o controle de enchentes de uma área ficará comprometido, se não forem tomadas medidas de proteção à erosão, coleta de lixo, etc.

Na elaboração do plano é possível, a partir dos problemas detectados, prever uma nova feição para toda área de contribuição afeta ao loteamento e equacionar a solução do conjunto de obras e medidas mais adequadas à realidade existente, mesmo que elas não venham a ser implantadas de uma só vez. É recomendável que esse conjunto de obras e medidas contemple os seguintes aspectos:

- melhorias das condições de circulação de veículos e pedestres, através do tratamento superficial das vias, drenagens das águas pluviais, implantação de calçadas e vias de pedestres;
- melhorias das condições sanitárias, incluindo, abastecimento de água potável, condução e disposição das

águas servidas e coleta de lixo;

- consolidação das obras de terraplenagem, através de proteção das áreas expostas à erosão e estabilização dos cortes e aterros efetuados para a implantação do sistema viário; e
- estabelecimento de critérios diferenciados para a ocupação dos lotes vagos.

O grau de detalhe que se pretende atingir no plano de recuperação é qualitativo e não quantitativo, pois as obras não chegam a ser dimensionadas.

Uma vez elaborado o plano, é importante a apresentação da proposta de recuperação para a população residente no loteamento, levando-se em conta a sua opinião na decisão final.

Em resumo, a elaboração do plano de recuperação deve procurar atender a dois objetivos principais:

- definir todas as obras e medidas necessárias à recuperação de cada área de intervenção, entendida como sendo o loteamento e a área de contribuição de águas pluviais que o contém. Desta forma, mesmo não sendo viável implantar simultaneamente todas as obras e medidas, deve-se prever o aspecto final da área recuperada e priorizar obras e respectivos prazos de execução; e
- implantar a maior quantidade possível de obras em cada área de intervenção, evitando-se assim o desperdício de recursos e o desempenho insatisfatório que resultam da execução de obras de maneira descoordenada. Nesse sentido, cabe à

prefeitura conseguir que as diversas concessionárias de serviços públicos implantem as obras de sua competência dentro dos prazos previstos no plano de recuperação.

Uma vez definidas as obras e medidas prioritárias em cada área de intervenção, elas serão detalhadas no projeto de recuperação.

- Medidas Jurídicas e Administrativas:

A Lei Federal 6766/79, em seu artigo 40, estabelece que a prefeitura municipal poderá regularizar loteamentos "para evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano e na defesa dos direitos dos adquirentes dos lotes" quando, depois de notificado, o loteador não promover a regularização. Se em relação ao município a lei atribui a faculdade de regularizar, ao loteador ela atribui uma obrigação, pois o tornou responsável pelos custos da regularização.

A atribuição da atuação regularizadora aos municípios se aplica tanto aos loteamentos implantados anteriormente à vigência da Lei Federal 6766/79, como àqueles executados posteriormente. Entretanto, existem alguns procedimentos que diferem num e noutro casos, razão pela qual eles serão tratados separadamente neste texto.

1. Loteamentos Implantados antes de Lei Federal 6766/79

Se o município não dispunha de Lei Municipal de Parcelamento do Solo Urbano na época da implantação do loteamento, a prefeitura nada pode cobrar do loteador.

Neste caso, resta à prefeitura duas alternativas:

- não se executam obras, restringindo-se a regularização à adoção de medidas para consolidar juridicamente, o que existe de fato (regularização cartorária); e
- regularização cartorária e execução das obras pela prefeitura, que arcará com as despesas, ou utilização programas comunitários (prefeitura executa as obras e cobra dos proprietários de lotes).

Havendo Lei Municipal de Parcelamento do Solo a época de implantação do loteamento, a prefeitura poderá efetuar a notificação para que o loteador supra à falta, mencionando as obras que deveriam ter sido executadas, com base na referida lei municipal, e exigindo sua implantação.

## 2. Loteamentos Implantados após a Lei Federal 6766/79

O artigo 50 da Lei Federal 6766/79 define crimes contra a Administração Pública. Estes crimes, se consumados ou tentados, podem ser relatados ao Promotor Público pela prefeitura, por um ou mais adquirentes de lotes ou por qualquer outra pessoa, desde que tenha provas quanto à ilegalidade do loteamento.

O Promotor Público deverá, quando for o caso, requerer competente inquérito policial, para que sejam apuradas as responsabilidades ou, desde logo, se for o caso, elaborar a competente denúncia.

Uma vez verificado que o loteamento encontra-se irregular, o loteador deverá ser notificado para suprir a falta, de acordo com o artigo 38 da Lei Federal 6766/79.

Embora a Lei Federal represente uma contribuição valiosa para a melhoria da qualidade do parcelamento do solo urbano, é importante que o município possua uma lei de parcelamento própria, que considere em maior detalhe os requisitos necessários para a aprovação de loteamentos. Desta forma, o município contará com maior amparo legal na regularização, pois o loteador estará obrigado a satisfazer tanto a Lei Federal como a Lei Municipal de Parcelamento.

Em ambas situações (anterior e posterior a lei 6766/79), se não atendida a notificação pelo loteador, a prefeitura municipal poderá tomar as seguintes medidas:

- embargos administrativos ou judiciais às obras, ainda na fase de implantação do loteamento, com aplicação de multa. Estas medidas impedem o agravamento dos problemas pois, até o atendimento das exigências legais, as obras não podem prosseguir. Os embargos devem ser mantidos pelo município que, para tanto, pode requisitar auxílio policial.
- suspensão dos pagamentos em favor do loteador. Para os loteamentos implantados após a Lei Federal nº 6766/79, os adquirentes de lotes efetuarão o depósito junto ao Cartório de Registro de Imóveis, de acordo com o paragr. 1 do artigo 38 da citada lei. A notificação ao loteador para a suspensão dos pagamentos pode ser feita pelo Ministério Público, pela prefeitura, por um ou mais adquirentes de lotes. A suspensão, entretanto, não é obrigatória e, por isso mesmo, é muito importante que, quem quer que faça a notificação, avise todos os adquirentes para que efetuem o depósito no Cartório de Registro de Imóveis. O dinheiro proveniente dos pagamentos será utilizado para cobrir as despesas de regularização, caso a prefeitura ou o loteador



venham a efetuar-la.

- execução judicial da garantia apresentada juntamente com o cronograma de obras por ocasião do registro imobiliário (inciso V do artigo 18 da Lei Federal 6766/79). Contudo, o fato da prefeitura dispor de uma garantia não transfere a responsabilidade pela execução das obras, que é do loteador. O que se pretende, no caso, não é punir o loteador ou resgatar a garantia, mas conseguir a implantação das obras de infra-estrutura previstas no projeto.
- cobrança das despesas decorrentes da regularização quando o loteador, embora notificado, deixar de efetuar-la, e o município proceder à sua realização. Caso o loteador não atenda ao chamamento amigável para efetuar o pagamento, o município deve promover a cobrança através da competente ação de execução, uma vez inscrita a dívida, se não existirem valores depositados para serem levantados ou se esses forem insuficientes. A prefeitura então, pode tomar medidas cautelares (de arresto, de seqüestro e de protesto) e principal (de indenização).
- medidas cautelares de arresto ou seqüestro de bens do loteador, em situações de emergência, como garantia de execução das obras. Estas medidas não implicam em transferência de posse do bem, pois a prefeitura tem 30 dias, após o arresto ou seqüestro para propor uma ação principal.
- ação para cumprimento da obrigação de fazer cumulada com preceito cominatório. Através desta ação e utilizando-se do termo de compromisso (se houver), do auto de vistoria e do orçamento de custos das obras, é dado um prazo ao loteador para sua execução que, se não for cumprido, implica

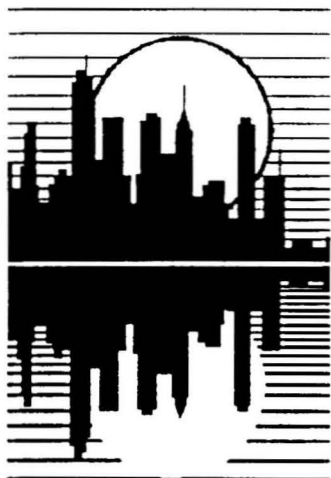
em multa por dia de atraso.

Todas estas medidas podem ser tomadas mesmo que o loteamento esteja regularizado em cartório.

Cabe lembrar, finalmente, que a regularização de loteamentos deve procurar adaptar o projeto à realidade existente em cada caso, de acordo com a conveniência da prefeitura e sem prejuízo dos adquirentes dos lotes. Assim sendo, podem ser feitas alterações no termo de compromisso inicial, por exemplo, o tipo de obra previsto para a drenagem de águas pluviais pode ser modificado, em função de uma alternativa mais econômica e melhor adaptada às condições locais do loteamento. De qualquer forma, a cobrança de obras que não constem do termo de compromisso ou de legislação, dependerá, em cada caso, de entendimentos entre a prefeitura e o loteador.

#### CITAÇÕES BIBLIOGRÁFICAS

- (1) FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA - CEPAM. Normas legais de edificação e urbanismo, adequadas às áreas de assentamentos subnormais ou de baixa renda. São Paulo, FPFL/CEPAM, 1980.
- (2) MEIRELES, H.L. Direito municipal brasileiro. São Paulo, Ed. dos Tribunais, 1977.
- (3) VASCONCELOS, J.A.M. Regularização Fundiária, Rio de Janeiro, BNH, 1986.



## 9. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As análises aqui desenvolvidas apontam para a questão fundiária como ponto central de uma política urbana, que possa equacionar a problemática referente à qualidade de vida da população que habita os grandes centros urbanos.

As distorções geradas pelas políticas públicas formuladas e postas em prática nas últimas décadas, contribuíram de forma marcante para que se acentuassem as diferenças sócio-econômicas da população. Nas grandes cidades, a materialização dessas desigualdades se reflete, através da propriedade privada do solo, na produção desigual e perversa do ambiente urbano.

É flagrante o descompasso existente entre o crescimento das áreas urbanas e a capacidade do poder público de fazer frente as necessidades ampliadas de serviços urbanos decorrentes desse crescimento. Alterações no uso do solo, provocam rapidamente, ganhos extras, que via de regra são apropriados por agentes particulares, restando ao poder público o ônus dos investimentos em infra-estrutura e serviços.

A prática especulativa, da utilização da terra como reserva de valor, é um fato gerador de irracionalidades na organização do espaço urbano e de injustiças sociais no que diz respeito à distribuição dos custos de implantação e manutenção dos equipamentos e serviços urbanos. Esse é um quadro que precisa e deve ser revertido e, cabe ao Estado enquanto gestor do espaço urbano intervir nesse processo.

A Constituição Federal reconhece, em seu artigo 30, a competência dos municípios para promoverem o ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. Dispõe ainda, em seu artigo 182, parágrafo primeiro, que as cidades com mais de

vinte mil habitantes deverão empregar o Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. O objetivo dessa política é "ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes." O parágrafo segundo dispõe que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende as exigências do Plano Diretor.

Apesar da política urbana resumir-se na Constituição em dois artigos, pode-se dizer que o papel do poder público municipal, no que se refere a questão fundiária urbana, foi reforçado. O IPTU progressivo, o Parcelamento ou Edificação Compulsórios e a Desapropriação mediante títulos da dívida pública, constituem importante instrumental para o encaminhamento das questões referentes ao uso do solo nos municípios.

Há porém, o jogo de forças políticas e econômicas atuando no cenário nacional. É fato, que são conflitantes os interesses dos agentes envolvidos na produção do espaço urbano e que é grande o poder político do setor imobiliário. Nota-se grande resistência contra a aprovação de leis que restrinjam a retenção e a especulação com terra urbana.

Recordemos o alvoroço que tomou conta dos empresários do setor imobiliário quando, em 1982, foi apresentada ao Congresso Nacional, para debate, o ante-projeto de lei de "Reforma Urbana" elaborado pelo CNDU (Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano), que previa em seu texto a utilização de instrumentos tais como a desapropriação para fins de renovação urbana e formação de banco de terras; o direito de preempção; os impostos sobre valorização imobiliária; a contribuição de melhoria; o IPTU progressivo; e a edificação compulsória.

Vários ataques foram acionados contra o projeto de lei, por parte principalmente de certos setores empresariais, resultando finalmente na retirada do projeto naquele mesmo ano.

A seguir, são apresentadas algumas declarações à imprensa (\*) das entidades de classe ligadas ao setor imobiliário:

A Associação dos Empresários de Loteamentos do Estado de São Paulo (AELO) declarou que o "teor profundamente socializante" do projeto de reforma urbana poderá gerar uma "convulsão urbana" além de "desanimar a iniciativa privada" e "impossibilitar o crescimento econômico do país e a consolidação do regime democrático propiciado pelo governo brasileiro." (OESP, 2/2/1982)

Empresários da construção civil e empresários imobiliários reunidos com o ministro do interior declararam que "a classe empresarial se lançará com todas as forças contra o projeto." (FSP, 12/2/1982)

A Confederação Nacional do Comércio declarou ser necessário "repensar o tema e partir para uma política agressiva em defesa do direito da propriedade privada." (JT, 17/3/1982)

Como se pode observar as críticas mais frequentes se referem ao "caráter estatizante" do projeto e ao fato de representar uma "ameaça à propriedade privada".

---

(\*) As declarações referentes ao projeto de lei de "Reforma Urbana" foram extraídas do livro Política Habitacional no Regime Militar de autoria de Ermínia Maricato. (Petrópolis, ed. vozes, 1987).

Assim como o projeto de lei de "Reforma Urbana", que foi reelaborado e reencaminhado ao Congresso Nacional em 1983, uma série de outros projetos de lei de Desenvolvimento Urbano foram apresentados ao Congresso e continuam a tramitar nas diversas esferas do legislativo nacional.

Recentemente (1990), foi aprovado pelo Senado Federal o chamado "Estatuto da Cidade" (projeto de lei nº 5788/90) que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal.

A história se repete. Reações semelhantes às apresentadas dez anos atrás viraram manchete de jornal:

" PROJETO LIMITA O DIREITO À PROPRIEDADE " (FSP, 20/7/1992)

"O mercado imobiliário de todo o país está se mobilizando contra o Estatuto da Cidade (...) o Sindicato das Empresas de Compra e Venda de Imóveis de São Paulo (SECOVI-SP) já produziu mais de 60 emendas ao projeto (...), o engenheiro, coordenador da comissão criada pelo CREA para analisar o projeto, diz que se aprovado o Estatuto da Cidade pode 'ensejar perseguições políticas incomensuráveis (...) porque transfere às prefeituras poderes de intervir no mercado imobiliário' (...), diretor do SECOVI-SP diz que o estatuto contraria todos os princípios do liberalismo: 'Ele seria perfeito na URSS de Stalin, Gorbachov ficaria horrorizado com isso'." (FSP, 20/7/1992)

Até mesmo o sr. Paulo Maluf (PDS), em plena campanha à Prefeitura de São Paulo, se manifesta contrário ao estatuto: "Acho que o projeto contraria uma das recomendações da ECO-92. Terreno vago as vezes pode ser área verde. Há situações em que

é melhor não construir para melhorar a densidade demográfica.”  
(FSP, 20/7/1992)

A definição de função social da propriedade, expressa no Estatuto, também é alvo de críticas, entre outros motivos porque caracteriza como "abuso de direito e da função social da propriedade (entre outros): a recusa de oferecer à locação, sob qualquer pretexto, os imóveis residenciais não necessários à habitação do proprietário e seus dependentes; e a posse ou domínio de área urbana excedente ao máximo fixado em módulos pelo Plano Diretor."

Muitos alegam que a definição de função social da propriedade contida no "Estatuto da Cidade" se configura num desrespeito aos direitos dos cidadãos. Porém, considerando-se que somente em São Paulo cerca de 262.797 imóveis, ou seja, 10% do total de imóveis, encontram-se desocupados (Censo de 1991/PMSP - FSP, 20/7/1992), e que a carência habitacional no país é da ordem de dez milhões de unidades habitacionais, é praticamente impossível que, ao se definir a função social da propriedade, não sejam levantados aspectos referentes ao uso e ao número máximo de imóveis permitido a cada cidadão. É necessário lembrar também, que o capital empregado em imóveis, mantidos sem uso, e a renda que estes obtém (que é transferida de outros setores produtivos da economia), poderia ser empregado no setor produtivo. Reduzindo desta forma os custos de produção em geral e aumentando a capacidade de investimentos produtivos.

O que se pode notar, de uma forma geral, é que mesmo sob discursos que alegam a preservação da qualidade de vida na cidade ou a manutenção dos direitos dos cidadãos, o que se pretende na verdade, é a manutenção do status quo, o qual beneficia aqueles setores interessados em, através do jogo



especulativo, se apropriarem da valorização da terra decorrente da incorporação dos efeitos úteis da aglomeração.

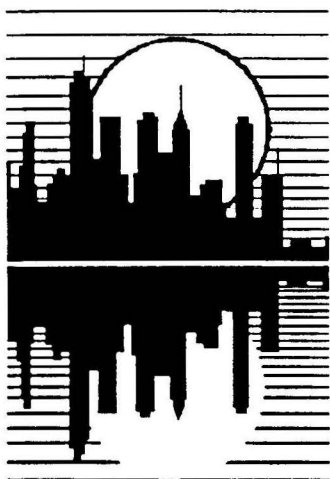
E a história se repete mesmo. Como havia acontecido com o projeto de lei de "Reforma Urbana" retirado do Congresso pelo Ministério do Interior e posteriormente reapresentado com grandes alterações, o "Estatuto da Cidade" corre o risco de trilhar caminhos semelhantes. Segundo matéria da revista Construção, a Secretaria Nacional de Habitação do Ministério de Ação Social, contrária às diretrizes expostas no projeto "elaborou um substitutivo que encaminhará à Câmara Federal em forma de emendas. 'Queremos preservar a autonomia municipal e evitar a superposição com outros textos legais', explica a assessora da secretaria. O fato é que a proposta do Executivo se configura como um projeto, porém sem os aspectos que tem sido alvo de críticas, em especial do empresariado. O SECOVI-SP considerou-o bem melhor do que o do Senado, tendo poucos reparos a fazer." (rev. Construção São Paulo nº 2321 agosto/1992)

Não se trata aqui de uma defesa incondicional do "Estatuto da Cidade", o qual, na opinião de diversos técnicos e políticos, necessita de várias alterações, muito embora seja considerado como um grande avanço no que diz respeito à disciplina do uso e ocupação do solo urbano.

O propósito de mostrar aqui as reações de determinados setores sociais com relação às políticas públicas que interferem diretamente na questão da propriedade privada e na forma como esta é utilizada, vem no sentido de apontar para a necessidade da adoção de uma nova ética social, baseada principalmente na condenação das práticas econômicas que vêem a cidade somente como um objeto de obtenção de lucro.

O acesso à cidade é um direito de todo cidadão e deve ser garantido pelo Estado. A elaboração e implementação de políticas urbanas que estabeleçam um controle social sobre o espaço urbano implica num enorme e complexo desafio, é uma tarefa que exige coragem e determinação. É importante também, que sejam criados mecanismos descentralizados que permitam a participação popular, no sentido inclusive, de respaldar ações políticas de caráter social.

Conforme já demonstrado no decorrer deste trabalho, hoje já se dispõe de vários instrumentos para a implementação de uma política urbana de caráter social. Há porém, o aspecto político da questão e este sim é o grande desafio.



## 10. CONCLUSÃO

No capitalismo brasileiro, onde o Estado desempenha importante papel na economia nacional, privilegiando grupos e setores particulares, torna-se um empreendimento de alto risco o investimento no setor produtivo. Com isso grande parcela da poupança nacional acaba desviada para a especulação fundiária, como forma segura de obtenção de ganhos reais, especialmente através da apropriação da valorização decorrente de investimentos públicos.

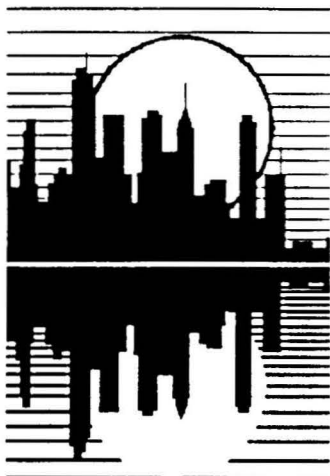
Essa transferência de recursos, no caso brasileiro, alcança níveis muito elevados, que além de onerarem o setor público e gerarem grandes deseconomias urbanas, também interferem nos setores produtivos da economia.

É interessante notar que, apesar da função retrógrada desempenhada pela especulação fundiária, reconhecida, até mesmo, por setores do capital imobiliário, basicamente os empresários da construção civil e da indústria de materiais e equipamentos ligados à construção, é muito difícil conseguir avanços políticos no sentido de limitar os direitos sobre a propriedade da terra, ou seja, de fazer valer a função social da propriedade.

Assim, o tratamento a ser dado a questão urbana, se circunscreve basicamente ao embate das diferentes forças políticas que aí atuam, pois no que se refere ao aspecto técnico da questão muitas alternativas estão colocadas.

É necessário então que o Estado passe a atuar na questão fundiária urbana, se não para, neste momento, democratizar a propriedade da terra, pelo menos para iniciar a modernização do processo de produção e apropriação do espaço urbano, ou seja, viabilizar a plena utilização do instrumental técnico existente, visando a produção mais racional da cidade e

a melhoria das condições de vida da classe trabalhadora que tem  
aí seu "locus" de reprodução.



## 11. BIBLIOGRAFIA

ABREU, H. et alii. Debatendo a reforma urbana. Rio de Janeiro, Fase, 1986.

ANTONIO, E.F.S. Influência do comércio imobiliário na organização do espaço urbano. São Paulo, FAUUSP, 1974.

BLAY, E. (org.) A Luta pelo espaço. Petrópolis, Vozes, 1978.

BONDUKI, N.G. e ROLNIK, R. Periferias - ocupação do espaço e reprodução da força de trabalho. Cadernos de Estudo e Pesquisa nº 2, São Paulo, FUPAM/FAUUSP, 1979.

BOTTOMORE, T. (org.). Dicionário do pensamento marxista. Rio de Janeiro, Zahar, 1988.

BRUNA, G.C. Transformações no mercado da terra urbana na região Metropolitana de São Paulo. São Paulo, FAUUSP. Trabalho apresentado no Seminário Metrôpoles Latino-Americanas. São Paulo, FAUUSP/UNCRD, 1991.

CAMPANÁRIO, M.A. Mercado de terras e padrão de vida na cidade de São Paulo. São Paulo, (xerox), 1984.

CAMPOS FILHO, C.M. Cidades brasileiras: seu controle ou caos. São Paulo, Nobel, 1989.

----- . Regulação estatal ou de mercado: em dilema presente na evolução da legislação urbanística no Brasil. São Paulo, FAUUSP. Trabalho apresentado no Seminário Metrôpoles Latino-Americanas. São Paulo, FAUUSP/UNCRD, 1991.

CARCANHOLO, R. A. Renda da terra: uma concreção teórica necessária. Revista de Economia Política nº 4, São Paulo, CEP/Brasiliense, 1984.

CARDOSO, F.H. et alii. Considerações sobre o desenvolvimento de São Paulo: cultura e participação. Cadernos CEBRAP nº 14, São Paulo, 1973.

-----, et alii. São Paulo 1975 - crescimento e pobreza. São Paulo, Loyola, 1976.

CARLOS A. F. A. A cidade e a organização do espaço. Revista do Departamento de Geografia nº 1, São Paulo, 1982.

----- . A cidade. São Paulo, Contexto, 1992.

CASTELLS, M. A questão urbana. São Paulo, Paz e Terra, 1983.

Censo de Favelas do Município de São Paulo, PMSP/SEHAB/HABI, 1987

CÓDICO CIVIL BRASILEIRO. São Paulo, Saraiva, 1972.

CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL (CNBB). Solo urbano e ação pastoral. São Paulo, Edições Paulinas, 1982.

Constituição da República Federativa do Brasil. São Paulo, Ediouro, 1988.

COORDENADORIA GERAL DE PLANEJAMENTO - PMSP. Políticas de controle do uso e ocupação do solo. São Paulo, PMSP, 1979.

COSTA, W.M. Geografia política e geopolítica. São Paulo, EDUSP, 1992.



- . O Estado e as políticas territoriais no Brasil. São Paulo, EDUSP, 1988.
- CUNHA, P.J. e SMOLKA, M.O. Notas críticas sobre a relação entre rendas fundiárias e uso do solo. Estudos FUNDAP, São Paulo, 1978.
- DAVIDOVICH, F. Urbanização brasileira: tendências, problemas e desafios. Revista Espaço e Debates nº 13, São Paulo, NERU, 1984.
- DEÁK, C. Preliminares para uma política urbana. Revista Espaço e Debates nº 24. São Paulo, NERU, 1988.
- ECO, U. Como se faz uma tese. São Paulo, Perspectiva, 1983.
- ENGELS, F. A origem da família, da propriedade privada e do Estado. São Paulo, Martins Fonte, sem data.
- . A questão da habitação. Belo Horizonte, Global, 1979.
- FERNANDES, A. Investimentos públicos, preço da terra e mecanismos de controle do uso e ocupação do solo urbano. São Paulo, IPT. Trabalho apresentado no Seminário Metrôpoles Latino-Americanas. São Paulo, FAUUSP/UNCRD, 1991.
- FORTI, R. (org.). Marxismo e urbanismo capitalista. São Paulo, Ciências Humanas, 1979.
- FUNDAÇÃO PARA PESQUISAS AMBIENTAIS (FUPAM). Direito de preempção: análise de suas implicações jurídicas,

econômicas, urbanísticas e sociais no Brasil. São Paulo, FAUUSP/FUPAM, 1983.

----- . Análise do parcelamento, da edificação e da utilização compulsórios. São Paulo, FUPAM/FAUUSP, 1983.

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA - CEPAM. Normas legais de edificação e urbanismo, adequadas às áreas de assentamentos subnormais ou de baixa renda. São Paulo, FPFL/CEPAM, 1980.

----- . Pesquisa sobre o problema fundiário urbano. São Paulo, FPFL/CEPAM, 1983.

FURTADO, C. Formação econômica do Brasil. São Paulo, Nacional, 1968.

GALVAN, C.G. A renda da terra na evolução do capitalismo. Revista Temas de Ciências Humanas, nº 7, São Paulo, Liv. e Ed. Ciências Humanas, 1980.

GOMES, O. Direitos Reais. São Paulo, Forense, 1962.

GONÇALVES, C.W.P. Paixão e Terra. Rio de Janeiro, Rocco, 1984.

HARVEY, D. Justiça social e a cidade. São Paulo, EDUSP/Hucitec, 1980.

IANNI, O. Estado e planejamento urbano no Brasil. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1979.

INSTITUTO DE PESQUISAS TECNOLÓGICAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (IPT). Política fundiária urbana. Relatório nº 26440/88 São Paulo, IPT, 1988.

- KAUTSKI, K. **A questão agrária.** Rio de Janeiro, Laemmert, 1968.
- KOWARICK, L. **A espoliação urbana.** São Paulo, Paz e Terra, 1980.
- \_\_\_\_\_. **Cidades: usos e abusos.** São Paulo, Brasiliense, 1978.
- KRISCHKE, J.P. (org.) **Terra de habitação X terra de espoliação.** São Paulo, Cortez, 1984.
- LAMPARELLI, G.M. **Nota introdutória sobre um objeto de estudo: o urbano.** Estudos FUNDAP nº 1, São Paulo, FUNDAP, 1983.
- \_\_\_\_\_. **O uso do solo urbano e o direito de propriedade.** Estudos FUNDAP nº 1, São Paulo, FUNDAP, 1983.
- LEGIONI, S. e CARLOS, A.F.A. **Alguns elementos para a discussão do espaço geográfico como mercadoria.** Revista Borrador nº 1, São Paulo, AGB, 1982.
- LEFEBRE, R.B. **Notas sobre a renda fundiária em negócios imobiliários.** Estudos FUNDAP, São Paulo, FUNDAP, 1978.
- LEFEBVRE, H. **Le droit à la ville.** Paris, Anthropos, 1968.
- LENIN, V.I. **O Estado e a revolução.** São Paulo, Hucitec, 1983.
- LIPIETZ, A. **El Capital y su espacio.** Barcelona, Siglo Veintiuno, 1979.

- . Una versión marxista de la renta del suelo urbano. Estudios sobre la renta del suelo nº 4, Madrid, 1985.
- LOJKINE, J. O Estado capitalista e a questão urbana. São Paulo, Martins Fontes, 1981.
- LOW-BEER, J.D. Renda da terra - algumas noções básicas para a compreensão do caso urbano. Revista Espaço e Debates nº 8, São Paulo, NERU, 1983.
- MARICATO, E. Política habitacional no regime militar. Petrópolis, Vozes, 1987.
- . (org.) A produção da casa (e da cidade) no Brasil industrial. São Paulo, Alfa-Omega, 1979.
- MARX, K. Contribuição à crítica da economia política. São Paulo, Martins Fontes, 1977.
- . O capital. São Paulo, Abril Cultural, 1985.
- MEIRELES, H.L. Direito municipal brasileiro. São Paulo, Ed. dos Tribunais, 1977.
- MELLO, M.A.B.C. Entre o Estado e o mercado: mudanças estruturais na esfera pública e a questão urbana. Revista Espaço e Debates nº 32. São Paulo, NERU, 1992.
- MORAES, A.C.R. A valorização do espaço. São Paulo, Hucitec, 1987.

- MORAES, A.C.R. e COSTA, W.N. Valor, espaço e questão do método. Revista Temas de Ciências Humanas nº 5, São Paulo, Liv. e Ed. Ciências Humanas, 1979.
- MOREIRA, R. (org.) Geografia: teoria e crítica. Petrópolis, Vozes, 1982.
- MUNFORD, L. A cidade na história. Belo Horizonte, Itatiaia, 1965.
- NOGUEIRA, A.P.F. Desapropriação e urbanismo. São Paulo, Ed. dos Tribunais, 1981.
- OLIVEIRA, A.U. Renda da terra diferencial I. Revista Orientação nº 6, São Paulo, Instituto de Geografia/USP, novembro 1985.
- . Renda da terra. Revista Orientação nº 5, São Paulo, Instituto de Geografia/USP, outubro 1984.
- . A lógica da especulação imobiliária. Boletim Paulista de Geografia nº 55, São Paulo, AGB-SP, 1978.
- OLIVEIRA, F. Acumulação capitalista, Estado e urbanismo. Revista Contraponto nº 1, Niterói, 1976.
- . O Estado e o urbano no Brasil. Espaço e Debates nº 6, São Paulo, NERU, 1982.
- OLIVEIRA, N. et alii. Vazios urbanos em Porto Alegre. Rio Grande do Sul, FEE, 1989.
- PEDONI, L. Formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. Brasília, FUNCEP, 1986.

- PEREIRA, L. **Urbanização e subdesenvolvimento.** Rio de Janeiro, Zahar, 1976.
- PESSOA, A. **Direito do urbanismo: uma visão sócio-jurídica.** Rio de Janeiro, Livros Técnicos e Científicos/IBAM, 1981.
- PRETECEILLE, E. **Paradigmas e problemas das políticas urbanas.** *Revista Espaço e Debates* nº 29. São Paulo, NERU, 1990.
- QUAINI, M. **A construção da geografia humana.** Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1983.
- RATTNER, H. **Planejamento urbano e regional.** São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1978.
- RODRIGUES, S. **Direito civil.** São Paulo, Saraiva, 1989.
- ROLNIK, R; KOWARICK, L. e SOMEKH, N. (org.) **São Paulo: mudança e crise.** São Paulo, Brasiliense/PMSP, 1991.
- SANTOS M. **Metrópole corporativa fragmentada: o caso de São Paulo.** Nobel/Secretaria de Estado da Cultura, 1990.
- \_\_\_\_\_. **A urbanização desigual.** Petrópolis, Vozes, 1980.
- \_\_\_\_\_. **A cidade nos países subdesenvolvidos.** Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1965.
- \_\_\_\_\_. **Espaço e sociedade.** Petrópolis, Vozes, 1978.
- \_\_\_\_\_. **Manual de geografia urbana.** São Paulo, Hucitec, 1981.

- . **A pobreza urbana.** São Paulo, Hucitec, 1979.
- SANTOS, M. e SOUZA, M.A. de (org.). **O espaço interdisciplinar.** São Paulo, Nobel, 1986.
- SCARLATO, F.C. **Metropolização de São Paulo e o terceiro mundo.** São Paulo, Iglu, 1987.
- SCHMIDT, B.V. e FARRET, R.L. **A questão urbana.** Rio de Janeiro, Zahar, 1986.
- SCHMIDT, B.V. et alli. **Notas sobre problemas fundiários urbanos.** Revista de Ciências Políticas, Rio de Janeiro, IDPCP/FGV, 1982.
- SEABRA, O.L.C. **A muralha que cerca o mar: uma modalidade de uso do solo urbano.** São Paulo, Dissertação de Mestrado, FFLCH-USP, 1979.
- SERRA, G.G. **Influência da legislação urbanística sobre o preço da terra em São Paulo.** São Paulo, FAUUSP, 1991. Trabalho apresentado no **Seminário Metrôpoles Latino-Americanas**, São Paulo, FAUUSP/UNCRD, 1991.
- SILVA, A.C. da **A metrópole e as razões da razão técnica.** São Paulo, xerox, 1989.
- SILVA, A.C. da **Mercado mundial e alocação de capital e trabalho.** São Paulo, xerox, 1992.
- SILVA, J.A. da **Direito urbanístico brasileiro.** São Paulo, Ed. dos Tribunais, 1981.

- SILVA, L. O solo urbano - tópicos sobre o uso da terra. Rio de Janeiro, Zahar, 1982.
- SILVA, P.V. e PEDONI, L. Formação de políticas de governo. Revista Análise e Conjuntura. Belo horizonte, Fundação B.H., maio/agosto 1987.
- SILVA, S.S. Valor e renda da terra. São Paulo, Polis, 1981.
- SINGER, P. Economia política da urbanização. São Paulo, Brasiliense, 1975.
- SMOLKA, M.O. Estrutura intra-urbana e segregação social no espaço. Rio de Janeiro, PNPE, 1983.
- \_\_\_\_\_. Preço da terra e valor imobiliário: esboço para enquadramento conceitual da questão. São Paulo, IPEA, 1979.
- \_\_\_\_\_. Produção imobiliária e uso do solo urbano. Rio de Janeiro, xérox, 1984.
- SOUZA, N.A. de. Governo urbano. São Paulo, Nobel, 1988.
- SPOSATI, A. Vida urbana e gestão da pobreza. São Paulo, Cortez, 1988.
- SPOSITO, E.S. Produção e apropriação da renda fundiária urbana em Presidente Prudente. São Paulo, Tese de Doutorado, FFLCH/USP, 1990.
- TOPALOV, G. Análise do ciclo de reprodução do capital investido na produção da indústria da construção civil. In: FORTI, R. (org.). Marxismo e urbanismo capitalista. São Paulo, Liv. Ed. Ciências Humanas, 1979.



- \_\_\_\_\_. **Le profit, la rente et la ville.** Paris, Economica, 1984.
- VALLADARES, L.P. (org.) **Habitação em questão.** Rio de Janeiro, Zahar, 1981.
- \_\_\_\_\_. (org.) **Repensando a habitação no Brasil.** Rio de Janeiro, Zahar, 1983.
- VASCONCELOS, J.A.M. **Regularização fundiária.** Rio de Janeiro, BNH, 1986.
- VASQUES, J.B. **A tributação no uso e controle do solo.** São Paulo, Boletim do Interior nº 12, São Paulo, FPFL/CEPAM, abril 1979.
- VIEIRA, C.A. **Urbanização e custo da reprodução da força de trabalho.** Tese de Doutorado, IPEA-USP, São Paulo, 1984.
- VILLAÇA, F. **A terra como capital (ou a terra localização).** Espaço e Debates nº 16, São Paulo, NERU, 1986.
- \_\_\_\_\_. **O uso do solo urbano.** São Paulo, FPFL-CEPAM, 1978.

A digitalização deste documento foi possível graças ao investimento do Programa de Pós-graduação em Geografia Humana (PPGH-FFLCH-USP) e realizada com recursos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001. Essa ação integra as atividades de comemoração dos 50 anos do PPGH no ano de 2021. Para mais informações sobre o PPGH e sua história, visite a página do programa: <http://ppgh.ffeilch.usp.br/>.



1971-2021