

**EXPANSÃO URBANA EM QUESTÃO:
INSTRUMENTOS PARA ORDENAR O CRESCIMENTO DAS CIDADES**

Copyright © 2011 by Paula Freire Santoro e Nabil Georges Bonduki

ORGANIZAÇÃO | Paula Freire Santoro e Nabil Georges Bonduki

INSTITUIÇÕES ORGANIZADORAS | Instituto Pólis e Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo

APOIO PESQUISA | FAPESP, Oxfam, Lincoln Institute of Land Policy

CAPA E PROJETO GRÁFICO MIOLO | Mila Santoro Bonaventure

Foram impressos em dezembro de 2010, 300 exemplares, de caráter não comercial, fruto da pesquisa “Urbanização e preço da terra nas franjas urbanas em municípios do Estado de São Paulo” desenvolvida entre 2006 e 2010 como um Projeto de Políticas Públicas da Fundação de Amparo à Pesquisa – FAPESP, sob coordenação de Nabil Georges Bonduki (FAUUSP) e Paula Freire Santoro (Instituto Pólis).

Dezembro 2010

Expansão urbana em questão : instrumentos para ordenar o crescimento das cidades
organização Paula Freire Santoro, Nabil Georges Bonduki
São Paulo : Instituto Pólis, 2010.
352p.

1. Urbanização – Brasil. 2. Propriedade urbana – Brasil.
3. Loteamento – Brasil. 4. Política urbana – Brasil.
- I. Santoro, Paula Freire. II. Bonduki, Nabil Georges. III. Instituto Pólis.

CDU 711(81)

EQUIPE E PESSOAS ENVOLVIDAS NA PESQUISA

COORDENADOR

Dr. Nabil Georges Bonduki – doutor em arquitetura e urbanismo pela FAUUSP, professor doutor da FAUUSP

EQUIPE DO PROJETO NESTA ETAPA

Paula Freire Santoro (co-coordenação) – mestre e doutoranda em arquitetura e urbanismo pela FAUUSP, técnica do Instituto Pólis

Patrícia Lemos Cobra – arquiteta urbanista graduada pela FAUUSP, técnica do Instituto Pólis, especialista em Mercados e Políticas de Terra pela Universidad Nacional de Colômbia / Lincoln Institute of Land Policy

Tânia Maria Masseli – Centro de Documentação e Informação do Instituto Pólis

EQUIPE DO PROJETO NAS ETAPAS ANTERIORES

Gisela Leonelli – mestre em engenharia ambiental pela CRHEA-EESC/USP e em urbanismo pela PUC-Campinas, doutoranda pela EESC/USP

Renato Cymbalista (co-coordenador 1ª etapa da pesquisa) – doutor em arquitetura e urbanismo pela FAUUSP, atualmente pós-doutorando em História na Unicamp (período no qual se afastou da pesquisa)

Telma Stephan Dias – engenheira agrônoma pela UNITAU

ESTAGIÁRIOS

Gabriel Esteves Ribeiro – estudante de arquitetura e urbanismo da Escola da Cidade

Patricia Bertucci – arquiteta

Natália Gaspar – estudante FAUUSP

Patricia Ferrari – estagiária

Andreia Tiemi Tagomori – estagiária

ESPECIALISTAS CONSULTADOS NESTA ETAPA

Alberto Augusto Eichman Jakob – Demógrafo, Núcleo de Estudos da População da Universidade de Campinas

Christiane Araújo Costa – socióloga e mestre em saúde pública, Instituto Pólis

Demóstenes Moraes – arquiteto e urbanista, mestre em Desenvolvimento Urbano e Diretor Nacional de Habitat para Humanidade Brasil

Eulália Portela Negrelos – arquiteta urbanista, professora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo de São Carlos da Universidade de São Paulo

Guadalupe Maria Jungers Abib de Almeida – advogada, consultora do Instituto Pólis e Fundação do Desenvolvimento Administrativo

Fabián Alberto Díaz – arquiteto Universidad de la Salle, especialista em Mercados y Políticas de Suelo Universidad Nacional / Lincoln Institute of Land Policy

Lívia Miranda – arquiteta e urbanista, mestre em Geografia, doutora em Desenvolvimento Urbano e professora no Centro de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Campo Grande (CAU-UFCG). Trabalhou até 2010 na FASE-Recife.

Luciana Nicolau Ferrara – arquiteta urbanista, doutoranda FAUUSP

Maria Cristina Pinheiro – arquiteta urbanista, Secretária de Planejamento da Prefeitura de Catanduva e professora do Centro Universitário de São José do Rio Preto

Maria Cristina Rojas Eberhard – arquiteta urbanista, assessora de temas urbanísticos da Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá e Metrovivienda

Natália Molinari – arquiteta, mestre pela PUC-Campinas

Nelson Saule Júnior – advogado, Instituto Pólis

Renato Cymbalista – arquiteto urbanista, doutor pela FAUUSP, atualmente professor da FAUUSP

Rita Cassia Canutti – arquiteta urbanista, mestre pela FAUUSP, ex-Diretora de Planejamento de Suzano

Sônia Rabelo de Castro – advogada, professora da Faculdade de Direito da UERJ, atualmente vereadora do Rio de Janeiro.

ESPECIALISTAS CONSULTADOS NAS ETAPAS ANTERIORES DO PROJETO

Antônio Augusto Veríssimo – arquiteto da Prefeitura Municipal de Niterói e atualmente da Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro

Dr. Ciro Biderman – economista, Professor na Fundação Getúlio Vargas (FGV) e membro do Lincoln Institute of Land Policy

Dra. Fernanda Furtado – arquiteta urbanista, professora no curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal Fluminense, consultora e pesquisadora junto ao Lincoln Institute of Land Policy

Dr. Martim Smolka – economista, Diretor do Programa América Latina e Caribe do Lincoln Institute of Land Policy

Dra. Nadia Somekh – arquiteta urbanista, professora da FAU Mackenzie, Secretária de Planejamento Urbano de São Bernardo do Campo (2009)

Prof. Paulo Sandroni – professor da Fundação Getúlio Vargas

Arq. Rossella Rosseto – mestre em arquitetura e urbanismo pela FAUUSP

Dr. Tomás Antonio Moreira – professor da PUC Curitiba-Paraná

PESSOAS ENVOLVIDAS NO TRABALHO NOS MUNICÍPIOS

MUNICÍPIO DE SUZANO

Prefeitura Municipal de Suzano

Prefeito Marcelo Candido

Secretaria de Habitação e Política Urbana

Miguel Reis Afonso – Secretário

Rita de Cássia Canutti – ex-Diretora de Planejamento Urbano e Territorial da Secretaria de Política Urbana do município de Suzano (2005 a 2009)

Edilson Ramos – Diretor atual de Planejamento Urbano e Territorial da

Secretaria de Política Urbana do município de Suzano

Edilson Mineiro

Arq. Elvis Vieira

Edilson Henrique Ribeiro

Cartório de Registro de Imóveis

Oficial Vinicius de Souza Coutinho

Escrevente Rogério Antonio da Purificação

Entrevistados

Eng. agrônomo Valdinei Jorge dos Santos – CATI-Regional de Mogi das Cruzes

Blair Aquino de Moura – Casa de Agricultura

Haller Ramos de Freitas – empreendedor imobiliário HRF Empreendimentos Imobiliários

Toninho – Presidente da Associação de Moradores do Jardim Brasil

Conceição – Proprietária Imobiliária local

Mazza Empreendimentos Imobiliários

MUNICÍPIO DE SÃO CARLOS

Prefeitura Municipal de São Carlos

Prefeito Newton Lima Neto

Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano

Ricardo Martucci – ex-Secretário da SHDU no período de elaboração do plano diretor

Alberto Engelbrecht – Secretário atual, diretor de Planejamento Territorial da SHDU

Daniel Mazziero

Ana Cristina de Andrade

Entrevistados

Ricardo Martucci – arquiteto que foi Secretário no período de elaboração do plano diretor

Marcelo da Paz – diretor executivo da Encalso Construtora

MUNICÍPIO DE CATANDUVA

Prefeitura Municipal de Catanduva

Prefeito Afonso Macchione

Secretaria de Planejamento

Secretária Natália Molinari Bellissimo – Secretária período 2006-2010

Secretária Maria Cristina Pinheiro – Secretária desde 2010-hoje, Diretora entre 2006-2010

Mara Luiza Baldo Martins – Diretora de Obras

Isabel Pereira Dias – técnica

Rodrigo Loresini Smorigi – técnico

Marco Antonio Massariolli – setor de aprovação

1º Cartório de Registro de Imóveis

Oficial Designado – Moacir Sabatino Colombo

Prepostos – Luiz Paulo Facchin, Afonso Capristo Neto, Antonio Carlos Mendes, Paulo Sergio Airoldi, José Sella, Leonardo Onofre, Rogério Cesar Marineli, Marcelo de Oliveira Bergamasco, Ewerton Carlos Cagnassi

2º Cartório de Registro de Imóveis

Oficial registrador – Orlando Aparecido Fuzaro

Oficiala substituta – Fabiana Moro Fuzaro Alvares

Prepostos – Basilio Colombo Filho, Carlos Pereira da Conceição, Nelson Cegatti, Adriano Daniel Campos, Moisés Garcia Terenzi, Wanderson Claudino Morangoni, Fabio Moro Fuzaro, Luciano Pinhata, Daniel Valentin Branca, Arthur Jacomo Romano

Entrevistados

Antônio Morelli – corretor de imóveis rurais, representante do mercado imobiliário na região de Catanduva

Eng. Carlos Prieto – engenheiro agrimensor

Célio Rosa – Associação de Fornecedores de Cana de Catanduva (AFCAC)

Carlos Eduardo de Oliveira – ex-prefeito, construtor e empreendedor imobiliário CONSFARAN

Roberto Cacciari – atual vice-prefeito, ex-dono do Jornal

Vereador Pereira – atual vereador e empreendedo imobiliário Loteamento Cidade Jardim

Alexandre Bordini Constâncio – Imobiliária Portal

José Mário de Moraes – loteador residencial

Sebastião de Moraes – Fatati Empreendimentos Imobiliários

AUTORES DOS TEXTOS

CHRISTIANE ARAÚJO COSTA

socióloga e mestre em saúde pública, coordena o núcleo de Segurança Alimentar do Instituto Pólis.

DEMÓSTENES MORAES

arquiteto e urbanista, mestre em Desenvolvimento Urbano e Diretor Nacional de Habitat para Humanidade Brasil.

EULÁLIA PORTELA NEGRELOS

arquiteta e urbanista, mestre e doutora pela FAUUSP, professora do Instituto de Arquitetura e Urbanismo de São Carlos IAU-USP.

FABIÁN ALBERTO DIAZ

arquitecto Universidad de La Salle, especialista em Mercados y Políticas de Suelo Universidad Nacional / Lincoln Institute of Land Policy.

GISELA CUNHA VIANA LEONELLI

arquiteta urbanista, mestre em Urbanismo pela PUCCAMP e em Ciências da Engenharia Ambiental pelo CRHEA-USP, doutora em Arquitetura e Urbanismo pela EESC-USP São Carlos, professora no curso de Arquitetura e Urbanismo da Pontifícia Universidade Católica do Paraná.

GUADALUPE MARIA JUNGERS ABIB DE ALMEIDA

mestre em Direito do Estado e Doutoranda em Direito Urbanístico, ambos pela PUC-SP, consultora jurídica e coordenadora de projetos na área de direito público, especialmente Direito Urbanístico, colaboradora do Instituto Pólis desde 2003.

LÍVIA MIRANDA

arquiteta e urbanista, mestre em Geografia, doutora em Desenvolvimento Urbano e professora no Centro de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Campo Grande (CAU-UFCG). Trabalhou até 2010 na FASE-Recife.

LUCIANA FERRARA

arquiteta urbanista, doutoranda Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP), pesquisadora do Laboratório de Habitação e Urbanismo (LABHAB-FAUUSP).

MARIA CRISTINA PINHEIRO

arquiteta urbanista, Secretária de Planejamento e Informática da Prefeitura Municipal de Catanduva, professora do Centro Universitário de Rio Preto.

MARIA CRISTINA ROJAS EBERHARD

arquiteta urbanista, assessora de temas urbanísticos da Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá e Metrovivienda.

NABIL GEORGES BONDUKI

urbanista é professor da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP).

NELSON SAULE JÚNIOR

doutor em Direito do Estado, professor do Programa de Pós-graduação de Direito Urbanístico da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), consultor jurídico e pesquisador do Instituto Pólis, Presidente do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico-IBDU e Conselheiro Nacional do Conselho das Cidades.

PATRICIA LEMOS COBRA

arquiteta urbanista pela FAUUSP, especialista em Mercados e Políticas do solo pela Universidade Nacional da Colômbia e Lincoln Institute of Land Policy, trabalha como técnica no Núcleo de Urbanismo do Instituto Pólis, São Paulo-SP.

PAULA FREIRE SANTORO

arquiteta urbanista, mestre e doutoranda pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP), pesquisadora do Núcleo de Urbanismo do Instituto Pólis, São Paulo-SP.

RITA CASSIA CANUTTI

arquiteta urbanista, doutoranda e mestre pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, coordenadora de Urbanismo da empresa Ieme Brasil no Programa Cidade Legal da Secretaria Estadual de São Paulo, ex-Diretora de Planejamento Urbano e Territorial da Secretaria de Política Urbana do município de Suzano (2005 a 2009).

SÔNIA RABELLO DE CASTRO

advogada, mestre e doutora pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), professora titular da UERJ, atualmente vereadora do Rio de Janeiro.

EXPANSÃO URBANA EM QUESTÃO:
INSTRUMENTOS PARA ORDENAR O CRESCIMENTO DAS CIDADES

SUMÁRIO

13 **APRESENTAÇÃO**

17 **INTRODUÇÃO**

Urbanização brasileira: um olhar a partir do quadro de expansão urbana e das políticas que lidam com o crescimento

PARTE A | CONCEITUAÇÃO DE ÁREAS DE TRANSIÇÃO RURAL-URBANAS

23 Sobre a dificuldade de conceituar a urbanização e as áreas de transição rural-urbanas no Estado de São Paulo

Paula Freire Santoro

43 Diversidade e Complexidade: a relevância das questões periurbanas na Amazônia e no Nordeste brasileiros

Livia Miranda
Demóstenes Moraes

PARTE B | PREÇOS DO SOLO EM ÁREAS DE TRANSIÇÃO RURAL-URBANAS

63 Preços em área de transição rural-urbana no Estado de São Paulo: casos em Catanduva, Suzano e São Carlos

67 A. Formação do preço da terra rural

105 B. Formação do preço da terra urbana em novos parcelamentos

Paula Freire Santoro
Patrícia Lemos Cobra
Nabil Georges Bonduki

PARTE C | GESTÃO MUNICIPAL DA IMPLANTAÇÃO DE NOVOS LOTEAMENTOS

125 A legislação brasileira sobre parcelamento do solo urbano: antecedentes à Lei Federal nº 6.766/79

Gisela Cunha Viana Leonelli

137 Suzano: o processo de implantação e aprovação de loteamentos

Rita Cassia Canutti

149 O contexto urbano do município de Catanduva

Maria Cristina Pinheiro

- 165 Percepções sobre o processo de aprovação e implementação de um loteamento urbano: o caso do Loteamento Jardim Acapulco, em Catanduva-SP

Paula Freire Santoro
Patrícia Lemos Cobra

- 185 Um estudo bibliográfico sobre a produção de infraestrutura urbana em loteamentos

Luciana Ferrara

PARTE D | POLÍTICAS PARA AS ÁREAS DE TRANSIÇÃO RURAL-URBANAS

- 209 Cidades que crescem horizontalmente: instrumentos para o ordenamento territorial justo da mudança de uso rural para urbano em municípios do interior paulista

Paula Freire Santoro
Patrícia Lemos Cobra
Nabil Georges Bonduki

- 231 Aplicação do instrumento de Outorga Onerosa de Alteração de Uso em São Carlos

Paula Freire Santoro
Eulália Portela Negrelos
Patrícia Lemos Cobra

- 253 Outorga Onerosa de Alteração de Uso: Função e Âmbito de Aplicação

Sônia Rabello de Castro

- 259 Outorga Onerosa de Alteração de Uso Rural para Urbano: algumas considerações

Guadalupe Maria Jungers Abib de Almeida
Nelson Saule Júnior

- 275 POSSIBILIDADES A PARTIR DO RURAL
A emergência da temática da agricultura urbana e periurbana

Christiane Araújo Costa

- 289 SOBRE AS POLÍTICAS COLOMBIANAS E SUA RELAÇÃO COM A EXPANSÃO URBANA

- 291 O desafio de planejar e produzir expansão urbana com qualidade: a experiência colombiana dos Planos Parciais em Bogotá, Colômbia

Paula Freire Santoro

- 319 Planes Parciales em Bogotá: Caso El Porvenir e Felicidad

Maria Cristina Rojas Eberhard
Fabián Alberto Diaz

APRESENTAÇÃO

Esta publicação é o resultado de uma pesquisa que objetivou investigar a respeito da valorização fundiária decorrente da conversão do uso do solo de rural em urbano em municípios paulistas. O ponto de partida foi a necessidade de aprofundamento nas dinâmicas contemporâneas de conversão das terras rurais em urbanas em municípios brasileiros. É recorrente uma imagem de que essa valorização é de forma geral muito significativa, acarretando normalmente grandes benefícios para proprietários, mas os estudos preliminares mostram que o panorama da conversão de terras rurais em urbanas é bastante diversificado, passando por processos de diversas qualidades e diferentes níveis de rentabilidade para os promotores. Por outro lado, é possível afirmar que, de uma forma geral, a conversão de terras urbanas em rurais significa uma sobrecarga significativa para o poder público municipal.

O que primeiro vem à cabeça quando se pensa como é o espaço onde se dá a mudança de uso rural para urbano no país, este está fortemente embasado em dos padrões mais recorrentes: o padrão periférico de crescimento e os condomínios fechados. O primeiro está associado a formas de ocupação estudadas principalmente nos anos 1970 e 1980 que tratavam do crescimento da periferia nas metrópoles baseado em loteamento periférico + casa própria + auto-construção. O segundo, os condomínios fechados, são resultados de fenômeno que ganha força nos anos 1990 baseado fortemente na melhora de conexão rodoviária intermunicipal, no transporte individual e em estratégias do mercado imobiliário que praticamente projetam “novo” modo de vida.

Os primeiros artigos desta publicação pretendem quebrar o senso comum e **problematizar conceitualmente, teoricamente e na prática como se dão as áreas de transição rural-urbanas**, com especial enfoque no Estado de São Paulo e nas diferentes regiões do Semi-Árido Nordeste e da Amazônia, onde estes padrões até existem, mas entremeados por espaços onde a urbanização não é tão evidente e não permite enxergarmos a divisão clara entre urbano e rural.

O texto de Paula Santoro resgata as divisões institucionais e de legislação sobre as áreas urbanas e rurais e a dificuldade de lidar com espaços mais complexos onde não é clara a delimitação de uma ou outra. Lívia Miranda reforça o fato de termos tratado o que se chama de espaços periurbanos como uma reserva de terras para a expansão urbana, e problematiza as políticas para este espaço, destacando a necessidade de se considerar na construção das políticas, os aspectos regionais, as possibilidades de políticas consorciadas e as diferentes tipologias de cidade do país.

O segundo capítulo aproxima-se de **como se dá a formação do preço da terra rural e urbana nas áreas de transição rural-urbanas** na tentativa de compreender

as contaminações de um sobre o outro e os pesos de cada um na decisão por urbanizar. De forma pouco pretensiosa aproxima-se de algumas teorias que cercam o tema. Este capítulo também apresenta preços reais aferidos na pesquisa, tanto rurais, como urbanos.

Estes estudos mostram como se formam os preços rurais e urbanos e procuram explorar as razões de contaminação de preços urbanos sobre os rurais quando estes localizam-se próximos das áreas urbanas consolidadas.

Ao quantificar a valorização nas áreas de expansão urbana o trabalho apresenta as formas de organização deste mercado mostrando que é possível lotear com poucos ou sem recursos iniciais, as dificuldades de garantir o término da infraestrutura pela própria lógica financeira do empreendimento, bem como a diversidade de atores que se envolvem neste processo.

Além de identificar os aspectos econômicos, a pesquisa **aprofunda-se nos processos de conversão das terras rurais em urbanas através da abertura de loteamentos**, identificando também a dimensão da gestão e a dimensão política envolvida. Embora esteja pouco descrita nesta publicação, durante a pesquisa esta foi ganhando cada vez mais força. Os aspectos políticos se refletem na gestão, muitas vezes, nas dificuldades e no tempo de gestão dos loteamentos, em processos cuja infraestrutura não é terminada pelo loteador, na criação de alternativas às garantias que o poder público tem para terminar a infraestrutura (caucionamento de lotes, hipotecas etc.) que mostram-se insuficientes para o término de parcelamentos e ajudam a perpetuar a precariedade urbana. As dificuldades na gestão urbana do planejamento e da aprovação de novos parcelamentos do solo são trabalhadas nos textos sobre Catanduva, coordenado por Maria Cristina Pinheiro; e sobre Suzano, por Rita Cassia Canutti.

O texto de Luciana Ferrara por sua vez, faz um resgate histórico e bibliográfico sobre a produção de infraestrutura urbana em loteamentos. Os dados inicialmente coletados pela pesquisa nos loteamentos nos municípios estudados levantaram uma questão central: dependendo do padrão do loteamento a infraestrutura nem sempre é concluída pelo loteador. Quando não é executada, gera um padrão de urbanização precário. Nos loteamentos destinados a compradores de baixa renda a não execução da infraestrutura tem como objetivo diminuir custos de implementação permitindo maiores extrações de renda por parte do proprietário. Essa situação é também sustentada pela demanda habitacional e pela falta de controle da irregularidade por parte do Estado. No loteamento irregular a execução da infraestrutura acaba se tornando, posteriormente, um ônus para o município. Já nos loteamentos de alto padrão, a infraestrutura é feita até mesmo antes da venda dos lotes, ou conforme os mesmos são vendidos, pois faz parte das exigências do comprador que, inclusive demanda diferenciais que colaboram com os maiores preços destas tipologias.

A partir dessas constatações empíricas, a pesquisadora buscou revisitar a bibliografia sobre o tema procurando identificar as especificidades do processo de urbanização que envolvem: como são feitas as obras de infraestrutura e o papel do Estado, qual a capacidade da gestão da prefeitura, quais os fatores que influenciam na definição das prioridades de investimentos, as contradições acerca da regulamentação, de sua aplicação e fiscalização, bem como as demandas dos diferentes agentes envolvidos na produção de loteamentos e a capacidade de acesso à habitação.

Com estes textos, a pesquisa pretendeu combater o desconhecimento a respeito das conseqüências dos processos de conversão do território rural em urbano, e combater o senso comum que historicamente enxerga que uma cidade ou região se “desenvolve” quando apresenta grandes expansões em suas áreas urbanizadas. Ignorando que muitas vezes o que acontece é uma grande precarização da capacidade do município em prover os serviços públicos para territórios cada vez mais extensos e o aumento da competição entre poder público e proprietários por terras, um para fazer expansão urbana e construir habitação e outros, muitas vezes, especulando, esperando a valorização que vem com a urbanização.

Uma das principais conclusões do projeto aponta para o fato que **há uma forte relação entre poder econômico e poder político local**, o que mostra que o estudos dos diferentes agentes envolvidos na produção de loteamentos é fundamental para compreender os processos de urbanização. A relação entre poder econômico e político estes estão de tal modo imbricadas, que terminam por determinar em qual direção irá a expansão urbana. A ponto de levantarmos como hipótese que os interesses imobiliários e fundiários e também do agronegócio pesam mais que os preços da terra na decisão por urbanizar.

As relações políticas também pesam muito na **opção que o país fez por não planejar a expansão urbana**, como aponta o texto de Gisela Leonelli que faz um resgate histórico da Lei Federal nº 6.766 de 1979 – um dos principais marcos que regulam o parcelamento do solo – onde o tema da expansão não é tratado como as discussões da época propunham.

A partir do conhecimento em torno dos processos reais de crescimento urbano horizontal, o projeto de pesquisa procurou desenvolver hipóteses de intervenção nos processos de conversão de terras rurais em urbanas, a partir das novas diretrizes e instrumentos estabelecidos pelo Estatuto da Cidade, que podem interferir na distribuição desigual dos custos e benefícios da urbanização nos municípios brasileiros.

Nesta direção, admitindo que crescer a partir da expansão urbana é um padrão recorrente, a pesquisa aprofundou o estudo sobre o instrumento da **Outorga Onerosa de Alteração de Uso**, um dos instrumentos que o Estatuto da Cidade disponibiliza e que foi utilizado no município de São Carlos. Para compreendê-lo, foi feita uma revisão bibliográfica, foram levantados dados empíricos e, com a ajuda da consultoria de Eulália Portela Negrelos, foi possível visitarmos duas experiências de aplicação deste instrumento no município, fechando um quadro crítico sobre os limites e potencialidades do instrumento na direção de planejar a expansão urbana.

No debate sobre São Carlos surgiram dúvidas e enfrentamentos jurídicos e para enfrentá-los, solicitamos pareceres jurídicos sobre a possibilidade de utilização do instrumento da Outorga Onerosa de Alteração de Uso para recuperar a valorização da terra obtida na mudança de uso rural para urbano. Sônia Rabello de Castro em seu texto resgata temas que frequentemente aborda nos debates sobre gestão social da valorização da terra e, especialmente, sobre a Outorga Onerosa do Direito de Construir. Para a autora, utilizar estes instrumentos é uma forma de combater o enriquecimento sem causa no âmbito do urbanismo para a coletividade. E, neste sentido, é um dever do poder público fazê-lo. Já Guadalupe Maria Jungers Abib de Almeida e Nelson Saule Júnior enfatizam o cumprimento da função social da

propriedade, revisitam pareceres jurídicos sobre a utilização do instrumento no Distrito Federal para concluírem com alguns requisitos mínimos que um plano diretor deve conter de forma a organizar-se para utilizar o instrumento.

O capítulo final da publicação **traz a experiência colombiana**. Durante toda a pesquisa foi possível dialogar com a experiência colombiana, através de encontros e seminários nos quais a equipe pode participar e com os quais pode aprender e, além disso, pode fazer levantamentos e entrevistas específicas sobre a política de terras colombiana em três cidades – Medellín, Bogotá e Pereira.

A pesquisa feita sobre o planejamento colombiano teve enfoque em dois temas principais: a existência e organização dos observatórios de preços da terra nessas cidades, tema não aprofundado nesta publicação; e dentro do sistema de planejamento, investigou-se de forma mais aprofundada os planos de urbanização em áreas de expansão. Nesta publicação, foi possível trazer os resultados obtidos para a cidade de Bogotá, através de dois artigos.

Um primeiro, que compõe o doutorado da pesquisadora Paula Freire Santoro, procurou fazer um resgate histórico do planejamento colombiano e visitar a experiências concretas de aplicação dos marcos legais que obrigam os municípios a planejarem a expansão urbana em diversas escalas, articulando planejamento urbano, gestão e financiamento. O processo de planejamento colombiano, elaborado essencialmente por técnicos, parece ter tido resultados urbanos: produziu preventivamente novas áreas urbanizadas em Bogotá, com qualidade, e deixou aos empreendedores privados a construção da habitação. No entanto, manteve algumas características do padrão periférico de crescimento, como a não mescla de classes sociais, a concentração de habitação distante de outros usos ou trabalho.

Um segundo artigo, escrito por Maria Cristina Rojas e Fabián Diaz, detalham dois planos parciais e projetos que compõe estes: um em área de expansão, outro em área urbana.

Para fechar a experiência colombiana, foi elaborado por Paula Santoro um texto crítico, resgatando aspectos que muito nos servem para pensar as políticas brasileiras para áreas de expansão urbana. Enfatiza sobre a necessidade de planos urbanos que orientem para uma estruturação urbana que anteceda a ocupação com habitação e promova a criação de pedaços de cidade completos, articulados com meio ambiente preservado, boa mobilidade, seguro e, por que não dizer, belos. Para isso é preciso que os interesses públicos sobreponham os privados e pautem mais fortemente as políticas.

A pesquisa, portanto, reuniu dados referentes à valorização da terra em processos de urbanização, problematizou a gestão e os desafios políticos para se planejar a expansão urbana para que, como isso, possa vir a subsidiar estudantes, gestores municipais e lideranças da sociedade civil a respeito dessa problemática. Espera-se que, desta forma, esteja incidindo sobre a agenda da urbanização e da gestão do parcelamento do solo por parte dos municípios, de forma a promover a implantação de um princípio que está no Estatuto da Cidade e deve ser observado pelas cidades brasileiras, o da distribuição de forma mais equitativa os ônus e os benefícios dos processos de urbanização.

INTRODUÇÃO

URBANIZAÇÃO BRASILEIRA: UM OLHAR A PARTIR DO QUADRO DE EXPANSÃO URBANA E DAS POLÍTICAS QUE LIDAM COM O CRESCIMENTO

1 Ferreira (2003) mostra que tem-se considerado que uma cidade é global a partir do que ela “demanda” – como de edifícios “inteligentes” – e não pela sua estrutura de produção. Vende-se a imagem de global, no entanto as dinâmicas que dirigem a produção da cidade são a representação do mais arcaico patrimonialismo.

2 Pedro Abramo (2007 e 2009), afirma que as cidades latino-americanas possuem “uma estrutura “híbrida”, ao mesmo tempo COMPACTA e difUSA, produzida pelo mercado informal e formal que, por razões vinculadas às suas próprias lógicas de funcionamento, produzem a cidade “COM-FUSA”.

As novas dinâmicas econômicas das últimas décadas no mundo têm promovido mudanças significativas na organização e no funcionamento do urbano, com reflexos na América Latina. Dentre elas, o aumento do investimento nas atividades imobiliárias põe em destaque o território como ator e exacerba a mercantilização do desenvolvimento urbano (Mattos, 2007, p.82-83). Estas dinâmicas refletem a política econômica capitalista que, para geógrafos como Harvey (2005), produz, reproduz e reconfigura o espaço. Para estes, as formas contemporâneas de globalização e de organização do território não são nada mais que outro circuito do capitalismo que se dá acompanhado de inovações nos sistemas de transporte e comunicações e que reestrutura geograficamente a atividade capitalista no planeta. Atividades de desindustrialização em um lugar e reindustrialização em outro, são exemplos nesta direção.

Se as dinâmicas econômicas sempre (re)estruturaram o espaço, o que diferencia o momento atual é o alcance destas, que alguns autores até chamam de nova ou terceira revolução urbana (Ascher, 2001; Soja, 2000). Tamanho alcance é possibilitado, dentre outras, pelo forte estímulo das políticas de desregulação, privatização e liberação dos mercados que marcaram os anos 1990; e pelo aumento de oferta de capital que migra das atividades produtivas (Oliveira, 2003), alimenta a financeirização da economia mundial, e possibilita investimentos em terra e imóveis (Mattos, 2007).

Estas novas dinâmicas econômicas refletem-se no território – ou às vezes apenas na imagem que se constrói do território¹ –, em suas diversas escalas, não apenas global, mas também estadual, regional e intra-urbana. A forma como se expressa na escala intra-urbana relaciona-se fortemente com as estratégias dos agentes dos mercados de solo urbano. Segundo Abramo (2009)² são principalmente duas as suas estratégias: a busca da economia da proximidade, que traz soluções de estrutura compacta às

3 Vidal-Koppmann (2011) ao debruçar-se sobre a expansão das tipologias de expansão urbana privadas em Buenos Aires – *country clubs, barrios cerrados*, etc. – afirma que praticamente todos os projetos se localizaram em zonas rurais, motivando uma re-zonificação por parte do município.

idades; e da redução de custos, que não raramente reflete-se na implantação de uma estrutura difusa nas cidades. A produção de loteamentos periféricos – informais e precários, ou mesmo, formais, com tipologia de condomínios fechados horizontais – frequentemente configuram o crescimento urbano através de conurbação ou, o que é mais frequente, manchas dispersas pelo território regional. Esta forma é frequente na América Latina, através ofertas de tipologias formais como *country clubs, barrios cerrados, club de chácras, pueblos privados* em Buenos Aires (Vidal-Koppman, 2005); *barrios cerrados* em Santiago do Chile (Cáceres & Sabatini, 2004); verdadeiras cidades dispersas como ilhas no território, como no México (Duhau and Giglia, 2008; Sheimbaun, 2010); ou os loteamentos fechados e condomínios horizontais, fenômeno que ganha impulso no Brasil, mesmo que desacompanhado de legislação que permita este fechamento (Freitas, 2008).

Estes diversos autores latino-americanos colocam a década de 1980 como marco de um rompimento com a morfologia do padrão tradicional de segregação (centro-periferia) promovendo uma dispersão desconhecida até então. Esta nova morfologia, inclusive, promove uma fragmentação que pode significar também uma redução da escala de segregação (Cárceles & Sabatini, 2004; Sabatini, 2000), com a expansão destas tipologias não apenas para alta, mas outras rendas familiares, desde que haja disponibilidade de terras para se urbanizar.

Ampliar este mercado imobiliário envolve, portanto disponibilizar terras, através de ações públicas como aumento do perímetro urbanizável³, e também, manter as políticas e planos que, por muito tempo, evitaram tratar do tema da expansão urbana ou regular o crescimento urbano horizontal. Não se admite, portanto, que neste processo há uma grande valorização da terra que beneficia proprietários – que mantém altas rentabilidades e a possibilidade de especular com a terra –; onera a gestão pública; nem sempre produz espaços justos, com mesclas sociais e com qualidade urbano-ambiental; e, principalmente, raramente está voltado para atender as necessidades urbanas e habitacionais da população (Santoro & Bonduki, 2009).

Se há um consenso de que esta é a forma usual de crescimento de nossas cidades, por um lado, há um rechaço em planejá-la, associado à ideia de que a expansão urbana deve ser restringida, não deve acontecer. E, também, por outro, há um consenso construído de que “crescer é desenvolver-se”, a qualquer custo. Paralelamente às opiniões em prol de uma corrente ou outra, o crescimento urbano horizontal segue acontecendo nas cidades brasileiras e latino-americanas; e ganha novas feições e novos atores, com interesses mais acirrados. Este novo cenário coloca o tema na pauta da agenda latino-americana, trazendo a

necessidade de refletirmos se é possível admitir que a expansão urbana aconteça, e, em caso positivo, se é possível fazê-la voltar-se às necessidades habitacionais; que recupere para a coletividade a valorização da terra; e que produza espaços com boa qualidade urbano-ambiental.





PARTE A
CONCEITUAÇÃO DE ÁREAS DE TRANSIÇÃO RURAL-URBANAS

PARTE A

CONCEITUAÇÃO DE ÁREAS DE TRANSIÇÃO RURAL-URBANAS



SOBRE A DIFICULDADE DE CONCEITUAR A URBANIZAÇÃO E AS ÁREAS DE TRANSIÇÃO RURAL-URBANAS NO ESTADO DE SÃO PAULO

Paula Freire Santoro

Este texto pretende discutir a dificuldade de conceituar a urbanização e as áreas de transição rural urbanas no Estado de São Paulo inicialmente caracterizando o que chamamos de rural e o que chamamos de urbano no país e, após visitar algumas conceituações compiladas da literatura nacional e internacional, sugere uma definição para este trabalho: áreas de transição rural-urbanas.

1 O QUE É RURAL, O QUE É URBANO

A complexidade de definição das áreas de transição rural-urbanas tem suas raízes na dificuldade de definir o que é rural e o que é urbano no Brasil. Grande parte das vezes, essa definição se dá a partir das instituições que trabalham com o rural ou com o urbano, do objetivo de certas leis e de políticas de planejamento do território, inclusive a legislação tributária brasileira.

Estabelecemos nossa atuação como urbanistas, planejadores, e demais “operadores do território”, sobre o município como um todo e sobre o território específico denominado como “de expansão urbana”, considerando essa dificuldade de caracterização.

1.1 RURAL E URBANO A PARTIR DOS MARCOS TRIBUTÁRIOS

Em relação aos marcos legais tributários brasileiros, por exemplo, estes estabelecem uma distinção entre rural e urbano e possuem leis específicas para a cobrança de impostos sobre um ou outro, e inclusive sobre áreas de expansão urbana. Estabelecem instâncias governamentais diferentes, o imposto sobre área urbana, o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), é cobrado pelo município e o rural, Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) pela União, que hoje, repassa parte aos municípios. No entanto há dificuldade de interpretação, tanto nas leis que definem a cobrança para o rural e para o urbano.

No Código Tributário Nacional, a definição do que é área de expansão urbana é dada a partir de cinco critérios:

“Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana

Art. 32. O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de

1 Renato S. Maluf olha o território a partir da possibilidade de desenvolver um plano de segurança alimentar, visando a produção de alimentos, ou seja, de atividades primárias (agricultura, pecuária, extrativismo), próximas aos centros urbanos.

bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município.

§ 1º Para os efeitos deste imposto, entende-se como zona urbana a definida em lei municipal; observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos 2 (dois) dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público:

I - meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;

II - abastecimento de água;

III - sistema de esgotos sanitários;

IV - rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;

V - escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado.

§ 2º A lei municipal pode considerar urbanas as áreas urbanizáveis, ou de expansão urbana, constantes de loteamentos aprovados pelos órgãos competentes, destinados à habitação, à indústria ou ao comércio, mesmo que localizados fora das zonas definidas nos termos do parágrafo anterior” (Código Tributário Nacional, Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, Art.32).

Ou seja, é sobre a interpretação sobre “estar” em conformidade com ao menos dois desses cinco critérios que é cobrado o imposto territorial. Se os cinco caracterizam o urbano, ter apenas dois, não significaria ter ainda uma base “rural”?

Já a legislação que define o ITR, estabelece a cobrança de imposto sobre os imóveis que desenvolvem atividades produtivas primárias e tem mais de um hectare. Sobre os demais, não importando em que zona estão localizados, se cobra IPTU:

“Art. 6º. Para fim de incidência do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural a que se refere o artigo 29 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, considera-se imóvel rural aquele que se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal ou agro-industrial e que, independentemente de sua localização, tiver área superior a 1 (um) hectare. Parágrafo único. Os imóveis que não se enquadrem no disposto neste artigo, independentemente de sua localização, estão sujeitos ao Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana, a que se refere o artigo 32, da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966” (Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972).

Distinguir, a partir da função que é desenvolvida no imóvel, é um critério que pode ser difícil, considerando as áreas de transição rural-urbanas, onde as famílias desenvolvem atividades agrícolas e não-agrícolas. Maluf (2004)¹, ao olhar para a possibilidade de planejar o rural, traz para o debate a:

“(…) idéia da pluriatividade das famílias rurais, cuja reprodução econômica e social está assentada em muitas atividades agrícolas

e não agrícolas, destacando a importância do rural não-agrícola e enfocando questões de emprego/ocupação e fontes de renda das famílias rurais” (Maluf, 2004, p.38).

E mesmo um terreno menor que o módulo rural mínimo (1 hectare) em uma área de transição rural-urbana pode ser objeto de atividade agrícola periurbana, aproveitando-se da proximidade da mancha urbana.

Aurílio Caiado ao apresentar dados da Pesquisa Unificada Municipal desenvolvida pelo Seade em 1999 aponta:

“Do total de pessoas ocupadas na agricultura paulista, praticamente 50% têm residência urbana e 50%, residência rural (ou seja, a queda do emprego também terá fortes efeitos nas cidades, onde reside boa parte dos trabalhadores rurais)” (Caiado & dos Santos, 2003, p.124).

Também os impostos sobre o rural possuem isenções, que dizem respeito a restrições ambientais:

“Art. 5º. São isentas do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural:

I - as áreas de preservação permanente onde existam florestas formadas ou em formação;

II - as áreas reflorestadas com essências nativas”

(Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972).

Já existem casos em que, glebas urbanas encontradas no limite entre urbano e rural que contém Áreas de Preservação Permanente (APPs) consideraram suas APPs como território rural para terem isenção sobre essa área e ao mesmo tempo usufruírem da qualidade ambiental dessa preservação.

Isso reforça a questão que permeia essa introdução. A difícil caracterização do território e a necessária interpretação sobre se é ou não urbano, dão margem a debates polêmicos e decisões suscetíveis a interesses individuais ou políticos.

Muitas resolvemos o problema com divisões institucionais, ou seja, independentemente do que “é” o território, colocamos responsabilidades de determinadas instituições sobre ele, reforçando o que Jones (2003) evidencia: que há uma clara divisão nas instituições que trabalham com o rural ou com o urbano, sejam elas ONGs, instâncias governamentais.

“An enormous machinery of government agencies, donor organisations, NGOs, academics and consultants gather and analyse statistics that are assigned to one category or the other” (Jones, 2003, p.1).

E, me atrevo a dizer que há poucas instituições que conversam no sentido de compreender a dinâmica sobre os dois espaços admitindo que um influencia o outro.

No entanto, o mercado de terras, diferentemente das instituições, está atento a estes espaços: rural, urbano e áreas de transição rural-urbana.

É sobre esse espaço híbrido, desenhos de política têm sido feitos, propostas essas que muitas vezes ignoram a dinâmica de ocupação do território e intervêm corretivamente (e não preventivamente). Pouco lidam, ou melhor, não intervêm no processo de extrema valorização da terra produzida pela mudança de solo rural para urbano, as expectativas que o mercado de terras aposta quando atua sobre essa região. Por isso a relevância desse trabalho.

Nossas decisões tomadas separadamente se dão sobre um território complexo.

1.2 DISTINÇÃO NO PARCELAMENTO DO SOLO

A Lei Federal de Parcelamento do Solo (Lei Federal nº 6.766/79), conhecida como Lei Lehman, é o marco mais importante para tratar deste tema e foi, por muito tempo, um dos únicos a distinguir rural, urbano e expansão urbana.

Na sua introdução, traduz a importância de se definir as áreas urbanas e de expansão urbana, em um dos poucos momentos em que trata do tema:

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

Historicamente o tema da expansão urbana perpassou o debate sobre o regramento urbano e algumas propostas de controlar a expansão, de planejá-la, e mesmo de cobrar por ela, estiverem presentes. A Lei de Terras (Lei nº 601 de 18 de setembro de 1850) transformou o lote em mercadoria e, a partir de então, reger a utilização do solo, sua produção e as transações de compra e venda de lotes torna-se fundamental. Na forma de lei, as licenças para arruar do início do século marcam o início do regramento. Leonelli (2010) investiga as leis do Rio de Janeiro e de São Paulo como exemplo das primeiras leis sobre loteamento. A autora também ilustra o debate sobre a resistência de se regular a prática de loteamentos, que aparece nos debates e seminários que propõe a necessidade, enquanto que as aprovações dos textos terminam por não incorporar este conteúdo.

A Lei também define a infraestrutura básica necessária para se ter um parcelamento:

“Art. 2º.

§ 5º A infraestrutura básica dos parcelamentos é constituída pelos equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação (redação dada pela Lei nº 11.445, de 2007).

§ 6º A infraestrutura básica dos parcelamentos situados nas zonas habitacionais declaradas por lei como de interesse social (ZHIS) consistirá, no mínimo, de: (Incluído pela Lei nº 9.785, 29.1.99)

I - vias de circulação; (Incluído pela Lei nº 9.785, 29.1.99)

II - escoamento das águas pluviais; (Incluído pela Lei nº 9.785, 29.1.99)

III - rede para o abastecimento de água potável; e (Incluído pela Lei nº 9.785, 29.1.99)

IV - soluções para o esgotamento sanitário e para a energia elétrica domiciliar. (Incluído pela Lei nº 9.785, 29.1.99)” (Lei Federal nº 6.766/79, Art. 2º, redação dada pela Lei nº 11.445, de 2007).

No caso, estas definições pautam a ocupação urbana formal e, inclusive a informal que, na expectativa de regularizar posteriormente, termina seguindo estes padrões. Em vários municípios visitados nesta pesquisa, o lote mínimo de áreas irregulares era de 125m², procurando garantir sua regularização.

Nesse sentido, a luta por parâmetros menores, lotes menores, frequentemente associada ao discurso dos que lutam para regularizar, interessa mais aos produtores de casas, que querem diminuir custos e produzir mais habitação. O mesmo se dá

no âmbito da definição de infraestrutura básica e a diferenciação com parâmetros urbanísticos menos rígidos termina garantindo uma urbanização incompleta.

Urbanização incompleta ou rural infraestruturado? Torna-se difícil distinguir territórios.



Ocupação precária e irregular em Hortolândia onde a maioria dos lotes têm 125m².
Foto: Paula Freire Santoro, 24/10/2008.



Loteamento Cidade Jardim, em Catanduva.
Foto: Paula Freire Santoro, 10/02/2007.

1.3 PERÍMETROS URBANOS

A lei municipal que define o perímetro urbano é o instrumento mais utilizado para a definição do que é rural e do que é urbano nos municípios. Muitos deles têm esta lei e a tendência é que, ao menos no Estado de São Paulo, todos venham a ter.

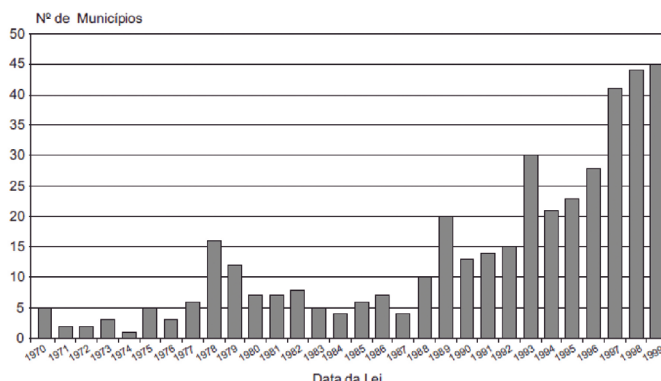
Um artigo de 2003 compilou dados sobre este tema, especialmente analisando a Pesquisa Municipal Unificada elaborada pelo Seade para os municípios do Estado de São Paulo em 1999.

“Em 1999, 67,1% dos municípios brasileiros possuíam Lei de Perímetro Urbano, a lei mais encontrada em nossos municípios (Bremaeker, 2001). Para o Estado de São Paulo esse percentual era de 57% em 1992 e passou a 65% em 1999, segundo dados da PMU/Seade” (Caiado & dos Santos, 2003, p.120).

Como se vê pelo gráfico que segue, a proximidade da aprovação da Lei Lehman em 1979 parece ter promovido um salto na curva, mostrando um aumento do número de municípios que definiu Lei de Perímetro Urbano. No entanto, se considerarmos os 645 municípios que o Estado possui, vê-se que em 1999 menos

de 50 afirmaram à Pesquisa Municipal Unificada possuírem lei de perímetro urbano.

GRÁFICO 1 | NÚMERO DE MUNICÍPIOS, SEGUNDO LEI DE PERÍMETRO URBANO NO ESTADO DE SÃO PAULO – 1970 A 1999



Fonte: Fundação Seade, Pesquisa Municipal Unificada, 1999. Caiado & dos Santos, 2003, p.120.

Para quantificar a expansão, a Pesquisa Municipal Unificada (1999) mostrou que 211 municípios ou 32,7% dos 645 que compõe o Estado possuíam ocupação urbana em área rural e este número distribuía-se principalmente nos municípios entre 20 e 250 mil habitantes, chegando entre 35% e 45% destes com casos de ocupação urbana em área rural².

O autor já identifica a expansão urbana desordenada dos municípios seja a partir de condomínios fechados sobre o rural ou com o padrão periférico de urbanização:

“Essa expansão tem ocorrido tanto por meio de loteamentos populares que expandem as periferias com urbanização precária, quanto através de condomínios de alto padrão destinados à população com alto poder aquisitivo, que busca melhor qualidade de vida em áreas menos densas e afastadas dos centros urbanos. Cerca de um terço dos municípios paulistas afirmaram possuir algum tipo de ocupação urbana em área rural em seus territórios, em 1999. Para 75% dos maiores municípios, população superior a 500 mil habitantes, a resposta foi afirmativa; para aqueles com população entre 50 mil e 500 mil esse percentual é de 45%” (Caiado & dos Santos, 2003, p.120).

Segundo Caiado:

“O tipo mais freqüente de ocupação urbana em área rural é o loteamento sem aprovação da prefeitura, observado em 19% dos municípios paulistas, num total de 1.051 loteamentos nessa situação em todo o Estado. A incidência é de 75% nos grandes municípios, está entre 23% e 35% nos municípios com população entre 50 mil e 500 mil habitantes, e é de 12% nos

² Fonte: Fundação Seade, Pesquisa Municipal Unificada, 1999. Caiado & dos Santos, 2003, p.121.

pequenos municípios (população inferior a 5 mil habitantes)”
(Caiado & dos Santos, 2003, p.120).

Há uma concentração destes dos casos de ocupação em área rural nos municípios de maior hierarquia da rede, ou seja, regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou nos principais centros.

“Localizam-se nos 134 municípios de maior hierarquia da rede, cerca de 64% dos loteamentos sem aprovação, 76% dos loteamentos aprovados por lei especial, 60% das indústrias localizadas em área rural e 56% dos grandes equipamentos de lazer localizados fora dos perímetros urbanos municipais”
(Caiado & dos Santos, 2003, p.121).

Considerando esta realidade de ocupação de áreas rurais com usos urbanos, as alterações de perímetro são justificadas. Estas são muitas e caso-a-caso.

Em 2004 aconteceu a última pesquisa MUNIC publicada em 2005 que perguntou sobre a existência de lei de perímetro nos municípios brasileiros e chegou-se ao resultado esperado: a maioria dos municípios brasileiros possui lei de perímetro urbano – cerca de 4.355 afirmaram possuí-la dentre os 5.560 municípios pesquisados. No Estado de São Paulo, 613 dos 645 municípios afirmaram possuir. Este instrumento tem sido muito utilizado pois é sobre este limite que é cobrado o Imposto Predial e Territorial Urbano-IPTU, o que inclusive justifica, de uma certa maneira, a ampliação da área urbana quando da abertura de um novo loteamento urbano, processo que é visto com bons olhos por estar ampliando a base de cobrança de IPTU e, conseqüentemente, aumentando a arrecadação municipal.

A maleabilidade como a lei que limita o perímetro urbano é modificada é exemplar de como a lei é vista, quase nunca como instrumento de controle e restrição do crescimento urbano, mas como instrumento de adequação das situações urbanas. No entanto, como será possível aferirmos mais para frente neste trabalho, a ampliação do perímetro pode influir nos preços da terra e está, certamente, beneficiando proprietários de áreas antes rurais. Geralmente por isso, sua alteração muitas vezes é motivada por interesses pessoais e políticas. Muito raramente é motivada face à previsão de como a cidade irá crescer ou para quais direções seria mais interessante, em termos de infraestrutura pública, que seja feita urbanização *ex-ante*.

Os planos diretores pós-Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/01) realizaram, através de novos macrozoneamento ou zoneamentos, consideráveis mudanças de perímetro urbano. Em artigo recente Santoro *et al.* (2010) desenvolvem a hipótese de que as cidades têm ampliado suas manchas urbanas, pressionadas,

3 O projeto de avaliação dos Planos Diretores Participativos no Estado de São Paulo é coordenado pelo Instituto Pólis, que compõe a Rede Nacional de Avaliação de Planos Diretores Participativos, sob a coordenação central do Ministério das Cidades e do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro - IPPUR/UFRJ.

4 No caso de Sorocaba, Santoro et al. (2007) mostram antes do plano diretor que a área urbana e área industrial somadas ocupavam 233,14 km² e correspondiam a 51,12% do território municipal; após o plano, elas somavam 375,76km² e correspondiam a 82,4% do território, mostrando um crescimento de 61%.

5 Santoro (2009) no estudo de caso do Plano Diretor de Pereira Barreto mostra que o município criou uma área de expansão que corresponde a 275% da área atualmente urbanizada, para abrigar "ranchos"; ao mesmo tempo que se percebe que perdeu população entre 1991 e 2000, numa taxa negativa de -7,39% da população total (TGCA). Há uma mudança de perfil da ocupação da cidade.

6 Cálculos obtidos a partir da análise do Plano Diretor de Andradina feita por Klintowitz (2009), cujas áreas de ZEIS permitem aferirmos o percentual da zona de expansão.

sobretudo, pelos interesses imobiliários e fundiários. A análise do recente ciclo de planos diretores elaborados pós-Estatuto da Cidade dá exemplos de diversas cidades no Estado de São Paulo que estão estimulando o espraiamento urbano, inclusive algumas onde ocorreu uma diminuição de população³.

Citam inúmeros exemplos: Sorocaba, que ao rever seu plano diretor em 2004 quase duplicou sua área urbana (Santoro *et al.*, 2007)⁴; Pereira Barreto, que teve sua população diminuída por diversas ações de desmembramento municipal mas, na revisão do plano diretor, criou uma área de expansão que corresponde a quase três vezes a dimensão atual da área urbana (Santoro, 2009)⁵; Andradina, que apresentou taxas diminutas de crescimento demográfico (0,58% entre 1991 e 2000 e -0,10% entre 2000 e 2007, segundo o IBGE), embora tenha criado, no plano diretor, três áreas de expansão que correspondem a um acréscimo de 58,51% da área urbanizada (Klintowitz, 2009)⁶; Americana, que apresenta uma área de expansão de 45km² (Carvalho, 2009). Além desses, diversos municípios do Vale do Paraíba têm expandido suas áreas urbanizáveis através de mudança na lei de perímetro urbano, como é o caso de Aparecida e Tremembé, inclusive ampliando sobre áreas frágeis e com restrições ambientais ao desmatamento e à ocupação.

Estes municípios são apenas alguns exemplos onde houve ampliação da área urbanizável oficial, no entanto, existem vários casos onde não houve alteração de perímetro e há ocupação, como mostrou Caiado (2003). Neste sentido, é perceptível portanto a irrelevância de ganhar o planejamento do que é urbano e das áreas de expansão urbana, face à constante flexibilização de normas urbanísticas face às pressões e interesse do mercado imobiliário formal ou informal, em processos de regularização.

1.4 RURAL E URBANO NA METODOLOGIA DO CENSO DEMOGRÁFICO DO IBGE

Outra possibilidade de compreender a situação destes limites municipais dá-se sobre as informações repassadas pelo município ao recenseador do IBGE para que caracterize os domicílios brasileiros.

A metodologia desenvolvida nos censos demográficos de 1991 e 2000 parte da definição de rural, urbano e de expansão urbana apresentada pelos municípios. Estas definições são especificadas nas diferentes "situações" dos setores censitários dos censos em relação à urbanização. Em seu relatório metodológico, o Censo 2000 define como "Outras Áreas de Divulgação e de Apuração" uma divisão inicial entre áreas urbanas e rurais, tendo como tais:

(a) **Área urbana** – Área interna ao perímetro urbano de uma

cidade ou vila, definida por lei municipal. Para as cidades ou vilas onde não existe legislação que regulamente essas áreas, deve-se estabelecer um perímetro urbano para fins da coleta censitária, cujos limites devem ser aprovados pelo prefeito local.

(b) Área rural – Área externa ao perímetro urbano.

Estas áreas são detalhadas em situações de setores censitários, a saber:

Em ÁREA URBANA:

(1) Área urbanizada de cidade ou vila – São classificadas como área urbanizada aquelas legalmente definidas como urbana caracterizada por construções, arruamentos e intensa ocupação humana; as áreas afetadas por transformações decorrentes do desenvolvimento urbano; e aquelas reservadas à expansão urbana.

(2) Área não-urbanizada de cidade ou vila – São classificadas como área não-urbanizada aquelas legalmente definidas como urbanas, caracterizadas por ocupação predominantemente de caráter rural.

(3) Área urbana isolada – Área definida por lei municipal e separada da sede municipal ou distrital por área rural ou por um outro limite legal.

Em ÁREA RURAL:

Aglomerado rural – É um agrupamento de população considerado a partir de um conjunto de edificações adjacentes e com características de permanência, situado em área legalmente definida como rural, que forma:

- uma área continuamente construída com arruamentos reconhecíveis ou disposta ao longo de uma via de comunicação;
- um agrupamento de edificações com mais de 50 unidades domiciliares, o número que estaria relacionado a um montante de população superior a 250 habitantes.

Os aglomerados rurais estão classificados em dois grandes tipos:

- aglomerados rurais do tipo “extensão urbana” que possuem caráter urbano por definição; e
- aglomerados rurais “isolados”, que podem ser de natureza urbana ou rural.

(4) Aglomerados rurais do tipo “extensão urbana” – São os assentamentos situados em áreas fora do perímetro urbano legal, mas desenvolvidos a partir da expansão de uma cidade ou vila, ou por elas englobados em sua expansão. Por constituírem uma simples extensão da área efetivamente urbanizada, atribui-se, por definição, caráter urbano aos aglomerados rurais deste

tipo. Tais assentamentos podem ser constituídos por loteamentos já habitados, conjuntos habitacionais, aglomerados de moradias ditas subnormais ou núcleos desenvolvidos em torno de estabelecimentos industriais, comerciais ou de serviços.

Aglomerados rurais isolados – São os assentamentos situados em área legalmente definida como rural, que atendam aos critérios de tamanho e densidade anteriormente estipulados e que se encontrem separados do perímetro urbano legal de uma cidade ou vila, ou de um aglomerado do tipo “extensão urbana” por uma distância igual ou superior a 1km.

Os aglomerados rurais “isolados” devem ser classificados em três subtipos: Povoados, Núcleos e Outros aglomerados rurais isolados.

(5) **Povoado** – É o aglomerado rural isolado que corresponde a aglomerados sem caráter privado ou empresarial, ou seja, não vinculados a um único proprietário do solo (empresa agrícola, indústrias, usinas, etc.), cujos moradores exercem atividades econômicas, quer primárias (extrativismo vegetal, animal e mineral; e atividades agropecuárias), terciárias (equipamentos e serviços), ou, mesmo, secundárias (industriais em geral), no próprio aglomerado ou fora dele.

(6) **Núcleo** – É o aglomerado rural isolado vinculado a um único proprietário do solo empresa agrícola, indústria, usina, etc. – dispondo ou não dos serviços ou equipamentos definidores dos povoados. É considerado, pois, como característica definidora deste tipo de aglomerado rural isolado seu caráter privado ou empresarial.

(7) **Outros aglomerados rurais isolados** – São os aglomerados que não dispõem, no todo ou em parte, dos serviços ou equipamentos definidores dos povoados e que não estão vinculados a um único proprietário – empresa agrícola, indústria, usina, etc.

Considerando as áreas de apuração acima citadas, considerou-se como áreas de interesse desta pesquisa as que envolvem diferenciam-se das urbanas ou rurais consolidadas como tal, em um grupo de situações que envolvem:

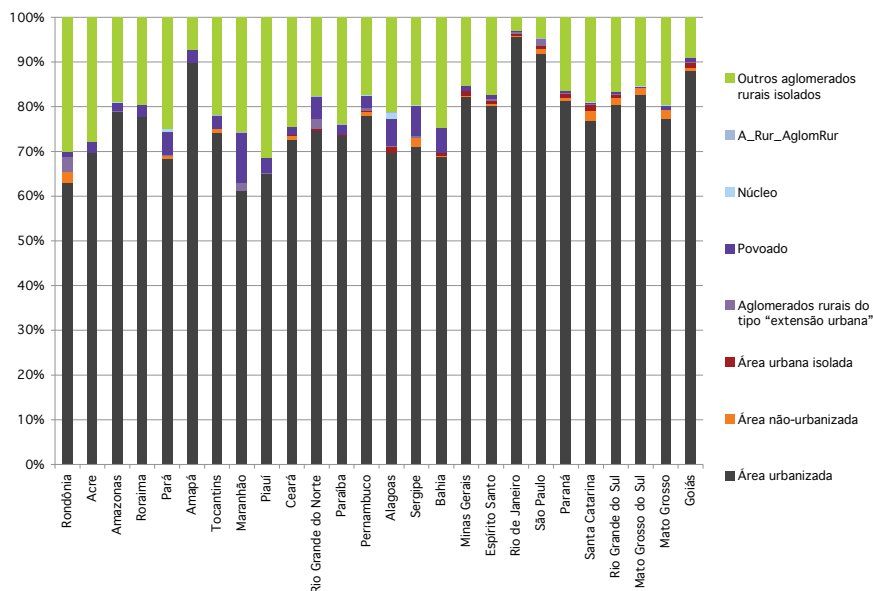
- Área não-urbanizada de cidade ou vila, considerando que esta daria indícios de vazios urbanos em área considerada como urbana pelos municípios, dentro do perímetro urbano destes;

- Área urbana isolada – que, quando não for um distrito, pode ser considerada como área de expansão urbana distante da mancha urbana consolidada. No caso desta pesquisa que envolve apenas o Estado de São Paulo, é possível identificar os municípios que têm distritos e retirá-los da amostra.

- Aglomerados rurais do tipo “extensão urbana” – que correspondem a áreas de expansão urbana eventualmente inclusive sobre usos rurais.

O gráfico a seguir ilustra como se organizam estas “situações” no Censo Demográfico de 2000 e mostra como muitos dos Estados não possuem todas estas situações. Mesmo assim é possível caracterizar estas áreas, quantificá-las por Estado e localizá-las nos municípios. No entanto, face à diversidade de interpretação dada a cada “situação” e as diferenças estaduais, é possível que esta caracterização não tenha sentido.

GRÁFICO 2 | ÁREAS POR CATEGORIA DE SETOR CENSITÁRIO NOS ESTADOS BRASILEIROS – 2000



Fonte: Setores censitários do Censo Demográfico IBGE, 2000.

A dificuldade de caracterizá-las colabora para teses como as de José Eli da Veiga (2002) que afirma que o critério para o IBGE considerar o município como urbano é contar a população que está em distrito sede, considerando habitantes de cidades muito pequenas (com menos de mil habitantes) como urbanos. Se considerarmos outros critérios propostos por ele – como: considerar urbanos municípios com mais de 20 mil habitantes; somarmos o critério de localização, considerando os municípios menores de 20 mil que estão em áreas metropolitanas e são urbanos; mais o critério de densidade, incluindo municípios que são adensados – nossa urbanidade se reduz ao menos para 70% dos 5.561 municípios brasileiros. Mas o mais importante que coloca José Eli da Veiga é que, mesmo “com a ajuda desse tripé analítico, percebe-se facilmente que 13% dos habitantes não pertencem ao Brasil indiscutivelmente urbano nem ao Brasil essencialmente rural, no qual residem 30% dos habitantes”. E conclui dizendo que essa tipologia proposta por ele permite entender que “cidades de fato só existem nos 455 municípios do Brasil urbano”. Mas coloca que, o resto são vilarejos, sedes e vilas, sobre os quais, uma parte se transformará em novas cidades (Veiga, 2002).

Berta Becker (2007) rebate e, em recente palestra na Unicamp, coloca que ainda continuamos urbanos. No entanto, o nosso crescimento já foi mais acelerado nas décadas entre 50 e 70, e agora diminui o ritmo; e também nossas cidades estão crescendo de forma diferente, muitas vezes associada inclusive ao desenvolvimento agrário. Dados da Amazônia: teve a maior taxa de crescimento urbano no país das últimas décadas – no censo de 2000, 70% da população da região Norte estava localizada em núcleos urbanos, embora carentes dos serviços mais básicos –, e por isso, o termo “floresta urbanizada” (Becker, 2005, p.73). Argumenta que, apesar das

7 Estes exemplos referem-se ao Brasil. Outras áreas podem se aproximar destas mas serem frutos de outros processos, como em lugares como a Alemanha, onde há o que alguns chamam de counter-urbanization (ou desurbanização); ou em relação à África, onde o periurbano era ocupado por tribos, que foram retiradas para projetos habitacionais mais longe, não se adequaram e voltam a ocupar o espaço antes ocupado; ou na Colômbia, onde há um significativo processo de migração do campo para a cidade, em fuga das guerrilhas rurais, com população ocupando as bordas da cidade.

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

críticas aos dados que mostram a grande urbanização em núcleos pouco povoados, urbanização é medida também pela veiculação dos valores urbanizados pela sociedade. Essa urbanização de regiões predominantemente rurais tem chamado a atenção do mundo, de atores internacionais, e também de geógrafos e planejadores do território. A esses, interessa saber como estamos crescendo e continuamos crescendo com a abertura de manchas urbanas sobre áreas rurais.

2 FACE À DIFÍCIL CARACTERIZAÇÃO DO QUE É RURAL E DO QUE É URBANO

Como cita Caiado:

“As diferenças na caracterização das áreas urbanas e rurais nos diversos países do mundo fazem com que não exista uma definição de população urbana aplicável a todos. As definições nacionais de população urbana são mais comumente baseadas no tamanho da localidade. A população rural está sendo definida por exclusão: aquela que não habita as áreas urbanas (United Nations Statistics Division, 2002)” (Caiado, 2003, p.119).

Nesta direção, a caracterização das áreas de transição rural-urbanas fica ainda mais difícil.

A fronteira urbana, limite entre área urbana e rural, é um ponto de difícil leitura, onde geralmente não há uma linha clara de inflexão, mas sim um espaço onde ora há mais características rurais, ora há mais características urbanas. Recebeu por diversos autores, as mais diferentes denominações: a periferia urbana, periurbano, franja urbana, o rurano, o espaço de contorno da cidade, a borda. A denominação se dá a partir de um viés temático. Por exemplo, periurbano, para alguns autores franceses poderia ser o que chamamos de periferia, onde conflitos sociais de proximidade ou vizinhança tem acontecido (Torre & Lefranc, 2005); para outros, pode significar, sob o viés da ecologia urbana, o espaço onde os processos ecossistêmicos básicos estão; etc.

A leitura desse espaço é difícil. Também por que existem muitas regiões, que, embora de borda, são diferentes. Pode ser uma região de urbanização rarefeita, espalhada, pouco adensada; pode ser um espaço onde há ocupação informal nas bordas de áreas ambientalmente protegidas; pode ser uma linha bem marcada entre um rural altamente produtivo e um urbano densamente ocupado; pode corresponder ainda a um parcelamento de padrão rural, embora não possua mais atividades agrícolas e sirva de residência para novas gerações rurais que não trabalham mais no campo⁷.

Atualmente, é ainda mais complexo caracterizá-lo, pois temos muitas vezes sobre o rural um processo de urbanização dispersa

localizada com usos como parques temáticos, distritos industriais, condomínios fechados, etc. Na maioria das vezes espaços com função regional, ao longo de rodovias de acesso, que podem acontecer através de frentes localizadas, em “manchas de azeite” ou a partir de eixos viários, ou mesmo contiguamente.

Sparovek e outros (2004)⁸ reforçam a dificuldade de caracterização:

“traçar limites onde há transições graduais, onde um elemento claramente definido vai assumindo gradualmente a identidade de outro (também claramente definido) não pode ser feito por uma linha (Sparovek et al., 2004, p. 20).

Conceituá-lo é tão complexo, que, ao tentarmos, parece que estamos dando voltas no mesmo tema. Cito um trecho de texto para exemplificar:

“García Ramón, Tulla Pujol y Valdovinos Perdices (1995, p. 42) identifican distintas situaciones (anillos concéntricos) a lo largo de la geografía entre la ciudad y el campo: el espacio urbano propiamente dicho, el espacio periurbano o áreas urbanas discontinuas, el espacio semiurbano (con alternancia de usos), el espacio semirural urbanizado, el espacio rural dominado por la actividad agraria pero con algunas influencias urbanas como por ejemplo las derivadas de la descentralización industrial y, por último, el espacio rural “marginal”” (Barsky, 2005, p.8).

Miranda (2002, p.7) para conceituar o que entende por periurbano, cria algumas tipologias, dentre as quais destaco duas para exemplificar, que diferenciam serviços em área rural da real urbanização:

- “incorporação de áreas rurais à cidade” através do parcelamento do solo para fins urbanos;
- “urbanização do campo” como processo de mudança de uso e ocupação de áreas rurais para o desenvolvimento de atividades que não aquelas conhecidas como tradicionalmente agrícolas, sem transformar o rural, por exemplo, a chegada de serviços no rural, sem urbanizar.

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

CHÁCARAS NO ENTORNO DO URBANO

Os que estudam o mercado de terras associam a mudança de classificação de solo rural para urbano como uma opção pelo uso mais rentável, associado geralmente à loteamentos voltados para alta renda. No entanto, a mudança de uso rural não se dá apenas por usos urbanos de loteamentos residenciais, mas também, a partir da:

“procura crescente de formas de lazer associadas ao meio rural e até mesmo de meios alternativos de vida no campo, por pessoas vindas da cidade, intensificado pela divulgação do “pensamento ecológico” a busca pela natureza e pela ruralidade têm colaborado para a transformação do rural em turismo, com pousadas e fazendas que tendem a substituir a unidade de produção agrícola que nela funcionava” (Zoraide, 2002, p.29)

Graziano da Silva elenca aspectos importantes da proliferação das chamadas “chácaras de fim de semana” na paisagem rural:

“As chácaras de fim de semana representam, na nossa opinião, uma versão “terceiro mundista” da política europeia das “duas velocidades”, onde se procura atribuir aos pequenos produtores das regiões desfavorecidas a tarefa de “guardiões da natureza”, reservando às grandes explorações o papel produtivo clássico”
(Silva, 1997, p. 16-17 *apud* Miranda, 2002, p.30).

SENSO COMUM: A PERIFERIA E OS CONDOMÍNIOS FECHADOS

No entanto, no senso comum, o que primeiro vem à cabeça quando se pensa em um espaço onde se dá a mudança de uso rural para urbano no país, a imagem está fortemente embasada em dos padrões mais recorrentes: o padrão periférico de crescimento e os condomínios fechados.

O padrão periférico de crescimento está associado a formas de ocupação estudadas principalmente nos anos 1970 e 1980 que tratavam do crescimento da periferia nas metrópoles baseado em loteamento periférico + casa própria + auto-construção. Este padrão esteve no centro da conceituação do binômio centro-periferia, onde cada território destes estava muito claro e se dava dentro da extensão da mancha urbana metropolitana. Nos anos 1980 este padrão e o conceito de centro-periferia é estendido para cidades não-metropolitanas e, inclusive o seu uso como base teórica para explicar a história urbana dos municípios no Estado de São Paulo é recorrente.

O segundo, os condomínios fechados, são resultados de fenômeno que ganha força nos anos 1990 baseado fortemente na melhora de conexão rodoviária intermunicipal, no transporte individual e em estratégias do mercado imobiliário que praticamente projetam “novo” modo de vida. No caso da implantação sobre rodovias – que aos poucos tornam-se vias urbanas cotidianas – vem acompanhados de uma ocupação com grandes equipamentos, como supermercados, shoppings centers.

O FENÔMENO DOS CONDOMÍNIOS FECHADOS



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



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



DO SENSO COMUM À TEORIZAÇÃO

É sedutor, portanto, teorizar, procurar enfrentar a dificuldade reconceituando, refinando os termos. A literatura nacional e internacional mostra-se convidativa, nesta direção.

Um dos autores que aborda a proliferação de neologismos que referem-se às novas realidades urbanas são Monclús (1998) e Dematteis (1998). O primeiro escreveu livro dissertando sobre a cidade dispersa. Para ele, a ideia genérica da ‘cidade mediterrânea’ como um sinônimo de compactação, densidades relativamente altas, mistura de usos e diversidade, já não encontra uma correspondência clara com as aglomerações urbanas e metropolitanas europeias pois, sobretudo nas grandes cidades, apenas os núcleos centrais dessas conservam esses atributos (Monclús, 1998, p.6).

Também afirma que não é tão fácil distinguir as “novas periferias” de qualquer grande cidade europeia de outras dos Estados Unidos. A base da dispersão urbana, compreendida como o predomínio de baixas densidades apoiadas em sistemas viários e dotadas de extensos espaços livres, encontra-se na Europa; assim como encontram-se novas áreas industriais fruto da descentralização produtiva, com as mudanças na indústria fordista. O que muda é a escala territorial de um mecanismo

de descentralização mais ou menos clássico e há o aparecimento de uma paisagem suburbana. Ao utilizar o termo suburbano, o autor claramente referencia-se à literatura norte-americana clássica sobre os subúrbios (Fishman, 1987; Jackson, 1985).

Para Monclús, a confusão conceitual que se percebe atualmente está relacionada com as diferentes escalas nas quais se observa o fenômeno da expansão urbana, às características físicas do crescimento próprio das áreas de transição urbano-rurais e ao crescimento em extensão urbana em um contexto de crescimento populacional débil, portanto, um crescimento com baixa densidade. Propõe associar a idéia de “cidade dispersa” como resultado dos processos de suburbanização nos moldes da literatura anglo-saxônica; e se esta acontece no entorno de núcleos urbanos de menores dimensões, propõe que esta cidade dispersa estaria mais relacionada à noção de “*sprawl*” ou certas definições como “rurbanização” ou “periurbanização” da literatura francesa ou de geógrafos espanhóis.

Os diferentes nomes apontados pelo autor referem-se a “novas periferias” que, mais que refletirem diferentes tempos, são fruto de novas dinâmicas. Ao transladarmos o termo “novas periferias” para o Brasil, a expressão ganha um sentido diferente do que expressa Monclús, pois o termo periferia vem carregado de uma forte literatura urbana que procurou conceituá-los desde os anos 1970, literatura hoje que é revista (para saber mais sobre isso ver a introdução do capítulo sobre formação do preço da terra urbana).

Já Dematteis (1998) afirma que há dois modelos de expansão suburbana na Europa. Coloca que, diferentemente do que se diz sobre a urbe compacta das cidades europeias, a burguesia urbana na Europa Mediterrânea não ignorava a vida suburbana, ao contrário, desde a Antiguidade havia o costume de dividir o tempo entre a *domus* (urbana) e a *vila* (rural), portanto, já dando indícios de uma primeira suburbanização na Europa. Esta forma, segundo o autor, ainda era uma suburbanização sem expansão da cidade, onde a urbe não se dilata muito além das muralhas mas há uma sociedade urbana que coloniza o campo em um vasto raio de distância e de transformação do da paisagem, que continua sendo rural.

Esta ainda era totalmente diferente da que Fishman (1987) irá pontuar, a suburbanização no período da industrialização na Inglaterra, como fuga do espaço da cidade da indústria ainda muito poluidora. Na Europa Anglo-saxônica, a dependência do campo em relação à cidade próxima era menos acentuada, e a suburbanização é mais recente, derivada da expansão urbana conseqüente da Revolução Industrial (1998, p.19). Neste modelo, a expansão se dá sobre áreas rurais, substituindo usos rurais e recriando, no seu interior, alguns elementos, como nas propostas de “cidade-jadim”.

Para Dematteis, no século XX quando as grandes cidades mediterrâneas iniciam sua expansão descontrolada, o fizeram seguindo o modelo anglo-saxão das periferias dormitórios, embora mantendo a tipologia formal da habitação verticalizada e da grande densidade, padrão que até pouco tempo se manteve. Aos poucos também se perde a relação entre cidade e a pequena propriedade agrícola que a envolve, pois esta dá lugar ao processo de expansão urbana ainda tímido se comparado aos atuais.

Há também o fenômeno da *desurbanización* (desurbanização), *counter urbanization* (contra-urbanização) (Berry, 1978) vivido pelas cidades europeias ocidentais a

partir do final da década de 1970. Não somente os núcleos centrais das grandes cidades começam a perder população, mas também as coroas suburbanas começam a rarefazer seu crescimento, também perdendo população. Este corresponde à transição demográfica negativa das grandes cidades: o crescimento generalizado dos centros urbanos menores ou rurais, e um largo período de declive ou de crescimento menos acentuado das cidades médias e grandes (Dematteis, 1998, p.20). O fenômeno da descentralização das atividades econômicas e seus efeitos sobre as cidades também aparece fortemente na literatura alemã das *shrinking cities*, termo que poderia ser traduzido para “cidades que encolhem”.

Embora as metrópoles brasileiras estejam perdendo população em suas áreas centrais desde a década de 1980, ao contrário dos processos de *counter urbanization*, as áreas periféricas têm mantido o seu crescimento em um ritmo acelerado, inclusive com processos de adensamento. Para Dematteis, os anos 1980 e 1990 cidades européias sofrem uma “desconcentração concentrada”, em um processo muito parecido com este das nossas metrópoles, mas com duas dinâmicas diferentes. A primeira corresponde à periurbanização (*periurbanización*), muito explorada na literatura francesa, consiste na recuperação da polarização urbana que agora, manifesta-se como dilatação progressiva das coroas externas e das ramificações radiais dos sistemas urbanos com uma redução tendencial dos moradores dos núcleos centrais. Fenômenos de polarização urbana se sobrepõem e se justapõem a expansões reticuladas não polarizadas, dando lugar a uma vasta zona urbanizada contínua (1998, p.21). É o caso do Norte da Itália e parte do Centro, regiões mais desenvolvidas.

A segunda corresponde à formas de expansão urbana independentes dos campos de polarização dos grandes centros, que a literatura italiana irá chamar de “cidade difusa” e que tem como suporte uma malha reticular que correspondem às tramas dos municípios, como as da região de Veneza na Itália ou ao longo do Rio Rín, que corta a Europa. A noção de cidade dispersa da literatura italiana é retomada por Reis (2007) quando trata da macrometrópole paulistana e, especialmente, da região de Campinas, Estado de São Paulo. De toda forma, a origem da malha urbanizada da região de Campinas está fortemente embasada na polarização desta cidade em sua região e em uma estrutura metropolitana policêntrica que pode significar uma combinação de dinâmicas, como sugere Dematteis.

Ainda há, para o autor, uma combinação destas dinâmicas derivando tipos morfológicos como a periurbanização, a cidade difusa (que o autor também chama de difusão reticular) e a superposição de ambas. A mera periurbanização pode ser interpretada como uma situação de desenvolvimento mais débil, na qual o crescimento depende somente das funções de serviços (e eventualmente industriais) de um pólo urbano dentro de um contexto regional relativamente pobre em serviços e em atividade produtiva. Já a cidade difusa é característica dos tecidos mistos residenciais e produtivos (industriais, terciários, agroindustriais e turísticos) derivados de dinâmicas endógenas como distritos industriais ou de uma descentralização metropolitana de amplo espectro. Onde os dois se somam estão as áreas metropolitanas (cêntricas ou policêntricas) com contextos industriais e de terciário mais avançados, geralmente nas regiões europeias mais desenvolvidas e estão praticamente ausentes das regiões mediterrâneas (Sul italiano, Espanha meridional e ocidental, Grécia).

Estas formas de expansão periurbana ou difuso-reticular estão presentes geralmente acompanhadas por graves problemas territoriais e de meio ambiente, são grandes consumidores de água, energia, entre outros. E logicamente, os grandes saltos de escalas possibilitados pela mobilidade territorial foram fundamentais para o fenômeno

da desconcentração urbana, ou seja, a periurbanização, por exemplo, não pode ser associada apenas ao crescimento de municípios menores, sem considerar o significado proporcionado pelas estruturas de mobilidade e sem a formação de uma região funcional urbana (1998, p.23).

Além de Dematteis, outros autores atuais estudam a desconcentração / concentração. Especialmente os teóricos dos subúrbios americanos afirmam que há realmente uma desconcentração efetiva se há uma redistribuição dos postos de trabalho que signifique, não apenas o crescimento em manchas de azeite de uma metrópole, mas uma desconcentração efetiva.

Os que estudam a suburbanização americana através de análises de microeconomia e de distribuição das atividades econômicas, principalmente economistas urbanos, têm feito trabalhos que mostram que houve uma explosão da localização de atividades econômicas para o subúrbio, com forte migração de postos de trabalho (Lewis, 1996), a ponto dos núcleos perderem importância para os subúrbios e, conseqüentemente, perderem população. A ponto dos Estados Unidos agora inverteu a relação núcleos-subúrbios: há mais pessoas vivendo nos subúrbios que nos núcleos desde a década de 1980.

Para Lewis (1996) esta mudança trouxe conseqüências. Embora o *locus* das atividades terciárias tenha sido, historicamente, o centro das cidades, segundo Lewis, isto tem gradualmente mudado e os habitantes metropolitanos têm reorientado suas vidas no entorno de seus empregos, lazer e estilo de vida suburbanos. Urbanistas também tem se debruçado com particular interesse pela ocupação com baixa densidade de proposto desenhos para criar centralidade nos subúrbios (a exemplo do movimento *new urbanism*).

Este processo parece ainda não ter sido vivido no Brasil. Aqui, as metrópoles e centros regionais continuam polarizando e concentrando população, como mostra o trabalho que estudou a Região de Influência das Cidades (REGIC) feito pelo IBGE, mesmo considerando as nuances e diferenças nestes processos, principalmente nas metrópoles. Esta observação é muito freqüente quando olha-se, mesmo em sobrevôo, sobre estas conceituações internacionais, principalmente de alguns países europeus e norte-americanos. A tradução é difícil e não pode ser literal, considerando as diferentes estruturas de terra, de mobilidade, de caráter tecnológico, demográficas e históricas que existem no país.

Receosa de utilizar termos e conceitos importados, a pesquisa que deu base à esta publicação optou por utilizar o termo “áreas de transição rural-urbanas” como objeto de pesquisa, mesmo reconhecendo que estas áreas também poderiam ser chamadas de áreas de expansão urbana, periurbanas, franjas urbanas, entre outros termos. Acreditou-se que, face ao desconhecimento sobre os processos de crescimento em todo o Estado de São Paulo, utilizar estes termos seria leviano.

BIBLIOGRAFIA

BARSKY, Andrés. “El periurbano productivo, un espacio en constante transformación. Introducción al estado del debate, con referencias al caso de Buenos Aires”. *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2005, vol. IX, núm. 194 (36). Retirado do site <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-194-36.htm> em 20 de abril de 2007.

- BERRY, B. J. L. *Urbanization and counterurbanization*. Sage Publications, 1978.
- CAIADO, A. e DOS SANTOS, S. M. M. “FIM DA DICOTOMIA RURAL-URBANO? um olhar sobre os processos socioespaciais”. Em: *São Paulo em Perspectiva*, 17(3-4): 115-124, 2003.
- DEMATEIS, G. Suburbanización y periurbanización. Ciudades anglosajonas y ciudades latinas. In: (Ed.) . *Urbanismo, ciudad, historia (I). La ciudad dispersa: suburbanización y nuevas periferias*. Barcelona: Centre de Cultura Contemporània de Barcelona, pp.17-34, 1998.
- DOWNS, Anthony. *Opening up the suburbs: an urban strategy for America*. Massachusetts, USA: Yale University Press, 1973.
- FISHMAN, Robert. *Bourgeois utopías*. United States of America: Basic Books Inc., 1987.
- FREITAS, E. L. H. de. *Loteamentos fechados*. Tese de doutorado. São Paulo: FAUUSP, 2008.
- GARREAU, Joel. *Edge City. Life on the Urban Frontier*. Nueva York: Doubleday, 1991.
- GRAZIANO DA SILVA, J.F. *O novo rural brasileiro*. Campinas: Unicamp – Instituto de Economia, 1999. (Coleção Pesquisa, 1).
- HAYDEN, Dolores. *Building suburbia: green fields and urban growth 1820-2000*. United states, First vintage books edition, 2003, November 2004.
- _____ ; WARK, J. *A field guide to sprawl*. USA, W W Norton & Co Inc., 2006.
- INDOVINA, F. (Ed.). *La città diffusa*. Veneza: Daest, 1990.
- JACKSON, K. T. *Crabgrass frontier: the suburbanization of the United States*. Oxford, New York, 1985.
- JONES, Garet. “Bringing the rural-urban divide: what can the urban learn from the rural?”. In: HAMZA, M. & ZETTER, R. *From Welfare to Market: The State, Aid and Policy Shifts in Urban Development Programmes*. London, Earthscan, 2003.
- KLINTOWITZ, D. *Relatório de Avaliação Plano Diretor Participativo de Andradina para a Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para Implementação dos Planos Diretores Participativos. Relatório*. São Paulo, IPPUR e Instituto Pólis, 2009. (mimeo)
- LEONELLI, G. C. V. *A construção da lei federal de parcelamento do solo urbano 6.766: debates e propostas do início do sec. XX a 1979*. Tese (Doutoramento em Arquitetura e Urbanismo) – Instituto de Arquitetura e Urbanismo – USP São Carlos, 2010.
- LEWIS, Paul G. *Shaping suburbia: how political institutions organize urban development*. Pittsburg, United States of America, University of Pittsburg Press, 1996.
- LUCCHESI, M. C. *Relatório de Avaliação Plano Diretor Participativo de São Carlos para a Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para Implementação dos Planos Diretores Participativos. Relatório*. São Paulo, IPPUR e Instituto Pólis, 2009. (mimeo)
- MIRANDA, L. I. *Planejamento e Produção do espaço em áreas de Transição rural-urbana: o caso da Região Metropolitana do Recife*. Tese de Doutorado. Recife: UFPE, 2008.

- MOLOTCH, Harvey. The city as a Growth Machine; Toward a Political Economy of Place. *The American Journal of Sociology*, University Chicago Press, vol.82, nº.2 pp. 309-332, sept. 1976.
- MOLOTOCH, Harvey; LOGAN, John. *Urban Fortunes: The Political Economy of Place*. Berkley and Los Angeles, California, USA, University of California Press, 2007.
- MONCLÚS, F. J. “Ciudad dispersa y ciudad compacta. Perspectivas urabnísticas”. In: *D’Humanitats*, 1996.
- _____ (Ed.). *Urbanismo, ciudad, historia (I). La ciudad dispersa: suburbanización y nuevas periferias*. Barcelona: Centre de Cultura Contemporània de Barcelona, 1998.
- NELLO, Oriol. “Los confines de la ciudad sin confines: estructura urbana y límites administrativos de la ciudad difusa.” In: *La ciudad dispersa*, por Javier F. MONCLÚS, 35-57. Barcelona: Centre de Cultura Contemporània, 1998.
- PROJETO RURBANO. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/projetos/rurbano/rurbanw.html>>. Acesso em: 10 nov. 2008.
- SANTORO, P.; CYMBALISTA, R; NAKAHIMA, R. “Plano Diretor de Sorocaba: um olhar sobre os atores e a auto-aplicabilidade dos instrumentos urbanísticos”. In: *Fórum de Direito Urbano e Ambiental*. São Paulo, v.1, n.31, 2007, p.92 – 102.
- SANTORO, P. F.; BONDUKI, N. G. “O desafio do parcelamento do solo a partir do periurbano: a composição do preço da terra na mudança de uso do solo rural para urbano”. In: *XIII ENAnpur – Encontro Nacional da Anpur. Anais*. Florianópolis, Anpur, 2009. (cd-rom)
- SANTORO, P. F.; COBRA, Patricia L.; BONDUKI, Nabil G. “Cidades que crescem horizontalmente: instrumentos para o ordenamento territorial justo da mudança de uso rural para urbano em municípios do interior paulista”. In: *Cadernos Metrópole*, n.24, 2º semestre, 2010.
- SANTORO, P. F. *Relatório de Avaliação Plano Diretor Participativo de Pereira Barreto para a Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para Implementação dos Planos Diretores Participativos*. Relatório. São Paulo, IPPUR e Instituto Pólis, 2009. (mimeo)
- SILVA, S. R. M; PERES, R. B. Gestão dos territórios rurais: possibilidades e limitações do Estatuto da Cidade”. In: *XIII ENAnpur – Encontro Nacional da Anpur. Anais*. Florianópolis, Anpur, 2009. (cd-rom)
- TORRE, André & LEFRANC, Christine. “Les conflits dans les zones rurales et périurbaines, premières analyses de la presse quotidienne régionale. In: *Economie des territoires et territoires de l’économie*, n. 124-1225, 2006.
- OSWALT, Philipp. *Shrinking cities*. Berlin: Kulturstiftung des Bundes (German Federal Cultural Foundation) / Museum of Contemporary Art Leipzig / Bauhaus Dessau Foundation / Magazine archplus, 2006. Vol. 1, International research.

DIVERSIDADE E COMPLEXIDADE: A RELEVÂNCIA DAS QUESTÕES PERIURBANAS NA AMAZÔNIA E NO NORDESTE BRASILEIROS

Lívia Miranda
Demóstenes Moraes

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

1 Steinberger (2006, p.11) embasada em Milton Santos, propõe considerar a dimensão espacial como fundamento das políticas uma vez que o espaço tem um papel ativo sobre a sociedade. Dessa forma são denominadas políticas espaciais, as políticas territoriais, ambientais, regionais, urbanos e rurais. Tais dimensões estão inter-relacionadas e influem na totalidade indivisível da qual são parte integrante: o espaço. As dimensões territorial e ambiental “são expressões maiores dessa totalidade porque formas-conteúdo gerais”. As dimensões regional, urbano e rural “são frações do espaço porque formas-conteúdos particulares”.

O tema “produção do espaço em áreas periurbanas” vem ganhando centralidade recentemente. Novas inserções da economia promovem a ocupação do espaço para além da urbanização concentrada; a reestruturação produtiva transforma os padrões de localização da produção; os lugares competem por oportunidades estratégicas; a questão ambiental consolida-se como tema fundamental. Tais características configuram para Topalov (1997) um novo paradigma para a cidade e o Habitat. Tais mudanças impactam fortemente sobre a dinâmica e a organização dos espaços que ficam cada vez mais complexas e não podem ser compreendidas se não consideramos de forma integrada os processos espaciais articulando: diferentes escalas (global-regional-local); aspectos socioeconômicos, físico-territoriais e ambientais; e as complementaridades e conflitos das relações urbano-rurais.

As relações entre os territórios herdados e as novas dinâmicas das redes, dos fluxos e conexões nos e dos territórios, sempre estarão conferindo novos significados às diversas dimensões da realidade (econômica, social, política, cultural, urbana, rural, ambiental etc.) e aos processos de urbanização. O desafio é articular um conjunto de referências, de diferentes campos e matrizes, que possa dar conta dessa complexidade.

É nesse contexto que o Estado brasileiro vem retomando, nos últimos anos, a capacidade de promover políticas públicas espaciais¹ e está desafiado a superar o velho modelo (autoritário e centralizador) para coordenar a estruturação do território de forma integrada, democrática e participativa.

Os espaços periurbanos ganham centralidade no processo de orquestração das estratégias de planejamento no território, considerando a crescente complexidade de interesses e ações de variados agentes.

Invisíveis para o planejamento e a legislação, as áreas periurbanas brasileiras centralizam uma grande diversidade de processos, que foram tratados pelas políticas públicas sem que suas interfaces fossem articuladas. Em comum, essas áreas apresentaram: a moradia de uma população excluída das condições básicas de urbanidade; investimentos pontuais referentes à expansão urbana; abrigaram grandes infraestruturas de serviços (aterros sanitários; estações de tratamento entre outros); processos de esterilização para os usos agrícolas; a degradação dos mananciais e recursos naturais entre diversos processos. A concentração fundiária é outra característica comum, as grandes propriedades nas bordas da urbanização, conferem aos proprietários fundiários muitos poderes no jogo desigual da produção do espaço.

As reflexões iniciadas aqui serão aprofundadas ao longo desse texto. Pretende-se ressaltar a relevância de articular as políticas espaciais (ambientais e territoriais), para um desenvolvimento socioambiental equilibrado, tendo como foco as possibilidades de interface oferecidas pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 1.0257/01). Discutir-se-á particularmente as características dos espaços periurbanos brasileiros e as especificidades regionais, dialogadas a partir do projeto: “Desenvolvimento Integrado na Política Urbana Nacional: um Direito dos Municípios Periurbanos da Amazônia Oriental e do Nordeste Brasileiro”, desenvolvido pela Organização não Governamental FASE. O Projeto estabelece diálogo com as prioridades da chamada da Comissão Européia para Atores Não Estatais e Autoridades Locais no Domínio do Desenvolvimento, tendo como foco ações *advocacy* pelo aperfeiçoamento contínuo e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

2 OS MUNICÍPIOS PERIURBANOS NA AMAZÔNIA E NO NORDESTE BRASILEIRO

O sistema de cidades brasileiro expressa a complexidade e as desigualdades decorrentes das opções históricas, econômicas, sociais e políticas de ocupação do território nacional, entre as quais se pode destacar:

- i) uma estrutura econômica de cultura primário-exportadora que promoveu a concentração urbana no litoral;
- ii) a interiorização gradativa da rede urbana, acompanhando o processo de integração do mercado nacional;
- iii) o processo de industrialização que fez de São Paulo e sua hinterlândia, os pólos irradiadores do desenvolvimento Nacional.

Tais heranças condicionaram no território zonas diversas: áreas extremamente concentradas, áreas mais dispersas e áreas mais isoladas.

No Sul e Sudeste do país, os municípios acumularam maiores riquezas e alcançaram níveis mais altos de oferta de serviços e de equipamentos urbanos, mesmo considerando que parte da população ainda não tem acesso a estes. Em outras partes do território, a rede urbana é mais precária e, por vezes, inexistente. Poucas riquezas foram acumuladas e a economia estagnada não é motora das potencialidades locais. Existem ainda as ilhas urbanas, principalmente na região Norte, onde a escassez de redes e fluxos eleva o status e a importância das aglomerações independentemente do seu tamanho populacional.

O modelo centro-periferia, que marca o desenvolvimento urbano das aglomerações metropolitanas, decorre dos investimentos públicos e privados seletivos no território que contribuíram para fortes desigualdades sócio-territoriais e que se expressaram em processos: de concentração, com saturação, obsolescência e, por vezes, renovação de áreas centrais e, também, com a criação de novas centralidades; e de dispersão/ expansão, com contínuo deslocamento da mancha urbana para as áreas rurais e os espaços naturais. As zonas periurbanas foram, neste contexto, fortemente impactadas pelas políticas de desenvolvimento urbano implementadas, embora em poucos casos tivessem sido incorporadas às estratégias de planejamento. O perfil das franjas é definido principalmente pelos impactos gerados pela urbanização extensiva e descontrolada.

Atualmente, assiste-se a uma reconfiguração das dinâmicas econômicas, políticas e sociais. Tais dinâmicas impulsionam os deslocamentos populacionais intra-regionais e geram impactos sobre as formas mais tradicionais de urbanização. Em consequência, novas centralidades podem ser observadas fora das grandes aglomerações. Baeninger (2009) observa que é perceptível a redução da migração para as metrópoles tradicionais e para o litoral e ressalta a relevância de novos pólos nacionais para a migração: Goiás, Mato Grosso e Pará. A População Economicamente Ativa (PEA) nessas regiões ainda se concentram predominantemente no setor Primário. As novas centralidades estão correlacionadas com as áreas de pobreza e estagnação onde se concentra a população submetida a extremas precariedades de condições de vida e a espaços ambientalmente vulneráveis.

Diferentes tipos de dinâmicas econômicas locais e regionais conectam-se a outras globais, em meio a uma rede urbana que precisa vencer o obstáculo da dispersão para prover a população de equipamentos e serviços urbanos. Essas dinâmicas estão baseadas no uso extensivo de terras para a produção agropecuária de exportação (soja e gado), instalação de novas indústrias, e desenvolvimento das cadeias de atividades relacionadas com o turismo. Tais investimentos imprimem um ritmo insustentável de transformações socioambientais.

Em 2005, estudo técnico que visava identificar uma tipologia das cidades brasileiras a partir do diálogo entre as políticas territoriais formuladas no Ministério das Cidades e no Ministério da Integração Nacional, identificou 19 tipos de cidades no Brasil. O Estudo evidenciou e confirmou duas tendências:

- a) as metrópoles do Nordeste-Norte apresentam diferenças expressivas em relação às do Sudeste-Sul;
- b) a política deve ser capaz de enfrentar de um lado a grande concentração de áreas metropolitanas (o que justifica uma política metropolitana), e, do outro lado, enfrentar o isolamento de algumas sedes (Bitoun & Miranda, 2009).

O choque entre a tradição e as novas dinâmicas econômicas ocorre na ausência de uma estrutura urbana consolidada. Tal fato realça a necessidade de fortalecer o diálogo entre as políticas espaciais. Nesse momento de construção da política Nacional de Desenvolvimento Urbano é preciso inovar, criar pontes e fortalecer os diálogos com as políticas de desenvolvimento ambiental e territorial. Essa complexidade não pode ser compreendida se não consideramos integradamente os processos espaciais em diferentes escalas (regional-local), nos aspectos socioeconômicos, físico-territoriais, ambientais e nas complementaridades e

articulações das relações urbano-rurais, ou seja, a partir de uma abordagem que ultrapasse debate fragmentário dos limites político-administrativos e esteja baseada na totalidade das inter-relações que caracterizam o território: função, conteúdo social, relações e mediações com o ambiente externo etc.

O Projeto “Desenvolvimento Integrado na Política Urbana Nacional: um Direito dos Municípios Periurbanos da Amazônia Oriental e do Nordeste Brasileiro” (FASE, 2008) partiu do contexto acima descrito para “influenciar a política nacional de desenvolvimento urbano para que sejam reconhecidas as especificidades dos municípios periurbanos da Amazônia Oriental e do Nordeste brasileiro e as necessidades das mulheres na estruturação dessa política.

O Projeto constituiu-se em uma oportunidade concreta de sistematizar e divulgar a experiência em curso no país, de implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e Sistema Nacional das Cidades, fortalecendo suas práticas de gestão democráticas com participação social contribuindo para a consolidação deste processo no Brasil. No âmbito local o projeto visa o fortalecimento de grupos-alvo na medida em que implementa atividades que procuram contribuir diretamente para qualificar a atuação destes no debate da reforma urbana. Dessa forma, espera-se que estes atores passem a exercer um papel de relevância como interlocutores políticos das suas realidades e possam ser potenciais articuladores das interfaces necessárias entre as políticas de desenvolvimento socioambiental e territorial. A ação ainda busca que as relações de poder no âmbito das suas organizações sejam equilibradas e as desigualdades de gênero dos municípios periurbanos enfrentadas.

3 ALGUMAS NOTAS TEÓRICO-CONCEITUAIS SOBRE OS ESPAÇOS PERIURBANOS

Ao tomar a categoria espaço periurbano enquanto objeto de análise, faz-se necessário resgatar historicamente algumas sistematizações sobre os seus significados e abordagens conceituais. Aqui se reconhece que a questão periurbana suscita uma problemática específica, que exige um tratamento metodológico original, no contexto dos novos paradigmas. No entanto é preciso ressaltar que a sistematização desse recorte é principalmente didática, uma vez que se assume, como referencia Milton Santos (1996), a indissocialidade da categoria espaço e, como recomenda Steinberger (2006), a necessidade de integralidade entre as políticas espaciais (ambiental, territorial, regional, urbana e rural).

Na literatura especializada, encontram-se algumas denominações que se referem aos espaços existentes na interface do rural com o urbano, dentre as quais é possível destacar: franja rurbana, franja rural-urbana, franja periurbana, periferia rurbana, municípios periurbanos.

Uma das primeiras sistematizações das áreas de transição rural-urbana é atribuída a Smith, em 1930, que as definiu como “áreas construídas próximas aos limites administrativos da cidade” (PRYOR 1971, p.59). Outras abordagens sobre as áreas de transição urbano-rural foram importantes no processo de delimitação teórico-conceitual, entre elas destacam-se: os trabalhos de Wehrwein (1942), Lively (1953), Gollodger (1960), Pahal (1962), Pryor (1971), Kayser (1990). Para a maior parte destes autores, entender as dinâmicas que se articulam nos espaços rural-urbanos exige a compreensão das diferentes formas que a expansão urbana

assume no território e de como essa vêm impactando sobre as relações e o espaço rural. Eles privilegiaram questões como: a delimitação das franjas urbanas; os deslocamentos pendulares; a esterilização das terras agricultáveis; a transformação do solo rural em solo urbano; as estratégias de proprietários de terras e dos promotores imobiliários. Todas as questões ainda hoje presentes em qualquer caracterização das áreas de transição rural-urbana.

Para os casos em que a urbanização não constitui uma faixa homogênea nas dimensões físico-naturais e / ou sociais, Corrêa (1986, p.70) ressalta que seria possível falar em uma *periferia suburbana*, *subúrbio* ou *periferia rural-urbana*, quando esses espaços são impactados por um dinâmico processo de urbanização.

Asencio (2005) conceitua os espaços periurbanos como zonas rurais. Nessas zonas:

“(...) a influência urbana é mais forte por sua proximidade física com a cidade, em sua extensão física e funcional que as invade e integra através de processos únicos cujos efeitos são de natureza diversa: econômica, demográfica, social e territorial, de forma que o aspecto mais importante desses espaços periurbanos é a mescla de usos do solo, o qual repercute em um incremento da complexidade dos fluxos de pessoas, bens, serviços e informação promovido pela presença de uma rede de comunicação bem desenvolvida.” (Asencio, 2005, s/pág.).

O autor considera, ao analisar as características dos espaços periurbanos para o caso espanhol, que as dinâmicas das relações socioespaciais e a complexidade dos fluxos que ali se manifestam, determinam diferentes funções para essas áreas de fronteira:

- i) Condutores, zonas de passagem que canalizam os movimentos do rural para o urbano e do urbano para o rural; portanto, podem ser entrepostos de distribuição;
- ii) Filtros que regulam as relações entre o rural e o urbano; portanto, são zonas de preservação de ativos ambientais e produtivos;
- iii) Zonas recreativas e de lazer frente ao aumento das demandas de solo para esses usos;
- iv) Receptoras dos excedentes populacionais, tanto urbanos quanto agrícolas;
- v) Espaços dinâmicos da especulação imobiliária, pelas vantagens locacionais e pela disponibilidade de solo no entorno urbano;
- vi) Zonas isoladas e autônomas de usos residenciais (condomínios);
- vii) Zonas adequadas à implantação de grandes equipamentos industriais e comerciais;
- viii) Zonas de influência de uma área urbana policêntrica, cercada por uma zona produtiva;
- ix) Zonas onde a expansão urbana está fortemente limitada por obstáculos naturais, com zonas onde existem problemas de esterilização do solo. Todas essas situações encontram grandes similaridades com os casos brasileiros.

Ao comparar a realidade brasileira com a européia Juilliard (1961, p.3) adverte que, apesar de, em linhas gerais, as franjas européias conservarem correlações com os casos brasileiros, é preciso considerar que, na Europa, a agricultura intensiva periurbana convive menos conflituosamente com o processo de urbanização. No

Brasil, principalmente no litoral, onde a área rural se implantou no período colonial, existe a “passagem direta de uma agricultura especulativa para a especulação da terra”. Tal passagem é mais sentida em áreas próximas aos limites urbanos ou na vizinhança dos eixos rodoviários.

Asensio (2005, s/p.) propõe ainda uma classificação em três tipos para as áreas de transição rural-urbana, considerando suas funções:

- a) Urbano-periurbano, caracterizado por intercâmbios dinâmicos e bidirecionais de informação e energias, com maior pressão do urbano;
- b) Periurbano-rural, para as áreas que apresentam menor dinamismo, portanto menores pressões e conflitos de uso e ocupação do solo.
- c) Urbano-rural, quando não se distingue de uma franja periurbana, identificando-se claramente a passagem do solo urbano para o rural.

Podem-se entender, a partir dessa classificação, as manifestações territoriais das relações urbano-rurais em suas interfaces. Tal associação pode favorecer a estruturação de políticas de desenvolvimento territorial de maneira mais integrada.

A diversidade de processos complexos e não orquestrados que caracterizam as áreas de transição urbano-rural dificulta uma leitura clara dos limites entre o urbano e o rural. As manifestações na escala local estão condicionadas por permanências, descontinuidades e contraposições, que muitas vezes são invisibilizadas pelas análises tradicionais e pelo tratamento que é dado ao território a partir dessas análises. No entanto, para poder intervir ou condicionar os efeitos dos processos espaciais, faz-se necessário definir os perímetros onde serão aplicados os instrumentos legais que viabilizarão a implantação de políticas territoriais, principalmente de acesso à terra. Por essa razão, mais uma vez, reafirma-se a necessidade de se desenvolverem metodologias mais adequadas à intervenção no território urbano-rural.

4 A URBANIZAÇÃO BRASILEIRA, AS INTERRELAÇÕES URBANO-RURAIS E AS ÁREAS PERIURBANAS

Santos (1993), Silva (2002), Veiga (2006), dentre outros autores, identificam três momentos de inflexão no processo de configuração espacial da rede urbana e de seu impacto sobre os espaços rurais no Brasil:

- O primeiro momento se estende até os anos 1950, quando o rural e o urbano eram dois pólos em oposição, claramente delimitados e caracterizados pela dicotomia e contraposição. Hoje essa contraposição ainda pode ser verificada em regiões aonde a rede urbana é mais precária e incompleta;

- No segundo momento, a intensificação da industrialização, migração e urbanização configurou processos mais complexos de organização espacial que avançam em direção às zonas rurais, o que caracterizou o domínio do urbano e a dependência do rural. As permanências e a fragmentação definiram duas realidades distintas - o rural moderno e o rural tradicional.

- O terceiro, e mais recente momento, caracteriza-se pela configuração de novas inserções da economia para além das atividades agrárias e da urbanização. O consumo do espaço depende de relações mais fluidas, por vezes globalizadas, e se

generaliza sem permitir claras delimitações. Territórios mais ou menos conectados a esses processos podem incluir tanto a área urbana quanto os espaços rurais. Por isso, a velha oposição cidade-campo deixa de ter sentido dos pontos de vista social e econômico. O contexto regional e as políticas públicas espaciais precisam captar a diversidade de situações apresentadas pelos novos arranjos espaciais.

Veiga (2006, p. 2) identifica dois aspectos que comandam tanto as transformações das áreas rurais quanto a das áreas urbanas e, conseqüentemente, os territórios de intersecção:

i) a dimensão econômica — que envolve as cadeias produtivas, o comércio e os fluxos financeiros — o espaço produzido é cada vez mais periférico e/ou marginal. Ao lado das novas hierarquias regionais, há vastos territórios que se tornam cada vez mais excluídos das grandes dinâmicas que alimentam o crescimento da economia global;

ii) a dimensão ambiental — que envolve tanto as bases das amenidades naturais quanto as várias fontes de energia e a biodiversidade — age essencialmente para torná-las cada vez mais valiosas para a qualidade de vida ou o bem-estar.

Bitoun (2009, s/pág.) ao discutir as possibilidades de articulação entre as políticas de desenvolvimento urbano e de desenvolvimento socioambiental ressalta que entender a natureza e as características das relações cidade-campo no contexto brasileiro é uma condição essencial. Para o autor, a diversidade de situações e articulações no espaço exige soluções diferenciadas e integradas. Torna-se, então, necessário desconstruir olhares disciplinares, na perspectiva de entender as suas frações. Tomando por base a tipologia das cidades brasileiras, ressalta as articulações urbano-rurais a partir do olhar integrado entre as dimensões Política, Cultural e Econômica.

Nas metrópoles e centros regionais as relações políticas são construídas na perspectiva das questões urbanas; o rural é externo ou integrado nas normas via questão ambiental; os agentes se articulam em torno do desenvolvimento urbano, da questão habitacional e, crescentemente, da questão ambiental; existe pouca articulação entre os movimentos da cidade e os movimentos do campo. A existência de um território de transição urbano-rural é pouco apropriada pelos agentes rurais e urbanos, o que leva à sua degradação (hiperperiferias, usos ambientalmente problemáticos, segundas residências, trabalhadores rurais na margem ou subordinados). A metrópole é o grande mercado consumidor de produtos do campo, mas a comercialização é oligopolizada; mercado nacional (CEASA/Grande distribuição). Nesse contexto, seriam possíveis soluções “alternativas” via valorização da produção “local”.

No caso dos centros urbanos em espaços rurais, observa-se que o rural produtivo está muito presente na própria dinâmica das cidades e nas diferenças entre os tipos (cidades do agronegócio, em regiões de agricultura familiar, de *plantation*, do semiárido, da floresta) além da questão ambiental; a agenda da Reforma Urbana pode ter sido “importada”, mas há articulação de agentes em conselhos e possibilidades de articulação com os movimentos do campo. Mais importante que reconhecer um território de transição urbano-rural, às vezes existente, às vezes ausente, é refletir acerca da apropriação das relações cidade-campo, avaliando o peso das verticalidades e horizontalidades segundo os tipos de cidades (cidades

do agronegócio, em regiões de agricultura familiar, de plantation, do semiárido, da floresta). A formação de mercados consumidores de produtos do campo é uma tendência, mas como já dito, a comercialização é oligopolizada; em alguns tipos forte participação da produção local.

O urbano não metropolitano apresenta características muito diversas e, ao mesmo tempo, concentradas regionalmente. A dispersão mescla-se mais acentuadamente aos limites ambientais e com usos rurais-agrícolas. No caso das pequenas cidades, existe predominância das questões agrárias, e o que chamamos de “urbano” necessita dos serviços elementares para a promoção humana e econômica. Nesse contexto, conformam-se regiões periurbanas, onde os limites político-administrativos municipais são diluídos pela força dos ecossistemas, dos modos de vida tradicionais etc. Os agentes existem quando há movimentos no campo. Destacam-se pequenos mercados consumidores de produtos do campo e, em alguns casos, forte participação da produção local.

O quadro acima configura o tamanho do desafio a enfrentar. Como ressalta Rolnik:

“(...) a construção de cidades mais equilibradas, eficientes e justas requer a implementação de políticas urbanas que, além de mobilizar recursos financeiros, introduzam mecanismos permanentes de acesso a terra legal e formal por parte dos mais pobres, redesenhando a natureza e instrumentos até agora em vigor no campo do planejamento e gestão do solo urbano em nossas cidades”

(Rolnik, 2005, p.275).

5 O PLANEJAMENTO E OS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS PARA REGULAR O USO E A OCUPAÇÃO DO SOLO EM ÁREAS PERIURBANAS

A falta de uma visão e uma prática de planejamento territorial integrado (interdisciplinar, inter-escalar e intersetorial) tem dificultando o enfrentamento do desafio urbano no país. É necessária a construção de uma abordagem que ultrapasse o debate fragmentário dos limites político-administrativos e esteja baseada na totalidade das interrelações que caracterizam os territórios.

Embora existam muitas referências que reforcem a idéia de um continuum urbano-rural (Lefebvre, Harvey, Kayser, Graziano da Silva *et al.*) em sua complexidade, a maior parte das análises está geralmente focada em aspectos econômicos como vetores das relações rural-urbanas – reforçando a dicotomia entre esses espaços e secundarizando outras questões inter-relacionadas a essas relações como as sociais, políticas, culturais, ideológicas etc.

As experiências de planejamento e gestão territorial urbanos estiveram, tradicionalmente, focadas nos processos de produção do espaço urbano metropolitano mais concentrado que foram o lócus de grandes conflitos e tensões sociais, mediados por ações do Estado. Conseqüentemente, o conjunto de referências conceituais e técnicas de suporte ao planejamento territorial, assim como os instrumentos urbanísticos institucionalizados, foram desenvolvidos tendo para dar conta das questões relativas ao espaço urbano da concentração. Por isso, não conseguem dar respostas satisfatórias aos casos em que o espaço produzido é menos concentrado e onde há a mescla de usos do solo rurais e urbanos, como os espaços periurbanos.

2 Graziano (2002, p. ix) explica que usou o termo novas atividades agropecuárias porque essas ocorrências não são novidade no meio rural. Existiam antes de forma rudimentar e desestruturada, mas vêm ganhando escala e estruturando-se em cadeias produtivas.

Novos processos também referendam a necessidade de um planejamento integrado do território no espaço rural. Silva (2002, p.1) caracteriza o novo rural brasileiro a partir de quatro processos:

i) O agrobusiness, evidenciado por uma agropecuária moderna, baseada em commodities e intimamente ligada às agroindústrias;

ii) atividades de subsistência, particularmente a agricultura familiar e a criação de pequenos animais, que visam primordialmente manter relativa superpopulação no meio rural e um exército de trabalhadores necessários à produção do agronegócio;

iii) um conjunto de atividades não agrícolas, ligadas à moradia, ao lazer e a várias atividades industriais e de prestação de serviço e;

iv) um conjunto de novas atividades agropecuárias², localizadas em nichos específicos de mercado, o qual fomenta novas cadeias produtivas, partindo do rural mas chegando a uma intervenção nas cidades.

As políticas territoriais promovidas para as zonas rurais, apesar de reconhecerem uma maior intensidade no fluxo das relações urbano-rurais, estiveram estruturadas para dar respostas aos problemas do rural tradicional, da reforma agrária e da situação de forte vulnerabilidade dos pobres produzida pelos sistemas agropecuários. Essas políticas, portanto, também não integraram as dimensões do rural e do urbano e outras referências e aspectos, como a questão ambiental, para a gestão do território. O que seria fundamental, principalmente, para as áreas de transição urbano-rurais, aqui entendidas como: “Espaços plurifuncionais, em que coexistem características e usos do solo tanto urbanos como rurais – presença dispersa e fragmentada de usos e ausência de estrutura urbana coerente que proporcione unidade espacial –, submetidos a profundas transformações econômicas, sociais e físicas, com uma dinâmica estreitamente vinculada à presença próxima de um núcleo urbano” (Miranda, 2008, p.28).

As áreas de transição urbano-rural, pela diversidade de interesses, processos e configurações sócio-territoriais (usos e valores agrícolas, usos e valores urbanos, mananciais, matas etc.) tornam-se cada vez mais objeto de interesses diversos e de conflitos intensos, requerendo mais esforços integrados para o planejamento.

Nas áreas de transição urbano-rural emergem situações que requerem novas formas de abordagem, mais integradoras, para sua compreensão. Alguns desafios precisam ser superados, nessa direção:

i) existem poucos descritores organizados para apoiar estudos, integrados e interdisciplinares, sobre áreas de transição urbano-rural;

ii) há poucos indicadores e informações sistematizadas que trabalhem a partir de diversas referências e que dêem conta da complexidade destas realidades;

iii) os parâmetros, instrumentos de planejamento e gestão são insuficientes para promover uma adequada regulação do solo e da ação dos agentes transformadores do espaço – considerando a diversidade de características e de interesses. Há, inclusive, pouca clareza quanto às competências federativas para a regulação do solo ou a promoção de políticas públicas. Assim, importantes conflitos são ignorados e, quando são percebidos, poucas vezes recebem um tratamento adequado.

Referências recentes para a construção de uma nova Política de Desenvolvimento Urbano apontam para a necessidade de evidenciar a diversidade das relações existentes entre diversas escalas (localidades e regionalidades variadas) e questões (rural, urbana, ambiental etc.). No entanto, a materialização dessas referências no planejamento e em algumas ações não tem incorporado as interfaces necessárias para promover um planejamento mais integrado. As especificidades regionais ainda não vêm sendo devidamente evidenciadas, por exemplo, no desenho da política nacional de desenvolvimento urbano, fato que tem dificultado a implementação de políticas e instrumentos urbanísticos regulamentados a partir do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001).

6 O PLANEJAMENTO URBANO E A REFORMA URBANA

A concepção de planejamento no âmbito do ideário da reforma urbana parte do diagnóstico centrado nas desigualdades e nos direitos sociais, bem como da necessidade de reconhecimento dos conflitos urbanos como expressão política das condições da estrutura socioeconômica.

Essa concepção apresenta um novo modelo de pensar a cidade, politizando o planejamento e a gestão urbana como construção a ser pactuada, a partir de algumas premissas: i) a instituição da gestão democrática; ii) o fortalecimento da regulação pública do solo urbano; iii) a inversão de prioridades; iv) a garantia das funções sociais da propriedade e da cidade.

O pacto entre todos os agentes seria materializado, em uma primeira etapa, com a elaboração do Plano Diretor, previsto na Constituição Federal (artigo 182, §1º) como o instrumento básico da política municipal de desenvolvimento urbano, o qual pode ser definido como um conjunto de princípios e regras orientadoras da ação dos agentes que constroem e utilizam o espaço urbano. O processo de elaboração / revisão dos Planos Diretores vêm sendo uma oportunidade para o debate dos cidadãos em torno da definição de opções negociadas para as estratégias de regulação e intervenção nos territórios da cidade.

Em seu artigo 40, o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) estabelece que a abrangência da ação dos planos diretores deva estender-se à totalidade do município. Uma breve análise dos planos diretores mais recentemente elaborados tem revelado que o cumprimento dessas recomendações está distante de acontecer. Ainda existem fortes constrangimentos técnico-setoriais e legais que dificultam o planejamento e a gestão integrados dos territórios do município pelo município, principalmente em relação às áreas rurais e às áreas de transição urbano-rural.

A partir da Constituição de 1988, a maioria das competências sobre o desenvolvimento urbano foi definida como comum à União, Estados e Municípios.

Se, por um lado, aumentou a participação dos municípios na gestão e financiamento dessas políticas, por outro, acirrou a concorrência por investimentos contribuiu para dificultar projetos regionais e ainda não contribuiu para as ações de cooperação entre os entes. Como ressalta Rolnik:

“(...) a distribuição do financiamento público penalizou claramente os municípios médios e grandes, ao mesmo tempo em que potencializou a dependência política dos menores, que embora representassem 25% da população, constituem a maioria (70%) dos municípios e, portanto, tem peso significativo no desenho da máquina político eleitoral do país” (Rolnik, 2005, p. 227).

É importante registrar que a competência municipal para a gestão integrada do território do município é objeto de controvérsias. Alguns posicionamentos veem a interferência municipal em relação ao território rural como inadequada, ao considerarem que, tanto do ponto de vista fiscal-tributário quanto em relação à regulação das atividades, o ente federativo responsável deve continuar a ser a União. A competência para a questão agrária é da União (pelo art. 22, I, da Constituição Federal), entretanto, diversas dimensões que têm interface com a questão agrária como a urbana, a regional, a ambiental irão requerer aportes gerados no âmbito dos outros entes federativos. Vale ressaltar, ainda, a fragilidade das estruturas fiscal-tributárias e de controle do uso e ocupação do solo para as áreas rurais sob a gestão do INCRA.

As atribuições constitucionais, inclusive as de competência comum, como proteger o meio ambiente, fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar, cuidar da saúde e da assistência social não estão restritas à área urbana. Portanto, o município não pode deixar de contemplar a totalidade do seu território e de sua população para efeito de planejamento e gestão territorial, bem como implementação de políticas públicas. O sistema de planejamento municipal deverá, então, ser constituído por órgãos administrativos que abranjam também a área rural e que sejam capazes de articular interfaces com as questões regionais.

A construção de uma agenda mais clara de cooperação entre os entes federados, que leve em consideração a heterogeneidade de nossos municípios, é fundamental para o enfrentamento do desafio para um desenvolvimento territorial mais equilibrado em âmbito municipal.

O Estatuto da Cidade, ao indicar que os planos diretores devem tratar do conjunto do território municipal, deverá permitir estabelecer procedimentos de planejamento e intervenção que abranjam tanto o rural como o urbano.

A exigência do planejamento territorial Integrado em âmbito municipal, abrangendo as zonas urbanas e rurais, é fundamental, principalmente se são consideradas as formas de expansão urbana e as transformações dos imóveis com o desenvolvimento de atividades não agrícolas. Parte significativa dessas transformações refere-se aos parcelamentos clandestinos ou irregulares em processos de urbanização predatória, com efeitos significativos em áreas de interesse ambiental. Essa abordagem só é possível se os processos sócio-territoriais forem observados para além das malhas legais e oficiais. Nesse sentido é importante considerar que vários desses processos ultrapassam os limites municipais, tornando-se questão intermunicipal. A aprovação da Lei 11.107/2005, que estabelece como

estados e municípios podem consorciar-se para a realização de objetivos de interesse comum podem, para além do compartilhamento de serviços, permitir a estruturação de mecanismos de planejamento, gestão e controle territorial compartilhados.

O enfrentamento dos desafios por parte do planejamento municipal, seja no âmbito interurbano, seja no intra-urbano, deve considerar, ainda, outras questões mais estruturais:

- o entendimento do funcionamento, os mecanismos e processos que regem o mercado de terras e imobiliário. Nesse sentido, as análises nas áreas de transição rural-urbana são complexas, considerando que parte dos imóveis é urbana e outra é rural;

- a produção de sistemas de informação mais adequados aos novos recortes espaciais rural-urbanos e ajustados às tendências, fenômenos e processos atuais de transformação tecnológica da reestruturação produtiva do novo rural, dentre outros;

- a formulação, a revisão e o aperfeiçoamento dos instrumentos e normas urbanísticas e dos procedimentos legais e administrativos às condições da produção do espaço rural-urbano;

- a integração e aperfeiçoamento dos diversos mecanismos de planejamento e gestão territorial existentes visando a eficácia de análises, dos processos decisórios e de implementação de ações;

- a inclusão da questão urbano-rural na agenda do desenvolvimento urbano e na pauta das esferas públicas e instâncias de gestão democrática;

- a integração de políticas sociais e territoriais nas áreas de transição rural urbana, com especial atenção no fortalecimento de iniciativas fomentadoras de geração de renda e de segurança alimentar que incluam as famílias em situação de vulnerabilidade social residentes nessas áreas.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O contexto imprime a necessidade de uma abordagem regionalizada do território, que seja multidisciplinar e que consiga superar as dicotomias entre o puramente urbano e o teluricamente rural. No entanto, o que se observa é que as referências, teorias, conceitos, instrumentos etc., que condicionam as visões sobre os modelos de desenvolvimento e de planejamento dos territórios urbanos e rurais, em suas diversas vertentes, pouco dialogaram – o que reflete a histórica dicotomia entre o rural e o urbano (o campo e a cidade). Assim, as áreas periurbanas continuam a ser pensadas como áreas destinadas à expansão urbana, áreas rurais ou áreas de proteção ambiental – pois, deixa-se de reconhecer a complexidade das interações entre os processos urbanos e rurais em ambientes e territórios com características específicas. À exceção dos institutos de regulação de proteção ambiental definidos em âmbitos federal e estadual, as possibilidades de desarticulação entre os municípios em relação a normas, regras e instrumentos normativos são muito grandes.

Planejar integradamente os territórios urbanos e rurais significa considerar os processos espaciais para além da cidade compacta. É preciso superar uma visão consolidada em que as áreas de transição urbano-rural são planejadas com uma

lógica de reserva da expansão urbana. Os processos de planejamento e gestão urbanos, em destaque os novos planos diretores, poderão ser mais efetivos se estenderem, criativamente, às áreas de transição urbano-rural os instrumentos urbanísticos recém-conquistados com o Estatuto da Cidade. Eles poderão ampliar a capacidade de regulação dos usos do solo e controlar a especulação fundiária e imobiliária, tanto nos perímetros urbanos quanto no entorno rural, freqüentemente esvaziado das suas atividades agrícolas, se conseguirem implementar efetivas instâncias de planejamento e gestão democrática desses processos.

As dificuldades na caracterização do território rural-urbano devem-se principalmente à sua dispersão, diversidade de processos, continuidades e descontinuidades e à sua baixa densidade. Dessa forma, não é possível delimitá-lo de maneira integral. Os recortes territoriais estatísticos oficiais, as legislações vinculadas a esses recortes (como, por exemplo, a lei do perímetro urbano), as abordagens setoriais, as competências governamentais sobre o território são alguns dos elementos que devem ser revistos para que se possam restabelecer as relações de cooperação local.

A regulação do parcelamento do imóvel rural para fins urbanos ou dos imóveis rurais em áreas urbanas é outro aspecto que deve ser repensado. Essa é uma responsabilidade do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e está alicerçada em uma Instrução (nº 17-b, de 22/12/80), com conteúdos insuficientes para controlar esse tipo de ocupação. Se a regulação das formas de uso, ocupação e parcelamento do solo no território municipal é, inegavelmente, de interesse local, como é reconhecido constitucionalmente, é necessário que os municípios entrem em articulação com o INCRA para exercer essa função.

Contudo, considerando o déficit histórico dos municípios em relação ao controle do uso e ocupação do solo, não parece haver perspectivas promissoras nesse sentido. Normalmente, quando há interesse do município em relação a alguma área rural para a realização de novos parcelamentos urbanos, o perímetro urbano é expandido, com a conseqüente demarcação de zonas de expansão urbana. Em muitas ocasiões, essa não se configura a melhor medida, já que pode implicar, por exemplo, o comprometimento da produção rural, ou das áreas de preservação de mananciais e da cobertura vegetal presentes nas zonas rurais.

É preciso, ainda, revisar os marcos legais para evitar as sobreposições de leis ambientais e urbanas e competências de gestão pública do território. Os instrumentos e normas de proteção para as áreas de interesse ambiental, principalmente para os sistemas de mananciais, foram implementados a partir dos anos 1980, quando se levou em conta que as áreas periurbanas concentravam os mais significativos recursos naturais importantes para o equilíbrio ambiental e para os sistemas de infraestrutura urbana das cidades. Mais uma vez, ressalte-se nesse ponto a importância de rever e fortalecer o pacto federativo no que concerne às competências concorrentes quanto ao planejamento e à gestão do território.

Em relação aos novos instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade para as áreas periurbanas, é provável que haja dificuldades na aplicação de parte deles, principalmente os de indução ao desenvolvimento (inibição da retenção especulativa), se se considerar que a maior parte das áreas não tem uma adequada cobertura de infraestrutura e serviços urbanos. Caso existam áreas com infraestrutura, é possível utilizar esses instrumentos de forma articulada e

criativa, a fim de induzir o uso e ocupação de modo equilibrado em função da disponibilidade de infraestrutura e das condições ambientais. Mas, para além dos instrumentos, talvez a questão mais importante prevista no Estatuto da Cidade seja a gestão democrática. Nesse sentido, é fundamental uma representação/participação de agentes diversos que possam expressar os diferentes interesses sobre os territórios em busca dos pactos possíveis, norteados pelos marcos regulatórios e pelos interesses social e público.

Por fim, vale ressaltar que o projeto “Desenvolvimento Integrado na Política Urbana Nacional: um Direito dos Municípios Periurbanos da Amazônia Oriental e do Nordeste Brasileiro” desenvolvido pela FASE, oportunamente trouxe valiosas contribuições ao debate sobre a construção da nova política nacional de desenvolvimento urbano. Os seminários regionais no Recife e em Belém do Pará e nacional no Rio de Janeiro (por ocasião do Fórum Urbano Mundial) possibilitaram contribuições teóricas e a análise de experiências práticas. Parte das reflexões aqui compartilhadas foram sistematizadas no ambiente desses encontros.

8 BIBLIOGRAFIA

ASENSIO, Pedro J. Ponce. *Cambios Sociales en Espacios Periurbanos del País Valenciano*. Trabalho de Fim de Curso. Barcelona, 2005. Disponível em <http://mural.uv.es/pepona/principal.html> (acesso em 20/01/2007).

BACELAR, Tânia. *Desenvolvimento nacional e política urbana: o contexto e prioridades para o BRASIL*. Recife: Fase, 2009 (Apresentação realizada no Seminário: Rompendo Barreiras, Erguendo Fronteiras: subsídios para uma nova agenda do desenvolvimento urbano no país, promovido pela FASE, em 17 de junho de 2009 no Recife)

_____. *Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências*. Rio de Janeiro: Revan, 2002.

BECKER, Berta K. *A Crise do Estado e a região: a estratégia da descentralização em questão*. Revista Brasileira de Geografia. Rio de Janeiro, v. 48, nº 1, p. 43-62, jan/mar. 1986.

BAENINGER, R. *Cenários da migração no Brasil nos anos 1990*. Cadernos CRH, vol. 18, nº 43. Salvador: UFBA, 2005. Pag. 87-101.

BITOUN, J. *Territórios, políticas de produção e consumo: os laços urbano-rural, campo-cidade*. Recife: Fase, 2009 (Apresentação realizada no Seminário: Rompendo Barreiras, Erguendo Fronteiras: subsídios para uma nova agenda do desenvolvimento urbano no país, promovido pela FASE em 17 de junho de 2009 no Recife).

BITOUN, J.; MIRANDA, L. (org). *Desenvolvimento e Cidades: Contribuições para o Debate sobre as Políticas Territoriais*. Rio de Janeiro: FASE, Observatório das Metrôpoles, 2009.

BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. *Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)*. Disponível em <http://www.integracao.gov.br>. Acesso em 10/ 05/2009.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. *Territórios da Cidadania*. Disponível em <http://www.territoriosdacidadania.gov.br>. Acesso em 11/05/2009.

BRYON, M. E. Q. *Desenvolvimento urbano x Meio Ambiente: a relação do espaço urbano com os recursos naturais permanentes. O caso das áreas estuarinas da RMR*. Dissertação de Mestrado, Mestrado em Desenvolvimento Urbano e Regional. Recife: UFPE, 1994.

BUENO, L.M.M.; CIMBALISTA, R. *Planos Diretores Municipais: Novos Conceitos de Planejamento Territorial*. São Paulo: Anna Blume, 2005.

CORREA, Roberto L. *A periferia urbana*. GEOSU-Revista do departamento de Geociências (UFSC) nº 2 - ano I (1986).

FASE. *Projeto: Desenvolvimento integrado na política urbana nacional: um direito dos municípios periurbanos da Amazônia Oriental e do Nordeste brasileiro*. Rio de Janeiro: Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional, 2008. (mimeo)

FASE. *Periurbanos: contribuições para a política de desenvolvimento urbano no Brasil*. Belém do Pará: FASE, 2009.

FREYRE, Gilberto. *Rurbanização que é?* Recife: Massangana, 1988.

HARVEY, David. *The Urban Experience*. Oxford: Oxford, 1989.

JUILLARD, E. *Europa Industrial e Brasil: Dois Tipos de Organização do Espaço Periurbano*. Boletim Baiano de Geografia (AGB), nº 4. Salvador: Associação Brasileira de Geógrafos. Março 1961. Pag. 3-10.

KAYSER, B. *La renaissance rurale. Sociologie des campagnes du monde occidental*. Paris: Armand Colin, 1990.

LEFEBVRE, Henry. *A Revolução Urbana*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

LIVELY, C. "The sociological significance of the rural-urban fringe". *Rural Sociology* 18, 1953.

MENDES, C. C. *Brasil Policêntrico e Planejamento territorial de longo prazo. Parcerias Estratégicas*. Brasília, n.26, p.283-298, junho 2008.

MIRANDA, Livia Izabel. *Planejamento e Produção do espaço em áreas de Transição rural-urbana: o caso da Região Metropolitana do Recife*. Tese de Doutorado, Recife: UFPE, 2008.

_____. *A questão periurbana e a reforma urbana: contribuições ao debate*. Recife: FASE, 2009.

PAHAL, R. *Urbs in Rure: the metropolitan fringe in hertfordshire*. London School of Economics and Political Science, 1962. Geogr. pap. 2.

PRYOR, Robin J. "Defining the rural-urban fringe". In: L.S. BOURNE. *International structure of the city: readings on space and environment*. New York: Oxford University Press, 1971.

SANTORO, Paula; PINHEIRO, Edie (orgs). *O Município e as Áreas Rurais*. São Paulo: Instituto Pólis, 2003.

SANTOS, Milton. *A Urbanização Brasileira*. São Paulo: UCITEC, 1993.

_____. *A natureza do Espaço*. São Paulo: UCITEC, 1996.

- SILVA, José Graziano da. *O Novo Rural Brasileiro*. Campinas: Unicamp, 2002.
- SPOSITO, M. E. B. *Para pensar as pequenas e médias cidades brasileiras*. Belém: FASE, UFPA, Observatório Comova, 2009.
- STEINBERGER, Marília (org.). *Território, ambiente e políticas públicas espaciais*. Brasília: Paralelo; LGE editora, 2006.
- TOPALOV, Christian. “Do Planejamento a Ecologia: Nascimento de um Novo Paradigma da Ação Sobre a Cidade e o Habitat?”. In: *Cadernos do IPPUR (UFRJ/IPPUR)* XI, Jan./Dez. 1997, p. 19-42.
- TRINDADE Jr., Saint-Clair; CARVALHO, G.; MOURA, Aldebaran; Goves Neto, João. *Pequenas e Médias Cidades na Amazônia*. Belém do Pará: FASE, UFPA, Observatório COMOVA, 2009.
- VEIGA, José Eli da. “Nascimento de uma nova ruralidade”. In: *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 20, n. 57, 2006. Disponível em <http://www.scielo.br>, acesso em 22 jan. 2007.





PARTE B PREÇOS DO SOLO EM ÁREAS DE TRANSIÇÃO RURAL-URBANAS

PARTE B

PREÇOS DO SOLO EM ÁREAS DE TRANSIÇÃO RURAL-URBANAS



PREÇOS EM ÁREA DE TRANSIÇÃO RURAL-URBANA NO ESTADO DE SÃO PAULO: CASOS EM CATANDUVA, SUZANO E SÃO CARLOS

Paula Freire Santoro
Patrícia Lemos Cobra
Nabil Georges Bonduki

1 INTRODUÇÃO

1 Catanduva/SP é um município do Oeste Paulista criado em 1917, tem 105.847 habitantes (Censo IBGE, 2000), destes 98,51% na área urbana. Com área de 292,2 km², sua densidade demográfica é de 361,99 habitantes por km e seu IDH é de 0,833 (fonte: Site Muninet, 2008).

2 Suzano/SP é um município criado em 1948, situado a leste da Região Metropolitana de São Paulo. Possui 228.690 habitantes (Censo IBGE, 2000), representando 1,28% da população metropolitana, destes 96,82% na zona urbana. Com área de 205,9 km², representando 2,59% da área da região metropolitana, sua densidade demográfica é de 174,07 hab/km² (Site Muninet, 2008).

A pesquisa “Urbanização e preço da terra nas franjas urbanas em municípios do Estado de São Paulo” teve como objetivo geral investigar a formação do preço a terra e os processos de valorização fundiária decorrente da mudança do uso do solo rural para urbano (urbanização) a partir de três estudos de caso em municípios paulistas: Suzano, São Carlos e Catanduva. Como objetivo específico, dentre outros, pretendeu levantar dados empíricos referentes à valorização da terra em processos de urbanização em diferentes situações territoriais, como já foi dito na apresentação desta publicação. Esta parte da publicação deverá abordar inicialmente como se formam os preços rurais e, na sequência os preços urbanos, ao final procurando traçar comentários sobre o efeito de uns sobre os outros.

A escolha destes municípios buscou dar um caráter mais amplo ao estudo e consolidar uma metodologia capaz de garantir a leitura e interpretação de valorizações fundiárias em uma diversidade de situações territoriais: Catanduva, município cujo limite urbano é fortemente marcado pelas plantações de cana muito rentáveis¹; Suzano, município que compõe a Região Metropolitana de São Paulo e sofre intensamente sua influência²; São Carlos³, município de importância regional, de porte médio, cujo mercado de loteamentos para casas de alto e médio padrão é ativo e cujas áreas de transição rural-urbanas são objeto de estratégias de diversos atores, as universidades, os empreendedores imobiliários formais, informais e para diversas rendas, além dos agroindustriais. Esses configuram diferentes interesses pela utilização das terras da franja urbana, possivelmente configurando áreas de transição rural-urbanas espacialmente diversas.

Para aferir preços, considerou-se que a mudança de uso rural para urbano é lenta e podem ser percebidos diferentes momentos da urbanização, momentos estes que se refletem nos preços:

3 São Carlos/SP foi criado em 1865, tem 192.998 habitantes (Censo IBGE, 2000), destes 95,04% na zona urbana. Com área de 140,9 km², sua densidade demográfica é de 169,09 hab/km² (Site Muninet, 2008).

1. momento em que a terra é rural, com uso rural, mas por estar localizada próxima ao urbano já apresenta preços contaminados pela possibilidade de mudança de uso (expectativas);

2. momento em que a terra é delimitada como urbana, através da mudança de perímetro urbano, mas ainda pode ter usos rurais, e por isso sobre ela é cobrado imposto territorial rural (ITR);

3. momento em que a terra está dentro do perímetro urbano e inicia-se a aprovação de um loteamento, cancelando a cobrança de ITR e iniciando a cobrança de IPTU com a terra ainda nua;

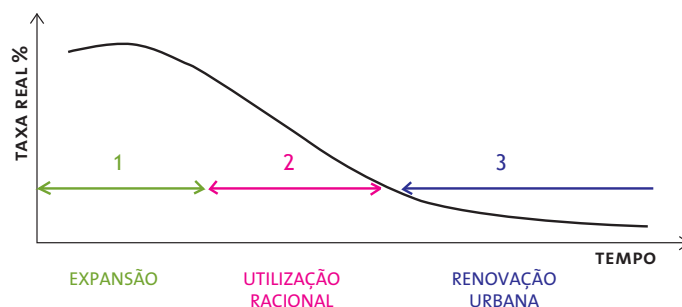
4. momento em que a terra efetivamente é parcelada em lotes, passando a ser comercializada em m². Este pode ser dividido nas suas diferentes etapas de implementação de infraestrutura;

5. momento em que inicia-se a construção de habitações nos lotes, mas os lotes vazios ainda estão sendo comercializados.

2 CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE O TEMA

Como já afirmamos, são inúmeros os autores que afirmam que há uma relevante valorização da terra na mudança de solo rural para urbano na América Latina. Borrero (2000a, p.46-48) é um dos autores que destaca a importância do comportamento estrutural no caso da análise da valorização da terra. Ele coloca que a terra urbana latino-americana sempre se valoriza pois a demanda geralmente aumenta para responder às exigências da economia urbana e da população. E essa valorização se dá de forma diferente em cada espaço, de acordo com a curva de Gompertz, como o exemplo do gráfico 1.

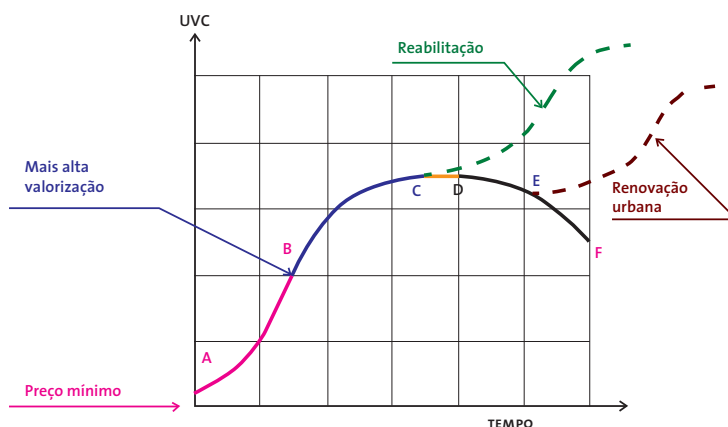
GRÁFICO 1 | ESQUEMA TEÓRICO DO COMPORTAMENTO SECULAR DE VALORIZAÇÃO DO SOLO URBANO



Fonte: Borrero, 2000b, p. 39.

Esse gráfico permite que seja aferida uma grande valorização no processo de expansão urbana, no processo de habilitação da terra para usos urbanos, onde anteriormente era considerado rural.

GRÁFICO 2 | COMPORTAMENTO ESTRUTURAL



Fonte: Borreiro, 2000, p.27.

O gráfico 2 representa um período de vida de um terreno, mostra que entre o ponto A e B há a mais alta valorização. Essa etapa, de acordo com o autor, corresponde à valorização na mudança do solo rural para urbano. Embora haja outros movimentos de valorização possíveis, como a reabilitação ou renovação urbana, ainda é na habilitação do solo para usos urbanos onde se dá a curva mais acentuada. O que o gráfico mostra, é o que senso comum afirma: que, do ponto de vista dos valores da terra, os processos de urbanização no Brasil significaram historicamente ganhos significativos para os proprietários de terra. Essas grandes valorizações parecem ser uma constante, perpassando as diversas modalidades de urbanização, que refletem também a participação dos diferentes agentes de produção da cidade em uma gama variada de ações: as subdivisões em glebas menores; os loteamentos regulares para as classes média-alta ou alta; os condomínios fechados; os loteamentos de chácaras; os precários loteamentos irregulares ou clandestinos dos pobres; entre outros.

Embora o senso comum e uma observação superficial torne esta conclusão uma obviedade, esses ganhos imobiliários são raramente quantificados ou qualificados de forma sistemática. A pesquisa, propõe obter dados que permita medir essas valorizações. Neste sentido, o trabalho busca quantificar e qualificar um processo que, reconhecido por diversos autores, não foi aprofundado pela literatura brasileira e, pior, nunca foi dimensionado de forma empírica para ilustrar o quão realmente grande é essa valorização.

A. FORMAÇÃO DO PREÇO DA TERRA RURAL

1 INTRODUÇÃO

Os resultados do trabalho desenvolvido na primeira fase da pesquisa “Urbanização e preços da terra nas franjas urbanas em municípios de São Paulo” mostraram que há uma valorização da terra na transformação da terra rural para urbana cujas rentabilidades alteram-se de acordo com a tipologia da ocupação urbana implantada – alto, médio e baixo padrão –, mas alteram-se também de acordo com o preço da terra rural inicial. Em síntese, os preços iniciais e finais da terra rural e urbana respectivamente, se muito diferentes, alteram a renda da terra nessa transformação rural-urbana.

Se por um lado os preços urbanos obtidos deram conta de mostrar a formação do preço da terra urbana e de problematizar as diferentes tipologias das ocupações urbanas e suas diversas rendas da terra; por outro, avaliou-se que era necessário compreender melhor o preço da terra rural, dessa forma a metodologia de leitura das valorizações fundiárias nos territórios rurais dos municípios seria aperfeiçoada no que tange o período anterior à chegada da urbanização. Pelo trabalho já realizado e percepção através das entrevistas com loteadores, levantou-se a hipótese de que há uma variação dos preços da terra rural, o que denotaria a possibilidade de ocorrência de grandes valorizações da terra antes mesmo da sua conversão de rural para urbana.

A literatura latino-americana sobre preços da terra rurais confirma os valores obtidos nesta pesquisa. Borrero (2002) afirma que o preço da gleba rural produtiva (utiliza como exemplo o cultivo de flores), chega, no máximo, a US\$2,00 (R\$ 4,50) por m², e que a terra rural em geral pode ser aferida em valores próximos a US\$1,00 ou US\$0,50 (R\$ 2,25 a R\$1,12) por m². A questão de medir o preço da terra rural parece ser um tema de difícil compreensão para quem observa a composição dos preços, e deve ser bem conceituado.

O preço da gleba que geralmente são considerados nos cálculos correspondem ao preço da terra rural, antes inclusive de estar dentro do perímetro urbano. É comum que, na abertura de um novo loteamento, as terras não sejam comercializadas, por serem uma parceria entre empreendedor e proprietário. Há outros casos onde o próprio proprietário empreende, portanto não há comercialização. Portanto não são terras que foram recém comercializadas e possuem seus preços atualizados.

Podem ter sido também herdadas ou obtidas através de parcerias proprietário-empresendedor.

No caso de glebas compradas recentemente, os valores encontrados nesta pesquisa foram mais altos e a composição do preço da terra e expectativas de valorização na mudança de uso rural para urbano mudou consideravelmente, provavelmente pelo fato de que a comercialização da terra já continha expectativas de mudanças de uso.

Nos primeiros resultados da pesquisa de preços urbanos obtidos na abertura de novos loteamentos os preços das glebas oscilaram entre R\$1,00 e R\$8,00 por m², sendo que os mais altos foram os pagos por loteamentos de alto padrão, possivelmente já incorporando valorização pela localização ou pelas possibilidades de projeto. Uma discussão no Encontro da ANPUR em 2009 provocou a equipe a investigar mais atentamente estes preços, ou seja, os preços rurais. Para alguns, os preços soavam como muito altos, para outros, muito baixos. Mas a observação mais relevante questionava se os preços de gleba rural utilizados na formação do preços urbanos não corresponderiam a diferentes momentos da urbanização que incorporaram mais ou menos as expectativas, portanto, mostravam valores muito diferentes. Desta forma, procurou-se desenvolver uma metodologia de aferição do preço da terra no momento em que a terra ainda é rural, com uso rural, mas por estar localizada próxima ao urbano já apresenta preços contaminados pela possibilidade de mudança de uso (expectativas).

A metodologia foi desenvolvida a partir de uma opção pouco ambiciosa que objetivava retomar discussões sobre modelo de renda da terra rural a partir da teoria de forma a aproximar-se de valores estimados a partir de condições controladas que, certamente não dão conta das oscilações de preços que a realidade nos proporciona, onde muitas outras variáveis estão presentes.

Inicialmente foi desenvolvida no município de Catanduva, no Estado de São Paulo, cuja possibilidade de acesso às informações nos pareceu mais viável. Posteriormente, aplicou-se a mesma metodologia para culturas escolhidas nos municípios de Suzano e São Carlos.

Os resultados de pesquisa apresentados a seguir pretendem, mais que aprofundar-se na teoria da renda da terra, problematizar, na comparação com os preços urbanos, o quanto a rentabilidade da terra pesa na decisão por urbanizar.

2 UMA INTRODUÇÃO À RENDA DA TERRA RURAL

Um dos importantes teóricos que procurou desenhar uma teoria geral da renda da terra foi William Alonso, em seu trabalho clássico conhecido como *Location and use: toward a general theory of Land Rent*¹, de 1965. Uma síntese de sua retomada da história sobre a renda da terra é apresentada aqui para explicar o conceito de renda da terra agrícola.

Segundo o autor, a teoria econômica sobre renda da terra rural é muito antiga e data do século XVIII, quando se vivia uma sociedade agrícola e as cidades eram relativamente menos importantes que a vida rural.

Alonso coloca que o sucesso da teoria da renda da terra agrícola garantiu sua permanência no tempo e afastou o interesse pela elaboração de trabalhos sobre a renda da terra urbana, que traz questões mais complexas. Além disso, renda

1 ALONSO, William. *Location and land use: toward a general theory of land rent*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1965.

2 RICARDO, David. *On the principles of political economy and taxation*. 1817.

3 VON THÜNEN, Johann H. *Der isolierte Staat in Beziehung auf Landwirtschaft und Nationaleconomie*. Hamburg, 1826, 1st vol.; Hamburg, 1863, 3rd vol. and new edition.

4 ISARD, W. *Location and space-economy*. Cambridge, Massachusetts, 1959. (Regional science studies series).

5 DUNN, E. S. *The location of agricultural production*. 1954.

da terra como tema em si não parecia ter muita urgência nessa época, uma vez que havia um crescimento da produtividade agrícola e uma relativa queda na importância do setor agrícola nas economias dos países mais avançados, que ao final, eram os que produziam teoria econômica (Alonso, 1965, p.3).

Foi David Ricardo, no séc. XIX, que apresentou um tratado sobre a renda da terra agrícola² que orienta os trabalhos sobre o tema até hoje. Ricardo afirma que as terras mais férteis são as primeiras a serem colocadas em uso e que as terras menos férteis vão sendo utilizadas de acordo com o crescimento da demanda por produtos agrícolas. A competição pela renda da terra entre proprietários dá-se na busca do diferencial entre a renda da terra mais produtiva comparada com a renda da terra menos produtiva. Essa vantagem é, portanto, igual a produtividade da terra. É o que Ricardo chamará de diferenciais de fertilidade.

Ricardo também reconheceu que terras que são mais próximas dos mercados ou centros de comércio terminam por economizar os custos de transporte e essa vantagem também se transforma em renda da terra para os proprietários. Alguns anos depois, J. H. Von Thünen³ desenvolveu de forma mais aprofundada a teoria da renda da terra por diferenciais de localização. A renda que cada terra obtém por estar em uma localização diferente é proporcional às economias com transporte dos produtos. Em síntese, as terras cultivadas mais longe não economizam com transporte e conseqüentemente não terão rendas de localização. Visto de outro modo, a renda de qualquer localização é igual ao valor do produto menos os custos de produção e custos de transporte. A seguir apresenta-se uma síntese gráfica dessa conceituação:

$$\boxed{\text{RENDA DA TERRA EM QUALQUER LOCALIZAÇÃO}} = \boxed{\text{VALOR DO PRODUTO}} - \boxed{\text{CUSTOS DE PRODUÇÃO}} - \boxed{\text{CUSTOS DE TRANSPORTE}}$$

3 COMO SE FORMA O PREÇO DA TERRA RURAL

Segundo Alonso, para compreendermos como se forma o preço da terra rural é possível retomarmos a teoria espacial da produção agrícola iniciada em 1826 por J. H. Von Thünen, que é a teoria da cidade isolada. Segundo o autor, dois tratados mais complexos foram feitos por W. Isard (1959)⁴ e E. S. Dunn (1954)⁵ para o estudo sobre renda da terra agrícola. São modelos apresentados ainda de forma simplificada, desconsiderando diversos aspectos que afetam o preço da terra rural. Como já foi dito anteriormente, esses tratados consideram que a renda da terra rural varia:

6 BORRERO et al. 2006, 2ª edição.

7 Essa ideia se aproxima bastante da que Henri George desenvolveria posteriormente com sua tese sobre o imposto da terra como imposto único, que recuperaria todas as rendas.

- por diferenciais de fertilidade das terras. Uma terra pode ter uma melhor ou pior capacidade produtiva dependendo da qualidade da terra, da fertilidade e da característica agrícola. É consenso para os agrônomos que toda a terra é produtiva, tudo depende dos nutrientes que se adiciona a ela e da presença de água.
- por diferenciais de localização. Esse é o principal componente do preço do solo rural, segundo Borrero *et al.* (2002)⁶, teórico e avaliador dos preços rurais e urbanos na Colômbia.

Para construir modelos simples, que contemplem esses diferenciais, Isard (1959) e Dunn (1954) desconsideram alguns fatores que alterariam o preço da terra. Em síntese, não consideram:

- variações na intensidade de uso;
- variações nos custos de produção com a distância;
- mistura de colheitas e
- efeitos na variação da fertilidade da terra.

Além disso, esses modelos tomam como premissas:

- que há apenas um mercado para o qual o produto agrícola pode ser vendido e toda a produção é transportada para esse mercado. Reforçam a idéia de cidade isolada de Von Thünen.
- que toda terra é uma figura plana. No caso da cultura da cana, como veremos mais para frente, a topografia é muito importante pois terras planas podem ter corte com maquinário, o que aumenta consideravelmente a produtividade.

Várias culturas podem ser consideradas no modelo, como veremos mais para frente, mas para compreender o modelo Alonso propõe lidarmos com uma inicialmente. Ele exemplifica: consideremos que é uma cultura de milho, por exemplo. Um acre de terra irá produzir 30 *bushels* (medida de capacidade de cereais) de milho a um custo de \$10 de trabalho e maquinário. O preço de um *bushel* (medida de capacidade de cereais) de milho é \$1 no mercado e conseqüentemente um acre de produção vende \$30 (considerado pelo autor como *revenue* ou receita). Se milho fosse produzido logo ao vizinho ao mercado onde é comercializado, o valor excederia uma média de \$20 por acre. No entanto, milho produzido a uma distância qualquer do mercado deve pagar custos de transporte. Se esses custos são \$0.05 por *bushel* (medida de capacidade de cereais) por milhas, um acre de terra há 10 milhas do mercado deveria gastar \$15 em custos de transporte somados aos \$10 de custo de produção. Desde que a receita permaneça \$30 (que corresponde a quanto o mercado

quer pagar pela produção), a diferença entre receita e custos é de apenas \$5. Sendo assim, numa distância maior de 13 1/3 milhas, os custos excederão a receita.

Uma representação do que está dito graficamente pode ser:

$$\begin{array}{|c|} \hline \text{VALOR PAGO} \\ \text{NO MERCADO} \\ \text{OU RECEITA} \\ \text{ESPERADA} \\ \hline \$ 30 \\ \hline \end{array} = \begin{array}{|c|} \hline \text{CUSTOS DE} \\ \text{PRODUÇÃO} \\ \hline \$ 10 \\ \hline \end{array} + \begin{array}{|c|} \hline \text{CUSTOS DE} \\ \text{TRANSPORTE} \\ \hline \$ 15 \\ \hline \end{array} + \begin{array}{|c|} \hline \text{RENDA} \\ \text{ECONÔMICA} \\ \hline \$ 5 \\ \hline \end{array}$$

Ou, se o que se quer compreender é a renda econômica:

$$\begin{array}{|c|} \hline \text{RENDA} \\ \text{ECONÔMICA} \\ \hline \$ 5 \\ \hline \end{array} = \begin{array}{|c|} \hline \text{VALOR PAGO} \\ \text{NO MERCADO} \\ \text{OU RECEITA} \\ \text{ESPERADA} \\ \hline \$ 30 \\ \hline \end{array} - \begin{array}{|c|} \hline \text{CUSTOS DE} \\ \text{PRODUÇÃO} \\ \hline \$ 10 \\ \hline \end{array} - \begin{array}{|c|} \hline \text{CUSTOS DE} \\ \text{TRANSPORTE} \\ \hline \$ 15 \\ \hline \end{array}$$

A diferença entre receita esperada e custos é a renda econômica que obtém o proprietário. Supondo que o fazendeiro note que a renda econômica que obtém um proprietário próximo do mercado é maior que a sua, ele vai querer se localizar perto do mercado e a competição entre fazendeiros pela melhor localização transformará essa renda econômica (diferença entre receita esperada e custos) em renda da terra (o quanto ele está disposto a pagar para se localizar mais próximo e, assim, economizar com transporte). Ou seja, a renda da terra incorpora todo o sobre lucro econômico⁷. O fazendeiro irá reter apenas lucros normais, que serão correspondentes aos custos de trabalhos, que serão computados nos custos de produção.

Assim sendo, segundo os autores, a renda da terra em qualquer localização pode ser calculada a partir da expressão:

$$P_c(t) = N [P_c - C - k_c(t)]$$

Onde:

$P_c(t)$ = a renda por unidade de terra a uma distância t_0 do mercado;

N = número de unidades de cultivo produzidas por unidade de terra;

P_c = preço por unidade de cultivo no mercado;

C = custos de produção da unidade de cultivo;

$K_c(t_0)$ = custos de transporte de uma unidade de produção a uma distância t_0 do mercado.

E onde:

$$[P_c - C - kc(t)] = \text{renda econômica}$$

Ou seja, simplificando:

$$\begin{array}{|c|} \hline \text{RENDA DA TERRA} \\ \text{POR UNIDADE DE} \\ \text{TERRA EM UMA} \\ \text{LOCALIZAÇÃO } t \\ \hline P_c(t) \\ \hline \end{array} = \begin{array}{|c|} \hline \text{NÚMERO DE} \\ \text{UNIDADES} \\ \text{DE CULTIVO} \\ \text{POR UNIDADE} \\ \text{DE TERRA OU} \\ \text{RENDIMENTO} \\ \text{MÉDIO} \\ \hline N \\ \hline \end{array} \times \begin{array}{|c|} \hline \text{RENDA ECONÔMICA} \\ \hline [P_c - C - k_c(t)] \\ \hline \end{array}$$

Uma análise mais cuidadosa dessa expressão proposta por Alonso (1965, p.38) a partir do trabalho de Isard (1959) e Dunn (1954), permite afirmarmos que, a renda da terra rural, que é o que se quer aferir nesse projeto, é $P_c(t)$. Ela varia:

1. de acordo com a produtividade da terra (N), ou seja, quanto maior a produtividade, maior a renda;
2. de acordo com o preço por unidade de cultivo no mercado (P_c). Se o preço está maior, a renda é maior, desde que sejam mantidos constantes os custos de produção (C) e de transporte (k).
3. de acordo com os custos de produção (C) e de transporte (k). Se esses aumentam muito, a renda pode inclusive ficar negativa, se mantidas as outras variáveis constantes.

Para analisar apenas um cultivo, como será feito mais para frente para o cultivo de cana, é possível considerar que os custos de produção e transporte são constantes em todos os cultivos de cana, o que permite afirmarmos que o que altera a renda da terra, de uma forma simplificada, é a produtividade da terra (N) e o preço por unidade de cultivo no mercado (P_c). Assim tem-se que:

$$\begin{array}{|c|} \hline \text{RENDA DA TERRA} \\ \text{POR UNIDADE DE} \\ \text{TERRA EM UMA} \\ \text{LOCALIZAÇÃO } t \\ \hline P_c(t) \\ \hline \end{array} = \begin{array}{|c|} \hline \text{NÚMERO DE} \\ \text{UNIDADES} \\ \text{DE CULTIVO} \\ \text{POR UNIDADE} \\ \text{DE TERRA OU} \\ \text{RENDIMENTO} \\ \text{MÉDIO} \\ \hline N \\ \hline \end{array} \times \begin{array}{|c|} \hline \text{PREÇO POR} \\ \text{UNIDADE DE} \\ \text{CULTIVO NO} \\ \text{MERCADO} \\ \hline P_c \\ \hline \end{array}$$

A partir dessa simplificação, destacam-se as principais variáveis do preço da terra rural: o rendimento médio e o preço do produto no mercado. Dessa maneira, através de mudanças no preço do produto no mercado, a produção total do cultivo é levada à linha de demanda pelo produto. Rendas, que são residuais, são diminuídas de acordo com a queda no preço. O mesmo se pode afirmar sobre o rendimento médio.

4 METODOLOGIA

Considerando o objetivo desse trabalho de aprofundar o estudo sobre preços da terra rural através de uma proposta de metodologia para aferi-los aplicada sobre preços rurais no município de Catanduva, Estado de São Paulo, descreve-se a seguir a metodologia adotada.

4.1 FONTES DE DADOS

8 Borrero et al. (2002, p.29) ao escrever sobre o valor nos imóveis rurais afirma que uma fazenda pode incorporar valores subjetivos em um número muito maior que os valores subjetivos relativos a terrenos urbanos. Isso porque o comprador não considera apenas elementos de localização, tamanho, acabamento do imóvel, etc; mas também a topografia, a vista, a paisagem, um rio, etc.

9 Fonte: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/agropecuaria/lspa/default.shtm>, retirado em setembro de 2008.

10 Fonte: ftp://ftp.ibge.gov.br/Producao_Agricola/Producao_Agricola_Municipal/2006/, retirado em setembro de 2008.

O mercado de terras rural normalmente é pouco dinâmico. Diferentemente das terras urbanas, cujo volume de transações permite o desenho de amostras de preços mais robustas, no mercado de terras rural o volume é baixo e as diferenças de preço podem ser consideráveis, inclusive por incorporarem valores subjetivos⁸. O caso do município de Catanduva, Estado de São Paulo, considerando que suas terras são majoritariamente parte do processo produtivo da cana-de-açúcar, a pesquisa trabalhou com a hipótese de que a análise de preços seria mais fácil, uma vez que não incorpora essas subjetividades, ao contrário, seus valores têm relação direta e explícita com aspectos da produção agrícola intensiva de cana. Essa hipótese não ocorreu, uma vez que a maioria das terras transacionadas são pequenas e incorporam as subjetividades, como veremos adiante.

Para começarmos a investigação de preços, foram pesquisadas as possíveis fontes de dados e informações relevantes à pesquisa. É possível aferir preços da terra rural a partir de diferentes fontes, tais como o Levantamento Sistemático da Produção Agrícola 2006, o Censo Agropecuário 2006, o INCRA, imobiliárias, jornais, cartórios de imóveis, estudos de caso individuais, entre outros.

Tanto o Levantamento Sistemático da Produção Agrícola como o Censo Agropecuário procuram compreender a produtividade agropecuária brasileira, e a partir dela é possível aferir preços da terra rural a partir de preços declarados.

O Levantamento Sistemático da Produção Agrícola⁹ é elaborado pelo IBGE desde 1972 e contém informações mensais, no âmbito nacional, sobre previsão e acompanhamento de safras agrícolas, com estimativas de produção, rendimento médio e áreas plantadas e colhidas. A partir desse levantamento é apresentado um documento, de periodicidade anual, organizado para Brasil, Grande Região e Unidade da Federação, que dá informações sobre as lavouras agrícolas.

Esse Levantamento anual contém informações sobre rendimentos médios de produtividade (kg/ha) e preços da produção (R\$/ha), o que nos permite aferir preços médios por município, microrregião, macrorregião, Estado, região do país e país¹⁰. Os números apresentados são fruto de entrevistas onde os empreendedores declaram sua produção, portanto são valores declarados.

O Censo Agropecuário também é elaborado pelo IBGE, cujos últimos censos foram em 1996 e 2007, sendo que o último está disponível apenas em versão preliminar, por isso não foi utilizado profundamente nesse trabalho. Seu objetivo é informações atualizadas sobre aspectos econômicos, sociais e ambientais da atividade agropecuária de todo o território nacional, com a ajuda

das Comissões Censitárias Municipais (CCM) formadas por prefeitos, presidentes de Câmara de Vereadores, juízes de comarcas, líderes de associações comunitárias, empresários, cidadãos, além dos representantes do IBGE.

Em 2007 recenseou 6 milhões de estabelecimentos, envolvendo 5.564 municípios, e 160 mil setores censitários que compõe a base territorial. São recenseados todos os estabelecimentos agropecuários, florestais e/ou aquícolas do país que tiveram atividades entre 1 de janeiro e 31 de dezembro de 2006. Todos os estabelecimentos com estas características serão visitados e os recenseadores recolherão as informações através de entrevista direta com informantes aptos a responder às perguntas listadas em questionário.

Em termos de novidades, o Censo 2007 criará o Cadastro Nacional de Endereços para Fins Estatísticos (CNEFE). Esse cadastro terá a cobertura total dos endereços das unidades residenciais e não-residenciais no país, inclusive das áreas rurais, onde serão captadas as coordenadas geográficas necessárias ao georreferenciamento das propriedades rurais, estabelecimentos de saúde, de ensino e unidades religiosas.

As imobiliárias e os anúncios de jornais possuem cadastros de preços ofertados no mercado. No caso de Catanduva os principais deles já haviam sido visitados na primeira etapa da pesquisa para obtermos preços urbanos e não obtivemos informações sobre preços rurais, uma vez que trabalham excepcionalmente com chácaras ou fazendas, e a essência de seu trabalho é urbano.

O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) é o órgão responsável pela formulação e execução da política fundiária nacional. O Sistema Nacional de Cadastro Rural do Incra (SNCR) contempla informações basicamente declaratórias, muitas delas inclusive informadas pelos cartórios de imóveis quando ocorre um ato registral (compra e venda, herança, etc.). O Cadastro do INCRA é a base para a cobrança do Imposto Territorial Rural (ITR), que possui preços das terras transacionadas. Além desses, o INCRA possui uma base de preços a partir das operações de reforma agrária. Essa base é de pouca utilização uma vez que a amostra para o Estado de São Paulo é pequena, ou seja, pouco significativa. Além disso, os números divulgados incluem as benfeitorias (imóveis, infraestrutura, entre outros), indiferenciando preço da terra do preço do imóvel.

É no cartório onde teoricamente estariam os preços declarados de compra e venda ou outras operações registrarias. Historicamente, os preços declarados no cartório são subvalorados, ou seja, os declarantes afirmam ter transacionado o bem com valores menores do que os reais, uma vez que o imposto sobre a terra será cobrado a partir desse valor declarado ou de um valor obtido após vistoria ao terreno.

Diferentemente dos preços declarados do Levantamento Agrícola ou do Censo Agropecuário, os preços declarados têm reflexos para o declarante que podem ser considerados negativos, enquanto que no Levantamento ou no Censo, os dados colaboram para uma pesquisa maior que pode inclusive ajudar os declarantes nas suas atividades produtivas.

4.2 OPÇÕES METODOLÓGICAS

Considerando que o objetivo dessa investigação consiste em obtermos valores de preços rurais, optou-se pela análise dos preços rurais através de duas fontes principais: a partir das informações de produtividade do Levantamento Sistemático da Produção Agrícola do IBGE de 2006 dos preços declarados em cartório nos anos 2005 a 2007, obtidos a partir de pesquisa básica durante dois meses de 2008.

Nota-se que o período a ser estudado teve como foco o ano de 2006, data do Levantamento Agrícola. No entanto, foram realizadas pesquisas aqui descritas em dois documentos sobre preços de terras que permitem a construção de um breve histórico sobre preços da terra na região em período anterior a 2006. São os trabalhos da Fundação Getúlio Vargas que abarca o período entre janeiro de 1967 a junho de 2001 a partir de preços mensais produzidos pela instituição; e os de uma consultoria em preços de terras que desenvolvem atividades agropecuárias, o Instituto FNP, com preços entre 2002 e 2005. A análise dos documentos nos permitiu, além de obter valores comparativos, compreender a dinâmica de valorização da terra agrícola. No entanto, como são trabalhos com dados muito diferentes e metodologias de cálculos diferentes, um dos caminhos que esta pesquisa pode tomar pode ser aplicar a mesma metodologia utilizada aqui sobre o Levantamento Agrícola em versões anteriores do mesmo levantamento, de forma a aferir a valorização da terra a partir de um mesmo dado, de uma mesma fonte.

A análise dos documentos da Fundação Getúlio Vargas e do Instituto FNP são apresentados antes dos resultados da pesquisa nos cartórios de Catanduva considerando que a pesquisa nos cartórios é uma pesquisa básica, com dados primários, portanto mereceu uma descrição mais detalhada. Ao final da apresentação dos resultados, foram feitos comentários a partir deles.

A opção pelo Levantamento da Produção Agrícola permitiu aferirmos preços para municípios, e principalmente, aplicarmos um modelo que pode ser replicado para outros municípios, comparando preços regionais.

A opção pela pesquisa básica em cartório possibilitou a construção de uma amostra que caracteriza o mercado de terras de Catanduva a partir de diversos aspectos. Para isso inclui outras variáveis relativas a terra, como por exemplo, volume de transações, tipo de transações, características das propriedades negociadas como áreas, tipo de aquisição, preço declarado, entre outras.

Em relação aos preços, a preocupação de utilizarmos preços declarados foi sempre presente e traduziu-se em opções metodológicas de análise que comentaremos mais para frente. Smolka (1994), em pesquisa anterior realizada no Estado do Rio de Janeiro, aferiu que a diminuição desses valores declarados pode ser considerada constante. Ou seja, os valores obtidos podem servir para orientar a análise em termos de curvas de preços, e não em relação aos seus valores reais.

Uma terceira frente de trabalho pretende dar conta da dimensão espacial: as propriedades no limite da franja urbana ou limite rural-urbano. Essa frente consiste em estudos de caso desenvolvidos a partir de entrevistas em lugares no território que se levanta como hipótese que a apresentarão diferenças consideráveis de preços de terra rural.

(1) terreno na franja urbana, com alta produtividade agrícola da cultura da cana-de-açúcar, próximo da usina;

- (2) terreno na franja urbana, com baixa produtividade agrícola, longe da usina;
- (3) terreno longe da franja urbana, com alta produtividade agrícola da cultura da cana-de-açúcar, perto da usina;
- (4) terreno longe da franja urbana, com baixa produtividade agrícola da cultura de cana-de-açúcar, longe da usina.

Pretende-se com essa amostra aferir diferenças nos terrenos próximos à franja urbana que, hipoteticamente, incorporam expectativas tanto urbanas quanto rurais.

Teoricamente, o preço da terra rural (e também da urbana), é determinado por expectativas, no caso expectativas de rendas produtivas e especulativas. O preço que é maior que a produtividade incorpora a especulação gerada pela escassez de terra ou pela possibilidade de uma intervenção externa. É essa diferença que estamos chamando de mais-valia fundiária, que queremos medir nessa pesquisa.

O Sr. Célio Rosa, entrevistado da Orplana, faz um comentário na direção dos preços que incorporam expectativas. Afirma que as terras rurais próximas às franjas urbanas incorporam expectativas de se transformarem em urbanas e de serem rurais próximas aos centros de consumo e estradas de escoamento. Comenta que há casos em que o proprietário quer mesmo mantê-la rural por motivos relativos à produção, como o fato de serem próximas à usina ou de serem terras entre outras suas e a usina, por exemplo.

5 CÁLCULOS E ESTUDOS DE PREÇO DA TERRA APLICADOS PARA TERRAS AGRÍCOLAS COM CULTIVO DE CANA EM CATANDUVA/SP

5.1 APLICANDO O MODELO ISARD E DUNN DESCRITO POR ALONSO (1965) A PARTIR DOS DADOS DO LEVANTAMENTO SISTEMÁTICO DA PRODUÇÃO AGRÁRIA 2006

Com o objetivo de aplicar o modelo para o cultivo de cana-de-açúcar em Catanduva, município do Estado de São Paulo que utilizamos como estudo de caso para aferir preços da terra rural nessa pesquisa é possível tecer comentários sobre essas variáveis envolvidas – localização, fertilidade, considerando esse caso específico.

Primeiramente, a localização, como afirma Borrero *et al.* (2002) é uma das principais variáveis de formação do preço da terra e que é afetado pela proximidade das usinas de açúcar. As terras cultivadas mais próximas das usinas são terras que valem mais, face ao menor gasto com transporte.

A fertilidade da terra é um fator importante, pois uma terra considerada boa pode garantir mais de uma safra ao ano. Segundo o Sr. Celio Rosa, Presidente da Associação dos Fornecedores de Cana¹¹, ciente dessa variável, encomendou um estudo sobre fertilidade da terra ao Centro de Tecnologia Canavieira para ajudar a aumentar a produtividade do plantio. Nesse estudo também avaliam o período da safra. Uma terra que permite safras em períodos diferenciados também pode ter sua rentabilidade diferenciada, a depender da competição do mercado do açúcar no mundo. Outras regiões de cultivo da cana-de-açúcar no Estado de São Paulo,

11 A fonte dessas informações foi a entrevista ao Sr. Célio Rosa, em 14 de outubro de 2008, representante (presidente) da Associação dos Fornecedoros de cana-de-açúcar.

12 A topografia do terreno é um fator que influencia no preço e afeta a produtividade da cultura da cana-de-açúcar pois a terra mais plana permite a economia dos gastos do produtor obtida com a possibilidade de colheita com maquinário. Por isso ela não pode ser plantada em declividades maiores de 12%.

mais produtivas, como as próximas a Piracicaba, já possuem esse estudo, que, segundo Sr. Célio Rosa, já se reflete no preço da terra.

O número de unidades de cultivo produzidas por unidade de terra (N), ou seja, a rentabilidade média ou produtividade da terra, varia de acordo com a região do país. Na entrevista o Sr. Celio Rosa informou que na região de Catanduva tem sido considerada uma produtividade entre 75 e 90 toneladas/hectare. Essa informação coaduna com os dados do Censo Agropecuário de 2006, como podemos notar pela tabelas que seguem, onde a produtividade aparece em negrito, que mostram a produtividade como rendimento médio em toneladas por hectares.

Como podemos aferir pelos dados do Levantamento Sistemático da Produção Agrícola de 2006, o Estado de São Paulo é o que apresenta maior produtividade, seguido de Goiás; e a Região Sudeste também é a mais produtiva, seguida da Centro-Oeste, ambos os valores inflacionados pelos estados mais produtivos. Em termos de macrorregiões, a macrorregião de São José do Rio Preto fica apenas atrás da de Itapetininga, que possui três dos municípios dos mais produtivos do Estado – Itapeva, Cesário Lange e Quadra, todos com rendimento médio de 100 t/ha. A Microrregião de Catanduva fica dentro da Macrorregião de São José do Rio Preto e é formada por municípios muito produtivos, dentre eles destacam-se Severínia, com 95t/ha e Cajobi 90/ha. Em especial o município de Catanduva também tem um rendimento médio mais alto que a média do país, região e Estado, que corresponde a 85t/ha.

De uma certa forma, o Levantamento Agrícola 2006 mostra o rendimento médio que incorpora variáveis aqui não discutidas, e que seriam importantes para estudos de casos de propriedades individuais, tais como: tipo de cultivo; clima e meteorologia; topografia¹²; limitações ambientais e jurídicas; condições de segurança; e benfeitorias realizadas pelos proprietários ou por agentes externos, como por exemplo o poder público, que consistem em melhorias da infraestrutura produtiva, como construções ou adequações. Essas benfeitorias ajudam no aumento da produtividade e refletem-se no rendimento médio aferido. No caso de avaliações de preços da terra, as benfeitorias podem ser calculadas pelo custo de reposição destes menos a depreciação pela idade e o estado de conservação.

Nas tabelas que seguem, as variáveis são:

1. Área destinada à colheita – área ocupada por pés (plantas) em idade produtiva, que tiveram ou não suas produções colhidas, no ano de referência da pesquisa. Utilizar como unidade de superfície somente o hectare (ha).

2. Área colhida – parcela da área plantada de cada produto agrícola efetivamente colhida, na data de referência da pesquisa. No caso de culturas temporárias de curta e média duração, e não

ocorrendo perda de área por fatores adversos de ordem climática, fitossanitária ou econômica, corresponde à área plantada; para culturas temporárias de longa duração, corresponde à área em que foi colhida a produção; e para culturas permanentes, corresponde à área ocupada com pés em produção no ano de referência da pesquisa. Utilizar como unidade de superfície somente o hectare (ha).

3. Quantidade produzida ou produção obtida – quantidade de cada produto agrícola obtida na área colhida, no ano de referência da pesquisa. Os dados devem ser informados em toneladas, com exceção do abacaxi e do coco-da-baía, que devem ser informados em mil frutos.

4. Rendimento médio – Razão entre a produção obtida e a área colhida de cada produto agrícola, no ano de referência da pesquisa. Para os produtos cuja unidade de medida da produção é a tonelada, o rendimento médio deve ser informado em kg/ha; para as frutíferas (abacaxi e coco-da-baía), em frutos/ha.

5. Valor da produção – Produção obtida multiplicada pelo preço médio ponderado.

Pelas tabelas obtidas junto ao IBGE, São Paulo é um dos estados que produz com o maior rendimento médio, 81,94 toneladas/hectare, valor próximo apenas de Goiás, que vem seguido pelo Mato Grosso do Sul e pelo Paraná¹³. Já quando nos debruçamos sobre o rendimento dentro do Estado, a região de São José do Rio Preto, da qual Catanduva faz parte, possui um rendimento ainda maior, de 84,20 t/ha.

TABELA 01 | ÁREAS DESTINADAS À COLHEITA E COLHIDA, QUANTIDADE PRODUZIDA, RENDIMENTO MÉDIO E VALOR DA PRODUÇÃO DE CANA-DE-AÇÚCAR, NO ESTADO DE SÃO PAULO E MESORREGIÕES PRODUTORAS 2006

ESTADO DE SÃO PAULO E MESORREGIÕES PRODUTORAS	ÁREA DESTINADA À COLHEITA (HA)	ÁREA COLHIDA (HA)	QUANTIDADE PRODUZIDA (T)	RENDIMENTO MÉDIO (KG/HA)	VALOR (1 000 R\$)	RENDIMENTO MÉDIO (T/HA)
SÃO PAULO	3 284 681	3 284 681	269 134 237	81 936	9 648 330	81,94
SÃO JOSÉ DO RIO PRETO	415 420	415 420	34 977 115	84 196	1 511 631	84,20
RIBEIRÃO PRETO	1 001 531	1 001 531	84 058 409	83 929	3 063 363	83,93
ARAÇATUBA	264 493	264 493	21 680 039	81 968	714 154	81,97
BAURU	367 551	367 551	29 399 886	79 988	1 058 468	79,99
ARARAQUARA	272 873	272 873	21 728 100	79 627	774 520	79,63
PIRACICABA	248 226	248 226	19 610 007	79 000	703 859	79,00
CAMPINAS	208 519	208 519	16 980 778	81 435	505 281	81,44
PRESIDENTE PRUDENTE	190 780	190 780	15 430 198	80 879	518 427	80,88
ASSIS	233 457	233 457	18 854 523	80 762	589 753	80,76
ITAPETININGA	46 359	46 359	3 906 920	84 275	126 399	84,28
MACRO METROPOLITANA PAULISTA	20 585	20 585	1 467 109	71 270	47 237	71,27
VALE DO PARAÍBA PAULISTA	1 783	1 783	68 075	38 180	3 711	38,18
LITORAL SUL PAULISTA	157	157	1 884	12 000	61	12,00

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Agropecuária, Produção Agrícola Municipal 2006.

TABELA 02 | ÁREAS DESTINADAS À COLHEITA E COLHIDA, QUANTIDADE PRODUZIDA, RENDIMENTO MÉDIO E VALOR DA PRODUÇÃO DE CANA-DE-AÇÚCAR, NA MICRORREGIÃO DE CATANDUVA E MUNICÍPIOS PRODUTORES 2006

MICRORREGIÃO CATANDUVA E MUNICÍPIOS PRODUTORES	ÁREA DESTINADA À COLHEITA (HA)	ÁREA COLHIDA (HA)	QUANTIDADE PRODUZIDA (T)	RENDIMENTO MÉDIO (KG/HA)	VALOR (1 000 R\$)	RENDIMENTO MÉDIO (T/HA)
CATANDUVA	97 649	97 649	8 398 585	86 007	423 548	86,01
ARIRANHA	9 100	9 100	773 500	85 000	41 019	85,00
CAJOBI	4 914	4 914	442 260	90 000	23 453	90,00
CATANDUVA	13 500	13 500	1 147 500	85 000	60 852	85,00
CATIGUÁ	8 000	8 000	680 000	85 000	22 032	85,00
ELISIÁRIO	5 200	5 200	468 000	90 000	24 818	90,00
EMBAÚBA	1 400	1 400	126 000	90 000	6 682	90,00
NOVAIS	8 000	8 000	680 000	85 000	36 060	85,00
PALMARES PAULISTA	6 000	6 000	510 000	85 000	27 045	85,00
PARAÍSO	4 150	4 150	352 750	85 000	18 706	85,00
PINDORAMA	6 500	6 500	552 500	85 000	29 299	85,00
SANTA ADÉLIA	15 000	15 000	1 275 000	85 000	67 613	85,00
SEVERÍNIA	4 085	4 085	388 075	95 000	12 779	95,00
TABAPUÃ	11 800	11 800	1 003 000	85 000	53 189	85,00

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Agropecuária, Produção Agrícola Municipal 2006.

O preço por unidade de cultura no mercado – ou seja, o que Alonso está chamando de receita (P_c), que corresponde ao valor de expectativa de venda no mercado – pode ser obtido a partir de duas fontes. A primeira é a partir da publicação mensal pelo Orplana (Organização dos Plantadores de Cana do Estado de São Paulo), que fornece o valor médio do ATR – Açúcar Total Recuperado. A maioria dos cálculos que envolvem a produção de cana-de-açúcar é realizada a partir da quantidade (kg) de ATR produzida por tonelada de cana.

Esse ATR é calculado através de testes em uma amostra de cana de determinada produção. O ATR é a quantidade de açúcares na cana, a partir da fórmula:

$$ATR = (9,5263 \times PC) + (9,05 \times ARC)$$

Onde:

ATR – Total de Açúcar Recuperado

PC – Pau da Cana (sacarose)

ARC – Açúcares Redutores da Cana (frutose e glicose)

O ATR funciona como um índice que é utilizado pelo produtor de cana para calcular o preço de venda de sua produção. Nesse caso, segundo Enio Roque de Oliveira¹⁴, os produtores utilizam a seguinte forma:

13 Fonte: Tabela 01 – Áreas destinadas à colheita e colhida, quantidade produzida, rendimento médio e valor da produção de cana-de-açúcar, segundo as Grandes Regiões e Unidades da Federação produtoras – Brasil 2006.

14 Fonte: Entrevista com Enio Roque de Oliveira, técnico da Orplana, realizada no dia 26/02/2009.

15 Produtos derivados da cana-de-açúcar: açúcar branco mercado interno (ABMI), açúcar branco mercado externo (ABME), açúcar escuro mercado externo (AVHP), etanol anidro combustível (EAC), etanol hidratado combustível (EHC), etanol anidro industrial (EAI), etanol hidratado industrial (EHI), etanol anidro exportação (EAE), etanol hidratado exportação (EHE).

16 Para uma avaliação de preço de uma fazenda individualmente, considera-se que os gastos dos cultivos temporários são iniciais e, portanto, não são incorporados ao preço do solo rural em uma avaliação, são negociados separadamente. Nessa negociação, ou o comprador permite que o vendedor tire a produção antes; ou adiciona o valor da produção no valor do imóvel. Já os cultivos permanentes possuem um alto investimento durante todas as etapas do plantio, assim o valor do solo com plantação permanente será maior que o preço das terras rurais sem esse tipo de cultivo.

17 Segundo o Censo Agrícola 2006, lavoura permanente compreende a área plantada ou em preparo para o plantio de culturas de longa duração, tais como laranja, café, cacau, banana, uva, etc., que após a colheita, não necessitasse de novo plantio, produzindo por vários anos consecutivos. Como lavoura temporária considera as áreas plantadas ou em preparo para o plantio de culturas de curta duração, geralmente inferior a um ano, e que só produzem uma vez, pois na

$$\begin{array}{|c|} \hline \text{PREÇO DE VENDA} \\ \text{DA CANA-} \\ \text{DE-AÇÚCAR} \\ \text{PRODUZIDA NA} \\ \text{PROPRIEDADE} \\ \hline \end{array} = \begin{array}{|c|} \hline \text{PRODUÇÃO DE} \\ \text{CANA-DE-AÇÚCAR} \\ \text{DA PROPRIEDADE} \\ \text{(ton)} \\ \hline \end{array} \times \begin{array}{|c|} \hline \text{QUANTIDADE DE} \\ \text{ATR PRODUZIDA} \\ \text{POR TONELADA} \\ \text{DE CANA-} \\ \text{DE-AÇÚCAR} \\ \text{PRODUZIDA NA} \\ \text{PROPRIEDADE} \\ \hline \end{array} \times \begin{array}{|c|} \hline \text{VALOR DO} \\ \text{KG DE ATR} \\ \text{(R\$/ kg} \\ \text{de ATR)} \\ \hline \end{array}$$

O valor do Kg de ATR será determinado mensalmente pela Orplana através dos valores dos preços dos produtos derivados da cana-de-açúcar¹⁵ fornecidos pela ESALQ/CEPEA.

A segunda possibilidade de fonte de preços é obtê-los a partir do próprio Levantamento Sistemático da Produção Agrícola 2006, que possui valores para a produção com base na média dos preços recebidos pelos produtores, ponderados pelas quantidades comercializadas durante o ano referência da pesquisa (preço médio pago ao produtor) multiplicada pela produção obtida. Para efeito de comparação, aplicou-se o modelo com os dois valores possíveis.

Em relação aos custos de produção e transporte, eles podem oscilar segundo algumas variáveis. No entanto, segundo o Sr. Célio Rosa, para efeito de cálculo da produtividade, os produtores consideram os valores de custo de produção (que ele chama de custo operacional) como valores constantes, pois está sendo alterado para todos de forma equilibrada. Por exemplo, se o valor do frete aumenta, aumenta para todos; o preparo da terra é o mesmo valor para todos, o mesmo vale para arar, gradear, entre outras etapas produtivas; o preço do diesel nas horas de máquina também é igual para todos. Ou seja, para efeitos de cálculo do preço, suas variações são constantes.

É importante colocar que o tipo de cultivo afeta os custos de produção. A produção rural pode ser classificada de acordo com o seu tipo de cultivo: permanente ou temporário. Geralmente o cultivo permanente necessitou de altos investimentos em todas as etapas do plantio, e os cultivos temporários são frutos de gastos iniciais altos, por isso, no caso de compra e venda de um terreno, são negociados separadamente¹⁶. No caso da cana-de-açúcar, seu cultivo é considerado como temporário pelo Censo Agropecuário de 2006, embora sejam de grande duração¹⁷.

5.2 APLICANDO O MODELO COM PREÇOS DA ORPLANA

Ao final de cada safra de cana-de-açúcar, a Orplana (Organização dos Plantadores de Cana do Estado de São Paulo) publica, através do seu site¹⁸, a média de Kg de ATR produzida por tonelada e o preço (R\$) de Kg de ATR no Estado de São Paulo. Esses valores são praticamente anuais uma vez que a safra é anual, começa em abril de um ano e termina em março do ano seguinte.

TABELA 03 | ÁREAS DESTINADAS À COLHEITA E COLHIDA, QUANTIDADE PRODUZIDA, RENDIMENTO MÉDIO E VALOR DA PRODUÇÃO DE CANA-DE-AÇÚCAR, NO ESTADO DE SÃO PAULO E MESORREGIÕES PRODUTORAS 2006

SAFRA	MÉDIA DE KG DE ATR POR TONELADA DE CANA PRODUZIDA (KG DE ATR/TON)	PREÇO DE KG DE ATR (R\$/KG DE ATR)
2000/2001	SEM INFORMAÇÃO	0,1961
2001/2002	144,47	0,2074
2002/2003	147,62	0,2438
2003/2004	148,88	0,2061
2004/2005	SEM INFORMAÇÃO	0,2445
2005/2006	SEM INFORMAÇÃO	0,3083
2006/2007	150,86	0,3430
2007/2008	146,57	0,2443
2008/2009	SEM INFORMAÇÃO	0,2696*

* A informação da safra 2008/2009 será fornecida somente em abril de 2009. O presente valor é referente ao mês de janeiro de 2009.

Fonte: ORPLANA (Organização dos Plantadores de Cana do Estado de São Paulo). Boletins anuais de safra. Tabulação própria.

No caso da cana-de-açúcar, o Preço da unidade de cultivo do mercado (P_c) é formado pela multiplicação dos dois dados mencionados acima. Dessa maneira:

$$\begin{array}{|c|} \hline \text{PREÇO DA} \\ \text{UNIDADE DE} \\ \text{CULTIVO DO} \\ \text{MERCADO} \\ \hline (P_c) \\ \hline (\text{R\$/ton}) \\ \hline \end{array} = \begin{array}{|c|} \hline \text{KG DE ATR} \\ \text{PRODUZIDA POR} \\ \text{TONELADA} \\ \hline Q_{\text{ATR}} \\ \hline (\text{kg de ATR/ton}) \\ \hline \end{array} \times \begin{array}{|c|} \hline \text{PREÇO DE KG DE} \\ \text{ATR} \\ \hline P_{\text{ATR}} \\ \hline (\text{R\$/ kg de ATR}) \\ \hline \end{array}$$

colheita destrói-se a planta. Inclusive, para a área das terras com horticultura, a que se encontrava em descanso, visando a sua recuperação além da área total utilizada em sistema Mandala de produção. Inclui-se nessa última classificação as horticulturas e área em descanso.

18 www.orplana.com.br

Aplicando a fórmula para o Caso de Catanduva em 2006, temos:

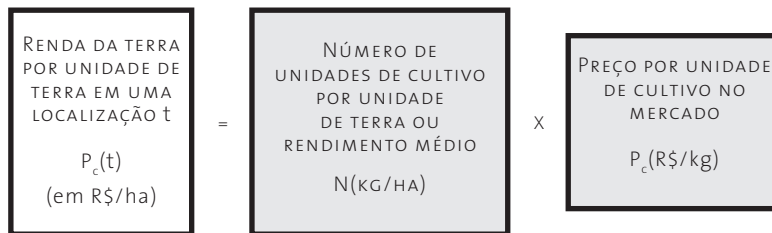
$Q_{\text{ATR}} = 150,06$ Kg de ATR/ton (fonte: Associação de Fornecedores de Cana de Catanduva)

$P_{\text{ATR}} = 0,3430$ R\$/Kg de ATR (fonte: Orplana)

Se $P_c = Q_{\text{ATR}} \times P_{\text{ATR}}$

Temos $P_c = 150,06 \times 0,3430 = 51,47$ R\$/ton

Retomando o modelo para aferir renda da terra agrícola:



Ao aplicarmos os valores obtidos para Catanduva em 2006 (safra 2006/2007), temos:

$N = 85 \text{ t/ha}$ ou 85.000kg/ha (fonte: Levantamento Sistemático da Produção Agrícola 2006)

$P_c = 51,47 \text{ R\$/ton}$ (cálculos acima)

Se $P_c(t) = N \times P_c$

Temos $P_c(t) = 85 \times 51,47 = 4.374,95 \text{ R\$/ha}$ ou $0,43 \text{ R\$/m}^2$

5.3 APLICANDO O MODELO A PARTIR DO VALOR DA PRODUÇÃO DO LEVANTAMENTO SISTEMÁTICO DA PRODUÇÃO AGRÍCOLA 2006

Aplicando o modelo de Isard e Dunn descrito por Alonso (1965) a partir dos dados do Levantamento Sistemático da Produção Agrária 2006. O cálculo foi feito considerando as informações sobre a metodologia do Levantamento, considerando que:

1. Rendimento médio – Razão entre a produção obtida e a área colhida de cada produto agrícola, no ano de referência da pesquisa. Apresentado na coluna da variável “N” (kg/ha).
2. Valor da produção – Produção obtida multiplicada pelo preço médio ponderado. Será utilizado para o cálculo do preço da produção, variável P_c , em R\$/kg.
3. Quantidade produzida ou produção obtida – quantidade de cada produto agrícola obtida na área colhida, no ano de referência da pesquisa. Essa variável é importante pois o preço relativo ao valor da produção deverá ser dividido pelo total da produção.

A partir desses dados do Levantamento, foi criada uma variável, que é P_c , que consistiu na transformação do valor total da produção (descrito em 1000 reais) em reais, dividido pela quantidade produzida (que encontrava-se em toneladas e foi transformada em quilogramas). Os valores obtidos encontram-se na tabela que segue.

O resultado do preço da terra foi mantido com duas unidades: hectares e metros quadrados.

Temos os seguintes resultados para Estado, macrorregiões, microrregiões e municípios produtores.

TABELA 04 | PREÇOS DA TERRA A PARTIR DE DADOS DO LEVANTAMENTO SISTEMÁTICO DA PRODUÇÃO AGRÁRIA 2006 E APLICAÇÃO DO MODELO DE ISARD E DUNN, POR ALONSO (1965)

ESTADO DE SÃO PAULO E MACRORREGIÕES PRODUTORAS	PREÇO DA TERRA (R\$/M ²)	PREÇO DA TERRA (R\$/HA)	N (KG/HA)	P _c (R\$/KG)
SÃO PAULO	0,29	2.937,37	81.936,00	0,04
SÃO JOSÉ DO RIO PRETO	0,36	3.638,76	84.196,00	0,04
RIBEIRÃO PRETO	0,31	3.058,65	83.929,00	0,04
ARAÇATUBA	0,27	2.700,08	81.968,00	0,03
BAURU	0,29	2.879,76	79.988,00	0,04
ARARAQUARA	0,28	2.838,38	79.627,00	0,04
PIRACICABA	0,28	2.835,53	79.000,00	0,04
CAMPINAS	0,24	2.423,18	81.435,00	0,03
PRESIDENTE PRUDENTE	0,27	2.717,39	80.879,00	0,03
ASSIS	0,25	2.526,16	80.762,00	0,03
ITAPETININGA	0,27	2.726,51	84.275,00	0,03
MACRO METROPOLITANA PAULISTA	0,23	2.294,70	71.270,00	0,03
VALE DO PARAÍBA PAULISTA	0,21	2.081,32	38.180,00	0,05
LITORAL SUL PAULISTA	0,04	388,54	12.000,00	0,03

TABELA 05 | PREÇOS DA TERRA A PARTIR DE DADOS DO LEVANTAMENTO SISTEMÁTICO DA PRODUÇÃO AGRÁRIA 2006 E APLICAÇÃO DO MODELO DE ISARD E DUNN, POR ALONSO (1965)

MICRORREGIÃO CATANDUVA E MUNICÍPIOS PRODUTORES	PREÇO DA TERRA (R\$/M ²)	PREÇO DA TERRA (R\$/HA)	N (KG/HA)	P _c (R\$/KG)
CATANDUVA	0,43	4.337,41	86.007,00	0,05
ARIRANHA	0,45	4.507,58	85.000,00	0,05
CAJOBI	0,48	4.772,69	90.000,00	0,05
CATANDUVA	0,45	4.507,56	85.000,00	0,05
CATIGUÁ	0,28	2.754,00	85.000,00	0,03
ELISIÁRIO	0,48	4.772,69	90.000,00	0,05
EMBAÚBA	0,48	4.772,86	90.000,00	0,05
NOVAIS	0,45	4.507,50	85.000,00	0,05
PALMARES PAULISTA	0,45	4.507,50	85.000,00	0,05
PARAÍSO	0,45	4.507,47	85.000,00	0,05
PINDORAMA	0,45	4.507,54	85.000,00	0,05
SANTA ADÉLIA	0,45	4.507,53	85.000,00	0,05
SEVERÍNIA	0,31	3.128,27	95.000,00	0,03
TABAPUÃ	0,45	4.507,54	85.000,00	0,05

*Onde P_c = Valor*1000 (R\$) / Quantidade produzida*1000 (kg)

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Agropecuária, Produção Agrícola Municipal 2006. Tabulação própria.

19 Retirado do site <http://www.fgv.br/ibre-cea/> em novembro de 2008.

20 Foi feito um modelo econométrico a partir de variáveis mensais e utilizou-se a previsão do modelo para gerar preços de referência mensais. A opção por esse modelo levou em conta a literatura especializada e as limitações normais impostas pelo conjunto de variáveis disponíveis (as séries deverão ser pelo menos mensais) (FGV/IBRE-CEA, 2002, p.12).

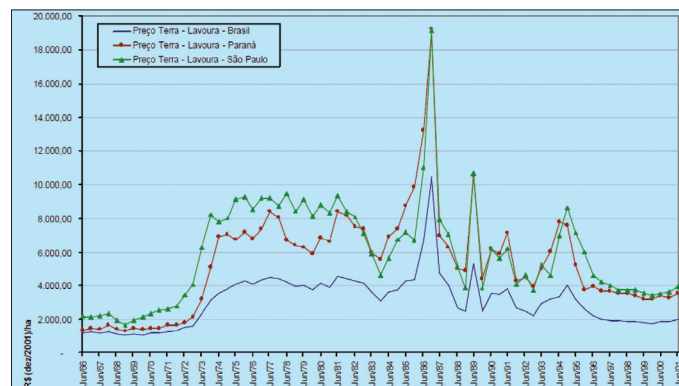
Como se vê, os valores encontrados oscilam entre 4.772,69 R\$/ha nos municípios de Cajobi, Elisiário e Embaúba, e 3.128,27 R\$/ha no município de Severínia.

5.4 ANÁLISE DOS PREÇOS OBTIDOS PELA FGV ENTRE 1967 A 2001

Para a aferição da confiabilidade desses valores, e compararmos com outros já obtidos por fontes seguras de análise de preços, foram pesquisados relatórios de instituições que estudam preço da terra.

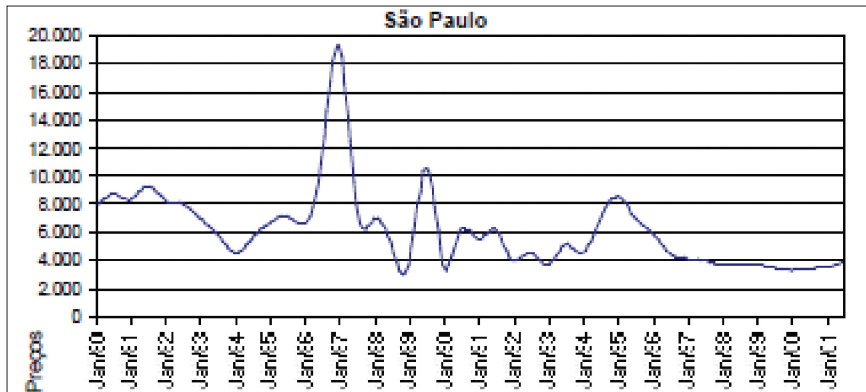
O primeiro documento estudado corresponde ao sumário executivo do relatório intitulado “Formulação de índices mensais para a atualização monetárias do preço da terra nua nos estados de São Paulo e Paraná”, elaborado pelo Centro de Estudos Agrícolas – IBRE/CEA da Fundação Getúlio Vargas para a J. A. Agropecuária, em julho de 2002¹⁹. Nesse trabalho a FGV desenvolveu um modelo que permitiu gerar preços de referência mensais para a terra nua nos estados de São Paulo e Paraná a partir das séries históricas publicadas semestralmente pela FGV a partir do valor médio de diversas categorias de terras em cada estado coletados em dezembro e junho de cada ano. O objetivo não era obter preços precisos, mas compreender as variações de preço e compreender a importância desse indicador como reflexo das políticas setoriais e macroeconômicas sobre os produtores e agentes econômicos, fato que se confirmou²⁰. O período escolhido para a análise foi de janeiro de 1967 a junho de 2001, período marcado pelo comportamento semelhante aos preços dos estados estudados em relação a média de preços do Brasil, embora os preços médios de terra para lavouras no Paraná e São Paulo tenham se apresentado em média entre 76% e 94% mais altos que a média brasileira no período. Ver gráfico que segue.

GRÁFICO 01 EVOLUÇÃO DO PREÇO MÉDIO DE TERRA, EM R\$ DE DEZEMBRO DE 2001 BRASIL, PARANÁ E SÃO PAULO



Fonte: FGV/IBRE-CEA, 2002, p.5.

GRÁFICO 02 | PREÇOS MÉDIOS MENSAIS DE TERRA NUA (R\$/ha DEZ 2001)
SÃO PAULO



Fonte: FGV/IBRE-CEA, 2002, p.12.

O trabalho da FGV/IBRE-CEA irá observar as variações dos preços em função das políticas públicas, no entanto, para esta pesquisa, o que esse gráfico mostra é que há uma variação de preços no Brasil em torno de 2.000,00 R\$/ha e nos estados de São Paulo e Paraná, em torno de 4.000,00 R\$/ha e 8.000,00 R\$/ha. O gráfico e a tabela elaborados para São Paulo confirmam esses valores, com oscilações em determinados anos.

TABELA 06 | PREÇOS MÉDIOS MENSAIS DE TERRA NUA (R\$/HA EM DEZ2001)
SÃO PAULO

ANO	JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ
1967											2,340.35	2,312.20
1968	2,253.85	2,206.20	2,135.20	2,079.93	1,928.09	1,928.09	1,850.66	1,791.91	1,733.87	1,695.00	1,673.12	1,665.84
1969	1,688.87	1,725.75	1,767.07	1,805.47	1,874.62	1,912.07	1,958.90	1,974.80	2,007.42	2,031.28	2,063.10	2,098.24
1970	2,123.62	2,165.33	2,199.68	2,237.02	2,292.90	2,325.01	2,359.71	2,393.49	2,432.31	2,453.19	2,483.74	2,507.97
1971	2,527.60	2,545.71	2,563.12	2,573.67	2,594.94	2,597.10	2,599.90	2,594.64	2,608.36	2,634.24	2,667.66	2,737.15
1972	2,872.12	2,961.82	3,085.49	3,187.57	3,337.30	3,405.85	3,493.90	3,526.66	3,605.52	3,703.47	3,816.61	4,014.84
1973	4,250.29	4,611.26	4,964.23	5,257.12	5,834.35	6,178.67	6,682.70	7,037.45	7,504.52	7,808.60	8,035.69	8,243.02
1974	8,257.90	8,216.74	8,080.70	8,001.91	7,847.19	7,751.72	7,670.57	7,652.52	7,652.04	7,708.91	7,821.48	7,960.55
1975	8,133.76	8,354.56	8,571.97	8,709.67	8,957.03	9,072.88	9,226.40	9,297.03	9,325.24	9,415.10	9,357.99	9,250.83
1976	9,114.87	8,935.55	8,796.11	8,696.96	8,545.84	8,527.49	8,591.38	8,673.41	8,774.12	8,933.70	9,080.64	9,225.07
1977	9,316.03	9,367.00	9,392.31	9,360.32	9,398.23	9,332.93	9,125.34	8,993.03	8,828.03	8,730.74	8,682.64	8,679.82
1978	8,834.18	9,022.48	9,184.41	9,291.33	9,477.98	9,450.10	9,377.31	9,175.13	8,921.79	8,697.06	8,534.48	8,395.42
1979	8,457.14	8,621.14	8,774.01	8,907.47	9,083.31	9,137.46	9,068.76	8,863.48	8,637.09	8,387.28	8,216.70	8,093.44
1980	8,104.93	8,229.37	8,407.82	8,525.44	8,717.19	8,799.17	8,782.24	8,649.18	8,504.55	8,418.81	8,335.31	8,298.82
1981	8,433.00	8,652.28	8,864.53	8,986.12	9,262.73	9,321.75	9,278.12	9,147.84	8,918.30	8,731.88	8,550.54	8,339.27
1982	8,234.78	8,208.53	8,165.73	8,153.65	8,129.80	8,101.33	7,975.85	7,838.18	7,666.26	7,466.44	7,279.55	7,050.56
1983	6,941.57	6,724.91	6,542.15	6,422.90	6,149.51	5,978.14	5,674.64	5,381.38	5,095.99	4,868.44	4,726.35	4,603.63
1984	4,629.79	4,724.52	4,915.19	5,089.11	5,379.36	5,589.26	5,834.06	5,987.59	6,207.92	6,368.88	6,526.35	6,686.83
1985	6,849.16	6,984.71	7,103.28	7,182.93	7,215.46	7,209.26	7,093.35	6,948.16	6,800.62	6,678.41	6,664.36	6,654.11
1986	6,803.18	7,158.61	7,735.97	8,315.66	9,632.82	10,805.44	12,763.31	14,582.66	16,652.37	18,059.28	18,974.36	19,337.96
1987	18,414.75	16,488.77	14,289.84	12,503.81	9,649.77	8,032.33	6,628.79	6,391.33	6,265.15	6,483.01	6,722.65	7,024.42
1988	7,063.92	6,929.07	6,674.09	6,386.56	5,853.36	5,261.46	4,531.30	3,917.10	3,314.66	3,032.11	3,133.34	3,749.77
1989	4,952.07	6,677.42	7,867.61	8,873.81	10,410.12	10,605.20	10,409.63	9,218.58	7,782.81	6,261.46	4,908.39	3,691.16
1990	3,348.08	3,685.98	4,407.82	4,872.15	5,667.25	6,271.79	6,394.37	6,301.81	6,189.18	5,984.76	5,743.20	5,524.84
1991	5,578.47	5,794.60	5,970.77	6,102.93	6,331.08	6,194.16	6,030.51	5,598.77	5,135.31	4,684.40	4,323.58	3,991.21
1992	3,977.90	4,102.28	4,249.89	4,397.85	4,605.75	4,626.52	4,539.09	4,323.65	4,098.63	3,880.59	3,735.94	3,680.74
1993	3,825.09	4,163.63	4,453.84	4,702.29	5,089.45	5,179.67	5,214.08	5,065.62	4,876.43	4,707.76	4,574.53	4,533.92
1994	4,713.04	5,074.11	5,452.30	5,819.45	6,473.82	6,873.36	7,441.93	7,765.46	8,259.29	8,483.79	8,532.61	8,611.72
1995	8,521.40	8,304.24	8,022.84	7,798.83	7,378.91	7,148.52	6,877.53	6,708.79	6,505.47	6,343.98	6,189.41	5,962.44
1996	5,764.34	5,491.22	5,226.08	5,029.03	4,726.39	4,589.54	4,413.15	4,363.52	4,278.89	4,255.77	4,238.48	4,223.63
1997	4,208.17	4,167.93	4,141.24	4,123.41	4,057.72	4,024.65	3,965.83	3,903.11	3,842.15	3,788.58	3,742.14	3,706.88
1998	3,692.39	3,689.54	3,696.51	3,706.73	3,718.40	3,731.06	3,746.96	3,758.13	3,761.25	3,759.69	3,751.82	3,745.75
1999	3,724.57	3,695.92	3,668.69	3,634.79	3,607.52	3,567.33	3,517.25	3,480.96	3,446.38	3,421.55	3,411.16	3,398.70
2000	3,406.07	3,423.55	3,433.35	3,460.34	3,483.39	3,506.00	3,529.74	3,536.39	3,550.82	3,576.27	3,591.27	3,610.73
2001	3,631.25	3,671.67	3,721.19	3,744.16	3,839.48	3,908.72						

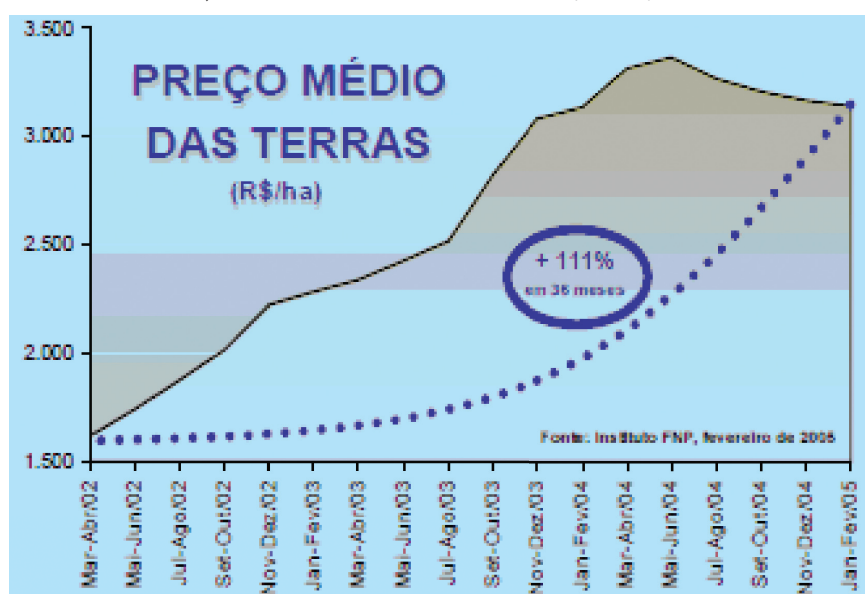
Obs.: Deflacionado pelo IGP-DI (FGV).
Fonte: FGV/IBRE-CEA, 2002, p.9.

5.5 ANÁLISE DOS PREÇOS OBTIDOS PELO INSTITUTO FNP ENTRE 2002 E 2005

Outro trabalho que contém informações atualizadas sobre o mercado de terras no Brasil são os relatórios bimestrais produzidos pelo Instituto FNP intitulado “Análise do Mercado de Terras”, com o apoio com informações de aproximadamente 300 colaboradores. Utilizamos um desses relatórios referentes a janeiro e fevereiro de 2005. O relatório afirma que em relação às terras de cana-de-açúcar a tendência é de valorização, uma vez que há várias linhas de financiamento e custeio de projetos relacionados à produção de álcool, co-geração de energia a partir do bagaço de cana, que poderão aumentar ainda mais a demanda por mais áreas de produção de cana-de-açúcar no médio-longo prazo e numa elevação gradual do preço médio das terras destinadas à cultura de cana-de-açúcar nos anos que seguiriam 2005.

Para analisar o preço médio das terras no país, o Instituto FNP apresenta um gráfico que demonstra uma variação do preço médio entre 3.000,00 R\$/ha e 1.600,00 R\$/ha, como se pode ver pelo gráfico que segue.

GRÁFICO 03 | PREÇO MÉDIO DAS TERRAS NO BRASIL (R\$/HA) ENTRE 2002 E 2005



Fonte: Instituto FNP, fevereiro 2005, p.7.

TABELA 07 | PREÇO DAS TERRAS BRASILEIRAS POR REGIÃO (R\$/HA) – JAN/FEV 2005

REGIÃO	COTAÇÃO NO BIMESTRE DE JANEIRO/FEVEREIRO DE 2005		
	MÉDIA	MÁXIMA	MÍNIMA
CENTRO-OESTE	2,467	9,229	89
NORDESTE	1,275	12,977	30
NORTE	983	6,485	16
SUDESTE	5,513	21,694	72
SUL	6,331	28,000	369
BRASIL	3,139	28,000	16

Fonte: Instituto FNP, fevereiro 2005, p.7.

21 Cotação obtida no município de Apiaí, região de Itapetininga, por hectare de pastagem formada (FNP, 2005, p.23).

22 Cotação obtida no município de Artur Nogueira, na região de Campinas, em terras agrícolas com laranja (FNP, 2005, p.23).

Segundo o Instituto FNP, podemos aferir que o preço médio das terras no bimestre de janeiro/fevereiro de 2005 foi de R\$ 1.139,00 por hectare (ou 0,12 R\$/m²), sendo que a maior cotação foi verificada na região Sul, na região de Joinville, nas terras em várzea sistematizada do município de Rio do Sul, com R\$ 28.000,00/ha (ou 2,80 R\$/m²); e a menor cotação no Norte do país, na região de Macapá, em terras de mata, onde encontramos áreas onde o hectare foi negociado a R\$ 16,00 (ou 0,0016 R\$/m²).

Na tabela com preços por unidade da federação, podemos aferir para o Estado de São Paulo, preços variando entre o mínimo de R\$ 1.240,00/ha (ou R\$ 0,124/m²)²¹ e o máximo de R\$ 21.240/ha (R\$ 2,124/m²)²², com média de R\$ 9.364/ha (ou R\$ 0,94/m²), correspondendo a maior cotação média do país por estado.

TABELA 08 | PREÇO DAS TERRAS BRASILEIRAS POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO (R\$/HA) – JAN/FEV 2005

UNIDADE DA FEDERAÇÃO	COTAÇÃO NO BIMESTRE DE JANEIRO/ FEVEREIRO DE 2005		
	MÉDIA	MÁXIMA	MÍNIMA
ACRE	433	1,337	30
ALAGOAS	1,344	3769	241
AMAPÁ	129	373	16
AMAZONAS	220	918	34
BAHIA	1,730	8,575	69
CEARÁ	951	10,338	34
ESPÍRITO SANTO	3,279	10,305	657
GOIÁS E DISTRITO FEDERAL	2,806	6,723	580
MARANHÃO	644	2,815	66
MATO GROSSO	1,967	7,205	158
MATO GROSSO DO SUL	2,864	9,229	89
MINAS GERAIS	3,329	12,463	72
PARÁ	680	3,100	40
PARAÍBA	915	3,625	124
PARANÁ	6,709	16,116	369
PERNAMBUCO	2,491	12,977	30
PIAUÍ	493	211	45
RIO DE JANEIRO	2,401	5,113	500
RIO GRANDE DO NORTE	932	5,439	44
RIO GRANDE DO SUL	5,610	14,560	2,295
RONDÔNIA	2,374	6,485	186
RORAIMA	598	1,178	77
SANTA CATARINA	6,373	28,000	1,428
SÃO PAULO	9,364	21,694	1,240
SERGIPE	2,407	9,863	245
TOCANTINS	1,308	3,500	145

Fonte: Instituto FNP, fevereiro 2005, p.10.

Segundo o Instituto FNP, as terras de lavoura de cana-de-açúcar na região de Ribeirão Preto, Pirassununga, São José do Rio Preto, Ourinhos estiveram entre as vinte mais valorizadas nos 36 meses anteriores à pesquisa (2002-2005). Na tabela que segue podemos aferir as diferenças de cotação médias e a valorização calculada pelo Instituto.

TABELA 09 | MAIORES VALORIZAÇÕES ABSOLUTAS NO PERÍODO DE 36 MESES

UF	REGIÃO	TIPO DE TERRA	VALORIZAÇÃO (R\$/HA)	COTAÇÃO (R\$/HA)	
				MAR/ ABR 02	JAN/ FEV 05
1 SC	JOINVILLE	TERRA EM VÁRZEA SISTEMATIZADA (RIO DO SUL)	17,500	10,500	28,000
2 SC	FLORIANÓPOLIS	TERRA EM VÁRZEA SISTEMATIZADA (TUBARÃO / ARARANGUÁ)	14,000	10,500	24,500
3 SP	CAMPINAS	TERRA AGRÍCOLA COM LARANJA (ARTUR NOGUEIRA)	11,570	10,124	21,694
4 SC	FLORIANÓPOLIS	TERRA EM VÁRZEA SISTEMATIZADA (FLORIANÓPOLIS)	11,250	5,000	16,250
5 RS	CAXIAS DO SUL	TERRA AGRÍCOLA PARA MAÇÃ (VACARIA/LAGOA VERMELHA)	10,060	4,500	14,560
6 SP	RIBEIRÃO PRETO	TERRA AGRÍCOLA COM CANA-DE-AÇÚCAR (RIBEIRÃO PRETO/ SERTÃOZINHO)	9,669	9,298	18,967
7 SC	JOINVILLE	TERRA EM VÁRZEA SISTEMATIZADA (JARAGUÁ DO SUL)	9,500	9,500	19,000
8 SC	LAGES	TERRA AGRÍCOLA PARA MAÇÃ (SÃO JOAQUIM)	9,200	1,800	11,000
9 PR	LONDRINA	TERRA AGRÍCOLA DE GRÃOS EM SOLO ARGILOSO (APUCARANA/LONDRINA)	8,698	6,075	14,773
10 SC	FLORIANÓPOLIS	TERRA EM VÁRZEA SISTEMATIZADA (ITAJAÍ)	8,500	5,000	13,500
11 MG	POUSO ALEGRE	TERRA AGRÍCOLA COM CAFÉ (ALFENAS/GUAXUPÉ/VARGINHA)	8,371	4,092	12,463
12 RS	CAXIAS DO SUL	TERRA AGRÍCOLA DE GRÃOS (VACARIA/LAGOA VERMELHA)	8,330	3,500	11,830
13 PR	LONDRINA	TERRA AGRÍCOLA DE GRÃOS EM SOLO ARGILOSO (MARINGÁ)	8,306	7,810	16,116
14 SP	PIRASSUNUNGA	TERRA AGRÍCOLA COM CANA-DE-AÇÚCAR	8,285	6,612	14,897
15 SP	SÃO JOSÉ DO RIO PRETO	TERRA AGRÍCOLA COM CANA-DE-AÇÚCAR (CATANDUVA)	8,254	5,579	13,833
16 SP	PIRASSUNUNGA	TERRA AGRÍCOLA COM LARANJA	8,182	7,645	15,826
17 SP	RIBEIRÃO PRETO	TERRA AGRÍCOLA DE GRÃOS (BATATAIS/ITUPEVA)	8,016	5,786	13,802
18 SC	CHAPECÓ	TERRA AGRÍCOLA DE ALTA PRODUTIVIDADE DE GRÃOS (SÃO MIGUEL D'OESTE)	7,920	3,000	10,920
19 SP	OURINHOS	TERRA AGRÍCOLA COM CANA-DE-AÇÚCAR (OURINHOS)	7,769	4,546	12,314
20 RS	PASSO FUNDO	TERRA AGRÍCOLA DE ALTA PRODUTIVIDADE DE GRÃOS (PASSO FUNDO/ERECHIM)	7,750	5,250	13,000

Fonte: Instituto FNP, fevereiro 2005, p.10. Observação: valores ordenados por valorização absoluta decrescente.

O Instituto FNP conclui afirmando que as terras agrícolas sofreram entre 2002 e 2005 um processo de valorização generalizada e extrema, com casos de valorização que chegaram a 1.000% ou ganhos absolutos de 17.500,00 R\$/ha; e que as desvalorizações chegaram apenas a 31,4% ou 320 R\$/ha.

No Estado de São Paulo, a menor valorização relativa aconteceu no município de Presidente Prudente, onde a terra com cultura de cana-de-açúcar de baixa produtividade perdeu 34% de seu valor. No entanto, também foi a cultura de cana-de-açúcar a na região de São José do Rio Preto a responsável pelo maior ganho absoluto no preço, em 12 meses subiu R\$ 3.973,00 por hectare.

Esses resultados colocam o Estado de São Paulo num dos que possui a maior oscilação no preço das terras em função da oscilação na rentabilidade das culturas desenvolvidas nessas terras e por ser um estado com diversificação de atividades agropecuária muito grande. A cultura de cana-de-açúcar no Estado foi responsável, no período entre 2002 e 2005 estudado pela FNP, pela valorização em média das terras, segundo o Instituto, pelo processo de reativação ou construção de novas destilarias de álcool e pela alta demanda no mercado exterior de açúcar e álcool.

Em relação ao município de Catanduva, região de São José do Rio Preto no Estado de São Paulo, uma síntese dos preços por lavouras no Estado de São Paulo mostra que suas terras variaram nesse período entre 5.597,00 R\$/ha (ou 0,56 R\$/m²) em 2002, 10.432,00 R\$/ha (ou 1,04 R\$/m²) em 2004 e 13.833,00 R\$/ha (ou 1,38 R\$/m²) em 2005.

A seguir apresentamos as tabelas com preços para o Estado nos anos de 2002, 2004 e 2005 para uma análise comparativa com outras terras de cana-de-açúcar no Estado.

A análise dos valores aferidos pela análise do Levantamento Sistemático da Produção Agrícola e dos documentos escolhidos nos permitem aferir que a variação do preço rural é grande e a comparação dessa valorização com a variação na mudança do uso rural para urbano chega a ser equivalente em regiões onde há o crescimento da produção agrícola.

TABELA 10 | TERRA AGRÍCOLA COM CANA-DE-AÇÚCAR

REGIÃO		PRODUTIVIDADE (TON)	MAR-ABR 2002	MAR-ABR 2004	JAN-FEV 2005
ARAÇATUBA		95	5,372	7,851	10,002
ARARAQUARA		90	5,207	10,636	12,521
BAURU	ALTA PRODUTIVIDADE	85	7,438	10,841	11,591
	BAIXA PRODUTIVIDADE	75	5,786	6,818	7,376
CAMPINAS	PAULÍNIA / NOVA ODESSA	90	9,298	14,607	15,256
	SUMARÉ / INDAIATUBA	95	12,397	15,442	17,190
OURINHOS	ÁSSIS	85	6,405	13,233	13,554
	OURINHOS	90	4,546	11,983	12,314
PIRACABA	ALTA PRODUTIVIDADE	90	9,299	11,384	11,705
	BAIXA PRODUTIVIDADE	80	7,231	8,263	8,511
PIRASSUNUNGA		85	6,612	13,909	14,897
PRESIDENTE PRUDENTE	BAIXA PRODUTIVIDADE	80	3,719	8,264	5,434
	BEBEDOURO / BARRETOS	95	8,471	16,529	14,463
RIBEIRÃO PRETO	RIBEIRÃO PRETO / SERTÃOZINHO	100	9,299	20,455	19,967
	SERRANA / CRAVINHOS	90	6,777	14,318	13,698
SÃO JOSÉ DO RIO PRETO	CATANDUVA	95	5,579	10,432	13,933
	SÃO JOSÉ DO RIO PRETO	85	6,165	8,795	12,769

Fonte: Instituto FNP, fevereiro 2005, p.50.

5.6 PESQUISA DE PREÇOS NO CARTÓRIO DE IMÓVEIS

23 REYDON, Baastian Philip; CORNÉLIO, Francisca Neide (orgs.). *Mercados de terras no Brasil: estrutura e dinâmica*. Brasília: NEAD, 2006. (Nead Debate, 7)

24 REYDON, Baastian Philip; BUENO, Ana Karina Silva; TIOZO, Carla. "Regulação da propriedade rural no Brasil: resultados dos primeiros passos". In: REYDON, Baastian Philip; CORNÉLIO, Francisca Neide (orgs.). *Mercados de terras no Brasil: estrutura e dinâmica*. Brasília: NEAD, 2006, p.53-71. (Nead Debate, 7)

INTRODUÇÃO

Reydon & Cornélio (2006)²³, teóricos do Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento, reuniram diversos artigos sobre o mercado de terras no Brasil, procurando definir sua estrutura e dinâmica dentre eles. Destacam-se dentre esses trabalhos os que apresentam pesquisas sobre as instituições registrárias no Brasil, mostrando que fazem parte do processo histórico de (des)regulação institucional do controle da propriedade no Brasil. Reydon *et al.* (2006, p.53)²⁴ reafirmam que o mercado de terras foi constituído pelo Estado brasileiro em 1850, quando foi promulgada a Lei de Terras, com o objetivo de impedir a ocupação de terras livres e conceder a propriedade de terras aos particulares, chegando, por exceção, ao conhecimento das terras devolutas, pertencentes ao Estado.

25 Apud Reydon & Cornélio, 2006, p.58.

26 Idem, p.58.

27 REYDON, Baastian Philip. *Mercados de terras agrícolas e determinantes de seus preços no Brasil: um estudo de casos*. Tese de Doutorado. Campinas: IE/Unicamp, 1992.

Segundo os autores, está na Lei de Terras a origem da fragilidade institucional da regulação das propriedades pública e privada da terra rural, que teve como consequência diversas formas de grilagem e especulação com terras. A Lei, promulgada no contexto de transição do trabalho escravo para o livre, trouxe o contexto de propriedade privada e criou condições para que a terra fosse acessível aos que tinham recursos financeiros. Com a Lei, organizou-se o Estado para que desse respaldo à propriedade da terra e criaram-se instituições cujo objetivo principal era estabelecer os procedimentos operacionais para que terras sem nenhum registro fossem transformadas em propriedades. Assim instituíram-se os registros fundiários, feitos pela igreja, conhecido como Registro Paroquial. A descrição das propriedades era feita a partir de marcos instáveis, sem forma das glebas ou descrição de preços, colaborando para o interesse dos proprietários que ficavam possibilitados de manter reservas de terras devolutas, legalizando-as posteriormente em seu nome. Instaurava-se o desconhecimento da base fundiária, através da superposição de áreas, títulos de terras inexistentes ou mal definidas.

A partir da Proclamação da República (1890) iniciou-se um processo de aperfeiçoamento dos sistemas de Cartório de Registro de Imóveis, presente no Código Civil (1916) e coroado em 1973 com as Leis dos Registros Públicos. Todo esse aperfeiçoamento não consistiu em uma organização da base fundiária ou mapeamento preciso de propriedades, ainda hoje é comum a falsificação de propriedades e a sobreposição fundiária. Uma das consequências da desestruturação do sistema de propriedades é a concentração da propriedade privada, mas também o processo de especulação com terras agrícolas. Segundo Mendonça (2002)²⁵ e Sabato (2001)²⁶:

“(...) o processo de especulação com terras agrícolas no Brasil tem como pano de fundo a permissividade da legislação e o direcionamento dos instrumentos macroeconômicos para sua valorização, independentemente de investimento de capital produtivo” (Reydon, 2006 *appud* Reydon, 1992)²⁷.

Mendonça (2002) desenvolveu estudos a partir de cartórios em diversos municípios do Estado Amazonas e Sabato (2001) estudou o processo de grilagem de terras no Brasil e a partir de seus trabalhos é possível concluir que, a partir de movimentos especulativos, historicamente:

“a propriedade da terra condiciona seu detentor a benefícios econômicos, tais como pagamento de baixos impostos rurais, acesso a subsídios governamentais, possibilidade de deduções no Imposto de Renda, compra de terras para legalizar ganhos de origem duvidosa, etc” (Reydon *et al.*, 2006, p.60).

28 SMOLKA, Martim. *Bridging conceptual and methodological issues in the study of second-hand property marks in Rio de Janeiro*. In: JONES, Gareth & WAD, Peter. *Methodology for land and housing market analysis*. Cambridge, Mass., U.S.A.: Lincoln Institute of Land Policy, 1994.

Para a garantia dessa possibilidade de ganhos está implícita a necessidade de continuidade da imprecisão e dúvida em relação aos registros. O preço da terra declarado nos registros faz parte desse contexto de imprecisão e deve levar em conta esses interesses.

O preço da terra descrito no registro corresponde ao valor referente como valor venal da propriedade e é sobre ele que se estabelece o imposto a ser pago – seja o Imposto Territorial Rural, no caso de terras rurais, ou o Imposto Predial e Territorial Urbano, no caso de terras urbanas – e também o Imposto de Renda sobre a renda obtida anualmente na valorização dessa propriedade. A determinação do preço no ato registral é feita a partir de declaração do proprietário e do comprador (no caso de compra e venda), assim sendo, seus valores terminam diminuídos frente à oportunidade de minimizar os valores dos impostos e de certa forma, oficializa-se a “sonegação” de impostos, a partir desse procedimento.

Esse processo de subestimação de preços amplia-se com o passar do tempo, uma vez que os registros posteriores à primeira transação podem simplesmente replicar os valores iniciais, sem exigência de ampliá-los. Ou seja, os registros de propriedade mantêm seu valor, desconsiderando ganhos com a valorização da terra ao longo do tempo.

A literatura que trabalha com os preços de cartórios é muito pequena, quase inexistente, por esses motivos. Há trabalhos como o de Smolka (1994)²⁸ que em pesquisa anterior realizada no Estado do Rio de Janeiro aferiu que a diminuição desses valores declarados pode ser considerada constante. Se há subestimação de preços, esses são subestimados com uma proporção constante. Por exemplo, imaginemos que a compra e venda foi feita por um valor real que corresponde a 100% e na declaração o proprietário afirma que foi por 80%. Essa proporção de 20% a menos do preço real, se mantém constante na declaração de outras propriedades. Ou seja, os valores obtidos podem servir para orientar a análise em termos de curvas de preços, e não em relação aos seus valores reais.

No entanto, embora pareça haver grande subestimação de valores, há casos em que o preço declarado corresponde ao preço real da transação imobiliária. Geralmente são os casos onde a transação dá-se a partir de financiamentos bancários, que exigem e informam os valores corretos, como no caso de hipotecas, de concessão de crédito associado ao valor da propriedade, financiamentos imobiliários, etc. Embora seja raro, há casos também onde a fiscalização sobre o declarante é intensa – como no caso de grandes empresas –, e o cobrador do imposto faz vistorias e fiscaliza, e torna “antiética” a declaração de valores distantes dos praticados pelo mercado.

29 Borrero et al. (2002, p.29) ao escrever sobre o valor nos imóveis rurais afirma que uma fazenda pode incorporar valores subjetivos em um número muito maior que os valores subjetivos relativos a terrenos urbanos. Isso porque o comprador não considera apenas elementos de localização, tamanho, acabamento do imóvel, etc; mas também a topografia, a vista, a paisagem, um rio, etc.

30 REYDON, Baastian Philip; PLATA, Ludwig Einstein Agurto; BUENO, Ana Karina; ITRIA, Alexander. "A relação inversa entre a dimensão e o preço da terra rural". In: REYDON, Baastian Philip & CORNÉLIO, Francisca Neide (orgs.). *Mercados de terras no Brasil: estrutura e dinâmica*. Brasília: NEAD, 2006. (Nead Debate, 7).

Esta pesquisa, considerando os interesses envolvidos na declaração de preços do cartório, teve diversos objetivos.

Primeiramente buscou-se compreender o mercado de terras rurais em Catanduva. Vasta literatura sobre terras rurais defendem a tese de que o mercado de terras rural normalmente é pouco dinâmico. Diferentemente das terras urbanas, cujo volume de transações permite o desenho de amostras de preços mais robustas, no mercado de terras rural o volume é baixo e as diferenças de preço podem ser consideráveis, inclusive por incorporarem valores subjetivo²⁹. A pesquisa nos cartórios de Catanduva permitiria, por um lado, confirmar essa hipótese, e por outro, qualificá-la a partir de algumas questões. O fato de grande parte de suas terras rurais abrigarem o cultivo da cana-de-açúcar, a pesquisa trabalhou com a hipótese de os valores não incorporariam essas subjetividades, ao contrário, seus valores teriam relação direta e explícita com aspectos da produção agrícola intensiva de cana. Como veremos adiante, essa hipótese não foi confirmada, uma vez que as transações envolvem terras de menor dimensão, como chácaras e sítios, e também em outros municípios, cuja ocupação não está totalmente voltada a esse cultivo.

Ao verificar que as transações envolvem principalmente terras de menor dimensão que as rurais agrícolas produtivas para cana, a metodologia de aferição de preços foi realizada a partir de uma análise de preços por estratos de área (tamanho das propriedades negociadas). Essa opção apóia-se no trabalho de Reydon *et al.* (2006, p.207-208)³⁰ que afirma que há uma relação inversa entre o preço da terra rural e sua dimensão (área negociada) e os negócios com grandes extensões de terras rurais, em média, são realizados a menores preços por hectare que com áreas menores. Para confirmar essa hipótese, o autor apóia-se na literatura internacional de economia urbana principalmente norte-americana e aplica modelos econométrico que confirmam sua tese. A estratificação por área dos preços permitiu aprofundarmos a diferenciação entre terras rurais, até então tratadas com médias regionalizadas ou por município, complementando as análises anteriores. Além disso, permitiu a comparação como outros trabalhos que também se baseiam em levantamentos em cartório em diferentes municípios, diferenciando a estrutura fundiária de Catanduva dos mesmos.

Dessa forma, foram analisados o número e tipo de transações com terras rurais, em termos de tamanhos de terrenos e preços. Essa análise observaria como são realizados os negócios com terra no município e permitiria qualificarmos as transações e como funciona esse mercado. Pretendia-se comparar o número de transações urbanas com as rurais, fato que não ocorreu face a forma de organização dessas informações no cartório de imóveis.

Caso a metodologia de levantamento seja confirmada como eficiente, aventou-se como possibilidade da ampliação do levantamento do número de transações com terra na região para um período maior que os três anos levantados (2005 a 2007), o que permitiria desenvolver a hipótese apresentada na primeira etapa desta pesquisa sobre a movimentação no mercado de terras agrícolas e sua relação com a produtividade da cana-de-açúcar. Um dos entrevistados da primeira fase descreveu o funcionamento do mercado de terras dessa forma: quando o açúcar estava em alta, havia muito arrendamento de terras; quando estava em baixa, as terras ficavam mais baratas e aumentava a compra e venda de terras. Certamente cotejar a curva de transações com terra por ano e a curva de preço do açúcar nos mesmos anos permitiria investigarmos essa hipótese.

A pesquisa pretendeu observar os preços da terra a partir de uma mostra ampliada, menos generalizada que os preços investigados na análise do Levantamento Agropecuário descrita anteriormente. Cotejar seus resultados com os obtidos nas análises anteriores é fundamental para confirmar essa metodologia como uma possível a ser replicada em outros municípios da pesquisa.

Para realizá-la, desenvolveu-se uma metodologia descrita a seguir e cujos resultados preliminares apresentaremos ao final desse capítulo.

DESCRIÇÃO DA METODOLOGIA

A pesquisa nos cartórios de imóveis de Catanduva foi feita entre outubro e dezembro de 2008, a partir de uma imersão da equipe de pesquisa nos dois cartórios de registros de imóveis de Catanduva. Mais do que o registro dos preços, a pesquisa foi importante para a compreensão da dinâmica registral e sua relação com aprovação de loteamentos, preços declarados e impostos. Com o adendo de permitir a compreensão do cotidiano no que tange a compra e venda de imóveis.

Os cartórios de registros de imóveis no município de Catanduva dividem-se em dois, cujos trabalhos são delimitados territorialmente, a partir de uma divisão física, marcada pelo Rio São Domingos, principal rio que corta a cidade. Eles são: 1º Cartório de Registro de Imóveis do município de Catanduva, responsável pelos registros dos atos praticados nos municípios de Elisiário, Ibirá e parte de Catiguá e de Catanduva; o 2º Cartório de Registro de Imóveis do município de Catanduva, responsável pelo registro dos atos praticados nos municípios de Pindorama, Roberto (distrito de Pindorama), Tabapuã, Novaes e parte de Catiguá e Catanduva.

PROCEDIMENTO METODOLÓGICO

A primeira visita à Catanduva com o objetivo de pesquisar preços a partir dos atos praticados em cartório consistiu em visitas e entrevistas nos dois cartórios da região. Na entrevista, esclarecia-se o escopo a ser pesquisado, que consistia em duas frentes principais: preços rurais e urbanos descritos nos atos praticados entre 2005 e 2007. O período escolhido foi o que envolveu anos referentes à primeira fase da pesquisa (2006, 2007) e próximos ao Levantamento Sistemático da Produção Agropecuária 2006, do IBGE, de forma a obtermos dados comparáveis.

As entrevistas permitiram a confirmação e formalização do apoio à pesquisa, a garantia da infraestrutura para a equipe realizar o levantamento nas semanas

seguintes e o dimensionamento das atividades e do trabalho: período a ser levantado, como poderia ser feito o levantamento, como eram os atos registrares e a descrição de preços nos mesmos, entre outros.

Os dois cartórios não executam procedimentos registrares de forma semelhante, como será possível verificar a partir dessa descrição metodológica. Procurou-se aqui, no entanto, descrever o que há de comum a esses procedimentos, de forma a obtermos dados comparáveis nos períodos estudados.

Para compreender a dinâmica do levantamento, é preciso conhecer como funciona o cartório. As matrículas no cartório geralmente são numeradas quando são realizadas. Assim, um terreno quando desmembrado dá origem a matrículas com números seqüenciais. Considerando as terras rurais, essas geralmente correspondem a matrículas mais antigas, que descrevem os diversos atos registrares a partir do número de matrícula inicial. Não há um mapa com a localização das matrículas e seus respectivos números. Os dois cartórios possuem um livro onde os procedimentos cartoriais são descritos e organizados numericamente, por ano. No entanto, eles não são discriminados – se são registros de compra e venda, ou outro ato, ou mesmo se é uma cópia da matrícula para o proprietário – o que dificulta a quantificação dos atos registrados por ano, além de impossibilitar a seleção de quais matrículas foram objeto de registro naquele período.

Em relação às **terras rurais**, o cartório deve informar mensalmente ao INCRA os atos registrados – e alterações de preço e cálculo de ITR a partir deles –, organização que facilitou a busca das matrículas em área rural transacionadas no período a ser estudado. A pesquisa foi feita nos dois cartórios e registrou atos praticados em área rural que declaravam preços em toda a região coberta por eles.

Em relação às **terras urbanas**, não foi possível obtermos as matrículas objeto de registro no período, de forma que cotejar transações com terra urbana e rural mostrou-se impossível de ser realizado sem que fossem verificadas todas as matrículas urbanas do cartório. Dessa forma, o trabalho concentrou-se no levantamento de todas as matrículas de quatro loteamentos estudados na primeira fase da pesquisa, a saber: Sebastião de Moraes, Jardim Acapulco, Cidade Jardim e Agudo Romão. Foram levantamentos preços urbanos lote a lote, incluindo localização (quadra, lote), data, valor venal, valor venal corrigido (existente em alguns casos) e identificação dos dados de preço relativos à última venda. Esses dados ainda estão sendo analisados nesta pesquisa e colaborarão com a construção da maquete eletrônica relativa à venda dos lotes e preços declarados no momento da venda. A análise destes dados ainda não foi aprofundada nesta pesquisa.

PREÇOS RURAIS

Os dados dos imóveis rurais foram retirados de duas formas. Inicialmente, fizemos o levantamento a partir da organização da sistematização mensal feita pelo cartório das transações com terras rurais na região. Com esses dados em mãos, imprimíamos os números de matrícula envolvidos, os prepostos separavam um grupo delas para obtermos outras informações que completavam o levantamento, como nome do comprador e preços declarados.

A informação enviada ao INCRA é diferente nos dois cartórios. O 1º cartório possui informações referentes ao número de matrícula, área (geralmente em

hectares), nome da área (ex.: Fazenda Boa Vista), município, nome do comprador, endereço do comprador, data, tipo de ato praticado. O 2º cartório, diferentemente do 1º, não informa área, nome da área.

Durante o levantamento foram encontrados apenas quatro atos registrados que não foram enviados ao INCRA. É importante afirmar que nem todo o ato praticado é informado ao INCRA, apenas os que são sinônimos de alterações do Cadastro do INCRA, como por exemplo, ato de compra e venda onde muda o nome do proprietário do imóvel.

A sistematização dos dados foi feita em planilha Excel, a partir da definição de colunas em comum a todos os pesquisadores, a saber: número de matrícula, área (dividida em hectare, alqueire, metros quadrados), nome do lugar (ex. Fazenda Boa Vista), município, referência (no 1º cartório foi anotada a divisão de gleba, quinhão ou remanescente; no 2º cartório a referência é a área que deu origem a diversos sítios, chácaras, glebas e etc); nome do comprador; nome do vendedor (somente no 1º cartório), preço em reais (preço declarado, preço ITR, preço corrigido Ufesp), data, tipo de ato praticado (venda e compra; doação; conferência de bens; herança, partilha ou meação; divisão amigável ou divisão; adjudicação; permuta; cisão parcial; promessa de venda; ação de usucapião; arrematação em hasta; integralização de capital.

Em relação à data descrita no registro refere-se à data do registro e não do ato praticado.

Nos dois cartórios, o preço era declarado e na seqüência do valor era descrito a qual parte do terreno correspondia, descrição que escrevemos na coluna “observações”. Por exemplo, uma delas dizia “valor preço referente a 1/5, ITR referente a 100%, e UFESP referente a 1/5 de 9,78 hectares”. Essa coluna orientou a construção de uma coluna chamada “Valor Declarado Corrigido”, com dos dados que correspondiam a valores brutos correspondentes às áreas descritas (e não a parte delas).

Após esse procedimento, foi realizado um cálculo de ajuste dos valores de acordo com a inflação do período, com o objetivo de comparar e sistematizar dos valores encontrados nos registros. Ou seja, o valor declarado nos atos praticados foi multiplicado por um índice que permite ajustar o valor de acordo com a inflação do período.

$$\boxed{\begin{array}{c} \text{VALOR} \\ \text{DECLARADO} \\ \text{AJUSTADO} \end{array}} = \boxed{\begin{array}{c} \text{VALOR DECLARADO} \\ \text{NOS ATOS} \\ \text{PRATICADOS} \end{array}} \times \boxed{\begin{array}{c} \text{ÍNDICE DE AJUSTE} \\ \text{(I)} \end{array}}$$

Para a aplicação desta fórmula foi necessário determinar um mês referencia que possibilitasse ajustar todos os valores, como se todos os atos praticados fornecessem informações de transações de um mesmo mês e ano. Escolhemos como mês de referencia dezembro de 2007, visto que esse é mês mais recente do recorte temporal realizado no levantamento de dados no cartório.

Com o mês referencia selecionado, utilizamos o IPG-M (Índice Geral de Preços do Mercado)³¹ para encontrar o índice de ajuste. O IGP-M, calculado mensalmente pela Fundação Getúlio Vargas, registra a inflação de preços desde matérias-primas agrícolas e industriais até bens e serviços finais. Esse índice é muito utilizado para

31 O IGP-M/FGV é formado pelo IPA-M (Índice de Preços por Atacado - Mercado), IPC-M (Índice de Preços ao Consumidor - Mercado) e INCC-M (Índice Nacional do Custo da Construção - Mercado), com pesos de 60%, 30% e 10%, respectivamente. A pesquisa de preços é feita entre o dia 21 do mês anterior até o dia 20 do mês atual.

a correção de contratos de aluguel e como indexador de algumas tarifas como energia elétrica. Desse maneira, o índice de ajuste (I) é calculado pela divisão do IPC-M acumulado de dez/2007 pelo IPC-M acumulado do mês do ato praticado.

Com os valores resultantes dessa operação, foi possível formar a coluna “Preço por m²” que possui dados referentes aos valores por m² dos terrenos envolvidos em cada ato praticado registrado no cartório. A partir destes dados foram possíveis todas as análises econométricas que serão apresentadas posteriormente neste texto.

É importante ressaltar que, durante o levantamento de dados nos cartórios, foi criada uma coluna “observações 2”, identificando exemplos importantes para a pesquisa. Foi o caso, por exemplo, de uma família que aparece muitas vezes como compradora de terras; ou o caso de glebas que foram compradas por incorporadoras de loteamentos; ou quando há junção de matrículas (reembramento); ou mesmo quando o vendedor era uma empresa ou usina de processamento de cana-de-açúcar.

COMPATIBILIZAÇÃO PARA CONSTRUÇÃO DE UMA PLANILHA FINAL

Para a compatibilização dos dados dos dois cartórios, foram incluídas colunas que garantissem o cotejamento das informações: ID, número do cartório e data – dividida em data e ano.

Considerando que as informações enviadas ao INCRA entre os anos de 2005 e 2007 algumas vezes continham atos praticados em 2004 e 2008, esses foram retirados da tabela final.

Da tabela final que serviu de base para o cálculo de preços foram retirados os atos registrados sem preço declarado, como é o caso dos registros de Usucapião e de registros de Instrumento Particular de Conferência de Bens. Também não foram considerados os atos registrados que não correspondiam ao que estamos considerando “transações imobiliárias”, como por exemplo averbações referentes a desmembramentos e retificações administrativas de imóveis. Esses tampouco continham preços associados. No 1º cartório em 2005, correspondiam às averbações referentes a desmembramento; e no 2º cartório foram registradas as retificações administrativas dos imóveis.

Foram considerados para a quantificação do total de atos registrados algumas matrículas sem informação de preço. No 1º Cartório não foi possível acessar algumas matrículas referentes a atos registrados no período, ou porque não foram encontradas ou porque estavam em uso, das quais tem-se apenas informações sobre o ato descritas no relatório o INCRA. No 2º Cartório o valor dos imóveis não foi informado nos registros de Ação de Usucapião e de registros de Instrumento Particular de

Conferência de Bens. Esses casos foram incorporados na quantificação do número de transações, porém não são utilizados para os cálculos de preços.

Uma diferença nos dados obtidos no 1º Cartório foi que o número do registro de matrícula geralmente aparecia antes do número de matrícula, numerando todos os registros associados a essa matrícula. Por exemplo, no 6/17.834, significa que é o 6º registro da matrícula no 17.834. Nesse caso, separamos o número do registro do de matrícula, criando uma coluna na tabela para os registros. No caso do 2º cartório essa informação não foi levantada.

Optou-se por três colunas com cálculo de área considerando hectare, alqueires e metros quadrados. Os registros geralmente são feitos em hectares, mas há casos em essas duas outras unidades. Posteriormente à coleta de dados, foram preenchidas as colunas com os três tipos de área, considerando:

1 alqueire = 2,42 hectares

1 hectare = 10.000 m²

RESULTADOS PRELIMINARES

TRANSAÇÕES REALIZADAS

As transações com terra realizadas em Catanduva e região entre 2005 e 2007 somam o total de 753 atos praticados, sendo que destes não foram obtidas informações de preços em 14 casos.

TABELA 11 | TRANSAÇÕES REALIZADAS ENTRE 2005 E 2007 NOS CARTÓRIOS DE REGISTRO DE IMÓVEIS DE CATANDUVA-SP

TRANSAÇÕES	2005	2006	2007
1º CARTÓRIO	138	155	72
2º CARTÓRIO	160	107	121
TOTAL	298	262	193

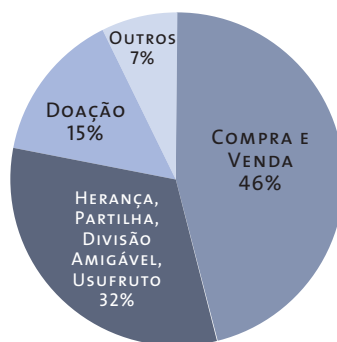
Observações: Foram retirados da tabela base as averbações referentes a desmembramentos e as retificações de imóveis, que não continham preços associados.

Fonte: Cartórios de Imóveis do município de Catanduva, 2008. Tabulação Própria.

Uma síntese dos dados obtidos pode ser realizada agrupando os tipos de atos praticados. Se considerarmos que herança, partilha, divisão amigável, usufruto são tipos de atos relativos à divisão de bens, seja por falecimento, seja por separação. Nesse sentido, “outros atos” reúnem os referentes aos casos com menos ocorrência, geralmente associados a processos de cisão de empresas, arrematação de bens em leilão e adjudicação. O gráfico que segue mostram o resultado dessa síntese.

Os dados abaixo mostram que as transações de compra e venda correspondem a maior parte dos atos praticados nos cartórios da região, embora essa proporção não se confirme quando olhamos os dados por municípios com menor dinâmica agrícola. É o caso por exemplo de Catiguá (21,43% dos atos praticados são compra e venda, e muitas doações).

GRÁFICO 04 | SÍNTESE DOS ATOS PRATICADOS NOS CARTÓRIOS DE CATANDUVA 2005 A 2007



Fonte: Cartórios de Imóveis do município de Catanduva, 2008. Tabulação Própria.

TABELA 12 | ATOS DE COMPRA E VENDA POR MUNICÍPIO – 2005 A 2007

COMPRA E VENDA	ABS	%
CATANDUVA	72	44,17
CATIGUÁ	9	21,43
ELISIÁRIO	11	33,33
IBIRÁ	94	47,72
NOVAIS	21	39,62
PINDORAMA	54	56,25
TABAPUÃ	84	50,60
TOTAL	345	

Fonte: Cartórios de Imóveis do município de Catanduva, 2008. Tabulação Própria.

Também são altos os percentuais de atos de herança, partilha, divisão amigável, usufruto. Como são atos praticados a partir de acontecimentos – como separação, divórcio, falecimento, entre outros – sua ocorrência está sujeita a acontecimentos aleatórios, embora seja possível dizer que há um percentual, constante próximo dos 30%, dessas ocorrências por municípios.

TAMANHO DAS PROPRIEDADES TRANSACIONADAS

Os números relativos às áreas das propriedades transacionadas variam entre 0,0816 ha até 479,77 ha, com média de 30,98 ha.

Podemos verificar que as maiores áreas pertencem à usinas ou empresas agropecuaristas – Usina Cerradinho, Companhia Agrícola Colombo, Agropecuária Virgolino de Oliveira –, à famílias de proprietários de usinas – Fernandes, Sanches, Deboni (suas propriedades somam 5.367,75 hectares) –, entre outros. Se somarmos as áreas das glebas que formam fazendas, percebe-se que há fazendas com aproximadamente 1 mil hectares, como é o caso da Fazenda Matão em Catiguá.

Ainda é possível afirmar que a maioria das áreas transacionadas, cerca de 70,92%, correspondem a estratos de área entre 0 e 25 hectares. Se somarmos com as áreas transacionadas entre 25 e 50 hectares, obtemos que 87,38% das propriedades estão nesses quartis.

TABELA 13 | NÚMERO DE NEGÓCIOS POR ESTRATO DE ÁREA DE PROPRIEDADES TRANSACIONADAS NOS CARTÓRIOS DE REGISTROS DE IMÓVEIS DE CATANDUVA - 2005 A 2007

ANOS	DE 0 A 25 HECTARES		DE 25 A 50 HECTARES		DE 50 A 100 HECTARES		MAIS DE 100 HECTARES		TOTAL
	NÚMERO ABSOLUTO	%	NÚMERO ABSOLUTO	%	NÚMERO ABSOLUTO	%	NÚMERO ABSOLUTO	%	
2005	212	39,70	48	38,71	18	38,30	20	41,67	298
2006	174	32,58	50	40,32	20	42,55	18	37,50	262
2007	148	27,72	26	20,97	9	19,15	10	20,83	193
TOTAL*	534	70,92	124	16,47	47	6,24	48	6,37	753

Fonte: Cartórios de Imóveis do município de Catanduva, 2008. Tabulação Própria.

*% do total foi tirada a partir do total de atos praticados levantados.

32 O trabalho teve como objetivo demonstrar que as políticas regionais, traduzidas nas medidas governamentais destinadas à região nordestina, ainda nos anos 1980, não são distintas das políticas anteriores que estimularam a ocupação do solo sem necessariamente incentivar a produção. Para isso, estudam o caso dos municípios de Uruçuí, Ribeiro Gonçalves e Baixa Grande do Ribeiro, que na década de 70 foram ocupados a partir de incentivos para a plantação de caju, e nos anos 1990 ocupados para soja, em uma nova onda de ocupação de terras devolutas, ocupando o solo de forma especulativa, sem necessariamente garantir produção. REYDON, Bastiaan Philip Reydon & MONTEIRO, Maria do Socorro Lira. "A ocupação do cerrado piauiense: um processo de valorização fundiária". In: REYDON, Baastian Philip & CORNÉLIO, Francisca Neide (orgs.). *Mercados de terras no Brasil: estrutura e dinâmica*. Brasília: NEAD, 2006. (Nead Debate, 7).

DINÂMICA DE TRANSAÇÕES OU NEGÓCIOS EM OUTROS MUNICÍPIOS

Há pouca literatura que trabalha com os dados de cartórios quantificando negócios imobiliários. Dessa, destacam-se alguns artigos que trazem números que podem servir como referência para compreendermos o mercado da região de Catanduva.

Uma referência é o trabalho de Reydon & Monteiro (2006, p. 95)³² sobre a ocupação do cerrado piauiense que levantou o número de negócios por área nos municípios de Uruçuí, Ribeiro Gonçalves e Baixa Grande do Ribeiro, no Estado do Piauí. Segundo o artigo:

- em Uruçuí são efetivados 860 negócios com terra entre 1970 e 2000, ou seja, em 30 anos, em média 400 negócios por década, com um significativo número de transações com grandes propriedades. São transacionadas 1.997.100,00 hectares de terra, divididos em 952.200,00 ha na primeira década, 591.100,00 ha na segunda e 453.800,00 na terceira (idem, p.106-107).
- já em Ribeiro Gonçalves o número cai para 397 negócios entre 1970 e 2000, distribuídos de forma desigual, na primeira década com 120 negócios, na segunda com 179 e na terceira com 98. São transacionados cerca de 1.264.501,86 hectares de terras, sendo 375.432,04 ha na primeira década, 256.818,89 ha na segunda e 632.250,93 ha na terceira, praticamente a metade do total transacionado (idem, p.108).
- e em Baixa Grande do Ribeiro, entre 1994 a 2000 são realizados 122 negócios, que correspondem entre 15 e 20 por ano em média, embora resultam em uma área transacionada de 363.520,19 ha em proporções muito variáveis a cada ano (idem, p.109).

33 REYDON, Baastian Philip & GONÇALVES, Juliano Costa. "Mercado de terras e a produção de loteamentos urbanos". In: REYDON, Bastiaan & PLATA, Ludwig A. *Intervenção estatal no mercado de terras: a experiência recente no Brasil*. Campinas: Universidade Estadual de Campinas (NEA-IE/UNICAMP)/ Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), 2000, p.355-387.

Análise semelhante desenvolvida para o município de Pedreira, Estado de São Paulo, por Reydon & Gonçalves (2006, p. 355)³³ que a terra rural transacionada anualmente chegou a aproximadamente entre vinte e trinta por ano. Os números são pequenos frente à porcentagem de transações com terrenos urbanos – lotes, prédios, apartamentos. Isso acontece primeiramente pois o município não possui uma área rural produtiva, seu principal produto econômico é a produção de cerâmica branca; em segundo lugar pois há a existência de uma maior liquidez de transação com terra urbana e um incentivo ao parcelamento, conseqüentemente esses números também se refletem na diminuição da transação com terras rurais.

O exemplo de Catanduva não é comparável com esses exemplos, uma vez que sua tipologia é rural produtiva e a negociação com terra chega a números entre 80 e 10 transações por ano, um número bem maior que a média anual dos municípios do cerrado piauiense, pouco produtivo em termos agrícola com o cultivo de caju e apenas na década de 1990 inicia a produção de soja; e ainda maior que Pedreira, cuja produtividade agrícola é baixíssima e o forte é o mercado de terras urbanas.

No entanto, esses casos são referências para a compreensão de que municípios com diferentes perfis econômicos de sua área rural possuem mercados de terras diferentes, com preços diferentes. O fato de estudarmos o periurbano ou franja urbana complexiza ainda mais essa questão, uma vez que os preços sofrem influências tanto do dinamismo rural, como do urbano.

PREÇOS OBTIDOS

A primeira análise de preços para Catanduva a partir do levantamento nos cartórios levou a médias com valores altos se compararmos com os preços obtidos a partir do Levantamento Sistemático da Produção Agrícola Municipal 2006. A média geral obtida não é exemplo nessa direção, chegou a 0,39 R\$/m², um pouco abaixo da média encontrada a partir do Levantamento, que corresponde a 0,43 R\$/m². Mas as medidas obtidas por quartis mostra valores bem mais altos.

As primeiras análises da mostraram erros na construção da base que foram corrigidos. O primeiro deles diz respeito aos valores máximos encontrados. O valor mais alto chegou a 36,27 R\$/m² e corresponde a um terreno de 1,21 hectares que compõe com outro, de 72,6 hectares, uma fazenda intitulada Fazenda Boa Vista do Cubatão, em Ibirá. Essa transação é uma herança, onde os valores estipulados são iguais para ambas as partes da fazenda, embora uma pareça ser correspondente à sede e outra à terra, cujos valores não estabelecem nenhuma relação entre si. Se juntarmos as duas propriedades e recalcularmos o preço desses

quinhões juntos, obteremos 1,19 R\$/m². A partir dessa análise, selecionamos os cinco maiores preços e estudamos caso a caso, para verificar se esse “erro” da amostra se repetia e se repetia. Procuramos então nos debruçar sobre estes e juntarmos os quinhões para o melhor desenho da base de dados.

Em síntese, notou-se que os preços mais altos correspondiam a quinhões e quando recalculados unindo os quinhões mostram-se bem menores. Essa conclusão pode (ou não) levar à hipótese de que preços relativos a quinhões ou glebas de uma mesma fazenda parecem não possuir preços correspondentes ao mesmo valor em real/m² ou real/ha.

O primeiro maior preço, que corresponde a 10,92 R\$/m² no município de Catanduva, é um terreno isolado, de 16,94 hectares, onde a Citrovita Agroindustrial Ltda. é o comprador. Esse parece ser o maior preço da amostra, não corresponde a um erro semelhante ao anterior, no entanto, pode incluir, por exemplo, uma usina ou fábrica de processamento, o que encareceria o preço da terra.

BIBLIOGRAFIA

ALONSO, William. *Location and land use: toward a general theory of land rent*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1965.

BORRERO, Oscar A.; GARCÍA, G.; OCAMPO, L. G.; OCHOA, F.; REYES, G.; ROBLEDO, W.; CABALLER, V.; GUADALAJARA, N. *Valoración de predios agrários*. Bogotá, Colômbia: Bhandar Editores Ltda., 2002, 1ª edição; 2006, 2ª edição.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS/INSTITUTO BRASILEIRO DE ECONOMIA-CENTRO DE ESTUDOS AGRÍCOLAS (IBRE/CEA). *Formulação de índices mensais para a atualização monetárias do preço da terra nua nos estados de São Paulo e Paraná*. Rio de Janeiro: Centro de Estudos Agrícolas – IBRE/CEA da Fundação Getúlio Vargas, julho de 2002. (sumário executivo)

GEORGE, Henry. *Progress and poverty*. New York: Robert Schalbènbach Foundation, 1981.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE/DEPARTAMENTO DE AGROPECUÁRIA. *Pesquisas agropecuárias*. Rio de Janeiro: IBGE, 2002, 2ª edição. (Relatórios metodológicos, v. 6)

INSTITUTO FNP. *Análise do Mercado de Terras*. São Paulo: iFNP, jan/fev 2005. (relatório bimestral n. 3). Retirado do site www.fnp.com.br, em maio de 2008.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA – INCRA. Relatório de gestão. Superintendência Regional de São Paulo, 2005.

LENZ, Maria Heloisa. *A renda da terra e a moderna formulação do imposto único na obra de Henry George*. Porto Alegre: Ensaio FEE, 1996.

LENZ, Maria Heloisa. (1995). *A teoria da renda da terra no limiar do pensamento neoclássico*. Porto Alegre: Ensaio FEE, 1995.

REYDON, Baastian Philip. *Mercados de terras agrícolas e determinantes de seus preços no Brasil: um estudo de casos*. Tese de Doutorado. Campinas: IE/Unicamp, 1992.

REYDON, Baastian Philip; BUENO, Ana Karina Silva; TIOZO, Carla. “Regulação da propriedade rural no Brasil: resultados dos primeiros passos”. In: REYDON, Baastian Philip; CORNÉLIO, Francisca Neide (orgs.). *Mercados de terras no Brasil: estrutura e dinâmica*. Brasília: NEAD, 2006, p.53-71. (Nead Debate, 7)

REYDON, Bastiaan & PLATA, Ludwig A. *Intervenção estatal no mercado de terras: a experiência recente no Brasil*. Campinas: Universidade Estadual de Campinas (NEA-IE/UNICAMP)/Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), 2000 . (Série pesquisa).

REYDON, Baastian Philip; PLATA, Ludwig Einstein Agurto; BUENO, Ana Karina; ITRIA, Alexander. “A relação inversa entre a dimensão e o preço da terra rural”. In: REYDON, Baastian Philip & CORNÉLIO, Francisca Neide (orgs.). *Mercados de terras no Brasil: estrutura e dinâmica*. Brasília: NEAD, 2006. (Nead Debate, 7)

REYDON, Baastian Philip & CORNÉLIO, Francisca Neide (orgs.). *Mercados de terras no Brasil: estrutura e dinâmica*. Brasília: NEAD, 2006. (Nead Debate, 7)

REYDON, Bastiaan Philip Reydon & MONTEIRO, Maria do Socorro Lira. “A ocupação do cerrado piauiense: um processo de valorização fundiária”. In: REYDON, Bastiaan & PLATA, Ludwig A. *Intervenção estatal no mercado de terras: a experiência recente no Brasil*. Campinas: Universidade Estadual de Campinas (NEA-IE/UNICAMP)/Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), 2000, p. 95-120.

SMOLKA, Martim. “Bridging conceptual and methodological issues in the study of second-hand property marks in Rio de Janeiro”. In: JONES, Gareth & WARD, Peter. *Methodology for land and housing market analysis*. Cambridge, Mass., U.S.A. : Lincoln Institute of Land Policy, 1994.

B. FORMAÇÃO DO PREÇO DA TERRA URBANA EM NOVOS PARCELAMENTOS

1 As informações foram sendo aperfeiçoadas, com a colaboração dos interlocutores junto ao Lincoln Institute of Land Policy – em especial Anna Sant’anna, Ciro Biderman e Martim Smolka –, de forma a resultar em uma ficha descritiva de cada loteamento, com dados e histórico.

2 A pesquisa foi feita entre dezembro de 2006 e agosto de 2007.

Com o objetivo de compreender a formação do preço da terra urbana no momento do parcelamento do solo, elaborou-se uma metodologia de trabalho baseada em entrevistas aos loteadores, proprietários e técnicos do poder público; levantamentos em imobiliárias e visitas de campo. Como resultado, construiu-se fichas síntese da história de 12 loteamentos¹, com dados quantitativos e qualitativos e uma representação do processo de ocupação dos loteamentos, método que informou muito sobre os processos de valorização da terra, de colocação de infraestrutura progressiva, de modo a incorporar o elemento tempo. Em termos metodológicos, as visitas de campo foram muito importantes para compreender os dados e, verificar que as fontes documentais nem sempre correspondem à realidade construída.

1 TIPOLOGIA DE LOTEAMENTOS IDENTIFICADA NA PESQUISA

A observação dos 12 loteamentos pesquisados² permitiu a identificação de uma tipologia de parcelamentos encontradas no periurbano, com três tipos básicos. O primeiro, denominado de **baixo padrão** corresponde a loteamentos aprovados pela prefeitura, mas implantados irregularmente³ (por exemplo, não obedece ao projeto aprovado ou a titulação dos lotes não está resolvida, entre outras irregularidades). O tempo de implementação da infraestrutura ou foi muito grande, ou essa não foi sequer terminada. Quase sempre, nesses casos, o poder público assume parte dos ônus da urbanização, completando-a. A venda do lote, na totalidade dos casos estudados, dá-se de forma parcelada pelo empreendedor, geralmente vinculada a parcelas que correspondem ao salário mínimo, resultando em preços finais muito altos. Nesses casos, o mecanismo do caucionamento dos lotes pelos empreendedores é muito utilizado. Eles renegociam com a prefeitura a mudança de lote caucionado,

3 Entre os loteamentos levantados nesse trabalho estão: em Catanduva/SP, Loteamento Cidade Jardim, Agudo Romão II; em Suzano/SP, Jardim Leblon, Vila Fátima, Jardim Varan, Jardim Brasil; em São Carlos/SP: Jardim Antenor Garcia.

4 Entre os loteamentos levantados estão: em Catanduva/SP, Sebastião de Moraes; em Suzano/SP, Quaresmeira I; em Itapira/SP, praticamente todos.

5 Entre os loteamentos levantados estão: Catanduva/SP, Residencial Acapulco (mistura entre o médio e alto, principalmente por causa da demanda); em São Carlos/SP: Dahma II e Parque Faber Castel II.

6 Nos dois casos em que tentou-se fazer um produto “condomínio fechado”, sem uma análise da demanda desse mercado, o empreendimento quase não deu certo, exigindo a entrada de uma imobiliária que financiava os lotes, permitindo que compradores de classe média alta pudessem comprar.

para comercializarem primeiro os melhores lotes, deixando ônus da venda dos menos valorizados caucionados para o pagamento de infraestrutura. O comprador, imediatamente logo após a compra, inicia a construção, não se verificando um processo especulativo com o lote (também por isso o consumidor quer pagamento parcelado). Não é necessário muito investimento inicial, o que estimula empreendedores iniciantes sem recursos ou experiência.

O segundo tipo corresponde a loteamentos que podem ser denominados de **médio padrão** que se caracterizam como parcelamentos aprovados na prefeitura e implantados regularmente⁴. Em geral, a infraestrutura é colocada logo na abertura, em alguns casos em etapas, mas é completada de foram integral. Em alguns casos, quando o loteamento não é terminado, o poder público assume custos periféricos da urbanização, correspondentes por exemplo ao asfaltamento de uma rua, acabamentos das calçadas, entre outros. O adquirente deste tipo de lote compra em parcelas, mas também à vista. Muitos compram para construir imediatamente, embora exista também os que optam por edificar no futuro ou revender. Os empreendedores utilizam-se do mecanismo do caucionamento dos lotes. Não é necessário muito investimento inicial, se comparado com os loteamentos de alto padrão.

O terceiro tipo é do loteamento de **alto padrão**, conhecido como condomínio fechado, modalidade que vem sendo adotada de forma crescente⁵. Por serem de alto padrão, possuem consumidores exigentes que, geralmente, para decidirem por esse investimento, exigem que o loteamento esteja aprovado na prefeitura, implantado regularmente, com toda a infraestrutura completa e contando, ainda, com diferenciais. O adquirente compra à vista ou em parcelas, com o objetivo de construir imediatamente ou no futuro, ou mesmo para revender. Nos loteamentos visitados é frequente verificar muitos lotes ainda vazios. Para esses casos, não há uso do mecanismo do caucionamento dos lotes pelos empreendedores, a infraestrutura é feita integralmente e as vendas iniciam-se logo depois. Por isso, é necessário um forte investimento inicial⁶.

2 RESULTADOS PRELIMINARES DA PESQUISA

A pesquisa tem revelado informações muito interessantes e ilustrativas sobre o processo de parcelamento nas franjas urbanas.

O histórico dos loteamentos permite alguns comentários gerais. Sobre o **tempo de implantação**, verificou-se processos que duram entre quatro e dezoito anos, considerando que cinco dos doze loteamentos estudados ainda não possuem infraestrutura

7 Não abordaremos esses estudos de forma aprofundada nesse texto, mas que concentraram-se em duas frentes principais: estudo da produtividade da terra, para aferir preços agrícolas produtivos, teoricamente usos rurais mais valorizados; e aprofundamento sobre as transações imobiliárias declaradas em cartório e imobiliárias.

completa. Daí conclui-se que o processo de implantação um loteamento não se dá em dois anos, como prevê a Lei Federal nº 6.766/79, mas sim um processo que dura, no mínimo, quatro anos. A data de aquisição da gleba, que tinha como objetivo obter o preço inicial da terra rural para comparar com o quanto valorizou, foi uma difícil de se obter, principalmente porque os terrenos já pertenciam à família, ou porque foram resultado de parcerias entre proprietários e loteadores, cujo valor não foi informado. Essa dificuldade exigiu estudos sobre o preço da terra rural nesses municípios⁷. Em vários dos casos a ocupação acontece antes da atualização do perímetro urbano, criando uma pressão pela sua ampliação.

Em termos de **áreas e uso do solo**, observa-se que há diferentes tamanhos de lotes: Catanduva, com lotes predominantemente de 250m², para classe média, média alta; Suzano, com lotes predominantemente de 300m², que hoje já encontram-se desdobrados em dois lotes de 150m², para média e baixa renda; e São Carlos, com grandes lotes, entre 500 e 600m², seguindo um padrão mais para alta renda. Sobre o tamanho dos lotes, percebe-se que eles são praticamente o dobro do que propõe a Lei Federal nº 6.766/79 como lote mínimo de 125m² para habitação social, ou seja, são lotes que facilmente podem ser desdobrados. Pelas porcentagens calculadas, mesmo considerando as legislações municipais, as proporções são próximas: 20% para circulação, 10% para área verde, 5% para área institucional, sendo o restante utilizado para uso residencial ou comercial. Verifica-se, portanto, que há uma clara aplicação das disposições da Lei Federal de Parcelamento do Solo (Lei Federal nº 6.766/79), em busca do máximo aproveitamento comercial, conforme pode ser verificado na Tabela 1.

Em relação às condições da **infraestrutura**, as informações documentais ou obtidas nas entrevistas não são confirmadas no levantamento de campo. Em geral, a resposta é afirmativa em relação à existência de infraestrutura, embora, no momento da visita de campo percebe-se a inexistência de pavimentação e de drenagem. Nenhum dos loteamentos tem o esgoto coletado e tratado, sendo que, muitas vezes, o município não possui estação de tratamento (ex. São Carlos). Em termos de serviços públicos e sociais no loteamento, nenhum possui e muitos estão em áreas desprovidas de qualquer benfeitoria.

A infraestrutura é feita paulatinamente e, por isso, possui relação intrínseca com o processo de caucionamento dos lotes. Verificou-se que quase metade dos loteamentos estudados não tiveram sua infraestrutura integralmente implantada e já tinham todos os lotes vendidos, de forma legal. Por outro lado, os valores resultantes da venda dos lotes caucionados, nos parcelamentos que ainda não tinham infraestrutura completa, não cobririam os

8 Em relação ao número de lotes aprovados em projeto ser diferente do número de lotes no cadastro do IPTU, esse número indica lembramentos ocorridos, no entanto, quando verificamos quantos lotes estão construídos, verificamos que houve também muito desmembramento, principalmente envolvendo a tipologia *baixo padrão*.

9 Dados de preços declarados em cartório, envolvendo cerca de 753 atos praticados em cartórios, entre 2005 a 2007, envolvendo o município de Catanduva e entorno – Ibirá, Elisiário, Catingá, Novais, Pindorama, Tabapuã.

custos necessário para a sua implantação.

Mesmo nos casos onde a prefeitura exigiu que fosse hipotecado o valor da infraestrutura antes mesmo da abertura do loteamento, como uma forma de garantir que houvesse fundos públicos para cobrir sua eventual não implementação, isto está inteiramente garantido. Os loteadores utilizam o expediente de omitir os valores reais da infraestrutura, reduzindo-os para que a hipoteca não chegasse a valores que tornassem o loteamento um negócio pouco rentável e desinteressante para o empreendedor, de modo que também neste caso não estão garantidos os fundos públicos necessários para a complementação da infraestrutura caso o loteador seja omissivo.

No que tange a **densidade de ocupação** com construção de casas, é notório que os loteamentos de *baixo padrão*, principalmente os informais e irregulares estão mais densamente ocupados⁸.

Em relação aos **preços**, em termos gerais e ainda preliminares, pode-se afirmar que:

1. O preço da gleba antes do parcelamento merece aprofundamentos teóricos considerando que há uma valorização do preço da terra rural, essencialmente nos casos onde essa terra é produtiva. Nesses casos, a concorrência entre usos pressiona os preços para o alto, tanto para usos rurais, como urbanos. Estudos atuais desenvolvidos para melhorar a aferição de preços rurais mostram que em Catanduva, por exemplo, o preço da terra rural pode variar entre R\$10,00 e 0,02 por metro quadrado, e em média, correspondem a R\$0,60 por metro quadrado⁹. Os corretores nas imobiliárias urbanas consideram como preço rural, geralmente o valor de R\$1,00 por metro quadrado, que corresponde ao preço do metro quadrado rural não produtivo (Borrero, 2002).
2. O preço de um lote antes da chegada da infraestrutura no loteamento é o mais baixo dos preços. De acordo com alguns dos entrevistados, mesmo considerando que terá infraestrutura, os consumidores que não veem não pagam pela promessa. Embora nos loteamentos informais de *baixo padrão*, os preços incorporam a expectativa da chegada da infraestrutura, mas não chegam totalmente aos valores dos preços formais, considerando que ela ainda não existe.
3. Verificou-se que ocorre muitas permutas por lotes, no início do loteamento, tanto formal como informal. No parcelamento informal, o empreendedor doa lotes para que inicie a ocupação; o formal, permuta lotes para pagar os custos com infraestrutura. Nesse último caso, os lotes são vendidos baratos, pois os trabalhadores querem receber o dinheiro pelo seu trabalho. No caso de Catanduva, por

¹⁰ O depoimento de um loteador de Catanduva mostra que, colocou inicialmente preços diferenciados (diferentes valores por m² para todos os lotes) e com o tempo e com a ajuda de uma empresa especializada em vendas, reviu essa decisão, e colocou um mesmo valor por m² para todos os lotes.

¹¹ Os preços finais de venda dos lotes foram, em Catanduva: Cidade Jardim, 62 R\$/m²; Agudo Romão, 40 R\$/m²; Sebastião de Moraes, 30,08 R\$/m²; Residencial Acapulco, 60 R\$/m². Em Suzano: Jardim Varan, 39,81 R\$/m²; Vila Fátima, 41,33 R\$/m²; Jardim Leblon, 144 R\$/m²; Jardim Brasil, 47,27 R\$/m²; Jardim Quaresmeira, 234,52 R\$/m². Em São Carlos: Parque Faber Castel II, 241,81 R\$/m²; Residencial Dahma II, 172 R\$/m²; Jardim Social Antenor Garcia, 60,93 R\$/m².

exemplo, um vereador conta que comprou esses lotes e assim conseguiu ter ganhos significativos com a revenda de lotes. Isso mostra que, além do proprietário e empreendedor, que muitas vezes dividem a rentabilidade obtida com a valorização da terra, há outros atores que também incorporam essa valorização, em diferentes momentos. Isto mostra a importância de se detalhar a implementação da infraestrutura e a valorização da terra, tentando identificar esses atores.

4. Alguns entrevistados afirmaram que há nítida diferenciação de preços em relação à localização do lote dentro do parcelamento. No entanto, na estratégia de venda mais comum o empreendedor estabelecer preços iguais e admite vender mais rapidamente os melhores localizados pois consideram que atribuir diferentes valores prejudica a imagem do loteamento¹⁰.
5. O financiamento da compra é uma questão importante, que altera os preços dos lotes. As famílias de baixa renda têm a alternativa de compra à prazo, obtida a partir de empréstimos de empresas privadas, agilizando a aquisição. Esse processo, ao mesmo tempo que permite o acesso e viabiliza a compra, aumenta o valor total pago, incorporando os juros e correções. Os ganhos sobre o valor do lote para a empresa que empresta dá-se de duas formas: a partir do aumento do valor bruto de compra do lote, de taxas bancárias (juros e taxas mensais) e de investimentos com esses valores. Alguns depoimentos mostraram que inadimplência é baixa e já está incorporada ao preço final (consideram geralmente 20% de inadimplência). Na pesquisa, notou-se que a empresa que faz o empréstimo financiado é um ator importante no processo de vendas. Estes agentes frequentemente substituem os bancos nessa ação, sendo que o controle fiscal sobre suas rentabilidades é diferente dos bancários. Esse tema mereceria uma reflexão em termos de políticas públicas.
6. (6) Os preços finais de venda dos lotes ficaram entre R\$ 30,00 e R\$241,00 por metro quadrado. Geralmente os mais altos corresponderam aos lotes de alto padrão, mas há exceções de médio e baixo padrão com valores relativamente altos¹¹.

Os custos que o loteador arca para parcelar ou não foram informados ou não são plenamente confiáveis. O assunto merece alguns comentários. Os custos de comercialização equivalem a uma porcentagem do valor de venda do lote, destinado, geralmente, para o corretor envolvido, com valores variando, de cidade para cidade e algumas vezes de loteamento para loteamento, entre 2% (Catanduva) e 5% (outros municípios), Os custos de administração – considerados como abertura de

TABELA 1 | ÁREA DO TERRENO E USO DO SOLO POR LOTEAMENTO ESTUDADO**CATANDUVA**

DESCRIÇÃO	CIDADE JARDIM	%	AGUDO ROMÃO II	%	SEBASTIÃO DE MORAES	%	RESIDENCIAL ACAPULCO	%
ÁREA DA GLEBA (M ²)	825,761,20		239,407,67		174,724,00		165,371,00	
ÁREA NÃO URBANIZÁVEL (M ²)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	6,838,29	4,14
ÁREA DE CIRCULAÇÃO (VIAS) (M ²)	220,241,48	26,67	55,063,76	24,54	44,237,07	25,33	33,107,27	20,06
ÁREA USO RESIDENCIAL (M ²)	478,544,74	57,95	112,038,98	49,93	104,227,13	59,67	100,284,14	60,75
ÁREA USO INSTITUCIONAL (M ²)	41,290,70	5,00	2,199,00	0,98	8,736,50	5,00	8,278,32	5,02
ÁREA USO COMERCIAL (M ²)	1,560,04	0,19	31,057,00	13,84	0,00	0,00	0,00	0,00
ÁREA ESTACIONAMENTO (M ²)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
ÁREA VERDE - PARQUES, JARDINS (M ²)	84,124,24	10,19	24,031,93	10,71	17,472,50	10,00	16,562,98	10,03
TOTAL	825,761,20		224,410,67		174,673,20		165,071,00	
N.º DE LOTES	1,612		452		397		265	
ÁREA MÉDIA DOS LOTES	250		250		250		360	

SUZANO

DESCRIÇÃO	JARDIM VARAN	%	VILA FÁTIMA	%	JARDIM LEBLON	%	JARDIM BRASIL	%	JARDIM QUARESMEIRA	%
ÁREA DA GLEBA (M ²)	471,070,00		365,153,79		286,440,00		389,491,00		140,000,00	
ÁREA NÃO URBANIZÁVEL (M ²)	0,00	0,00	TEÓRICAMENTE, TODA A GLEBA	0,00	0,00	0,00	11,000,00	2,82	8,327,00	5,95
ÁREA DE CIRCULAÇÃO (VIAS) (M ²)	110,902,28	24,07	69,862,07	20,79	68,438,98	23,89	83,364,00	21,40	30,652,76	21,89
ÁREA USO RESIDENCIAL (M ²)	275,921,94	59,87	214,266,87	63,77	180,135,82	62,89	257,237,00	66,04	86,879,00	62,06
ÁREA USO INSTITUCIONAL (M ²)	23,657,00	5,13	3,696,00	1,10	7,865,20	2,75	7,890,00	2,03	7,024,04	5,02
ÁREA USO COMERCIAL (M ²)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
ÁREA ESTACIONAMENTO (M ²)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
ÁREA VERDE - PARQUES, JARDINS (M ²)	50,352,78	10,93	48,164,86	14,34	30,000,00	10,47	30,000,00	7,70	7,116,91	5,08
TOTAL	460,834,00		335,989,80		286,440,00		389,491,00		139,999,71	
N.º DE LOTES	892		799		395		765		416	
ÁREA MÉDIA DOS LOTES	300		300		300		300		175	

Fonte: Instituto Pólis, 2007.

TABELA 1 | ÁREA DO TERRENO E USO DO SOLO POR LOTEAMENTO ESTUDADO**SÃO CARLOS**

DESCRIÇÃO	PARQUE FABER CASTEL II	%	RESIDENCIAL DAMHA II	%	Jd SOCIAL ANTERIOR GARCIA	%
ÁREA DA GLEBA (m ²)	162,158.99		490,484.00		447,240.00	
ÁREA NÃO URBANIZÁVEL (m ²)	32,437.57	20.00	0.00	0.00	0.00	0.00
ÁREA DE CIRCULAÇÃO (VIAS) (m ²)	30,102.56	18.56	122,925.00	25.06	100,304.54	20.45
ÁREA USO RESIDENCIAL (m ²)	87,074.09	53.70	258,373.00	52.68	262,928.27	53.61
ÁREA USO INSTITUCIONAL (m ²)	8,112.37	5.00	0.00	0.00	0.00	0.00
ÁREA USO COMERCIAL (m ²)	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
ÁREA ESTACIONAMENTO (m ²)	0.00	0.00	12,645.00	2.58	0.00	0.00
ÁREA VERDE - PARQUES, JARDINS (m ²)	4,432.20	2.73	96,541.00	19.68	0.00	0.00
TOTAL	162,158.79		490,484.00		363,232.81	
N.º DE LOTES	158		510		1,654	
ÁREA MÉDIA DOS LOTES	500		600		150	

Fonte: Instituto Pólis, 2007.

12 Essa composição baseou-se no trabalho de Antônio Augusto Veríssimo que utiliza o método de avaliação involutivo ou residual para fazer o cálculo ao revés, a partir de informações prévias sobre o loteamento, como se compõe o preço de um terreno. Em três loteamentos no Rio de Janeiro nele, o autor estima, com base na sua experiência profissional: número de prestações, valor do sinal, fluxo de pagamentos realizados pelas obras de infraestrutura.

13 Esse termo é utilizado por outros autores com outras concepções. Aqui referimo-nos apenas à diferença entre benefícios e custos, considerando dentro dos custos, inclusive, a expectativa de remuneração para o negócio.

empresa, escritório, segurança, etc. – não foram citados pelos entrevistados, considerados custos pouco significativos. Os custos do processo de aprovação também raramente apareceram e quando apareceram, os valores soaram como exorbitantes, mostrando influências do momento político em que a dificuldades legais para se parcelar têm mobilizado o setor.

Conclui-se daí que esses custos raramente são considerados como relevantes, mas o tempo de aprovação altera essa percepção. Manter a administração de uma empresa imobiliária – trâmite necessário para aprovação, registro e venda dos lotes de um novo parcelamento – por um tempo que pode chegar a dez anos é custoso. Este custo se traduz em custos financeiros que não podem deixar de ser calculados, pois o recurso fica investido no loteamento.

Para compreender o quanto é custoso o processo de aprovação nas cidades pesquisadas, procurou-se decifrar os processos de aprovação e analisar as leis municipais, com ênfase na sua relação com a Lei Federal nº 6.766/79 e com os procedimentos necessários para a implementação dos loteamentos. Em termos gerais, foram identificadas leis e/ou procedimentos desconectados do acompanhamento da gestão real. Diferentemente do que muitos supõem sobre o licenciamento de loteamentos, existe um corpo de técnicos experiente que cuida da aprovação e dos processos internos às municipalidades. Mas, como tudo na administração, estes processos estão suscetíveis às mudanças de gestão, às decisões políticas que atropelam os tempos normais, que criam exceções, que estabelecem acordos, criando expectativas. Os dribles na legislação são frequentes, permitindo, por exemplo, a implantação de condomínios fechados em área rural.

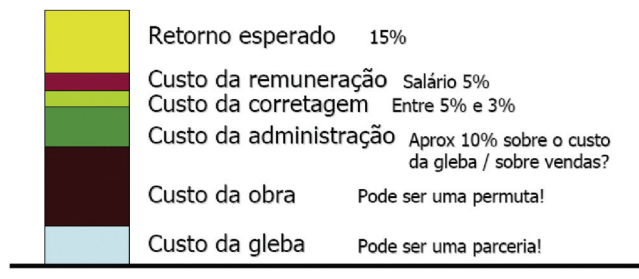
3 SOBRE FORMAÇÃO DO PREÇO DA TERRA E RENTABILIDADE

O trabalho buscou compor o preço do terreno construindo uma simulação de fluxo de caixa da implementação do loteamento, considerando o número de prestações, valor do sinal, fluxo de pagamentos realizados pelas obras de infraestrutura¹². Com base nos estudos de Borrero (2002) foram definidos os seguintes percentuais aplicados sobre o total das vendas: gastos com serviços de corretagem; gastos com a administração do empreendimento (10%); remuneração do promotor (ideia/promoção/gerenciamento) (5%); retorno financeiro esperado pelo empreendedor (15%). Em síntese, foram compostos os preços do terreno considerando os valores apontados no gráfico 1.

Os preços obtidos geralmente ultrapassam a soma desses valores. Nesses casos, consideramos essa diferença entre o valor total obtido no preço da terra e os custos e retorno esperado, como mais-valia fundiária¹³. O resultado obtido foi que nem

sempre a expectativa de mais-valia é incorporada, pois ela não é capaz de suportar os custos acrescidos, assumindo um valor negativo. Além disso, a metodologia permitiu estabelecermos cenários e compararmos a mais-valia esperada pelo loteador, em relação à infraestrutura.

GRÁFICO 1 | DEFINIÇÃO DE MAIS-VALIA NO GRÁFICO DE PREÇO DO TERRENO



Aplicando a mesma metodologia para os casos de Catanduva, Suzano e São Carlos, desenvolvemos uma primeira simulação. O fluxo de caixa de pagamento da infraestrutura está baseado em custos e cronograma de implementação de infraestrutura previsto para 2 anos no total, informados por um loteador à Prefeitura. A partir dos valores auferidos na realidade, estabelecemos percentuais de custo de cada infraestrutura e dividimos a sua execução no tempo de dois anos, aplicados para cada loteamento, conforme mostrado na Tabela 2.

TABELA 2 | CUSTO DA INFRAESTRUTURA DE UM LOTEAMENTO

CUSTOS INFRAESTRUTURA APROXIMADOS A PARTIR DE PLANILHA ENVIADA POR UM LOTEADOR

INFRAESTRUTURA	VALORES AUFERIDOS	%	PRAZO EM MESES																								
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	
TERRAPLENAGEM	175000	16%	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
DRENAGEM	35000	3%																									
ABASTECIMENTO ÁGUA	105000	9%	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
ESGOTO	200000	18%	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
REDE ELÉTRICA	144000	13%																									
GUIAS E SARJETAS	71000	6%																									
PAVIMENTAÇÃO	200000	18%																									
PAISAGISMO E RECUPERAÇÃO	190000	17%																									
TOTAL	1120000	100%																									

Fonte: Cálculo realizado pelos autores a partir de uma planilha obtida junto a um loteador.

Para cada caso, foi considerada a situação de infraestrutura atual. Por exemplo, no caso do Loteamento Cidade Jardim, que está apenas 30% pavimentado, os custos com a pavimentação do que falta não foram incorporados. Para simular as vendas, foram escolhidos cinco tipos:

TIPO		% VENDIDO	FORMA
1	BOA	100%	100% VENDIDO À VISTA EM 3 MESES
2	MÉDIA/BOA	80%	50% VENDIDO À VISTA 30% À PRAZO
3	MÉDIA	50%	10% VENDIDO À VISTA 40% A PRAZO
4	MÉDIA/RUIM	50%	50% VENDIDO À PRAZO
5	RUIM	10%	10% VENDIDO À VISTA

Os resultados obtidos para três loteamentos – loteamento de alto padrão Parque Residencial Damha II em São Carlos/SP, loteamento de médio padrão Sebastião de Moraes em Catanduba/SP e loteamento de baixo padrão Vila Fátima em Suzano/SP, cada um de uma tipologia, estão resumidos no gráfico 4.

GRÁFICO 4 | COMPOSIÇÃO DO PREÇO EM TRÊS LOTEAMENTOS PESQUISADOS



14 O melhor exemplo para ilustrar esse processo é o Jardim Acapulco, cuja infraestrutura foi toda feita e o loteador, ao perceber que não estava conseguindo vender, vendeu vários lotes à vista para a empresa 7PAR vender para outros à prazo. Se não fizesse essa venda, teria tido prejuízo.

15 É o caso por exemplo, do Agudo Romão II.

16 No caso do loteamento Cidade Jardim, esse está com um resultado de uma mais-valia negativa pois consideramos apenas 2 anos de pagamento de parcelas. Ou seja, quem vende à prazo, tem que ter tempo para cobrir os gastos com investimento e começar a lucrar com as vendas. Para fazer esse teste, aplicamos no Sebastião de Moraes o tempo exato que o loteador pedia no financiamento: 36 meses. Na simulação com 24 meses a mais-valia estava dando negativa.

17 O custo para a infraestrutura por lote do Jardim Acapulco ficou altíssimo, possivelmente a definição do padrão de comprador e tamanho de lote também influenciou para que o valor gasto com a infraestrutura chegasse a uma significativa porcentagem do valor do lote. Já o Cidade Jardim, que não gastou com pavimentação, um dos aspectos mais caros de infraestrutura (juntamente com esgoto), o custo está bem mais baixo.

4 CONCLUSÕES PRELIMINARES SOBRE AS SIMULAÇÕES

Primeira conclusão após as simulações é que, se considerarmos a execução total da infraestrutura com a manutenção da capacidade de pagamento existente para os lotes no prazo de 2 anos, os empreendimentos não seriam muito rentáveis. Ou seja, os resultados levantam uma hipótese preocupante: o loteador já trabalha desde o planejamento do empreendimento com a ideia de que a infraestrutura será inacabada e de que a implantará à medida que essa garante suas vendas; além disto, utiliza outras formas de obtenção de lucro, financeiras, para compensar custos¹⁴.

O contrário também ocorre em outras situações: quando a infraestrutura é incompleta e os lotes são vendidos rapidamente por serem mais baratos, a mais-valia aumenta e é facilmente incorporada¹⁵. Neste caso, de acordo com a metodologia utilizada, a mais-valia também fica positiva com o tempo, considerando os ganhos com o financiamento a longo prazo¹⁶.

Em termos de rentabilidade, a demora no processo dificulta os cálculos e, quanto mais extenso o tempo, diminui a rentabilidade, pois os gastos com administração aumentam. Se for considerado o período entre a data do primeiro custo até o último ganho, ele é muito extenso. O cálculo de rentabilidade, precisa ser calculado considerando-se todo esse tempo.

Por outro lado, existe uma grande diferença de custos de infraestrutura instalada entre os loteamentos¹⁷.

Os números mostram que há uma relação de custo benefício que é muito parecida nos loteamentos de *médio e alto padrão*. Já os loteamentos feitos irregularmente são os mais rentáveis, pois os gastos com infraestrutura (custos) são baixos ou praticamente nulos e os preços de venda são similares aos de lotes de baixa renda na região. Além disso, em geral, incorporam a expectativa de regularização, já anunciada pela gestão municipal.

5 OBSERVAÇÕES SOBRE OS CASOS

O processo de pesquisa trouxe informações interessantes para o debate sobre a implementação de loteamentos, que são conhecidas e que podem ser objeto de novas investigações.

Para iniciar a implantação de um loteamento não é necessário muito investimento inicial. Ou o próprio loteador já o dono da terra, ou estabelece uma parceria com o dono da gleba, que entra com a terra em troca de lotes. A mesma ideia de troca e parceria ocorre no pagamento da infraestrutura aos que trabalharam na sua implantação. Estes lotes são vendidos muito baratos pois esses últimos estão interessados no seu pagamento. Quem recompra o lote incorpora a valorização obtida com a chegada paulatina

da infraestrutura. O próprio processo de caucionamento de lotes exige que esses sejam registrados e permite a venda dos que não estão caucionados, criando um mercado de terrenos antes mesmo do início da chegada de infraestrutura.

O processo de aprovação não garante o término da infraestrutura (aliás, o que parece garantir é o poder de exigência do consumidor), ao contrário. A aprovação com o caucionamento de lotes (como ocorre em Catanduva, por exemplo) segura lotes hipotecados enquanto a infraestrutura não é terminada. Apenas quando a infraestrutura for implantada integralmente, as vias serão doadas ao poder público, permitindo que esse faça alguma intervenção. Antes disso, as vias permanecem em nome da imobiliária, portanto não podem sofrer intervenção pelo poder público. Na maioria dos loteamentos essa infraestrutura nunca é terminada e a população segue exigindo que o poder público traga a infraestrutura, incompreendendo o papel do empreendedor nessa provisão.

Essa lógica, de uma certa forma, garante que o promotor antecipe o término da infraestrutura pelo Estado e incorpore os valores de venda de lote, desconsiderando alguns gastos com infraestrutura. Como foi mostrado, na simulação das rentabilidades, os casos escolhidos mostram que os loteadores parecem já contar com a realização de apenas parte da infraestrutura.

Outro aspecto interessante é que, para implantar um loteamento, não é necessário já ser promotor imobiliário. Muitos dos entrevistados são loteadores “de um loteamento só”. É o caso dos empreendimentos em Catanduva, alguns irregulares em Suzano e São Carlos. No entanto, os loteamentos pesquisados em Suzano, em grande parte, possuíam loteadores com escritórios em São Paulo, e possuíam negócios em outros municípios da região metropolitana.

Para comprar um lote, não é preciso ter dinheiro, mas crédito. O mercado para comprar à vista parece escasso, sendo inexistente em cidades como Catanduva, que não tem um mercado de lotes para alta renda. Nesse sentido, o financiamento é fundamental e ele é feito geralmente com o empreendedor e não com bancos, diferentemente da imagem que se tem dos financiamentos habitacionais. A baixa renda somente acessa a terra pagando à prazo, seja para o loteador formal ou informal. E o terreno também é volátil: “troca-se terrenos por tudo, até por automóveis” (Cidade Jardim/Catanduva).

Além do proprietários, outros atores incorporam a valorização. Se retomarmos o gráfico 2 desse texto, proposto por Borrero (2007), e colocássemos os atores envolvidos na valorização da terra nos estudos de caso levantados, sobre o trecho A-B, verificaríamos que as diversas transações do lote, antes da infraestrutura estar pronta, depois para o pagamento do trabalho (no caso dos lotes doados), entre outras, vai repartindo a valorização no tempo e entre os atores, permitindo diferentes apropriações da valorização. A complexa produção de um solo servido mostrou, a partir das entrevistas dos casos, que não há uma correspondência exata das fases a determinados atores. Ou seja, a valorização é apropriada por diversos atores.

Existem rentabilidades que se somam, ou seja, a ideia de liquidez e rapidez na venda dos lotes que pode ser associada a “fazer o dinheiro girar”, eventualmente através de investimento com outras rentabilidades, como o bancário. E, por outro lado, rentabilidades da terra que concorrem, como no caso de Catanduva, onde a terra rural está valiosa, pois o mercado da produção agrícola de cana está em

18 De acordo com as entrevistas realizadas, o preço da terra rural varia em termos de localização: quanto mais próximo da usina (a área para uma usina deve ter um raio de 25km de atuação, de acordo com usineiros de Catanduva entrevistados no Plano Diretor), economizam em transporte e então pagam mais pelo aluguel da terra para plantio; quanto mais próximo da cidade, menos vale a terra, pois não se pode fazer queimada (Lei Estadual no 11.241/02). Não necessariamente terras para aluguel mais próximas da cidade são mais valiosas para a produção agrícola, mas em alguns casos, como na parte Norte da cidade onde há uma usina próxima, as terras próximas ao limite da cidade são têm preços mais altos.

alta¹⁸. O hiato entre terras valorizadas rurais e terras valorizadas urbanas, pelo potencial de serem ora plantações de cana, ora loteamentos urbanos é um espaço fundamental para entender a dinâmica do mercado de terras e a competição entre rentabilidade urbana e rural produtiva.

6 REFLEXÕES EM RELAÇÃO AO PARCELAMENTO DO SOLO

Os loteamentos estudados mostram que há uma retração no papel do Estado como urbanizador. Se na década de 30 o Estado era um dos atores urbanizadores, há uma mudança considerável no ator que irá produzir o crescimento urbano com as mudanças no mundo industrial e no papel do Estado como provedor de moradia, de certa forma coroada com a aprovação da Lei Federal nº 6.766/79, que exige a provisão privada da infraestrutura. A lei reflete o caráter privatista e rentista dos processos de urbanização.

Os casos estudados mostram que a transferência de responsabilidade para o empreendedor privado não garantiu que o processo de expansão passasse a ser essencialmente formal e privado. Mesmo assim, é frequente a existência de loteamentos privados à espera do poder público completar a infraestrutura.

Ao Estado, ficou o papel de regulação – estabelecimento de leis, parâmetros construtivos e de uso do solo e planejamento territorial – e a gestão – controle de aprovação e fiscalização. Embora seja perceptível um movimento geral em busca da melhoria do patamar de qualidade urbanística em novos parcelamentos, por parte dos gestores, há pouca iniciativa estatal. E, por outro lado, até o presente momento, a gestão real da aprovação e fiscalização não tem garantido o término da infraestrutura e a qualidade. Nos casos onde a qualidade urbanística é melhor, isso acontece porque o empreendimento é dirigido para uma faixa de renda que exige isso, os tipos de *médio e alto padrão*.

Nota-se uma estreita relação entre loteamentos e poder político, que se traduz em uma relação promíscua entre os atores, políticos e empreendedores. Principalmente no caso de Catanduva, isso ficou evidente: nas entrevistas evidenciou-se que o loteador do Cidade Jardim/Catanduva tinha contato com o prefeito da época, com quem fez um acordo tácito para a instalação da infraestrutura pela Prefeitura; outra entrevista mostrou que a ampliação do perímetro foi realizada em função de expectativa de parcelamento; muitos loteadores que são ex-prefeitos e muitos prefeitos continuam a ser loteadores...

Considerando os casos estudados, o que está no debate é: como evitar que o poder público arque com os custos de instalação de infraestrutura? Como recuperar a valorização obtida de

forma privada para a coletividade? Como evitar a irregularidade, se eles são os loteamentos mais rentáveis? Como capacitar os compradores?

Certamente essas questões levam a uma necessária reflexão sobre o papel do Estado, que apontam para a necessidade de um Estado mais pró-ativo; que entenda o loteamento como um negócio que deve ser regulado; que pautem a política e não apenas se submetam aos interesses do mercado; que revise o papel clientelista e regularizador de loteamentos e aja de forma preventiva e não remediativa.

Nesse sentido, espera-se que haja o reconhecimento de que os custos da implantação de infraestrutura têm sido divididos entre poder público e mercado privado, e que sejam propostas parcerias e processos negociados onde haja projeto urbano, traduzindo os desejos dos cidadãos e o cumprimento da função social da propriedade. É preciso também que o poder público reconheça que as áreas verdes, livres e institucionais não estão produzindo espaços públicos e cidadãos. É necessário que o poder público não fique com os “restos” das glebas, mas que defina equipamentos e serviços para esses espaços, inclusive pensando como o setor privado pode colaborar na viabilização desses. Espera-se que os processos de aprovação sejam mais ágeis e não precisem ser negociados ou objeto de intervenções políticas clientelistas, para não dizer corruptas.

Para pensar a regulação do território, é preciso compreender o mercado de terras e a noção de que o ato de aumentar o perímetro urbano – seja através de zoneamento no plano diretor ou lei municipal – altera os valores da terra, geralmente (não sempre, pois existem usos agrícolas produtivos muito rentáveis e competitivos) aumentando esse valor. É preciso também considerar que essa valorização se dá no momento da alteração, e esse é o momento de iniciar a recuperação da valorização, por exemplo através de cobrança de IPTU nas áreas de expansão previstas. Em síntese, antes de aumentar o perímetro urbano é preciso refletir: é necessário? Não é possível otimizar as áreas infraestruturadas? É possível induzir a ocupação de lotes vazios ou subutilizados?

Nesse sentido, é importante definir as áreas de expansão urbana. A experiência internacional do planejamento territorial mostra que são muitos os países que planejam sua expansão urbana (Alemanha, Inglaterra e Espanha consideram percentuais de destinação de áreas para habitação como parte das obrigações urbanísticas do parcelador). A Colômbia, por exemplo, prevê que cada ampliação de perímetro deve ser feita com “planes parciales” com reajuste de terras que medem e repartem os custos e benefícios da urbanização com objetivo de construir pedaços de cidade nas áreas de expansão.

É necessário repensar a Lei Federal nº 6.766/79 e intervir no processo de debate em trâmite no legislativo federal. Esse trabalho pretende estar colaborando para essa discussão. Se se aferiu, a partir dos estudos de caso, que o que a lei prevê é diferente do que é produzido, faz-se necessário, por exemplo, repensar o mecanismo do caucionamento e sua relação com a não complementação da infraestrutura, assim como reconhecer o processo de desmembramento e sua relação com a regularização fundiária; entre outros.

É preciso também repensar a relação da lei federal de parcelamento com o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/01). O Estatuto exige a recuperação da valorização da terra e redistribuição, entendida como gestão social da valorização da terra. Prevê em suas diretrizes: a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes

do processo de urbanização (art.2, IX); e recuperação dos investimentos do poder público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos (art. 2, XI).

Podemos considerar que a lei de parcelamento vigente, ao propor áreas verdes, institucionais, está propondo formas de recuperação da valorização da terra obtida de forma privada para a coletividade, fazendo a gestão social da valorização da terra. No entanto, se essas áreas não se concretizam como espaços públicos e cidadãos, elas não correspondem a distribuição dos benefícios da urbanização. Além disso, se um dos principais pilares dos problemas urbanos brasileiros corresponde ao acesso à terra urbanizada para uso habitacional, por que não repensarmos essas cotas (institucional, verde, ...) e incluirmos habitação? Essa decisão também pode ser uma forma de recuperar a valorização da terra, além de promover inclusão social, desde que os loteamentos realmente estejam produzindo espaços cidadãos, e não permaneçam incompletos, sem infraestrutura, distantes da cidade e da urbanidade.

Reforça-se, por fim, a necessidade de evitar os loteamentos fechados. Nesses, a valorização da terra é apreendida por poucos, as áreas verdes não são acessíveis à população do entorno, a mobilidade da cidade é prejudicada, além dos impactos negativos em relação ao meio ambiente, relevantíssimos, embora pouco comentados nesse texto.

7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMO, Pedro (org.). *A cidade da informalidade: o desafio das cidades latino-americanas*. Rio de Janeiro, Librería Sete Letras / Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo a Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro, 2003.

_____(org.). *Cidades em transformação: entre o plano e o mercado: experiências internacionais em gestão do uso do solo urbano*. Rio de Janeiro, O Autor, 2001.

ALVES, José X. de Sampaio. *Voçorocas do poder público: na lei, forma e gestão urbana na "cidade sem limites"*. Tese de Doutorado, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2001.

BALTRUSIS, Nelson. *Mercado Imobiliário em favelas e o processo de estruturação da cidade* [tese]. São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2005.

BECKER, Bertha K. "Geopolítica da Amazônia". In: *Estudos Avançados*, 2005, vol.19, no.53, p.71-86.

BIDERMAN, Ciro. Apontamentos de aula Curso do Panamá. 2007. (mimeo).

BONDUKI, Nabil Georges. *Origens da habitação social no Brasil: Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria*. Estação Liberdade/FAPESP, 2004.

BONDUKI, Nabil Georges; ROLNIK, Raquel. "Periferias: ocupação do espaço e reprodução da força de trabalho". In: *Cadernos de Estudo e Pesquisa 2*. São Paulo: USP/FAU/FUPAM, 1979.

BORREIRO, O. *Avalúos de inmuebles y garantías*. Colômbia, Bogotá : Bhandar Editores, 2002.

BORREIRO, Oscar. *Formación de los precios del suelo urbano*. 2000b. (mimeo)

CAMARGO, C.; CARDOSO, F. H.; MAZZUCHELLI, F.; MOISÉS, J. A.;

- KOWARICK, L.; ALMEIDA, M. H. T.; SINGER, P. I.; BRANT, V. C. *São Paulo 1975: Crescimento e Pobreza*. São Paulo: Edições Loyola, 1976.
- CANO, Wilson. *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil 1930-1970*. 3ª edição. São Paulo: Editora Unesp, 2007. (Primeira edição, 1997).
- CUNHA, José Marcos Pinto da & BAENINGER, Rosana. “Las migraciones internas em el Brasil contemporáneo”. In: *Notas de población*, nº 82. CEPAL/CELADE, año XXXII, n.82, 2007, p.33-67.
- FARIA, Vilmar E.. “Cinquenta anos de urbanização no Brasil”. In: *Novos Estudos Cebrap*, no 29. São Paulo, março 1991, p.91-119.
- FELDMAN, S. *Avanços e Limites na historiografia da legislação urbanística no Brasil*. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, n. 4. São Paulo, 2001.
- FERNANDES, E. & ALFONSIN, B. *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. Belo Horizonte, Del Rey, 2004.
- KOWARICK, Lúcio. *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1980.
- KOWARIK, Lúcio; ROLNIK, Raquel & SOMEKH, Nadia. *São Paulo: crise e mudança*. São Paulo, Prefeitura de São Paulo, Editora Brasiliense, 1990.
- LEONELLI, Gisela C. V. *Da gleba ao lote: dinâmica e produção da insustentabilidade ambiental urbana*. Dissertação de Mestrado em Engenharia Ambiental, Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo. São Carlos, 2003a.
- _____. *Poder político, estrutura fundiária e expansão urbana: o caso de Jaú*. Dissertação de Mestrado em Urbanismo, Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Campinas, 2003b.
- LUNGO, M. “Expansión urbana y regulación del uso del suelo en América Latina”. In: SMOLKA, M. & MULLAHY, L. *Perspectivas urbanas: temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. Cambridge, Mass., LILP, 2007, pp.265-269.
- MARICATO, Erminia. *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo, Alfa-Ômega, 1979.
- _____. *Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*. São Paulo, Editora Hucitec, 1996.
- _____. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.
- MARQUES, Eduardo & TORRES, Haroldo. *São Paulo: segregação, pobreza e desigualdades sociais*. São Paulo, Editora SENAC, 2005.
- MARTINE, George. “A Redistribuição Espacial da População Brasileira Durante a Década de 80”. IPEA, Texto para discussão n. 329, 1994.
- OLIVEIRA, F. “A economia brasileira: crítica à razão dualista”. Estudos Cebrap n.2. São Paulo: CEBRAP, 1972.
- PASSOS, Lélia Python Raynal. *O Estado e o Urbano: o problema do loteamento clandestino. São Paulo, do final do século passado à 1992*. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo, 1983.
- QUINTO JR., Luiz de Pinedo. “Nova legislação urbana e os velhos fantasmas”. In: *Revista Estudos Avançados* 17(47). São Paulo, Universidade de São Paulo, 2003.
- ROLNIK, Raquel. *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo, Studio Nobel, FAPESP, 1997.
- SAMPAIO, Maria Ruth & LEMOS, Carlos. *Habitação popular autoconstruída*. São

Paulo, FAUUSP, 1978.

SINGER, Paul I. “Migrações internas: considerações teóricas sobre o seu estudo. In: Moura, H. (org.). *Migração Interna: textos selecionados*. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil S.A., 1980.

SLOMIANSKY, Adriana. *Cidade Tiradentes: a abordagem do poder público na construção da cidade. Conjuntos habitacionais de interesse social da COHAB-SP (1965/1999)*. Tese de Doutorado, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2002.

TORRES, Haroldo. “A fronteira paulistana”. In: *São Paulo: segregação, pobreza e desigualdades*. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2005, p. 101-119.

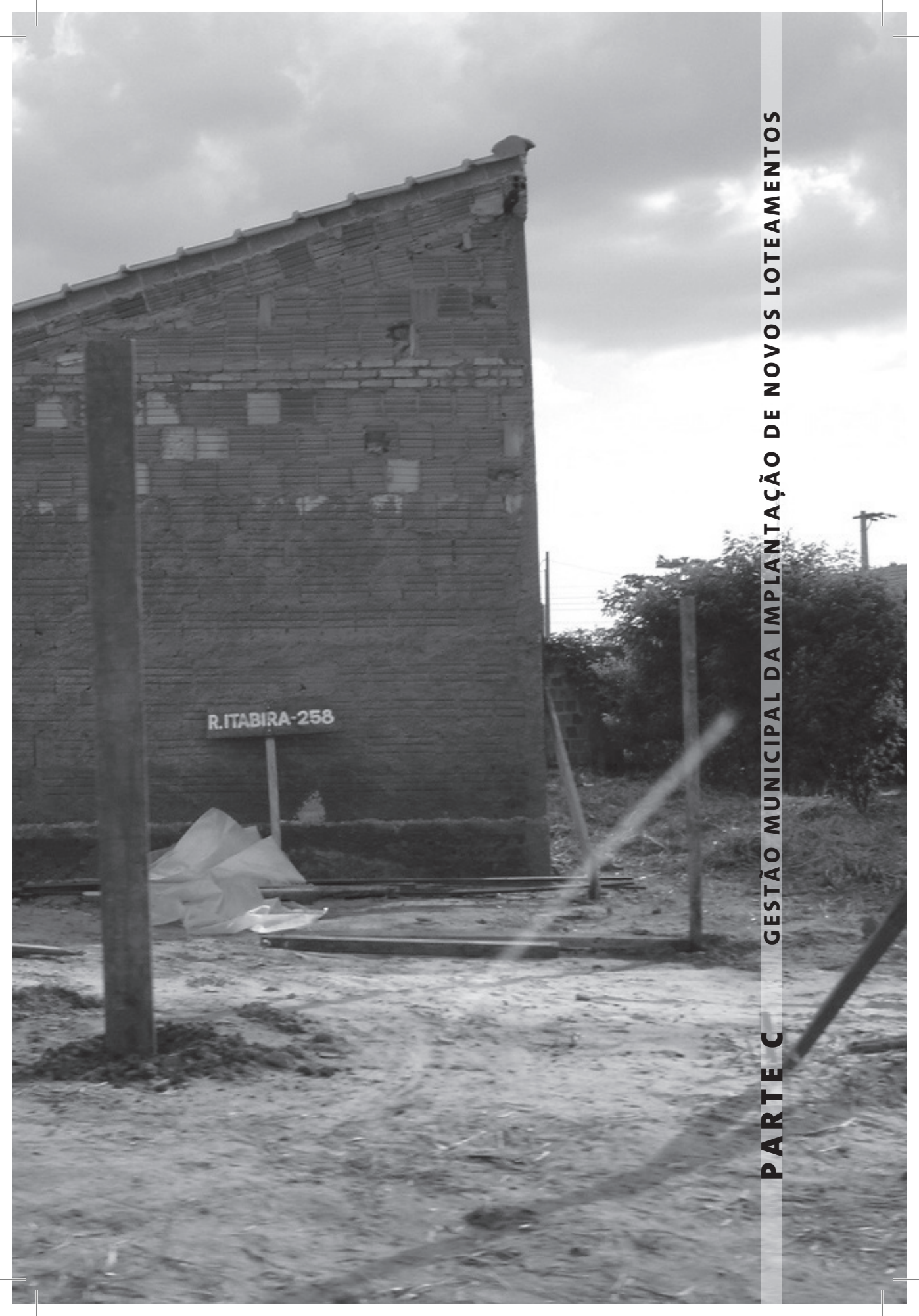
VEIGA, J. E da. *Cidades imaginárias – o Brasil é menos urbano do que se calcula*. São Paulo: Editores Associados, 2002.

VERÍSSIMO, Antônio Augusto. *Parcelamento do solo na cidade do Rio de Janeiro: um estudo sobre a produção informal da década de 40 aos anos 90*. Dissertação de Mestrado, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2005.

Site muninet – <http://muninet.org.br/>

291010162





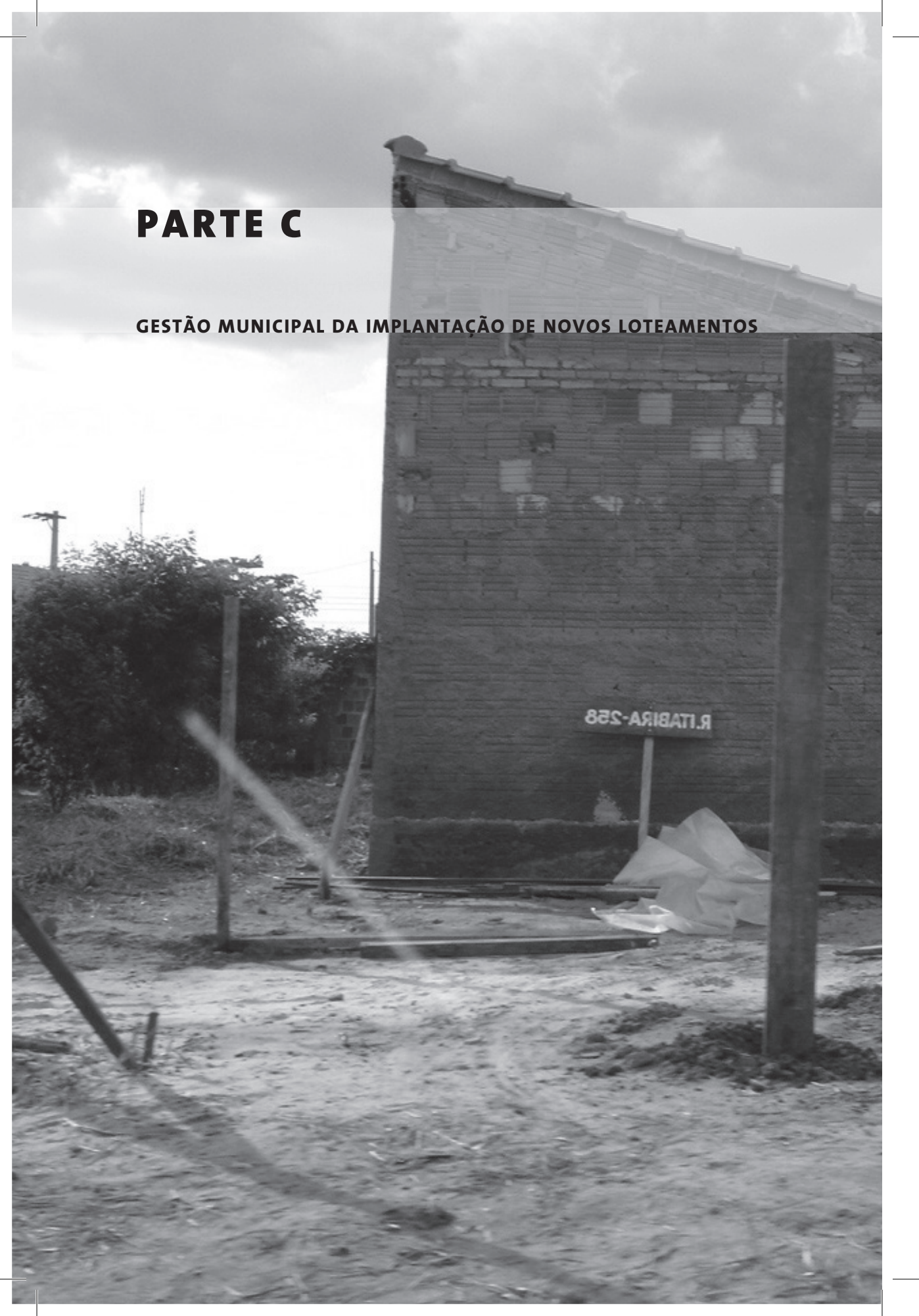
R. ITABIRA-258

PARTE C GESTÃO MUNICIPAL DA IMPLANTAÇÃO DE NOVOS LOTEAMENTOS

PARTE C

GESTÃO MUNICIPAL DA IMPLANTAÇÃO DE NOVOS LOTEAMENTOS

R. TABIRA-288



A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA SOBRE PARCELAMENTO DO SOLO URBANO: ANTECEDENTES À LEI FEDERAL Nº 6.766/79

Gisela Cunha Viana Leonelli

1 O INÍCIO DA REGULAÇÃO DA PRODUÇÃO DE LOTES

Desde 1979 no Brasil, o disciplinamento do processo de subdivisão do solo urbano bem com a regulação da transferência deste como propriedade é regida pela a Lei Federal de Parcelamento do Solo Urbano, Lei Federal nº 6.766/79, também conhecida como Lei Lehman.

A primeira legislação federal que disciplina o loteamento no país é o Decreto-lei Federal nº 37/1958. No entanto, a regulação sobre a atividade de parcelar se inicia no século XIX.

A partir da Lei de Terras de 1850 e com a Constituição Republicana de 1891, o controle do Estado sobre a prática de loteamento torna-se presente e o poder para regularizar a propriedade da terra é transferido da Igreja para o Estado (Marx, 1991).

Uma vez instituída a compra e venda de terras, é o parcelamento que viabilizará esta mercantilização. Além das terras rurais, paulatinamente começam a serem comercializadas as terras urbanas - divididas em lotes - e surgem necessidades de controle para este exercício. Trata-se de controles policiais, tributários, mas também espaciais (Marx, 1991, p.113). Com a fiscalização sobre os lotes, a administração municipal tem como objetivo assegurar uma organização espacial mínima, por meio da demarcação do que é público e comum a todos. O Estado ao definir regras para o espaço público - arruamentos, alinhamentos, nivelamentos de vias, largos e jardins - está também controlando o espaço privado, ou seja, como os lotes devem ser organizados para compor o espaço urbano.

Na transição do século XIX para o XX, a urbanização torna-se mais presente no país, as cidades se expandem, outras surgem e com elas a demanda por novas áreas urbanas. A expressão espacial deste crescimento urbano ocorre por meio de novas áreas loteadas, abertura de ruas, e produção de lotes para moradia. A demanda por lotes cresceu proporcionalmente ao processo de urbanização e industrialização. Porém, a existência do loteamento é anterior a sua regulação urbanística e administrativa. Estas vão sendo construídas a reboque do efeito da Lei de Terras.

O impulso do controle do parcelamento pela administração pública surge a partir da Lei de Terras, com a possibilidade da venda do solo urbano parcelado. No entanto, é no começo do século XX que a urbanização no Brasil se expressa com mais intensidade. As cidades alteram seu aspecto de núcleos coloniais e a produção

de lotes urbanos torna-se freqüente. É quando o controle efetivo do parcelamento do solo urbano se inicia, a partir do âmbito municipal.

Em 1900, o Rio de Janeiro tinha em torno de 700 mil habitantes e São Paulo por volta dos 240 mil, sendo as capitais mais populosas do país. (Santos, 1994, p. 21). Nestes municípios, já se encontram, nos primeiros anos do século XX, legislações a respeito dos arruamentos e loteamentos, as quais vão se aprimorando ao longo das primeiras décadas. No período entre o início do século XX até a promulgação do Decreto-Lei nº 1937, algumas das principais questões constantes na Lei Federal aprovada em 1979 já estavam reguladas nas leis municipais. Na Lei nº 2.611/1923 de São Paulo e no Decreto-Lei nº 3.549/1931 do Rio de Janeiro já era exigida a aprovação do projeto de divisão de lotes pela administração municipal. Estas legislações marcam um avanço na regulação da produção de lotes, por trazerem anteriormente a qualquer regulação federal regras administrativas e urbanísticas. Elas emitem procedimentos para elaboração do projeto de loteamento e sobre o papel das prefeituras na aprovação; além da determinação da obrigatoriedade de áreas públicas a serem destinadas. São, portanto, estipulados padrões urbanísticos quanto à ocupação do solo e tipologias de vias e há proibição de áreas a serem parceladas. Nota-se o vínculo do zoneamento ao parcelamento do solo e o total condicionamento da venda de lotes à aprovação do projeto de loteamento pela prefeitura municipal.

Todo o controle da produção de lotes é realizado pela atribuição municipal. Arquitetos, vinculados à administradores públicos, engenheiros e loteadores não só alimentam o debate sobre a necessidade de controle na produção de lotes como formulam e desenvolvem as bases do regramento do loteamento no país, posteriormente chamado de parcelamento do solo, a partir do município.

2 O DECRETO-LEI FEDERAL Nº 38/1937 – REGRAS PARA OS CONTRATOS DE COMPRA E VENDA

Na década de 1930, a feição do urbano brasileiro nas principais cidades do país se altera, seja pelo aumento da população urbana, pelas obras de grandes avenidas e de extensão da cidade, pelo investimento em capital industrial ou pela consolidação de serviços urbanos. Forma-se a chamada sociedade urbano-industrial. A proliferação de loteamentos e abertura de novas áreas de expansão resultam da necessidade de acomodação da população que marcha em direção às cidades em busca de trabalho.

Em 1937 é apresentado um projeto de lei na Câmara dos Deputados Federal que tratava do ordenamento de loteamentos urbanos e rurais de autoria de Waldemar Ferreira. Porém, o trâmite deste processo foi suspenso pelo Golpe de Estado de 1937. Segundo Barreiros e Abiko (1988) um mês após o golpe, o Poder Executivo do Estado Novo, presidido por Getúlio Vargas promulga o Decreto-Lei nº 58 de 10/12/37 posteriormente regulamentado pelo Decreto-lei nº 3.079 de 15/07/1938. Este decreto trata prioritariamente da garantia dos direitos dos compradores de lotes urbanos, sem detalhamento de requisitos urbanísticos.

O Decreto-lei nº. 58 de 10/12/37 teve como objetivo amparar o comprador de lotes nas transações de compra e venda, uma vez que o art. 1.088 do Código Civil vigente permitia o arrependimento do negócio antes da assinatura da escritura.

No caso dos terrenos vendidos a prazo, muitas vezes após o pagamento total das prestações, o lote havia se valorizado pelo próprio processo de urbanização. O loteador, tendo a possibilidade de se arrepender da venda, utilizava deste mecanismo para reaver a propriedade e revendê-la em valores atualizados do mercado, enquanto o proprietário não gozava de garantias de sua posse.

O Decreto-lei nº 58/37 extingue esta possibilidade do arrependimento da venda e também passa a vincular ao Registro de Imóveis às vendas a prazo dos terrenos. Para este registro, o proprietário deveria comprovar a propriedade da terra, identificar os lotes, vias e espaços livres além de obter a aprovação da prefeitura.

Alguns procedimentos para a produção de lotes passam a ser obrigatórios: plano de loteamento, planta da gleba, responsabilidade técnica de profissional habilitado, caracterização do entorno, definição das áreas e numeração dos lotes, dimensões das vias e espaços livres. Outro aspecto importante estabelecido por este decreto refere-se a exigências da aprovação prévia pela prefeitura do plano e planta do loteamento, a partir de então, válido para todo o país (Feldman, 2009, p.66).

Quanto às áreas públicas, o artigo 3º do Decreto-lei nº 58/37 torna inalienáveis as vias de comunicação e os espaços livres constantes do memorial e da planta do loteamento assim que se efetivar a inscrição do empreendimento no cartório de registro de imóveis. No entanto, o Decreto-lei nº 3.079/38 que regulamenta o Decreto-lei nº 58/37 possibilita o cancelamento desta cláusula de inalienabilidade das áreas públicas - artigo 3º, parágrafo único (Feldman, 2009, p.67).

As críticas em relação ao Decreto-lei nº 58 de 10/12/37 recaem sobre dois aspectos fundamentais: a falta de sanções aos loteadores que não o cumprissem e a total desregulamentação em relação aos aspectos urbanísticos (Meirelles 1959; Fundação Prefeito Faria Lima, 1969 *apud* Bonduki, 1998; Passos, 1983; Grostein, 1989; Bonduki, 1998).

O decreto nº 58/37 se voltava a aspectos formais de planta, títulos de domínio e caderneta de prestações, relegando aos municípios, que eram omissos em legislar sobre este tema, as restrições urbanísticas. Conseqüentemente, o controle urbanístico inexistia, por inexistir legislações municipais sobre loteamento na grande maioria das cidades do interior do país (Meirelles, 1959).

De acordo com Passos (1983), a checagem de que as exigências do Decreto-lei nº 58 de 10/12/37 eram cumpridas ocorria no momento do registro do loteamento no cartório de imóveis. No entanto, muitos loteadores simplesmente não executavam o registro e nem cumpriam com as etapas de comprovação da propriedade e de apresentação e aprovação do projeto pela prefeitura. Isto ocorria porque o decreto não previa sanções aos loteadores.

“Com a ausência de punição e os loteamentos acontecendo, sem o depósito junto ao Registro de Imóveis, o Decreto-lei 58/37 tornou-se, com o passar do tempo, letra morta e aspectos bastante positivos, como o controle que poderia ter sido feito sobre problemas relativos à propriedade da área loteada ou quanto ao cumprimento das legislações municipais, não foram efetivados (Passos, 1983, p.75).

Na análise de Bonduki (1998), a promulgação do Decreto-lei nº 58/37 teve uma outra função estratégica ao assegurar os direitos dos compradores e ser omissa quanto aos aspectos urbanísticos e em relação a sanções ao loteador infrator: a de favorecer a proliferação de loteamentos nas periferias do país de forma clandestina.

“Dentre as ações públicas que beneficiaram o modelo periférico, merece destaque a legislação federal, que regulamentou o loteamento de terrenos (Decreto-Lei 58/ 1937). Estabelecido pelo mesmo governo centralizador (Getúlio Vargas) que regulamentou, para todo o país, o mercado de locação (Lei de Inquilinato) e a produção pública de habitação (com as carteiras imobiliárias dos IAPs), o Decreto-Lei 58/37 privilegia os aspectos jurídicos dos loteamentos, como o registro e cartório e as garantias aos que compravam os lotes em prestações, deixando de tratar o controle urbanístico (...) O mais provável é que o governo não tivesse interesse em tomar medidas para evitar a precariedade dos loteamentos porque isto significaria a elevação do custo do lote, da moradia auto-empresada e, portanto, da reprodução da força de trabalho. (...). A omissão no combate aos loteamentos clandestinos e precários viabilizava a criação, com reduzido investimento privado, de vastíssimo estoque de lotes populares, onde as casas poderiam ser edificadas sem nenhuma restrição legal” (Bonduki, 1998, p.288).

Para Grostein (1989) e Bonduki (1998, 2007) até a década de 1940, no caso de São Paulo, os loteamentos periféricos existentes atendiam mais a compradores interessados na aquisição de lotes para investimentos do que como solução de moradia à classe trabalhadora. A proliferação deste produto no mercado imobiliário já se apresentava como preocupação para gestão da cidade, mas a ocupação destas áreas periféricas era rarefeita e de baixa densidade. Uma das barreiras para a baixa ocupação dos lotes periféricos era a ausência de transporte coletivo que viabilizasse a ligação destas novas áreas loteadas aos locais de trabalho, e a outra, era a oferta de casas de aluguel e cortiços que acomodavam o trabalhador nas áreas centrais.

Já na década de 1940, há uma inversão em relação ao mercado de lotes. A aquisição do lote nas periferias não é mais voltada para o investimento imobiliário com ganhos futuros, mas para a solução imediata à moradia. Isto se deve às transformações ocorridas primeiro período do presidente Getúlio Vargas (1930-1945), onde foram lançadas as bases da ação estatal, econômica e legislativa do padrão periférico de crescimento urbano baseado no trinômio loteamento periférico – casa própria–autoconstrução. Segundo Bonduki (1998), a partir do período Vargas, a intervenção do Estado para o enfrentamento da questão habitacional se implanta de três maneiras: produção direta ou via financiamento de moradias, regulamentação de mercado de aluguéis e pela complementação urbana da periferia. Esta última ação estatal se verifica pela indução ao modelo de expansão periférica da cidade e a permissividade à sua clandestinidade.

Esta indução ao modelo do loteamento periférico de solução habitacional é reforçada pelo congelamento dos aluguéis. A lei do Inquilinato de 1942 desestimulou a produção privada voltada para moradia de aluguel induzindo a ocupação de loteamentos na periferia. (Bonduki, 1998). As garantias ao comprador destes lotes já era assegurada desde 1937, pelo decreto-lei nº 58/37. A ocupação dos loteamentos da periferia pela classe trabalhadora por intermédio da casa própria atendia ao objetivo estatal em solucionar a moradia a um baixo custo, e neste caso, à custa do próprio trabalhador. Para garantir a reprodução da força de trabalho, fundamental para o sucesso do desenvolvimento do país via industrialização, os gastos do trabalhador com a moradia deveriam ser restritos. Este processo de formação do espaço urbano nas áreas periféricas vinculado à reprodução da força

de trabalho foi tematizada nos trabalhos de Bonduki & Rolnik (1979), Maricato (1979) e Singer (1979).

Ainda no sentido de assegurar as transações de compra e venda e lotes, em 1939, duas legislações reforçam os direitos dos adquirentes de lotes. O Decreto-Lei nº 4.857/39 referente a registros públicos prevê a obrigatoriedade da inscrição do memorial para imóveis urbanos e rurais e também a necessidade de averbar os contratos de promessa de venda de terrenos loteados, disciplinando aspectos relativos a compra e venda e lotes. A outra regulação se encontra nos artigos 345 e 345 do Código de Processo Civil, que assegura o título de propriedade ao comprador que pagou integralmente seu lote nos casos e que o loteador se recusa a lavrar o título definitivo. Este ação é denominada adjudicação compulsória (Blanco, 2008, p.33).

Em 1949, a União promulga a Lei 649, que altera o Decreto-lei nº 58/37, complementando os aspectos civis relativos ao processo de loteamento, mas não tratando dos aspectos urbanísticos.

Todos os regramentos vigentes a partir do Decreto-lei nº 58/37 são voltados a garantir os mínimos direitos aos proprietários, normatizando os procedimentos administrativos e registrários para estimular o mercado de lotes. Nota-se sim, uma constante preocupação em se regulamentar o loteamento, mas somente enquanto negócio e propriedade. A ênfase da regulação volta-se ao comprador, e não ao cidadão. Neste sentido, os aspectos urbanísticos não são tratados, que segundo Bonduki (op.cit.) de forma proposital para o sucesso da reprodução da força de trabalho. Por outro lado, as garantias na compra do lote acabam, indiretamente, favorecendo o fortalecimento deste tipo de empreendimento imobiliário também para quem vende, ao criar incentivos e garantias para quem compra.

3 ANOS DE 1950: A FRAGILIDADE MUNICIPAL EM REGULAR LOTEAMENTOS

Na década de 1950, a necessidade de uma lei federal que disciplinasse as novas áreas urbanas é colocada em pauta, especialmente por conta da venda de lotes clandestinos.

Já existiam leis municipais de parcelamento do solo, mas a compra e a venda de lotes, mesmo dos clandestinos, não podiam ser impedidas pelo poder local, uma vez que esta transação comercial era regulamentada por legislação federal nos cartórios. Para o registro da transação comercial, não era exigido a comprovação de que o loteamento tinha sido aprovado pelas prefeituras para legalizar a venda imobiliária. Ou seja, a venda do terreno era legalizada em cartório, independente da aprovação urbanística do loteamento.

Desta forma, as prefeituras eram obrigadas a aceitar os loteamentos clandestinos e não podiam impedir a construção sobre estes terrenos desde que estivessem coerentes com os códigos de posturas. Diante da ineficiência de ação dos governos municipais e estaduais para combater a venda de loteamentos clandestinos, defende-se uma legislação federal que exija a aprovação dos planos de loteamentos nas transações de compra e venda de lotes.

“Assim, em última análise, a Municipalidade é colocada diante de um fato consumado, obrigada a aceitar loteamentos clandestinos, em desacordo com suas próprias exigências. (...). Nem os governos municipais nem os estaduais estão em

1 Decreto-lei nº 58 de 10/12/1937, regulamentado pelo Decreto nº 3.079/15/09/1938, modificado pela lei nº 649/11/03/1949.

condições de exercer uma ação eficiente, enquanto a legislação federal não cortar o mal pela raiz, estabelecendo nas operações de compra e venda de terrenos, em lotes, a necessidade da demonstração da aprovação do respectivo plano de loteamento” (Revista Notícias Municipais, ano V, set-out 1958, nº 30, p.3).

“Uma orgia de loteamentos” é a expressão utilizada por Hely Lopes Meirelles (1959) para denominar o resultado da aplicação do arcabouço jurídico¹ sobre loteamentos no Brasil em 1959. A crítica colocada pelo autor é que tal regulação não tratava das questões urbanísticas dos loteamentos e nem das questões técnicas necessárias para disciplinar novas áreas a serem loteadas, tratava apenas de alguns procedimentos formais a respeito de documentação e pagamento dos lotes, com caráter administrativo. Delegava para as instâncias municipais o controle urbanístico, porém este não se efetivava devido ausência de legislações municipais que tratassem do parcelamento do solo. Desta forma, a *orgia dos loteamentos* se instalava, provocada por uma valorização imobiliária fictícia, transformando áreas rurais em loteadas apenas pela aprovação, sem infraestrutura alguma, sem melhoramentos, promovendo a desordem do crescimento urbano.

“Há um generalizado equívoco sobre os objetivos do decreto-lei n.58 e sua regulamentação. Supõem as Municipalidades que tais diplomas são exaustivos em matéria de loteamentos, não deixando lugar para a legislação edilícia. O erro é palmar. Estas normas federais não têm qualquer escopo urbanístico, nem podem suprimir a competência administrativa dos Municípios, em matéria edilícia. O decreto-lei n. 58, visou, tão somente, a salvaguardar os compromissários-compradores dos riscos de um contrato juridicamente inoperante sobre terrenos existentes. Por isso mesmo fez exigências de ordem contratual e tornou obrigatória a prévia exibição de títulos de domínio e a inscrição dos contratos, precedida da mais ampla publicidade. (...) O decreto-lei n. 58 é norma administrativa, é norma civil reguladora de contrato de compra e venda a prestações, embora contendo prescrições de ordem pública asseguradoras dos direitos e obrigações dos contratantes. Como norma civil, não interfere na administração municipal, nem tolhe a competência estadual e municipal para legislar sobre condições urbanísticas e sanitárias dos loteamentos urbanos e rurais, sem a observância das quais não se torna possível a efetivação e a inscrição do plano, nem é legal a venda e o registro dos lotes.” (Meirelles, 1959).

A velocidade do crescimento das áreas de expansão via loteamentos é intensificada a partir dos anos 50, momento

2 Não foi possível recuperar este projeto de lei, apenas o artigo, na Revista Notícias Municipais, relata sobre o seu veto. A pesquisa realizada identifica que se trata da primeira proposta de um projeto de lei de loteamento federal.

de transição que transformará o Brasil de um país rural para urbano. Este processo ultrapassa as capitais do país e já é notável nas principais cidades do interior.

A necessidade de uma lei federal é claramente solicitada, mas a discussão que caracteriza a década de 1950 sobre loteamentos é a competência do município em legislar sobre o tema. Deste embate, a instância municipal não conseguiu se fortalecer. Somente em 1988, a competência municipal em legislar sobre o uso do solo urbano foi assegurada na Constituição Federal. Foi preciso a lei federal nº 6.766 sobre parcelamento do solo urbano ser aprovada em 1979 para respaldar as leis e o controle municipal.

4 DUAS PROPOSTAS DE UMA LEI FEDERAL DE LOTEAMENTO: 1955 E 1966

Em 1955, a Revista Notícias Municipais, editada pelo IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal divulga o veto do presidente da República Café Filho sobre o Projeto de Lei Federal de Loteamento².

O projeto de lei de 1955 visava garantir a destinação dos espaços públicos e vias de circulação aprovadas num projeto de loteamento. Como dito anteriormente, o Decreto nº 38/1937 determinou que estas áreas se tornassem alienáveis, mas a sua regulamentação pelo Decreto nº 3.079/38 assegurou a possibilidade de reversão desta condição.

Este projeto de lei de 1955 propunha a alteração do DL 58/37 reforçando que as vias de comunicação e os espaços livres dos loteamentos tornassem inalienáveis e bens de uso público, eliminando as interpretações dúbias que a legislação vigente causava.

No entanto, o então presidente Café Filho veta totalmente este projeto de lei. Um dos seus argumentos é de que bens de uso público, de acordo com o Código Civil brasileiro, eram ruas, praças, mares, rios, estradas. As áreas livres que têm como função o prosseguimento do loteamento e outros fins particulares não deveriam ser inalienáveis e nem deveriam ser categorizadas como de uso público.

Outro argumento do veto presidencial é que a partir do momento que as vias tornassem públicas, a obrigação da implantação e da manutenção da infraestrutura passaria para a responsabilidade municipal, o que oneraria os cofres públicos. O argumento final do veto é baseado no fato do projeto de lei regular matéria que deveria ser disciplinada pela instância municipal, como demonstrado a seguir:

“O projeto, em conjunto não se recomenda, porque regula matéria que deveria ser disciplinada pela legislação dos

³ Ver Lei nº 9.785, de 29 de Janeiro de 1999.

municípios, cujos códigos de posturas melhor atenderiam os variáveis problemas de urbanização de cada cidade ou municípios. A lei federal, neste assunto, não deve em regra, ser categórica, mas apenas autorizar, obedecidos os preceitos da legislação municipal, como fez o Código Civil ao reconhecer o direito do proprietário levantar no seu terreno as construções que lhe aprouver, respeitados, porém os regulamentos administrativos (art. 572 do Código Civil). A transformação em logradouros públicos de vias particulares, na zona urbana, sem atender aos preceitos da legislação específica dos municípios, importa em ônus para o erário municipal. Quando o projeto declara que o projeto é sem ônus para os municípios, deverá entender que é sem ônus de aquisição, sem indenização ou sem desapropriação. Haverá, entretanto, ônus para os municípios que passarão a ter obrigação de calçamento, meio-fio, canalização de águas e esgotos, por se tratar de logradouros públicos, quando tais obrigações, em vias particulares, são dos respectivos proprietários. São estas as razões que me levaram a negar sanção ao projeto em causa, as quais ora submeto à elevada apreciação dos senhores membros do Congresso Nacional” (Justificativa do veto presidencial Café Filho, In: Revista de Administração Municipal, ano II, 1955, nº. 12, p. 1).

Como demonstrado acima, a explicação presidencial ao veto direcionou a discussão para a problemática de tornar as vias de circulação como áreas públicas, desfocando a questão das outras áreas públicas destinadas para construção de edifícios públicos e das áreas de lazer, que não tinham a garantia da inalienação. Por outro lado, o argumento colocado quanto às vias públicas é frágil, pois a lei poderia assegurar que a infraestrutura poderia ser custeada pelo loteador mesmo com as vias se tornando de domínio público, o que só seria garantido legalmente em 1999³.

A doação de áreas públicas, mesmo quando prevista em legislações municipais não tinha respaldo da legislação federal. Como colocado, em 1938 a legislação fragilizou a obrigatoriedade desta doação, uma vez que o dispositivo que proibia a transferência da posse ou da propriedade destas áreas poderia ser revertido. A tentativa de vincular a destinação pública destas áreas sem possibilidade de reversão no ato de registro do loteamento do cartório impedia que áreas verdes, institucionais e vias se tornassem lotes. Quase vinte anos após do decreto nº. 58/37, o veto do projeto de lei de 1955 reforça o embate existente em torno da obrigatoriedade da destinação de áreas públicas, favorecendo o empreendedor em detrimento do interesse público.

Em 1964, os juristas Hely Lopes Meirelles e Eurico de Andrade Azevedo foram convidados pelo arquiteto Henrique Mindlimn,

4 A versão original do projeto de lei sobre parcelamento do solo elaborada por Hely Lopes Meirelles não foi encontrada.

5 Os depoimentos de Eurico Azevedo sobre os encaminhamentos deste projeto de lei de loteamentos, ver LEONELLI, 2010. A construção de lei federal de parcelamento do solo urbano 6.766: debates e propostas do início do século XX a 1979.

então presidente do Instituto de Arquitetos do Brasil, e pelo Ministro do Planejamento Roberto Campos para elaborar um projeto de lei federal sobre parcelamento do solo. (SENADO FEDERAL, 1977b).

Como solicitado pelo governo federal, Hely Lopes Meirelles e Eurico de Andrade Azevedo elaboraram uma lei federal sobre loteamentos. A proposta original⁴ elaborada e finalizada por Meirelles em 1966, sofreu várias distorções e apenas foram aprovados alguns artigos no DL n°. 271 de 28/02/1967.⁵

O Decreto-Lei n° 271/67 define loteamento, desmembramento e zona urbana, sendo que as duas primeiras definições são as que foram posteriormente incorporadas na Lei Federal n° 6.766/79. Um aspecto a ser destacado neste decreto é a permissão assegurada à prefeitura em recusar a aprovação de loteamento para evitar excessiva oferta de lotes e investimentos subutilizados em infraestrutura e serviços.

Esta possibilidade de impedir o loteamento reforça o princípio de que a permissão de se lotear é uma atribuição municipal e não um direito inerente à propriedade, mas que poderá ou não ser adquirido se este for de interesse público. A partir do artigo 7° (BRASIL, op. cit.), o decreto institui a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares para fins de urbanização, cultivo da terra ou interesse social.

5 O PROJETO DE LEI DE 1969 E A APROVAÇÃO DA LEI LEHMAN APÓS UMA DÉCADA

No período entre 1969 e 1977, a necessidade de uma lei federal de parcelamento do solo impulsionou novas iniciativas de debates, propostas e discussões, culminando na apresentação de Projeto de Lei n°. 18, de autoria do Senador Otto Cyrilo Lehman, à Câmara Federal. Destaca-se a realização do Seminário sobre Uso do Solo e Loteamento Urbano, realizado em Salvador em 1969. Neste seminário, um anteprojeto de lei federal sobre loteamentos foi proposto, debatido e encaminhado para apreciação ao Executivo Federal que serviu de base para o projeto de lei em 1977 que resultou na aprovação da Lei n° 6.766, em 1979.

O combate à clandestinidade de loteamentos e a necessidade da penalização do loteador clandestino já estava colocada na pauta do controle de loteamentos desde década de 1930, no entanto este é o primeiro registro de um anteprojeto de lei federal que define claramente como crime contra economia popular a ação do loteador clandestino, prevendo fortes penalidades, inclusive a reclusão do mesmo.

No Seminário sobre Uso do Solo e Loteamento de 1969, algumas questões pautaram a necessidade de uma lei federal de loteamentos no país: a garantia das áreas públicas visando a

implantação de equipamentos, o controle da expansão urbana para equilibrar os gastos do poder público em suprir as periferias quanto aos serviços públicos e infraestrutura, o respaldo municipal no processo de aprovação de loteamentos e o combate e a criminalização do loteamento clandestino.

Entre vários aspectos discutidos neste evento, cabe destaque que o projeto de lei federal proposto no seminário foi definir claramente as áreas passíveis de serem loteadas, a fim de impossibilitar o crescimento urbano em áreas afastadas, distantes do núcleo das cidades, o que encareceriam os custos de provisão da urbanização (Leonelli, 2008).

Com este objetivo foi determinado que os loteamentos somente pudessem ocorrer em áreas urbanas ou de expansão urbana. A lei proposta também define em que casos seriam considerados áreas urbanas e de expansão urbana, de acordo com o texto a seguir:

“Art. 3º. Para efeitos desta lei, considera-se área urbana:

I – a sede de município e áreas circunvizinhas de edificação contínua;

II – as áreas de edificação contínua de vilas e povoados;

III – as áreas focos de urbanização, tais como aquelas que estejam implantados estabelecimentos industriais, comerciais, educacionais, culturais, recreativos, administrativos, de saúde, de culto religioso, de fontes hidrominerais e terminais de transporte.

Art. 4º. Para efeitos desta lei, considera-se de expansão urbana:

I – área contígua à urbana, em qualquer ponto, no raio de um quilômetro;

II – às áreas de beira-mar ao longo da costa numa extensão de dois quilômetros contados do bater do mar em marés vivas.

Art. 5º Ficam vedados loteamentos urbanos fora das áreas definidas nos artigos 3º e 4º ” (CEPAM, 1969a, p.115).

Na versão aprovada do seminário, a definição da área de expansão urbana foi suprimida, delegando ao município sua definição, assegurada por lei municipal. Desta forma, a garantia da contigüidade da área de expansão junto à área urbana e o controle da abertura de frentes de expansão nas cidades foi flexibilizada. Isto possibilitou a prática de definição de perímetros descontínuos e de grande extensão, determinado pelos municípios. Com ausência dos critérios que fixam o conceito de expansão urbana, basta a lei municipal declarar qualquer área como expansão urbana e ela se torna passível de se lotear.

Quanto às tipologias definidas tanto na versão proposta, como na aprovada, permanece a figura do loteamento e desmembramento, já presentes no Decreto-Lei nº 271/1967.

Após o seminário de Salvador, o anteprojeto de lei federal sobre parcelamento aprovado no evento foi encaminhado ao executivo federal, onde foi arquivado. Em março de 1977, tomando por base este anteprojeto e após adaptações, o então senador Otto Lehman encaminha para a Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei nº 18/77 que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano. Em dezembro de 1979, é aprovada a lei federal de parcelamento do solo urbano vigente até hoje no Brasil.

6 BIBLIOGRAFIA

- BARBOSA, S. “O Loteamento em São Paulo”. In: *Revista do Arquivo Municipal*. São Paulo, vol. LXXXII, ano VII, mar-abr 1942, p. 143-153.
- BLANCO, G. “Breve histórico e comentários sobre a Lei do Parcelamento do Solo Urbano (Lei Federal nº 6766/79)”. In: SAULE JR, N.; BRUNO, F.; BLANCO, G.; BERÉ, C. M.; ROMEIRO, P.; BISCHOF, R.; ROLNIK, R.; DENALDI, R.; TIERNO, R. *A perspectiva do direito à cidade e da reforma urbana na revisão da lei de parcelamento do solo*. São Paulo: Instituto Pólis, 2008, p.32-41.
- BARREIROS, M. A. F.; ABIKO, A. K. *Reflexões sobre o Parcelamento do Solo Urbano*. Boletim Técnico, São Paulo, BT/PCC/201, 27 p., 1988.
- BONDUKI, N. *Origens da habitação social no Brasil*. São Paulo: Estação Liberdade, 1988.
- BONDUKI, N. “O papel do legislativo na formulação da política urbana: conflitos e interesses na tramitação da lei de responsabilidade Territorial na Câmara dos Deputados”. In: FELDMAN, S.; FERNANDES, A. (org). *O urbano e o regional no Brasil contemporâneo: mutações, tensões, desafios*. Salvador: EDUFBA, 2007, p. 331-362.
- BONDUKI, N. & ROLNIK, R. Periferia da Grande São Paulo. Reprodução do espaço como expediente de reprodução da força de trabalho. In: MARICATO, E. (org). *A produção capitalista da casa (e da cidade)*. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1979, p.117-154.
- BRASIL. Ministério do Interior. *Documento Básico do Seminário Sobre Uso do Solo e Loteamento Urbano*. Salvador, 1969.
- FELDMAN, S. “Avanços e limites na historiografia da legislação urbanística no Brasil”. In: *Revista Estudos Urbanos e Regionais*, São Paulo, n.4, p. 33-47, mai. 2001.
- _____. *Instituições de Urbanismo no Brasil na década de 1930: olhar técnico e dimensão urbano-industrial*. 2007. 109 f. Tese de Livre Docência – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo. São Carlos, 2007.
- _____. “Constituição de 1988 e política urbana no Brasil: recuperando um percurso de construção de idéias e práticas”. In: GOULART, J.(org). *As múltiplas faces da constituição cidadã*. São Paulo, Cultura Acadêmica, 2009, p. 63-76
- GROSTEIN, M. D. *O papel da “irregularidade” na estruturação do espaço urbano no município de São Paulo. 1900 – 1987*. Tese (Doutoramento em Estruturas Regionais e Urbanas) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1987.
- LEONELLI, G. C. V. “Salvador, 1969. Seminário sobre Uso do Solo e Loteamento Urbano. Bases para a regulação do parcelamento do solo no Brasil”. In: *Seminário de História da Cidade e do Urbanismo*, 10, 2008. Recife. Anais do X Seminário de História da Cidade e do Urbanismo: UFPE, 2008.
- _____. *A construção da lei federal de parcelamento do solo urbano 6.766: debates e propostas do início do sec. XX a 1979*. Tese (Doutoramento em Arquitetura e Urbanismo) – Instituto de Arquitetura e Urbanismo – USP São Carlos, 2010.

MARICATO, E. “Autoconstrução, a arquitetura possível”. In: MARICATO, E. (org). *A produção capitalista da casa (e da cidade)*. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1979, p.71-93.

MEIRELLES, H. L. “Limitações Urbanísticas ao uso da Propriedade”. In: *Revista dos Tribunais*. São Paulo, ano 48, v. 281, p. 7-35, 1959.

PASSOS, L. P. R. *O Estado e o Urbano: o problema do loteamento clandestino. São Paulo, do final do século passado a 1982*. Dissertação (Mestrado em Estruturas Urbanas e Regionais) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1983.

REVISTA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. *Legislação Urbanística Federal*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal, Bimestral, n. 30, 1958, p. 3-5.

SANTOS, M. *A urbanização brasileira*. São Paulo, HUCITEC, 1994.

SINGER, P. “O uso do solo urbano na economia capitalista”. In: MARICATO, E. (org). *A produção capitalista da casa (e da cidade)*. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1979, p. 21-36.

SUZANO: O PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO E APROVAÇÃO DE LOTEAMENTOS

Rita Cassia Canutti

Diante da realização de estudos que buscam analisar as questões envolvidas no processo de valorização imobiliária que ocorre em terras inseridas na zona rural, mas que apresentam condições socioeconômicas e políticas favoráveis à sua conversão como zona urbana ou de expansão urbana, especialmente, quando destinadas à implantação de loteamentos urbanos, este texto, discorrerá sobre o caso do Município de Suzano, localizado na Região Metropolitana de São Paulo – RMSP, por apresentar situações peculiares a esta questão.

1 INTRODUÇÃO

Neste texto procura-se discorrer sobre o processo de implantação e aprovação de loteamentos no município de Suzano e sua influência no processo de valorização ou não da terra, a partir de experiências vivenciadas no período de 2005 a 2008, como técnica responsável pela Diretoria de Planejamento Urbano e Territorial, da administração municipal. Para isso, é importante entender o processo de ocupação urbana e o papel da legislação urbanística e ambiental neste processo.

Suzano, um dos 39 municípios da região metropolitana de São Paulo, situa-se na sub-região leste e localiza-se a 42 km da capital paulista. É um dos municípios parceiros e objeto de estudo de caso da pesquisa que orienta esta publicação. Suzano tem como divisas os municípios de Itaquaquecetuba, Santo André, Rio Grande da Serra, Mogi das Cruzes, Poá, Ferraz de Vasconcelos e Ribeirão Pires.

A área territorial de Suzano compreende 205,87km², sendo que desta área, 72% se insere na Área de Proteção e Recuperação aos Mananciais da Região Metropolitana de São Paulo (APRM - RMSP), conforme dispõe a lei estadual nº 898/75, 7% se insere na Área de Proteção Ambiental (APA) da Várzea do Rio Tietê, conforme dispõe a lei estadual Lei Estadual nº 5.598/87, regulamentada pelo Decreto Estadual nº 42.837/98. E, 48% da área total do município integram a zona rural, conforme dispõe a lei municipal nº Lei Municipal nº 2.255/1988. Da zona rural, aproximadamente, 45% estão inseridos na APRM.

A área passível de adensamento urbano representa 21% da área total do município, composta pelos distritos de Boa Vista e Centro, que apresentam estágios distintos de consolidação, de modo que as áreas ambientalmente protegidas, assim como as

áreas com produção agrícola, que correspondem a quase totalidade do Distrito de Palmeiras, têm sido objeto de pressões por ocupações urbanas regulares ou não.

Apesar das restrições ambientais incidentes a prática de parcelamento do solo no município, em especial, na modalidade desmembramento, é bastante recorrente. Porém esta prática não se restringe as áreas ambientalmente protegidas, ela ocorre em todos os distritos do município, não estando necessariamente vinculada à legalidade dos loteamentos.

Considerando que a característica de ocupação no município é esparsa e o aumento crescente de população, se faz necessária à revisão dos procedimentos de aprovação de parcelamento do solo, buscando equacionar o acesso a infraestrutura urbana pela população.

Grande parte dos loteamentos que foram aprovados pela municipalidade passou por um longo período de tempo até sua completa implantação, de modo que a infraestrutura urbana foi sendo instalada durante e após o processo de consolidação dos loteamentos. Sendo possível identificar muitos loteamentos que não foram completamente implantados e outros que foram implantados, mas não têm acesso a todos os serviços urbanos.

No caso de Suzano, pode-se observar que o tempo decorrido entre a aprovação de loteamentos, a ocupação dos mesmos e as normativas urbanísticas e ambientais incidentes à época foram determinantes no processo de implantação de infraestrutura e, conseqüentemente, na mais valia dos terrenos.

2 FORMAS DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO

Para discorrer sobre o processo de aprovação de loteamentos em Suzano considero pertinente fazer uma breve introdução sobre as primeiras ocupações, tendo em vista que as mesmas foram determinantes para a ocupação esparsa pela qual se caracteriza o padrão existente no município.

A conformação da ocupação no território de Suzano esteve associada às vias de circulação de mercadorias, sendo inicialmente ocupada à região do Baruel, atual distrito de Palmeiras, depois a atual região do Centro. Ambas foram motivadas pela implantação da ferrovia, no entanto, em momentos distintos.

Com a implantação da estação de trem Suzano, na região que passou a ser denominada como Centro, com a realização de benfeitorias nas principais vias de acesso a São Paulo e a Mogi das Cruzes, o Centro recebeu, ao longo dos anos, mais investimentos em urbanização, comparativamente a região de Palmeiras, que mantém características rurais.

O processo de industrialização vivenciado na RMSP nos anos de 1970 e a ocorrência de implantação de grandes indústrias em Suzano trouxeram um incremento populacional para o município, que resultou em expansão da sua ocupação urbana, tanto a partir dos núcleos do Baruel e do Centro, como a abertura de novas ocupações em outras regiões da cidade e ao longo dos principais eixos viários.



Fotos do centro de Suzano, em 1952.



Fotos do centro de Suzano, 2006.
Fonte: Prefeitura do Município de Suzano.



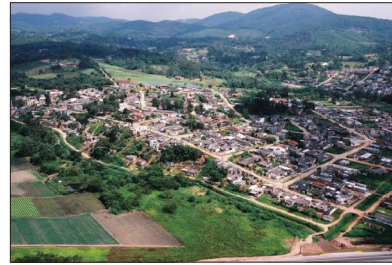
Diante das restrições ambientais que passaram a vigorar, a partir de 1975, no distrito Palmeiras, onde se localiza o Baruel, e com a implantação de grandes indústrias nas proximidades da ferrovia e das principais vias de acesso, a atividade agrícola exercida no município, que atingiu a condição de reconhecimento do município como Cidade das Flores, nos anos de 1960, começou a perder força econômica e territorialmente.

A mudança do perfil econômico do município neste período, a distância de, aproximadamente, 10 km do distrito Palmeiras do Centro e a ausência de infraestrutura básica, influenciou o processo de desvalorização imobiliária da área urbana em APRM.

Parte do padrão de ocupação popular que começou a se estabelecer, na porção sul do município, em especial, a partir da segunda metade dos anos de 1970, se deu às margens da legalidade. Situação que se agravou nos anos de 1990, decorrente do fluxo migratório de população de baixa renda em busca de moradia.



Vista do Baruel, 2007.



Vista do loteamento Parque Buenos Aires, em APRM e zona urbana, limítrofe com áreas de produção agrícola, 2007.



Vista dos distintos padrões de ocupação, em APRM e zona urbana, 2007.



Fonte: Prefeitura do Município de Suzano.

No distrito Boa Vista, porção Norte do município, houve também a ocorrência de ocupação popular, que avançou sobre as áreas com produção agrícola. Esta região, de topografia acidentada e seccionada do Centro pela ferrovia, rodovia e várzea do rio Tietê, sofreu um intenso processo de desvalorização imobiliária, principalmente, das áreas situadas na várzea que sofrem, desde sua implantação, com inundações.

Segundo dados da Fundação Seade o grau de urbanização identificado no município de Suzano corresponde a 96,48% da população urbana em relação à população total, em 2010. Isto demonstra que os núcleos urbanos apresentam grande concentração de pessoas.

O intenso processo de ocupação que vem ocorrendo no município de Suzano, em especial no Distrito Boa Vista, faz com que este distrito seja o mais populoso do município.

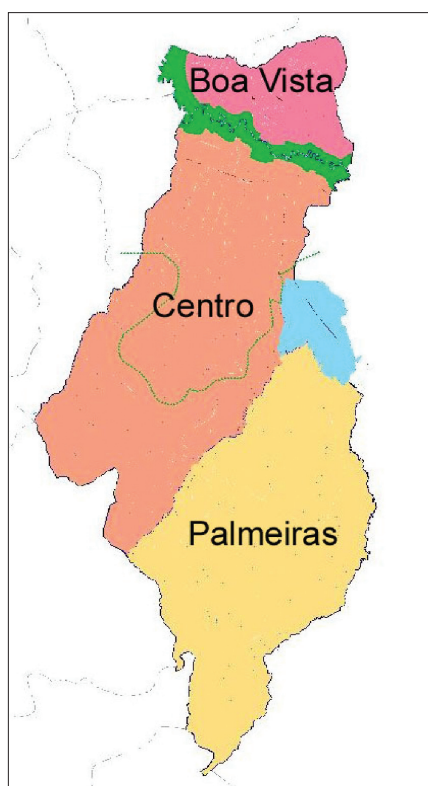
TABELA 1 | DENSIDADE BRUTA POR DISTRITO (HAB/HA)

Centro	13,81 (hab/ha)
Boa Vista	30,41 (hab/ha)
Palmeiras	2,72 (hab/ha)

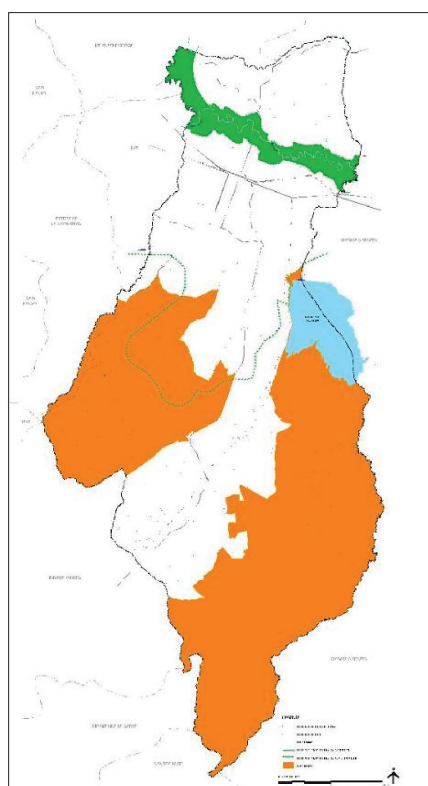
Fonte: IBGE, 2005. Elaboração: Fupam, 2006.

Por outro lado, é importante destacar que as ocupações urbanas não se restringem a zona urbana, mas atingem também a zona rural, que corresponde a 48% do território. Embora a zona rural tenha uso predominantemente de produção agrícola, há ocorrência de outros usos, como residências urbanas, loteamentos urbanos (sem aprovação); indústrias e um parque temático.

MAPA 1 | DISTRITOS EM SUZANO



MAPA 2 | ZONA RURAL E APA DO TIETÊ



Fonte: Prefeitura do Município de Suzano, 2006.

Atualmente, o município enfrenta inúmeros desafios para reverter os resultados negativos de uma urbanização acelerada, dispersa e com inúmeros bairros com um padrão precário de acesso a infraestrutura, em especial, de saneamento básico.

3 PROCEDIMENTOS PARA APROVAÇÃO DE LOTEAMENTOS

Os primeiros loteamentos implantados no município, segundo documentos arquivados na Secretaria Municipal de Política Urbana, datam de 1949, mesmo ano em que tomou posse o primeiro Prefeito. Sendo adotados os procedimentos de aprovação de loteamentos àqueles previstos no Decreto-lei nº 58/37, que dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos urbanos para pagamento em prestações.

As operações de parcelamento do solo, na modalidade de loteamento e desmembramento, foram sendo realizadas a medida dos interesses dos proprietários de terras, de modo que foram iniciadas aberturas de vias, delimitação de quadras e lotes em pontos diversos no município.

No período entre a aprovação do primeiro loteamento, em 1949, e a promulgação da lei municipal do Plano de Desenvolvimento Local e Integrado – PDLI, lei nº 1.255, de 14/12/1971, o que era regulado, no âmbito territorial, era o Imposto Territorial Urbano.

Embora o município apresentasse baixa densidade demográfica nos anos de 1950, o quadro de crescimento populacional em Suzano, demonstra um aumento contínuo e expressivo de população a cada década, sendo pertinente, já naquele momento a definição de estratégias para orientar seu crescimento e desenvolvimento¹.

TABELA 2 | EVOLUÇÃO DO CRESCIMENTO DEMOGRÁFICO

ANO	POPULAÇÃO
1950	11.157
1960	26.332
1970	55.460
1980	101.056
1990	158.139
2000	228.690
2010	262.568

Fonte: IBGE, 2010.

Com o tempo decorrido entre a iniciativa e a aprovação do Plano Urbanístico Municipal, inúmeros loteamentos começam a ser implantados, situação que deu início a caracterização da dispersão, descontinuidade na conformação da ocupação urbana. Situação que permanece, devido ao processo de consolidação das ocupações e dos entraves físicos, fundiários e legais para criar vias de ligação entre muitos dos loteamentos implantados.

A questão da ocupação esparsa foi indicada no PDLI, que entre outros objetivos, apresentou a necessidade de incentivo ao adensamento no perímetro urbano e a criação de condições para a integração das diversas regiões da Cidade. Contudo, o que efetivamente foi regulado no PDLI, foram o processo de implantação de loteamentos e a delimitação de um novo perímetro urbano.

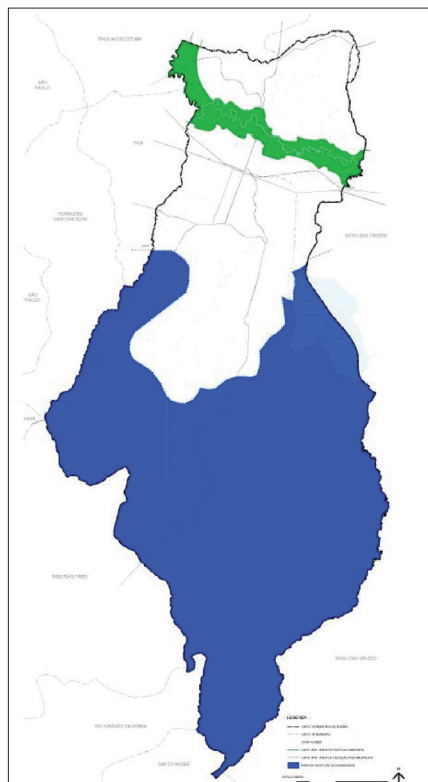
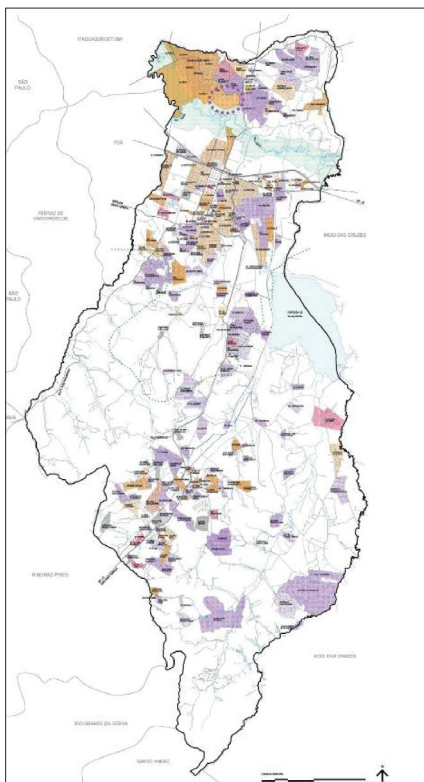
Para a implantação de loteamentos urbanos o PDLI exigia, no mínimo, a execução de guias e sarjetas, extensão da rede de água e de energia para o consumo domiciliar e esgoto. A Prefeitura poderia requerer normas ou especificações adicionais para a execução dos serviços e obras, conforme o caso². Para os loteamentos implantados na zona rural, o PDLI remetia a aplicação da Lei Federal de reforma agrária. As questões ambientais não foram dispostas no PDLI.

Em documentos arquivados na Prefeitura³ constam que 251 loteamentos foram objeto de análise para aprovação pelo município, entre 1949 e 1990. Número expressivo e que acompanha o crescimento da população. No entanto, é possível observar que no mesmo período em que passa a vigorar a lei estadual que define as APRM – RMSF, muitas glebas, que passaram a integrá-las, foram objeto de aprovação.

1 É importante informar que, em 1956, houve a iniciativa de elaborar um Plano Urbanístico, conforme Lei Municipal nº 325, de 18/10/1956, que dispunha sobre a autorização da Prefeitura em contratar um Engenheiro, para traçar o Plano Urbanístico da Cidade.

2 Lei Municipal nº 1.255, de 14/12/1971, Capítulo IV – Do Loteamento; Seção V – Das Obras e Serviços Exigidos.

3 Os documentos referem-se aos arquivos de processos de requisição de diretrizes e aprovação de loteamentos no município junto a Prefeitura, que estão arquivados na Secretaria Municipal de Política Urbana.

MAPA 3 | DISTRITOS EM SUZANO**MAPA 4** | ZONA RURAL E APA DO

Fonte: Prefeitura do Município de Suzano, 2006.

Já, naquele momento, fica claro que as exigências da legislação não correspondiam às práticas de intervenções na cidade, pois diversos loteamentos foram implantados no período de vigência desta lei e não atenderam as suas disposições, bem como não atendiam as exigências da lei estadual da APRM.

Durante décadas foram realizadas modificações parciais, revisões, revogações do PDLI, sendo extensa a lista de leis de uso, ocupação e parcelamento do solo.

Foram criadas sucessivas leis de ampliações e/ou modificações do perímetro urbano, com a finalidade de envolver as inúmeras ocupações urbanas que foram surgindo na cidade ao longo dos anos, sendo a última modificação realizada, por meio de lei, em 1988.

Muitos dos loteamentos aprovados sob a égide do Decreto-lei nº 58/37, não foram completamente implantados e nem registrados, sendo recorrentes os casos de requisição de reconhecimento da aprovação anterior, para que os atuais proprietários pudessem se beneficiar do disposto na norma aplicável à época. Entre os benefícios está o de não completar a implantação de infraestrutura, haja vista que em muitos casos a administração pública fez o investimento inicial; a possibilidade de dispensa de reserva de áreas públicas, para fins institucionais ou de lazer; a manutenção dos índices urbanísticos relacionados, principalmente, ao tamanho do lote, quando este foi aprovado com área inferior ao exigido na legislação atual e a possibilidade de dispensa de anuência junto aos órgãos estaduais.

4 Atualmente, o município pode adotar os procedimentos previstos na lei federal 11.977/09, no entanto, o presente texto discorre sobre a experiência como responsável pelo departamento de aprovação, entre os anos de 2005 e 2008.

Há loteamentos que foram aprovados e registrados, total ou parcialmente, contudo, devido a precariedade de descrição das áreas das glebas no título, há, ainda, divergências entre a planta do loteamento aprovado e a área descrita no título, que trazem entraves para reconhecimento ou revalidação da aprovação pela municipalidade . Assim como, há títulos de lotes, oriundos dos loteamentos, mas que não foram implantados, que não têm acesso ao viário e/ou foram implantados de forma distinta da planta aprovada.

Com a promulgação da lei federal nº 6.766/79, que trata do parcelamento do solo urbano, os loteamentos aprovados reservaram áreas públicas, para fins institucionais, de lazer ou verde, mas, parte delas nunca teve tal destinação, sendo parceladas pelo próprio loteador ou ocupadas por população de baixa renda.

Ao tratar dos loteamentos que foram implantados em desconformidade com a planta aprovada, há que se destacar uma prática em Suzano, o desdobro de lotes.

Há casos em que o loteador aprovou a planta com as dimensões de lotes em conformidade com a lei, mas na prática, firma contratos de compra e venda de “meio lote”, assim como há casos em que o adquirente, num momento posterior a compra do lote, efetua o desdobro, ora por motivos familiares ora por motivos financeiros.

Em loteamentos aprovados e registrados, onde o desdobro do lote é permitido pela lei municipal, o mesmo é considerado, por alguns corretores da região, um diferencial e que pode agregar valor ao imóvel, com acesso ou não a infraestrutura urbana. Considerando, inclusive, a predominância do padrão de ocupação em lotes.

Para tanto, além da ocupação esparsa, com estágios distintos de consolidação e acesso a infraestrutura urbana, há a questão da ocupação irregular, principalmente, nas áreas ambientalmente protegidas.

TABELA 3

	Nº DE LOTEAMENTOS		
	REGULAR	IRREGULAR	TOTAL
APRM	54	43	97
FORA DA APRM	131	23	154

Fonte: Prefeitura do Município de Suzano, 2006.

Se por um lado, há fatores que influenciam a desvalorização dos imóveis em APRM, por outro, há fatores que estimulam a ocupação por população de baixa renda, que tem dificuldade de acessar imóveis nas áreas regulares e dotadas de infraestrutura.

Atualmente, no âmbito da legislação urbanística municipal, está em vigor a lei nº 145/04, que dispõe sobre o Plano Diretor do Município e a lei nº 025/96, que trata do uso, ocupação e parcelamento do solo - LUOPS. Destas, a que efetivamente se aplica no município é a LUOPS e que vem reiteradamente demonstrando entraves para a regulação do uso, ocupação e parcelamento do solo para as novas formas de apropriação do espaço urbano, mesmo tendo sido objeto de inúmeras revisões e modificações parciais.

São elementos característicos no município a ocupação dispersa, a tipologia predominante de lotes unifamiliares e multifamiliares, as zonas industriais, as áreas ambientalmente protegidas e as áreas com produção agrícola, situadas ou não na zona rural.

Contudo, novas formas de uso, ocupação e parcelamento do solo têm surgido no município e que não se restringem a sua cultura e identidade, mas também ao contexto regional em que o município está inserido. Há uma demanda crescente por implantação de conjuntos, condomínios residenciais e comerciais, implantação de novas plantas industriais, entre outras.

Quando são solicitadas as diretrizes, em sua maioria, se referem às possibilidades de uso e ocupação e o que ocorre é a emissão de um documento que reproduz as exigências constantes da legislação urbanística, algo que ocorre desde a aprovação do PDLI, em 1971, sendo que as modificações realizadas ao longo de quase 40 anos se referem basicamente aos índices urbanísticos, que não necessariamente correspondem à realidade do município.

Isto é, a LUOPS, de 1996, mantém a lógica e concepção das leis elaboradas na década de 1970 e mesmo com as alterações, são muitas as situações de uso, ocupação e parcelamento do solo urbano que esta lei não enquadra, seja impedindo ou sendo omissa.

Com os investimentos públicos que vêm sendo realizados, nos últimos 5 anos, em diversas regiões da cidade, associadas às intenções e convênios firmados com os Governos Federal e Estadual, têm estimulado a atuação do mercado imobiliário na cidade.

Mesmo assim, foram poucas as requisições de aprovação de loteamentos no município, algumas variáveis podem ser consideradas como a escassez de grandes terrenos em áreas bem localizadas e a morosidade dos procedimentos legais que envolvem a aprovação.

As requisições mais frequentes estavam relacionadas à aprovação de condomínios fechados, com padrões e em locais distintos, de modo que alguns locais apresentavam restrições ao tipo de uso e índices urbanísticos.

Entre 2005 e 2008, foram realizadas algumas consultas sobre os procedimentos e parâmetros urbanísticos para aprovação de loteamentos, principalmente, nas APRM. Os interessados demonstravam compreender as restrições de adensamento e a importância de manutenção das condições da região como produtora de água, porém, num caso específico, lotes começaram a ser vendidos, mesmo sem a aprovação do loteamento pela municipalidade. Segundo um dos adquirentes, que tinha ciência da irregularidade, a motivação da compra estava associada ao custo-benefício em adquirir um grande terreno por um valor abaixo do praticado no mercado. E quando questionado sobre o acesso a infraestrutura, o mesmo tinha a

expectativa de obter lucro com a regularização do empreendimento, que, segundo o próprio, caberia a municipalidade.

O aumento da presença de médias e grandes incorporadoras nestes processos e os entraves legais para aprovação de empreendimentos e para exigência de medidas mitigadoras pela municipalidade resulta em questionamentos acerca das exigências da lei e das competências do administrador público.

Isso torna o processo de aprovação delicado, na medida em que começam ocorrer pressões para que a lei seja modificada, passando a permitir a implantação deste ou daquele empreendimento. Pressões recentes estavam, inclusive, relacionadas à modificação do perímetro urbano, para que pudessem ser aprovados empreendimentos de médio e alto padrão em áreas com acesso restrito e na zona rural, mantendo a lógica expansionista em nome do progresso e desenvolvimento.

A permanência da aplicação de uma lei obsoleta a realidade do município, num período em que dispomos, no âmbito da política urbana nacional, de marcos legais importantes para o enfrentamento das disputas de acesso a terra urbanizada, ao cumprimento da função social da cidade e da propriedade e a regularização fundiária, contrariam os anseios por desenvolvimento.

4 MARCO REGULATÓRIO RECENTE

Em 2006, foi iniciado o processo de revisão do Plano Diretor do município, que teve como premissa adequar a legislação urbanística municipal ao Estatuto da Cidade, não apenas no aspecto formal de citar instrumentos urbanísticos que poderiam ser regulamentados posteriormente, mas sim de incorporar na lei do Plano Diretor municipal os instrumentos urbanísticos necessários ao ordenamento territorial.

Foi realizado um longo processo de discussão junto à população e entidades de classe das diversas regiões do município, sendo debatidas questões técnicas e demandas sociais, relacionadas aos problemas reais de acesso a terra no município. O resultado do processo foi a elaboração de um projeto de lei, que tem como objetivo principal a reversão do quadro de ocupação desordenada e que estimula a expansão da mancha urbana sobre a zona rural e áreas ambientalmente protegidas.

O projeto de lei foi encaminhado à Câmara Municipal de Suzano, em 2007, houve audiências públicas promovidas pela Câmara, no entanto, até o momento o projeto não foi objeto de votação.

Segundo disposto no Projeto de Lei do Plano Diretor deveria ser elaborado o Projeto de Lei com a revisão da LUOPS, que vigora desde 1996.

O tema parcelamento do solo foi bastante debatido no processo de revisão do Plano Diretor, tendo em vista a definição das áreas passíveis de adensamento populacional. Buscou-se desenvolver um diálogo com os técnicos envolvidos no processo de aprovação de loteamentos, tanto da administração municipal como das entidades de classe, contudo inúmeras dificuldades foram apontadas.

Considerando a existência de loteamentos aprovados e não completamente implantados; a comercialização dos lotes caucionados; a ausência de atendimento dos prazos e serviços apresentados no cronograma de obras de implantação do loteamento, demonstra a necessidade de rever os procedimentos que definem

tais ações. Sobretudo, dos procedimentos vinculados a fusão e desdobro de lotes, que muitas vezes dobram o número de lotes previsto no projeto original, sobrecarregando a infraestrutura instalada ou demandando mais investimentos públicos em dotar estes locais dos serviços básicos.

Diante deste panorama, o índice de irregularidade fundiária no município toma grandes proporções, que não atingem apenas a população de baixa renda, mas que influenciam negativamente no preço da terra de determinadas regiões.

E, embora as questões que envolvem o acesso a terra e sua valorização não estejam restritas a definição de solução no campo legislação urbanística, sendo determinante nestes processos a lógica do mercado, é importante que o município estabeleça instrumentos que possam regular o ordenamento territorial.

O caminho a ser percorrido para equacionar as distorções territoriais é longo e árduo, demandando uma concentração de esforços que congreguem em medidas que sejam capazes de respaldar a municipalidade e os interesses coletivos.

O CONTEXTO URBANO DO MUNICÍPIO DE CATANDUVA¹

Maria Cristina Pinheiro

1 O CONTEXTO URBANO DO MUNICÍPIO DE CATANDUVA

¹ Colaboraram na construção deste texto: Marcelo Eduardo Viu, Chefe de Seção de Planejamento Técnico da Prefeitura Municipal de Catanduva; Solange Regina Variani Fonseca, Diretora do Setor de Cadastro da Prefeitura Municipal de Catanduva; Daiana de Oliveira Hernandes, estagiária e estudante do Centro Universitário de Rio Preto; Alexandre Bordine Constância, da Imobiliária Portal; Paulo Cesar Malvezi e Pedro Donizeti Bortolote, da Imperial Planejamento Urbano.

Conforme resultados preliminares do levantamento censitário realizado pelo IBGE em 2010, Catanduva possui 112.143 habitantes, ocupando um território de 292 km². Localizada no interior paulista, as margens da Rodovia Washington Luiz – uma das rodovias estaduais mais bem estruturadas do país, a cidade se destaca por elevados índices sociais e econômicos.

Catanduva se fortaleceu com a chegada da estrada de ferro Araraquara em 1910, a qual permaneceu durante três anos como fim de linha para o conhecido “sertão paulista”. Nesta época a cidade era um distrito de paz de São José do Rio Preto denominado de Vila Adolfo, tendo como principal base econômica o cultivo do café. Apenas em 1917, Catanduva é elevada a município.

Atualmente o PIB per capita municipal pode ser considerado bastante elevado em relação a outras cidades brasileiras, aproximadamente de R\$ 17.320 (IBGE, 2007). Apesar de Catanduva ser um centro microrregional e, conseqüentemente possuir uma forte vocação voltada para o comércio e serviços, que sem dúvida constitui o seu maior valor adicionado bruto; o setor industrial possui um papel primordial como propulsor econômico, sobretudo aquele voltado à agroindústria. O setor primário como componente do PIB, apesar de significativo, representa uma menor importância na sua composição, destacando-se entretanto a lavoura da cana-de-açúcar, seringueira e laranja.

Pode-se destacar bons resultados em indicadores como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH-M) que é igual a 0,833 (PNUD, 2000) e também, de pertencer aos municípios enquadrados como grupo 1 no Índice Paulista de Responsabilidade Social (SEADE, 2006). O que quer dizer: “Municípios com nível elevado de riqueza e bons níveis nos indicadores sociais”.

Entretanto percebe-se uma nítida desigualdade social ao se analisar o Índice de Gini, de 0,45; igual a grandes cidades como São Paulo, mas ainda inferior a centros regionais próximos, como Andradina e São José do Rio Preto (0,47).

Isto explica o porquê em 2001, de acordo com o IBGE, 38,73% da população constituída por pessoas com dez anos ou mais, recebia até três salários mínimos e que em 2009, dos 43.200 imóveis cadastrados na Secretaria Municipal de Finanças, 12.064 haviam sido originalmente produzidos como unidades de interesse social. Ou seja, 27,93% do total dos imóveis na cidade.

Porém vale mesmo analisar que apesar da má distribuição da riqueza e dos baixos salários, é deveras diferente o poder aquisitivo de uma família com a mesma renda em Catanduva ou em uma grande cidade como São Paulo. O que faz crer que ainda há uma razoável qualidade de vida para os munícipes nesta cidade de porte médio nos seus diferentes estratos sociais.

Na tentativa de melhorar a qualificação profissional da população, houve um esforço do governo municipal junto às esferas federal e estadual em trazer cursos técnicos, respectivamente implantando instituições educativas públicas reconhecidas como o CEFET (Centro Federal de Educação Tecnológica) e a FATEC (Faculdade de Tecnologia do Estado de São Paulo). Hoje se pleiteia que o CEFET se expanda igualmente para cursos universitários.

O Plano Diretor Participativo de Catanduva, aprovado em dezembro de 2006, foi sem dúvida um grande marco institucional. Não esquecendo que não foi a primeira lei municipal com o intuito de regulamentar e planejar o espaço urbano. Houve outras normas municipais, porém menos abrangentes, tais como: a Lei de Zoneamento e o Código de Obras, aprovados em dezembro de 1994.

A Lei de Zoneamento que sofreu diversas alterações pontuais ao longo dos anos foi praticamente toda invalidada pelo Plano Diretor. Apenas alguns aspectos, não abordados nesta última lei foram mantidos, como o conceito de parâmetros urbanos para fim de sua aplicação prática. É primordial o entendimento desta lei como preparação “cultural”, se assim pode dizer, da população e, sobretudo dos técnicos envolvidos no processo de produção urbana para o futuro Plano Diretor, aprovado 12 anos mais tarde.

Por sua vez o Código de Obras, já em parte desatualizado, continua a vigorar complementado por leis estaduais – principalmente por aquelas que envolvem aspectos relativos à vigilância sanitária, que são muito atualizadas e dinâmicas no Estado de São Paulo. Há um projeto de lei revisando esta norma municipal protocolado desde 2009 na Câmara Municipal e acordado em “Sine die” pelos nobres vereadores.

Mais particularmente agora tratando da questão do loteamento na cidade, a antiga lei de parcelamento do solo em Catanduva – lei nº 2624/2009 – sob o ponto de vista desta autora, não se constituiu como um marco institucional nesta matéria. Isto por que: (1) parte de sua redação recapitula o que já é determinado na Lei Federal 6766/79; (2) os parâmetros ali dispostos foram constantemente alterados por leis esparsas ou mesmo, pela própria Lei de Zoneamento em 1994; (3) a partir desta época foram os prefeitos e os técnicos municipais os principais promotores de novos loteamentos urbanos, deixando com isto dúvida a aplicação integral desta norma; e finalmente, (4) a hierarquia viária abordada nesta lei nunca foi implantada na cidade.

Desta forma articulada a questões ambientais – como alto poder erosivo do solo e desrespeito a Áreas de Preservação Permanente dos córregos urbanos, transformadas em vias de circulação –, a precariedade da infraestrutura executada nos novos loteamentos, aliada a baixa exigência qualitativa de seus projetos, produziu uma franja urbana desqualificada. Conforme pode ser constatado nas leituras técnicas e comunitárias produzidas durante o desenvolvimento do Plano Diretor, este aspecto foi um dos principais eixos que deveriam ser tratados nesta Lei. O que foi tratado especificamente da seguinte forma: institucionalização da Comissão de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo; determinação da Macrozona de Qualificação Urbana (nas “franjas desqualificadas”) e Áreas Especiais de Qualificação Urbana (quando isoladas em outras Macrozonas); abordagem de um capítulo exclusivamente destinado ao Parcelamento do Solo Urbano.

Complementando este eixo, a qualificação de áreas verdes – principalmente aquelas geradas nos processos de parcelamento do solo – foi um fator amplamente abordado e solicitado pela população durante a elaboração do Plano Diretor, independentemente de sua localização da cidade. A reivindicação por espaços de lazer na cidade, por incrível que possa parecer, foi na época mais forte ainda do que a abordagem sobre meios de geração de emprego e renda para os habitantes em Catanduva.

Vale ainda dizer que a urbanização de áreas verdes já constava no Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) assinado entre Prefeitura e Ministério Público em 2000. De toda forma, foram mais de 100 áreas verdes urbanizadas desde então com recursos próprios da municipalidade. Esta urbanização previu – sempre que possível – áreas de esporte e lazer para a comunidade: quadras esportivas, playgrounds, mesas de jogos etc. Isto melhorou também a paisagem urbana da cidade como um todo, dando inclusive outro aspecto para a periferia, com espaços ajardinados, com flores e gramados com grama esmeralda.

Pontualmente em parte solucionado o problema, prevê-se ainda a execução de parques urbanos, ao longo dos córregos, cumprindo inclusive a questão da macrodrenagem urbana. Porém, o montante destinado a este tipo de empreendimento é muito maior, demasiadamente oneroso aos recursos públicos municipais, por isto estão sendo pleiteadas formas de financiamento para tais empreendimentos. O mais expressivo deste é ao longo do Córrego São Domingos – principal microbacia hidrográfica que drena praticamente todo o perímetro urbano, com raras exceções. Ao longo deste Córrego são previstos três grandes parques urbanos:

- (1) no início da cidade, onde está instalada a população de menor renda e de maior densidade populacional, chegando até bairros de alta renda;
- (2) linearmente confinado na Avenida São Domingos, no centro urbano;
- (3) próximo a divisa com o Município de Catiguá, onde acaba o perímetro urbano. Para este vultoso empreendimento, os recursos foram pleiteados junto ao BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) e estão próximos da fase de liberação.

Outra normatização importante de ser abordada é o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social, desenvolvido durante o ano de 2009 e que também teve participação da população durante sua elaboração. Este Plano contou para

seu desenvolvimento com o cadastramento de aproximadamente 7500 famílias, interessadas no então muito divulgado programa do governo federal “Minha Casa Minha Vida”. A partir de então foi possível estabelecer muito claramente o perfil da população em Catanduva que pleiteava uma habitação, assim como a demanda e o déficit habitacional na cidade. Juntamente com a população o Plano prevê, entre outros, qual a população deve ser prioritária de atendimento na cidade. O Plano está, como o Código de Obras, protocolado na Câmara de Vereadores desde 2009 acordado em “Sine die”. Em novembro de 2010 a autora deste artigo, também Secretária de Planejamento de Catanduva, o apresentou durante uma sessão ordinária na Câmara, defendendo que o Plano é uma exigência do Ministério das Cidades com prazo final para sua implantação em dezembro de 2010, e caso ele não seja aprovado, pode comprometer possibilidade de repasse de recursos do FNHIS (Fundo Nacional de Habitação Interesse Social) para o FMHIS (Fundo Municipal de Habitação Interesse Social). Porém a Câmara entrou no recesso de final de ano sem aprovar esta lei.

De acordo com o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social, as áreas que mais se aproximam com áreas de subnormalidade em Catanduva foram promovidas em diferentes períodos pela própria prefeitura, porém não totalmente regularizadas junto aos órgãos municipais. Com o tempo muitas destas áreas possuíram sua ocupação diferenciada do projeto original de parcelamento do solo e foram ocupados com uma densidade maior do que prevista, e de forma desorganizada. Estas áreas foram regularizadas durante o ano de 2010, por meio do Programa Cidade Legal da Secretaria de Habitação do Governo do Estado de São Paulo.

No entanto, neste mesmo final de ano de 2010, em outubro, por meio da fiscalização do Cadastro Técnico Municipal foi detectada a existência de “chácaras” com características próximas aos imóveis urbanos, formadas através de parcelamentos ideais de imóveis rurais, subsidiadas por simples contratos de compra e venda. Estas chácaras implicaram na abertura de vias de acesso, sem apesar disto sofrerem processos de loteamento e desdobramento de suas matrículas. Paralelo a este fato, a autora deste artigo toma conhecimento de um processo onde a dita “proprietária” de uma fração ideal de um imóvel rural nestas condições, solicita ao senhor prefeito a implantação de infraestrutura básica – água, luz, asfalto, drenagem, iluminação pública e energia elétrica – numa rua em propriedade particular e ainda caracterizada legalmente enquanto gleba rural.

Ou seja, é deveras recente a descoberta de loteamentos clandestinos na cidade, apesar de alguns deles remontarem à década de 80. A explicação para o fato pode ser várias: falta de fiscalização, desconhecimento da normatização de loteamento por parte dos técnicos municipais e desconhecimento geral da causa e de suas implicações por todos os atores envolvidos no processo – penso que com exceção do empreendedor. Isto é muito claro quando no referido processo descrito no parágrafo acima, possui parecer de vários técnicos municipais orçando a obra de infraestrutura da via, da solicitação de desapropriação da área atingida e, pior, do desinteresse dos ditos “proprietários das parcelas ideais” no assunto. Outra explicação para a suposta “normalidade” do fato, é ter sido comum nesta localização o fracionamento de terrenos rurais em várias partes ideais, principalmente quando se tratava de herdeiros.

Nestas condições, até agora constatadas pelo Setor de Cadastro, se encontram dez glebas que estão sendo investigadas pela Secretaria de Planejamento se realmente se caracterizam como loteamentos clandestinos, para posterior encaminhamento a Secretaria de Negócios Jurídicos para as devidas providências junto ao Ministério Público. Ainda são poucas as áreas nestas condições e se pretende inibir a formação de novas, apesar de haver notícias informais de propostas de vendas de frações ideais em outras partes da cidade não constates nas informações detidas na prefeitura. O fato é que até então o único instrumento que se tem para inibir este tipo de prática, é a ação dos cadastradores municipais e a fiscalização de obras. Isto é, a constatação da formação do núcleo clandestino hoje ocorre apenas depois do imóvel vendido e construído pelo adquirente.

Pode-se dizer que uma das principais atividades de “produção de cidade” em um município de porte médio, como Catanduva, é o loteamento. O parcelamento do solo aqui é mais importante para a qualificação do espaço do que propriamente o uso e a ocupação do lote. Nestas cidades de porte médio, o loteamento vai ser estruturante. O desenho do loteamento vai interferir diretamente sobre as funções urbanas, como por exemplo: a sua mobilidade – continuidade das vias, escoamento de avenidas, interligações urbanas, acessibilidade em passeios públicos; a sua localização – formação de vazios urbanos, proximidade de equipamentos comunitários; a sua infraestrutura – água, esgoto, drenagem, energia elétrica, iluminação pública e pavimentação asfáltica; a reserva de áreas públicas para implantação de equipamentos comunitários e espaços de lazer; o meio ambiente – Áreas de Preservação Permanente, áreas verdes e arborização pública; a formação de um banco de terras municipais, entre outros.

Todos os aspectos listados no parágrafo anterior são perfeitamente regulamentados numa lei municipal de parcelamento do solo. Porém, em Catanduva, até o final da década de 1990, para a implantação de um novo loteamento se exigia apenas três infraestruturas básicas, geralmente: água, esgoto e energia elétrica. No início da década de 2000, se exige por pressão da Promotoria Pública: a microdrenagem das vias – Lei Federal nº 9.785/99; a arborização urbana – Lei Municipal Complementar nº 243/2004; placas indicativas de vias – Lei Municipal Ordinária nº 3.661/2000. Desta forma, até então, o loteador teve total liberdade em propor o traçado urbano que desejasse, sendo que as maiores restrições impostas ao seu empreendimento, provinham do GRAPROHAB - Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais do Estado de São Paulo. Restrições estas relativas ao cumprimento da normatização estadual, sem entrar no mérito da qualidade e especificidade do empreendimento.

A sequência é, após a aprovação prévia do empreendimento na prefeitura, o empreendedor encaminha o projeto ao GRAPROHAB, com sede no município de São Paulo. O GRAPROHAB foi instituído pelo Decreto Estadual nº 33.499/1991 e reestruturado através do Decreto Estadual nº. 52.053, de 13 de agosto de 2007 (Secretaria do Estado de Habitação, 2007). Este órgão *“tem por objetivo centralizar e agilizar os procedimentos administrativos de aprovação do Estado, para implantação de empreendimentos de parcelamentos do solo para fins residenciais, conjuntos e condomínios habitacionais, públicos ou privados”* (Secretaria Estadual de Habitação, 2010). Na sua reestruturação de 2007 ele é composto por sete instituições estaduais: Secretaria da Habitação, Secretaria do Meio Ambiente, Procuradoria

Geral do Estado, Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental – CETESB, Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – SABESP, Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano – EMLASA, Departamento de Águas e Energia Elétrica – DAEE.

Uma vez aprovado o loteamento no GRAPROHAB, as pranchas de projeto retornam para a provação definitiva na prefeitura. Por meio de um cronograma físico e financeiro apresentado pelo loteador, serão daí exigidas garantias para a execução do empreendimento.

2 LIMITES E EXPANSÃO DA MALHA URBANA

As décadas de 80 e 90 foram muito importantes para a expansão urbana de Catanduva. Praticamente 50% da malha foi acrescida nesta época. Na década de 80 houve grande crescimento populacional conforme pode ser percebido no Quadro abaixo. A população de 58.251 habitantes em 1970 passa a ser em 1980 de 72.866 habitantes (IBGE). Grande parte deste aumento populacional acredita-se que se deu face ao lançamento do programa federal Proálcool em 1975 e o conseqüente desenvolvimento da agroindústria sobretudo quando do beneficiamento da cana-de-açúcar.

QUADRO 1 | EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO DE CATANDUVA NOS ANOS 1940, 1950, 1960, 1970, 1980, 1991, 1996, 2000 E 2010

ANO	TOTAL	POPULAÇÃO URBANA	%	POPULAÇÃO RURAL	%
1940	40.769	19.321	47,39	21.448	52,61
1950	44.431	23.433	52,74	20.998	47,26
1960	49.513	38.127	76,98	11.386	22,99
1970	58.251	49.359	84,74	8.892	15,26
1980	72.866	65.948	90,51	6.918	9,49
1991	90.779	88.011	96,95	2.768	3,05
1996	100.942	98.942	98,02	2.000	1,98
2000	105.695	104.118	98,51	1.577	1,49
2010	112.843	111.937	99,20	906	0,80

Fonte: IBGE, diversos anos.

A taxa de crescimento geométrico da população durante a década de 1980 é a mais alta encontrada na cidade até então, sendo dramaticamente reduzida duas décadas mais tarde, nos anos 2000.

TABELA 1 | CATANDUVA

Crescimento da População - Taxa Geométrica de Crescimento Anual da População	1991	2000	2010
2000/2010 (Em % a.a.)			0,66
1991/2000 (Em % a.a.)		1,74	
1980/1991 (Em % a.a.)	2,28		

Fonte: SEADE, 2010.

É durante a década de 1990, no entanto, a maior produção de habitação e novos loteamentos na cidade. Na leitura técnica elaborada para o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social foram encontrados 33 empreendimentos habitacionais populares em Catanduva, sendo que o mais antigo é datado de 1967. Percebe-se uma intensificação na produção de unidades habitacionais de interesse social (UHS) a partir da década de 1980, logo após a criação da HABICAT (Empresa Pública Municipal de Habitação) que foi em 1979. Na década de 1980 foram produzidas 1.183 UHS, contra as 728 UHS registradas até então nas décadas de 1960 e 1970. Porém nada se compara com as 9.797 UHS produzidas na década de 1990. Já na década de 2000 foram produzidas 999 UHS.

Os loteamentos executados na década de 1990 são: Residencial Gran-Ville II (1990), Jardim Monte Líbano (1991), Residencial Moreschi (1992), Parque Glória IV (1994), Jardim São Domingos (1994), Jardim Pedro Borgonovi (1994), Parque Agudo Romão 2 (1995), Parque Glória V (1995), Parque Glória VI (1997), Jardim Acapulco (1997), Residencial e Comercial Isabela (1997), Residencial Julliatti de Carvalho (1997), Residencial Sebastião de Moraes (1998), Parque Residencial Cidade Jardim (1998).

É na segunda metade desta década que inicia a organização dos documentos relativos a este tema. Ainda hoje dos loteamentos acima descritos pode ser encontrada uma situação complicada.

O Residencial Gran-Ville II teve que ser totalmente readequado, pois a APP (Área de Preservação Permanente) foi desviada – ou o projeto foi aprovado inadequadamente – remanescendo lotes dentro do córrego. Esta adequação foi recente, em 2007, sendo a prefeitura co-responsabilizada pelo loteamento. Na sentença jurídica fica a Prefeitura responsável pela aprovação de novo traçado e os loteadores da infraestrutura. Nisto, lotes têm sido desapropriados e infraestrutura executada como dever do poder público e cobrança dos responsáveis.

O Jardim Monte Líbano não possui sistemas de micro-drenagem, arborização e placas indicativas de vias. O asfalto não foi acordado como obrigação do loteador. Possui difícil acesso ao centro urbano. A paisagem urbana resultante é de abandono. O loteador possui uma dívida considerável com a Prefeitura por ter atrasado o IPTU dos lotes.



Figura 01 - Jardim Monte Libano.

Nesta mesma situação está o Parque Residencial Cidade Jardim que foi aprovado com um número muito grande de lotes. O loteador executa a infraestrutura demoradamente, conforme ele, de acordo com os lotes que são vendidos. Porém há diversas reclamações dos adquirentes de lotes em relação às benfeitorias existentes.



Figura 02 – Parque Residencial Cidade Jardim

Sendo assim a infraestrutura está inteiramente incompleta – sistemas de água, esgoto, drenagem, energia elétrica, abertura de vias, demarcação de lotes, arborização, placas indicativas de vias. O cronograma de obras venceu há muito tempo. Foi firmado um TAC (Termo de Ajustamento de Conduta) entre loteador e Prefeitura determinando novo prazo para execução da infraestrutura, este Termo expirou em 2002. Muito recentemente, neste final de ano de 2010, a Prefeitura assumiu o loteamento e será responsável em completar a infraestrutura faltante em dois anos. Como a maior parte dos loteamentos na cidade, a garantia de execução das obras fornecida pelo loteador foi a hipoteca de 40% dos lotes – chamados de lotes caucionados - e, também como grande parte dos loteamentos da cidade, os lotes foram descaucionados quase que completamente. O acordo feito com a Prefeitura foi graças à alta valorização recente de lotes na cidade – e no Brasil, em termos gerais – possivelmente ocasionados pelo crédito disponibilizado para a habitação pelo Programa Federal “Minha Casa Minha Vida”. A conclusão das obras deste loteamento incorrerá num esforço do setor público municipal em leiloar os lotes remanescentes para levantar recursos suficientes.

O Jardim Pedro Borgonovi também possui problemas com o Ministério Público em relação à sua APP que foi deteriorada durante sua execução. Vale ressaltar que o solo de Catanduva possui alto potencial erosivo e muitas das avenidas da

cidade são de fundo de vale, a uma distância extremamente reduzida da borda dos córregos. Retornando a este loteamento ainda falta executar o reservatório de água – que está sendo permutada sua localização para o loteamento Cidade Jardim, uma vez que devido a real necessidade de abastecimento de água, a Prefeitura já executou recentemente um reservatório elevado num bairro vizinho que também atende esta área.

O loteamento Parque Glória V, foi aprovado sobre um antigo lixão. Possui o certificado da GRAPROHAB suspenso. As áreas mais atingidas pelo lixo foram doadas ao Município. Recentemente foi asfaltado.

Quanto ao Jardim Agudo Romão 2 não havia sido executado o sistema de microdrenagem urbana, fato resolvido em 2005 com a permuta das obras por lotes.

Finalmente, o Jardim Acapulco, é o “primeiro loteamento fechado da cidade”. Situação esta não institucionalizada em lei, possui problemas com a estação de tratamento de esgoto que deve ser resolvida com a construção de uma estação única para a cidade, a ser executada em breve. Este loteamento também possui o entrave de ter fechado uma marginal da Rodovia Comendador Pedro Monteleone.

Retornando ao fato do tratamento de esgoto, medida esta exigida pela CETESB a partir da década de 90, tem ocasionado problemas aos loteadores e à administração pública. A malha urbana de Catanduva está inteiramente localizada na Microbacia Hidrográfica do Ribeirão São Domingos, sendo o mais lógico e o projetado pelo Plano Municipal de Água e Esgoto um sistema de tratamento único, a jusante da cidade. Projeto este contrário a tratamentos individualizados por loteamento. Entretanto o sistema único de tratamento de esgoto é extremamente oneroso, o que possivelmente neste próximo ano – 2011 – será resolvido, ou por empréstimo realizado pelo BID (contrato já assinado), ou por recursos a fundo perdido da União, pelo PAC 2 (Programa de Aceleração de Crescimento). Mas enquanto isso, se sofre não só devido ao ônus ambiental dos córregos poluídos, como também na gestão de novos loteamentos um impasse entre exigir do loteador um sistema individual, que não interessa mesmo devido a custos de manutenção, e se tornar inadimplente junto ao órgão de licenciamento ambiental estadual.

Do relato até agora feito, não se incluiu como necessidade de complementação as obras dos loteamentos aprovados anteriormente à década de 90. Isto porque em parte não há arquivos completos do acordado entre Prefeitura e Loteador nas décadas anteriores e, em parte, porque a própria prefeitura por pressão dos moradores, ou dos empreendedores, executou a infraestrutura necessária. Mesmo assim é nítida a ausência de uma infraestrutura adequada na cidade como um todo. Parte disto provavelmente foi pela não exigência desta infraestrutura nos loteamentos aprovados ou falta de execução desta infraestrutura por parte dos loteadores. Nestes últimos 5 anos foram executados e ainda necessitam de execução na cidade: poços profundos e reservatórios de abastecimento de água, emissários de esgoto, pavimentação asfáltica, arborização urbana, energia elétrica, iluminação pública, placas indicativas de vias, micro e macro drenagem, entre outros. Ou seja, pouco era exigido dos empreendedores e, também pouco se fazia para qualificar o espaço urbano.

A pavimentação asfáltica tem sido resolvida ou por contribuição de melhorias, ou nos casos das áreas mais carentes, por repasses efetuados pela União ou Estado. Para a arborização urbana a prefeitura desenvolveu um projeto junto ao

Rotary e algumas Associações de Moradores de Bairro chamado de “Arvorear”. A iluminação pública e a energia elétrica tem sido ampliadas por meio do programa federal “Luz para Todos”. As placas indicativas de ruas têm sido colocadas pela Prefeitura progressivamente com recursos próprios.

Os poços profundos e reservatórios de abastecimento de água têm sido executados ou por recursos próprios, ou por permutas com loteadores conforme já registrado neste documento, ou por construção de reservatórios em novos loteamentos que atendam áreas que possuíam sua demanda, ou ainda por pleitos junto aos governos federal e estadual.

Agora, mais especificamente se tratando das galerias e avenidas de fundo de vale não executadas de acordo com o projeto de loteamento na época de sua implantação, tem se a dizer que sistema de microdrenagem urbano de Catanduva hoje é praticamente inteiramente resolvido na cidade por sarjetas e que as avenidas de fundo de vale previstas em loteamentos como, por exemplo, Agudo Romão e Jardim do Bosque, até pouco tempo não existiam, ou eram de extrema precariedade. Como resultado disto, o desbarranqueamento de taludes, o estreitamento do fluxo de água por pontes nos cruzamentos de vias e a ampliação da impermeabilização da cidade, só não ocasionou mais estragos nos períodos chuvosos porque na década de 80, se executou um “piscinão” no Ribeirão São Domingos a montante da região central da cidade – hoje com projeto de parque urbano – e, anualmente são executadas dragagens cuidadosas nos leitos dos córregos.

Em 2008 devido à grande precipitação pluvial ocorrida, o centro da cidade ficou completamente alagado.

No loteamento Agudo Romão o processo erosivo ocasionado por ruas perpendiculares às curvas de nível, desembocando em fundos de vales com APPs estreitadas, atingiu inclusive lotes particulares.



Figura 03 - Foto da enchente em Catanduva em 2008.
Fonte: Arthur Godoy Júnior, 2008.



Figura 04 – Avenida de Fundo de Vale no Córrego Barro Preto em 2000.
Fonte: Autora, 2000.

Ainda, o Parque Iracema foi aprovado sem considerar o Fundo de Vale existente na gleba. A vala transpassa as quadras e atinge os lotes projetados.



Figura 05 – Córrego sobre lotes projetados
Fonte: Autora, 2000.

As principais questões relacionadas à micro e macro drenagem urbanas, assim como a execução de emissários de esgoto, vêm sendo amenizadas graças aos recursos próprios municipais, que puderam ser disponibilizados para estas obras de infraestrutura graças a desvinculação do órgão municipal de saneamento da prefeitura com a formação de uma autarquia pública em 2008, chamada como SAEC – Superintendência de Água e Esgoto de Catanduva.



Figuras 06 e 07 – Respectivamente obras no canal do Córrego Barro Preto e do Córrego Fundo sendo executadas com recursos próprios municipais, possibilitando a abertura de avenidas de fundo de vale projetadas em loteamentos aprovados na década de 80.
Fonte: Autora, 2011.

Já durante a década 2000 haviam sido protocolados apenas 3 loteamentos: Lluminar (2006), Parque José Curi (2008), Jardim Monte Carlo (prévia 2008).

O loteamento Lluminar foi aprovado sem outros entraves que não fosse o desejo de seu proprietário de transformá-lo em um loteamento fechado exatamente no ano de 2006, quando da elaboração do Plano Diretor. A princípio, a equipe era contra a proliferação deste tipo de empreendimento na cidade, com receio da tendência já consolidada em cidades de porte médio vizinhas (Ribeirão Preto, São José do Rio Preto etc.), e a deterioração da qualidade urbana nas áreas adjacentes.

A regulamentação do loteamento fechado não foi incluída no Plano Diretor, mas não houve como impedir o prosseguimento do loteamento com estas características, sendo este aprovado ainda antes da Lei do Plano Diretor. O fechamento do muro foi resolvido por meio de uma concessão de uso das áreas públicas por lei, em 2008. Como contrapartida, a Comissão de Aprovação do Parcelamento, Uso e Ocupação

do Solo, já implantada, fez uma série de exigências. Porém, sob o ponto de vista desta autora, muito brandas. Isto se deveu ao fato da situação de pressão já estar muito latente provocando um desgaste entre técnicos e loteador, aliada a falta de normas claras para contrapartida já previstas de antemão com clara imparcialidade entre os envolvidos.

Por sua vez, o loteamento Parque José Curi possuía sérios problemas com o Ministério Público, sobretudo devido às áreas verdes estarem inteiramente em APPs. O caso foi resolvido via um mandato de segurança e uma doação de lotes destinados a esta finalidade. O loteamento ainda não foi entregue devido ao tratamento de esgoto.

Já o Jardim Monte Carlo, protocolado em 2002, teve sua aprovação prévia apenas em 2008. Conforme o proprietário, a princípio ele possuiu problemas políticos para a aprovação, mais tarde houveram algumas adaptações a serem feitas exigidas pela Prefeitura na troca de gestão e, posterior a isto uma inaptidão do responsável técnico para conseguir a aprovação da GRAPROHAB. Atualmente este loteamento está apresentando as garantias para iniciar neste ano de 2011 a execução da obra.

Prosseguindo sobre o tema de expansão urbana, o atual perímetro urbano é residual da Lei Complementar nº 005 de 8 de junho de 1994. A área delimitada para a expansão urbana então era praticamente o dobro da área consolidada pelo conglomerado urbano. Compreensível face ao desenfreado aumento da população apresentado nas décadas de 1980 e 1990, como aqui demonstrado, e provavelmente pela conseqüente ganância pela possibilidade de lucro dos futuros investidores.

Em 2006, quando da elaboração do Plano Diretor, o perímetro urbano não foi alterado, nem havia interesse ou pressão para tanto. A taxa de crescimento da população nesta década era reduzida e a área de expansão remanescente ainda muito ampla. Entretanto devido à vasta franja urbana desqualificada acusada pelas leituras técnicas e comunitárias, aliada a necessidade de se ocupar vazios urbanos na malha urbana consolidada, cerceou-se o parcelamento do solo em algumas regiões que foram chamadas de “Macrozona de Restrição Urbana”.

As “Macrozona de Restrição Urbana” conforme definidas em Lei, possuíam como característica “a baixa densidade populacional e difíceis condições de acessibilidade, baixa infraestrutura e acentuado processo de exclusão sócio-espacial” (Plano Diretor, 2006). Sua implantação visava impedir a reprodução destas condições em áreas adjacentes.

Neste sentido houve pressão por parte de um proprietário de terra bastante influente politicamente e a pressão talvez, não tenha sido maior em face da terra estar sendo ocupada pela cultura da cana-de-açúcar. Catanduva possui 2 usinas desta cultura em seu município e diversas outras na região.

Neste ano de 2011 será revisado o Plano Diretor conforme previsto em Lei, a cada 5 anos. Cogita-se em liberar para o parcelamento do solo algumas áreas hoje previstas como Macrozona de Restrição Urbana e conforme estudos, inibir o parcelamento do solo em áreas hoje permitidas. Isto se deve:

- Grande parte das áreas previstas para expansão urbana, incluídas como “Macrozona de Qualificação Urbana” e que possuem característica de no futuro serem parceladas para habitação popular - ou seja, prevendo grandes densidades populacionais – estão localizadas em microbacias hidrográficas de córregos

afluentes do Ribeirão São Domingos a montante da cidade. Esta situação pode piorar o sistema de macrodrenagem urbana, acarretando em problemas futuros.

- Devido a oferta de crédito no mercado, sobretudo proveniente do Programa Federal Minha Casa Minha Vida, os vazios urbanos estão sendo praticamente todos parcelados. São oito novos loteamento protocolados entre final de 2009 e 2010.
- Como relatado neste documento, houve um maciço investimento na qualificação da infraestrutura urbana, estendida para cidade como um todo.
- Estão sendo finalizadas as obras de duplicação da Rodovia Comendador Pedro Monteleone, com execução de passagens viárias em desnível. Esta obra auxilia na segurança e acessibilidade de aglomerados que no passado apresentavam um risco constante à população que ali residia.

3 PRINCIPAIS ATORES ENVOLVIDOS NO PROCESSO

Durante anos os principais loteadores de Catanduva tiveram de alguma forma envolvimento com os órgãos de gestão municipal. Foram eles prefeitos, ex-prefeitos, vereadores, técnicos municipais e empreiteiros.

O loteamento foi assim uma forma, direta ou indireta, de engrossar os honorários das pessoas envolvidas no processo de aprovação destes empreendimentos e de atender interesses políticos de grupos que de alguma maneira detinham o poder. Isto tudo em detrimento muitas vezes da qualidade urbana. Mesmo porque a partir de então, com um espaço pouco qualificado, qualquer pequena obra pública vinha como mérito do prefeito da época. Como já aqui relatado, antes da metade da década de 90 praticamente não se produzia documentação sobre o assunto.

O ambiente propício para esta prática foi gerado por diversos fatores, mas podem ser citados alguns como: falta de organização municipal, desconhecimento técnico de todos os atores envolvidos da normatização relativa ao assunto, baixos salários, falta de fiscalização etc.

A pressão assim sobre a aprovação e gestão dos processos de loteamento quando houve a tentativa de reverter esta prática, em 2005, se tornou demasiadamente forte para uma pessoa apenas, apesar de todo o respaldo fornecido pelo prefeito da época. A prática havia virado um vício e revertê-la feria por demasiado interesses particulares de pessoas que por anos se mantiveram no poder. Desta forma foi implantada a Comissão de Aprovação de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo. Esta Comissão inicia sua atuação primeiramente de forma informal e depois é formalizada no Plano Diretor. (Artigo 188 da Lei Complementar nº 0355/2006).

Atualmente esta Comissão é composta por 11 membros:

- 2 representantes da Secretaria de Planejamento;
- 2 representantes da Secretaria de Obras;
- 2 representantes da Superintendência de Água e Esgoto;
- 1 representante da Secretaria de Meio Ambiente e Agricultura;
- 1 representante da Secretaria de Trânsito;
- 1 representante da Secretaria de Negócios Jurídicos;

- 1 representante do PRODEICA (Projeto para Desenvolvimento Industrial de Catanduva)
- 1 representante da Associação de Engenheiros, Arquitetos e Agrônomos de Catanduva.

Desta forma a Comissão de Aprovação de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo acompanha principalmente os processos relativos aos loteamentos desde suas diretrizes iniciais, até a sua entrega. Este fato tem valido para dirimir pressão, melhorar a qualidade do desenho urbano e da infraestrutura envolvida.

Progressivamente, este pleito municipal de aprovação e gestão de empreendimentos urbanos, passa a ampliar sua compreensão holística da cidade e de seu planejamento. Com o tempo chega-se ao aprimoramento na análise do projeto de quando aparece uma gleba para o parcelamento, além das diretrizes gerais e da solicitação das principais vias de ligação urbana, questões tais quais grandes áreas para execução de armazenamento de água de abastecimento, armotização de águas pluviais e outras obras de infraestruturas são acordadas com os loteadores, não só para resolver questões relativas a seus loteamentos, como também para resolver problemas setoriais da cidade.

A Lei do Plano Diretor – que passa a vigorar a partir de dezembro de 2006 – contemplou um capítulo sobre o parcelamento do solo, com regras mais rígidas e uma maior exigência de infraestrutura e áreas doadas pelos loteadores. Aliada a esta lei, por exigência estadual, devem ser doadas 20% da gleba para áreas verdes. Isto faz com que o total de áreas doadas para o município em Catanduva seja no mínimo de 50%, que se compõe: 20% para o sistema viário, 20% para as áreas verdes, 5% para as áreas institucionais e 5% para áreas de especial interesse social.

O primeiro loteamento aprovado a partir daí foi o Alto da Boa Vista, protocolado em 2009 e aprovado previamente em 2010. Este loteamento está praticamente aprovado no GRAPROHAB e estará em breve retornando à Prefeitura para sua aprovação final.

Com o Programa federal Minha Casa Minha Vida que disponibiliza crédito habitacional, e também provavelmente devido à estabilização monetária do real, há um grande movimento de novos empreendimentos em Catanduva. Isto faz com que atualmente haja 8 protocolos de loteamentos em fase de aprovação na cidade.

Porém, vale observar que a características dos promotores ou dos responsáveis técnicos por estes loteamentos é totalmente diversa daquela encontrada nas décadas anteriores. Antes eram engenheiros que possuíam construtoras ou faziam parte do quadro técnico da prefeitura, residentes em Catanduva, proprietários das glebas a serem loteadas ou responsáveis técnicos pela que, entre outras coisas, executavam loteamentos. Agora, a maior parte dos empreendedores são firmas especializadas em loteamentos que compraram terras em Catanduva ou são responsáveis pelos trâmites processuais como um todo e são provenientes de outras cidades.

Esta tendência de contratar especialistas em loteamentos pode ser sentida desde 2006, no loteamento Lluminar. Nestes empreendimentos não são barganhadas as exigências da lei, mas exigências não previstas na legislação. Como por exemplo, no caso do Lluminar as contrapartidas para fechamento dos muros e em outros casos, a largura de uma avenida solicitada etc.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Existiu durante a época da elaboração do Plano Diretor um mito de que a definição de uma norma rígida para aprovação de parcelamentos do solo urbano inviabilizaria novos loteamentos. Este mito pode ser desfeito quando apesar da implantação de uma lei que exige o investimento maciço do empreendedor em infraestrutura e na doação de áreas públicas, oito novos loteamentos são protocolados no período de um ano na Prefeitura.

Atribuiu-se a esta situação principalmente dois fenômenos: a estabilidade da moeda que permite amortizar custo do lote em parcelas no tempo e a disponibilidade de crédito habitacional, proporcionada sobretudo pelo programa federal “Minha Casa Minha Vida”.

Isto leva a refletir que os fatores externos a qualquer tipo de políticas públicas municipais – tais como, o momento econômico mundial, as políticas federais e a disponibilidade de crédito – contam mais na opção de particulares por novos empreendimentos do que a exigência da lei. Ou seja, a possibilidade do lucro é que vai interessar ao loteador e quando esta possibilidade for alta, vai atrair investidores num raio de abrangência maior do que o municipal. Como por exemplo, em Catanduva o loteamento Parque José Curi em dois anos teve seu preço ampliado de R\$ 25,00/m² para R\$120,00/m², sem passar por intermediários.

Neste momento é de suma importância que a equipe técnica responsável pela gestão urbana, respaldada pelos agentes políticos, esteja compromissada com a qualidade destes novos espaços gerados. É primordial que consiga agüentar a pressão externa e imponha parâmetros claros a serem cumpridos.

Em períodos como o que se vive atualmente onde há grande demanda para se empreender na cidade, deve se negociar que os empreendedores de novos loteamentos ajam como parceiros para solucionar situações problemas de infraestrutura urbana nos bairros vizinhos. O que apenas é possível caso a equipe responsável pela análise e aprovação de loteamentos seja multidisciplinar e possua uma visão holística do planejamento da cidade – acessos, mobilidade, sistemas de saneamento, etc.

Porém da mesma forma que se vive um período de promoção de loteamentos regulares, devido à constante tendência de se obter o maior lucro, infelizmente ampliam-se também a promoção de loteamentos de chácaras clandestinos, numa tentativa de “driblar” as exigências constantes na legislação existente. Estes assentamentos são difíceis de serem constatados e mais difíceis ainda de serem inibidos quando a situação está mais consolidada – com as parcelas ideais já vendidas e edificações construídas.

Em Catanduva não houve desde 1994 a conversão da área rural em urbana. Mesmo porque: o perímetro urbano é vasto, há ainda muito valor nas terras cultivadas por cana-de-açúcar e há muitas glebas não parceladas intersticiais à malha urbana consolidada. Por outro lado, os fatores que mais interferiram no valor da terra bruta:

- Localização – próximo a rodovias (Lluminar próximo a Rodovia Washigton Luiz) e a loteamentos de alto padrão (Monte Carlo que também é próximo a uma rodovia de menor importância Comendador Pedro Monteleone);

- Acesso ao centro urbano – no caso dos loteamentos irregulares o assentamento Zé Povão I tem um maior valor do que o Zé Povão II;
- Macrozona – setorização muito recente do perímetro urbano, não houve espaço de tempo para sentir sua interferência sobre o valor da terra. Apenas empreendedores que possuem terra na Macrozona de Restrição Urbana e desejam parcelá-las. Em relação a isto há a impressão por parte dos proprietários de terra que o macrozoneamento é um limite menos rígido do que o perímetro urbano, praticamente uma área de expansão aguardando sua vez.

Finalmente, igualmente a história vai relatar os resultados produzidos por esta recente “euforia” por novos loteamentos. É hoje uma incógnita se serão todos estes novos lotes vendidos e ocupados. Hoje dos 48.268 imóveis cadastrados para cobrança de IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano), 9.822 destes acusam não estarem construídos. Ou seja, 20,35% dos lotes urbanos em Catanduva ainda estariam vagos.

PERCEPÇÕES SOBRE O PROCESSO DE APROVAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE UM LOTEAMENTO URBANO: O CASO DO LOTEAMENTO JARDIM ACAPULCO, EM CATANDUVA-SP

Paula Freire Santoro
Patricia Lemos Nogueira Cobra
Gabriel Esteves Ribeiro (maquete eletrônica)

Há pouca literatura que aborde as dificuldades de gestão e de aprovação de loteamentos e, por outro lado, há alguns mitos. Dentre eles, diz-se que a infraestrutura nunca é terminada, que o processo de aprovação junto às Prefeituras é difícil e demorado. Este texto procura mostrar algumas investigações sobre o processo de aprovação e implementação de um loteamento urbano e para isso, optou-se por desenvolver um estudo de caso, o Loteamento Jardim Acapulco, em Catanduva-SP.

No âmbito da pesquisa, foi elaborado um modelo tridimensional que descreve a situação ideal de implementação de um loteamento, a partir da aplicação da lei e dos prazos previstos através de procedimentos municipais e a situação real de implementação de um loteamento.

Em termos gerais, a análise feita para os 12 loteamentos estudados na 1ª etapa desta pesquisa mostrou que, em relação à infraestrutura, os números obtidos na análise comparativa não informam muito sobre as condições urbanas verificadas em campo. Em geral, a resposta dos entrevistados nessa etapa – loteadores e gestores – é afirmativa em relação à existência de infraestrutura, embora, no momento da visita as fotos denunciem a inexistência principalmente de pavimentação e de drenagem. A infraestrutura que assumidamente nenhum dos loteamentos possui é o tratamento do esgoto coletado, muitas vezes porque o próprio município não possui estação de tratamento, como é o caso de Catanduva.

Uma percepção empírica mostrou que os loteamentos de alto padrão, voltados às classes sociais com condições econômicas melhores terminam por garantir a implementação da infraestrutura, uma vez que seu público consumidor exige não apenas o término desta antes da compra, mas muitas vezes também os diferenciais de um loteamento que mostram exclusividade, sofisticação, diferenciação em relação aos outros da cidade. Esse fenômeno acontece por exemplo, nos loteamentos Dahma, onde a marca do loteamento reconhecidamente já o coloca em posição privilegiada. Os diferenciais refletem no preço, mas também na implementação total e atenta da infraestrutura do loteamento.



Percebe-se nas fotos os diferenciais da implementação do loteamento de alto padrão Dahma II em São Carlos, São Paulo, tais como: arrojamento do desenho da cobertura da portaria de entrada, sinalização nas ruas, paisagismo, entre outros.

Fotos: Gisela Leonelli, fevereiro de 2007.

Evidentemente, os loteamentos voltados para a população de baixa renda, parcial ou totalmente irregulares, ao contrário dos demais, têm como estratégia o não-término da infraestrutura, uma vez que a redução de custos é o objetivo de seus loteadores (formais ou não-formais).



Fotos do loteamento irregular Vila Fátima, em Suzano. Na pesquisa esse loteamento foi objeto das maiores rentabilidades pois seus lotes foram vendidos por preços muito semelhantes aos lotes vizinhos regulares e praticamente nenhuma infraestrutura foi implementada.

Fotos: Paula Santoro, fevereiro de 2007.

Os de médio padrão investigados na pesquisa realizaram a infraestrutura paulatinamente, enquanto vendiam alguns dos lotes. Esse processo, como veremos pelas fotos a seguir, não garantiu a implementação de infraestrutura.



Fotos da última rua do Loteamento Sebastião de Moraes em Catanduva, São Paulo, que mostram que, apesar de inteiramente aprovado e vendido, o loteamento não está terminado, falta a infraestrutura de pavimentação, drenagem, sargetas e calçadas.

Foto: Paula Santoro, fevereiro de 2007.

Em relação à implementação das áreas institucionais e verde, raros são os exemplos estudados que implementaram (é o caso do Dahma, por exemplo, que fez um paisagismo na área verde) e frequentes são os desenhos de loteamentos que deixaram às margens, em terrenos residuais, as áreas destinadas para esses fins.



Charco em área verde e institucional (são vizinhas) do loteamento de padrão médio Sebastião de Moraes, em Catanduva, São Paulo. No caso, a área alagada deveria ser considerada Área de Preservação Permanente e ter suas áreas descontadas da área permitida para lotear.



Entrada do mesmo loteamento onde percebe-se uma entrada bem mais tímida que a do Dahma II apresentada acima; a infraestrutura terminada mas já existem buracos nas ruas, não há paisagismo, entre outras.

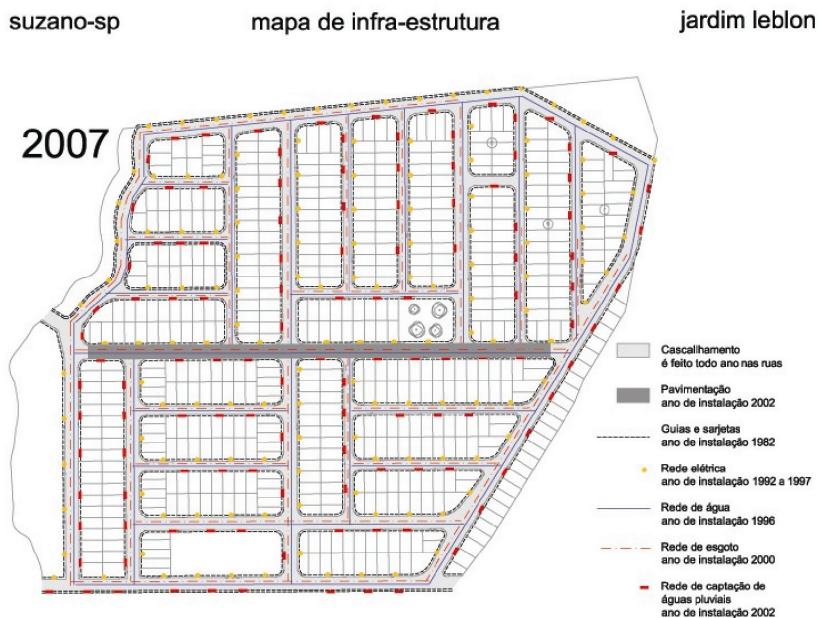
Fotos: Paula Santoro, fevereiro de 2007.

Em relação aos tempos de implantação, verificou-se que os processos duram entre quatro e dezoito anos, considerando que cinco dos doze loteamentos estudados ainda não possuem infraestrutura completa. Daí conclui-se que o processo de implantação um loteamento não se dá em dois anos, como prevê a Lei Federal nº 6.766/79, mas sim um processo que dura, no mínimo, quatro anos (Santoro & Bonduki, 2009, p.10).

Ao reconhecer, portanto, que o processo de implantação dá-se incompleto, com diferentes qualidades urbanas, em um tempo maior que o desejado, este trabalho procurou analisar se há uma relação entre o financiamento do parcelamento – que muitas vezes se dá com a venda dos lotes após o registro, e os seqüentes descaucionamentos – com a não completude da infraestrutura; se há uma relação entre a demora no processo de término de implantação do loteamento, com os processos de diretrizes, aprovação e fiscalização por parte do poder público.

Inicialmente, foi desenvolvido um estudo de caso e a representação de cada etapa de implantação de um loteamento. Esse estudo de caso foi o loteamento Jardim Leblon, em Suzano. Notou-se uma evolução da chegada da infraestrutura muito demorada: inicia-se em 1982, com a abertura de vias, cascalhamento e instalação de guias e sarjetas; em 1992, com a chegada de energia elétrica na via principal; em 1997 com a expansão da rede elétrica (entre 1994 e 1997) e de água (1996) por todo o loteamento; em 2000, com a instalação da rede de esgoto e de captação de águas pluviais (2000); em 2002, a pavimentação da rua principal; e em 2007, encontra-se

nessa situação, ainda sem pavimentação completa. Nessa apresentação podemos notar no tempo e principalmente, no espaço, a chegada de cada infraestrutura.



O desenho acima mostra como foi feita a representação do loteamento.

Essa apresentação suscitou a possibilidade de representação de processos semelhantes e de aprofundamento dessa representação com os processos de aprovação de loteamentos.

Esta etapa da pesquisa desenvolveu um modelo tridimensional que descreve a situação ideal de implementação de um loteamento, a partir da aplicação da lei e dos prazos previstos através de procedimentos municipais e a situação real de implementação de um loteamento.

A representação escolhida mostra, em uma comparação, duas linhas do tempo – ideal e real – de implementação do Loteamento Residencial Acapulco, em Catanduba, Estado de São Paulo, que será apresentada adiante neste trabalho. Sobre este modelo tridimensional foi possível fazer alguns comentários ao final deste texto.

OPÇÃO TECNOLÓGICA E ESCOLHA DO MUNICÍPIO CUJOS LOTEAMENTOS SERÃO OBJETO DE MODELAGEM

Inicialmente a pesquisa tinha como objetivo elaborar uma maquete eletrônica de um loteamento mostrando as fases de implementação da infraestrutura, considerando que esse seria um instrumento didático para mostrar o tempo dessa implementação e sua relação com preços comercializados e com a dificuldade de término dessa infraestrutura, que freqüentemente é terminada pelo poder público, que fica com o ônus da finalização do loteamento.

1 Modelo paramétrico pode ser compreendido como um desenho volumétrico (3 dimensões) cujos objetos que o compõe possuem informações associadas.

Para esse desenvolvimento estudou-se a possibilidade de realização de um modelo paramétrico¹. Este mostrou-se uma opção mais interessante para esta pesquisa, pois permitiria construirmos um histórico da implementação de um loteamento e a partir dele, associarmos a uma volumetria que represente essas etapas: as dificuldades de instalação da infraestrutura, o papel do mecanismo do caucionamento de lotes no financiamento da infraestrutura e como se dá a valorização da terra em cada etapa. No entanto, ainda há desafios tecnológicos nessa direção, uma vez que não há softwares desenvolvidos que façam esses modelos para loteamentos. Dessa forma, optou-se por desenvolver um modelo simples com a utilização de software livre, o SketchUp.

Concomitante à essa opção tecnológica, que conseqüentemente exigiu processos metodológicos diferentes, foram feitas opções metodológicas para a escolha dos loteamentos que serviriam de base para o modelo.

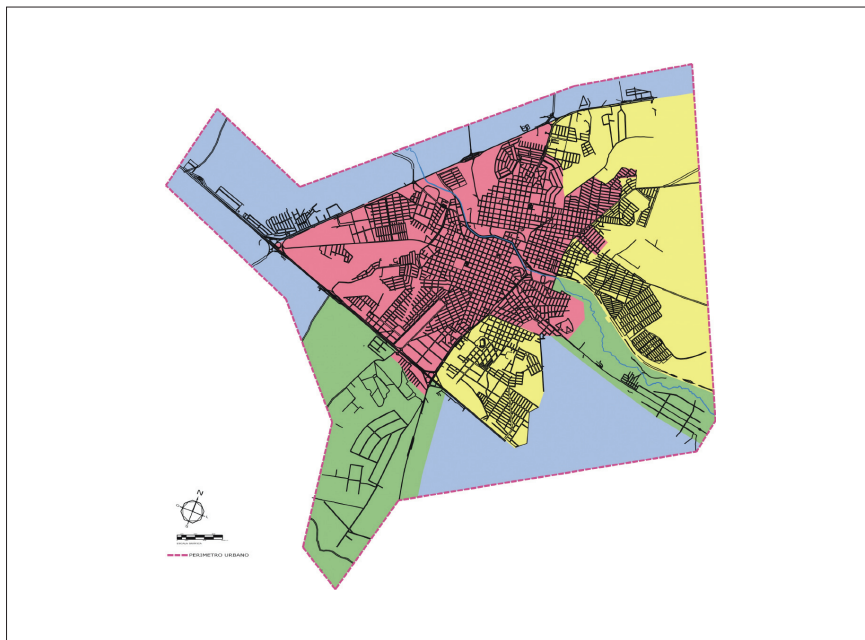
A pesquisa possui informações associadas a 12 loteamentos, nos municípios de Catanduva, São Carlos e Suzano. Considerando que o aprofundamento metodológico que foi desenvolvido, inicialmente sobre o município de Catanduva, optou-se por otimizar as viagens e desenvolver a maquete piloto em um loteamento desse município. Além disso, o município possui as três tipologias de loteamentos levantadas na primeira etapa desse trabalho, o que possibilitaria o desenvolvimento de outros modelos permitindo comparações sobre o mesmo processo de aprovação. Dentre os loteamentos levantados em Catanduva, estão: Cidade Jardim (1.612 lotes); Residencial Acapulco (265 lotes); Sebastião de Moraes (397 lotes) e Agudo Romão (452 lotes).

Antes de mostrar os resultados obtidos, contextualizamos o município e o loteamento escolhido.

CATANDUVA

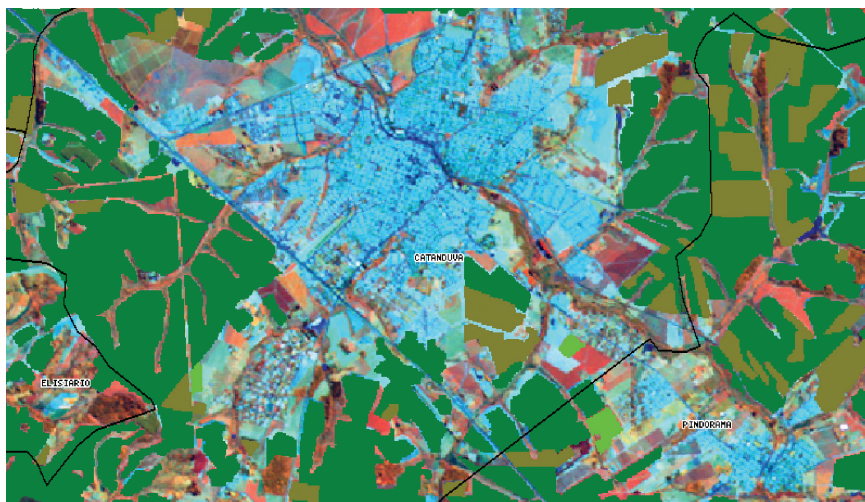
Catanduva tem uma lei municipal (Lei Municipal nº 3.531/99) que ampliou o perímetro urbano (delimitado pela linha rosa do desenho abaixo) envolvendo áreas rurais, inclusive que tem plantações de cana próximas ao limite já urbanizado (que pode ser observado pela comparação dos dois mapas que seguem, Mapa 1 e 2).

MAPA 1 | MACROZONEAMENTO DE CATANDUVA DENTRO DO PERÍMETRO URBANO



Fonte: Plano Diretor da Prefeitura Municipal de Catanduva, 2006.

MAPA 2 | FOTO DE SATÉLITE DE ÁREAS OCUPADAS POR PLANTAÇÕES DE CANA ENTRE 2005 E 2006 NA PARTE CENTRAL DO MUNICÍPIO DE CATANDUVA

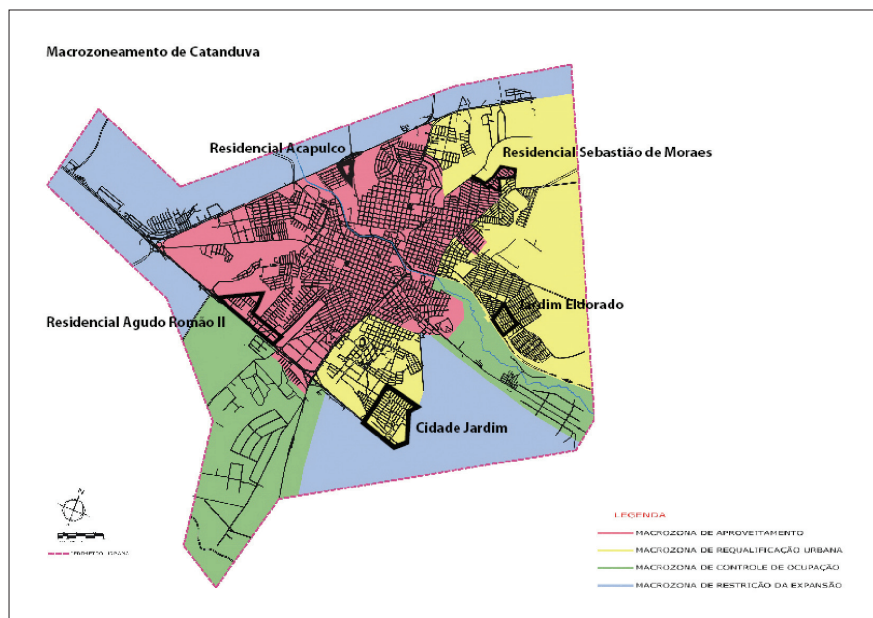


Fonte: <http://www.dsr.inpe.br/mapdsr>, retirado em 27 de fevereiro de 2007.

De acordo com o Mapa de Zoneamento, as áreas marcadas em azul correspondem à Macrozona de Restrição à Ocupação Urbana, cujo objetivo, descrito em lei, é restringir a expansão e a ocupação urbana e a contenção do processo de exclusão socioterritorial. Nessa macrozona não será permitida a produção de novos parcelamentos do solo para fins residenciais. A Macrozona Rural é toda a área municipal não inserida no perímetro urbano do município, onde não poderá ocorrer parcelamento de solo para fins urbanos, mas poderá ocorrer a queima da cana-de-açúcar, desde que obedeça a legislação estadual vigente (Lei Complementar nº 355/06). Esse macrozoneamento foi elaborado em 2006 a partir de um processo participativo que reconheceu que o perímetro urbano era muito alargado e que teriam um custo político muito alto para reduzi-lo, o que resultou na manutenção da legislação do perímetro como está e na restrição à ocupação com loteamentos habitacionais. Além disso constatou-se, no período de elaboração do plano diretor da cidade, a existência de cerca de 13 mil lotes vazios, o que justificaria a redução das possibilidades de abertura de novos loteamentos.

Se observarmos, os loteamentos escolhidos são formais e estão no limite entre a Macrozona de Restrição à Ocupação Urbana (azul) e as de Aproveitamento e Requalificação Urbana, ou seja, estão nos limites onde há urbanização na cidade de Catanduva (ver Mapa 3 que segue).

MAPA 3 | LOCALIZAÇÃO DOS LOTEAMENTOS ESCOLHIDOS EM CATANDUVA



Considerando que nossos loteamentos estão dentro do perímetro urbano, o que estamos analisando é a mudança de área rural para urbana que aconteceu em 1999 através da ampliação do perímetro, e hoje possibilitou a mudança de “solo nú”, sem infraestrutura alguma, para “solo habilitado” com alguma infraestrutura (isso porque nem sempre temos todas, como vamos observar).

O PARCELAMENTO DO SOLO EM CATANDUVA ANTES DO PLANO DIRETOR

Os loteamentos escolhidos – loteamentos Cidade Jardim, Jardim Acapulco, Parque Agudo Romão II, e Residencial Sebastião de Moraes – foram aprovados todos anteriormente à aprovação do novo Plano Diretor do Município de Catanduva (Lei Complementar n. 0355 de 26 de dezembro de 2006).

O parcelamento do solo no município de Catanduva era então definido pela Lei Municipal nº 2.624/90. Apesar da existência de lei municipal de parcelamento do solo desde 1983 pontos como a interpretação da legislação de parcelamento do solo e principalmente os mecanismos e procedimentos para sua aplicação têm gerado grande número de irregularidades nos loteamentos e, muitas vezes, mesmo quando regularizados, com péssimo resultado urbanístico para a cidade.

O processo de aprovação de loteamentos no município de Catanduva se caracteriza por levar em consideração na análise da legislação apenas os aspectos legais em relação às dimensões estabelecidas pelo artigo 3º da Lei Municipal n.º 2624/90 que define:

- O percentual mínimo de áreas destinados para vias de circulação (20%), para as áreas verdes (10%) e para áreas institucionais (5%);
- A necessidade das vias do projeto de loteamento estar articuladas com as vias adjacentes oficiais, existentes ou aprovadas;
- O tamanho do lote mínimo de 175 m², com frente mínima de 7 metros;
- E as dimensões das quadras para loteamentos residenciais (cumprimento máximo de 200m e largura dependendo das dimensões dos lotes, não podendo ultrapassar o limite de 100m), e para loteamentos de chácaras ou de recreio (cumprimento máximo de 320m e largura dependendo das dimensões dos lotes, não podendo ser inferior a 60m).

Como se pode notar a própria lei de parcelamento do solo deixa brecha ao não estabelecer qualquer critério para definição da melhor localização de áreas verdes e institucionais, bem como para o cumprimento da necessidade das vias do projeto de loteamento se articularem com o sistema viário existente.

No que diz respeito à destinação de áreas verdes e institucionais, por falta do estabelecimento de qualquer critério técnico urbanístico para determinação dessas, sendo que a determinação se estão de acordo com a legislação ficava a cargo dos técnicos da Procuradoria Geral do Município, o que se tem observado é a produção de loteamentos com áreas verdes e institucionais em áreas inadequadas tanto para o uso público como para a implantação de equipamentos públicos. Há muitos casos ainda em que as áreas verdes, que deveriam ser destinadas ao uso público, estão ocupadas o que tem gerado uma enorme carência de áreas verdes no Município, o que inclusive ensejou a elaboração de um Termo de Ajustamento de Conduta entre a Prefeitura Municipal e o Ministério Público para devolução dessas áreas verdes à coletividade em forma de compensação por parte da Prefeitura Municipal.

A lei de plano diretor aprovada em 2006 continha determinações para o parcelamento do solo e possibilitou o acompanhamento mais atento do processo de aprovação de loteamentos.

LOTEAMENTO RESIDENCIAL ACAPULCO

A gleba onde está situado o Residencial Acapulco era anteriormente dedicada ao cultivo da cana. O empreendedor, o proprietário da construtora Consfran, Carlos Eduardo de Oliveira Santos, é um tradicional ator político da cidade, foi prefeito de Catanduva e já teve outros cargos públicos. Após boas experiências com loteamentos nas cidades vizinhas (e menores que Catanduva) de Pindorama e Tabapuã, o empreendedor tomou a iniciativa de construir o primeiro condomínio fechado de Catanduva.

De acordo com entrevista feita com o empreendedor, a infraestrutura foi integralmente instalada: rede de água, esgoto, poço artesiano, reservatório com 200 mil litros, ruas pavimentadas, galerias de águas pluviais. Segundo o empreendedor, “se você não tiver uns 40% [da infraestrutura] feitos, você não encanta os olhos do cliente, ele não compra”. Segundo o empreendedor, o valor efetivamente gasto com infraestrutura foi cerca de 20% maior do que o inicialmente previsto.

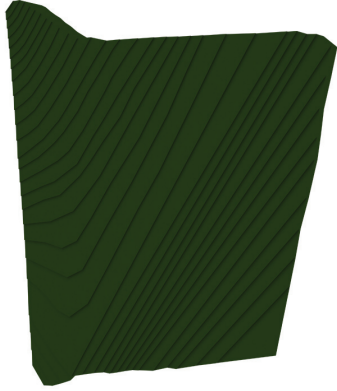
Os lotes com área de 360m² foram lançados com preços de 20 a 24 mil reais. Mas o loteamento não foi muito bem sucedido. Segundo o empreendedor, “Catanduva não estava acostumada com o condomínio fechado. O povo não estava acostumado com esse tipo de loteamento”. A expectativa inicial, de os filhos da elite da cidade se interessarem pelo loteamento, não se efetivou, os compradores dos lotes são majoritariamente pertencentes a uma classe média ascendente da cidade. Um dos fatores apontados para o relativo insucesso do empreendimento é a existência de um lixão vizinho ao loteamento.

Dos 174 lotes que o empreendedor possuía, em 2005 restavam apenas 56. O empreendedor fez uma parceria com a Empresa Setpar, que comprou 28 desses lotes com deságio e passou a revendê-los a prazo. Em 2007, a Setpar possui apenas 2 lotes para vender, e o empreendedor, 25. Em 2009, ele afirma possuir apenas 2 lotes no Residencial.

LINHA DO TEMPO IDEAL

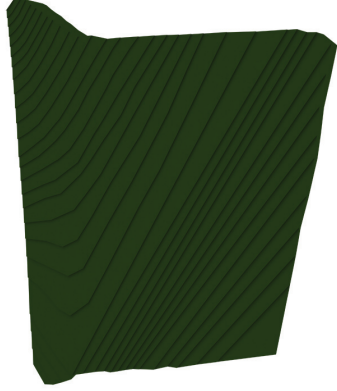
Loteamento Residencial Acapulco

Esta linha do tempo pretende mostrar o tempo ideal de implementação do loteamento Residencial Acapulco no município de Catanduva-SP de acordo com regras da Lei Federal 6.766/79 e da Lei Municipal que trata do parcelamento do solo.



MAI 1999

Transformação da gleba rural em urbana através de lei que altera o perímetro (Lei Municipal no 13.351/99)



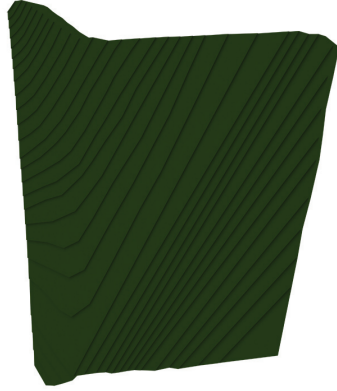
ABR 1999

Incrta cancela a cobrança de ITR

LINHA DO TEMPO REAL

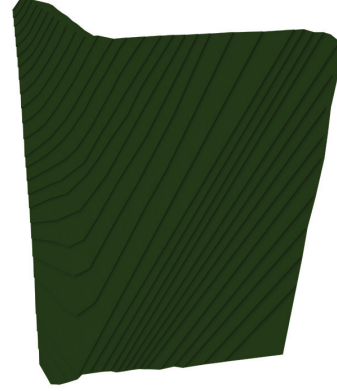
Loteamento Residencial Acapulco

Esta linha do tempo pretende mostrar o tempo real que se deu para a implementação do loteamento Residencial Acapulco no município de Catanduva-SP. O loteamento possui 265 lotes e caucionou 105 lotes.



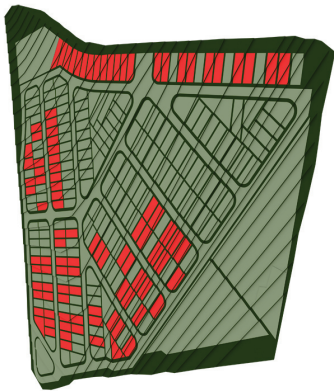
MAI 1999

Transformação da gleba rural em urbana através de lei que altera o perímetro (Lei Municipal no 13.351/99)



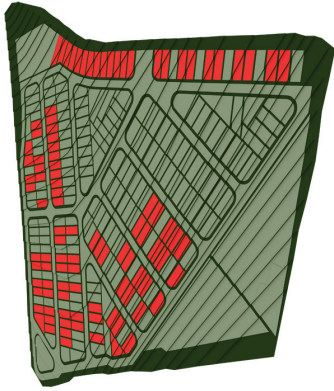
FEV 2001

Incrta cancela a cobrança de ITR



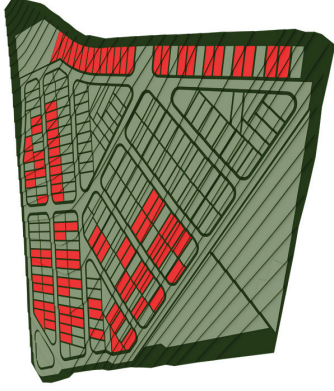
OUT 2002

Aprovação do loteamento e caucionamento dos lotes



NOV 2002

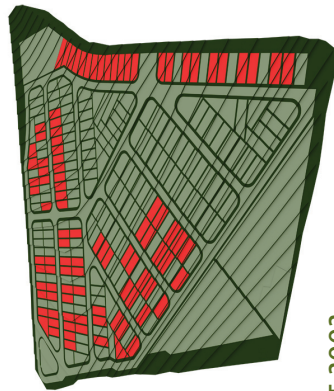
Registro no cartório de imóveis



NOV 2002

Demarcação dos lotes e ruas

**LINHA DO
TEMPO IDEAL**



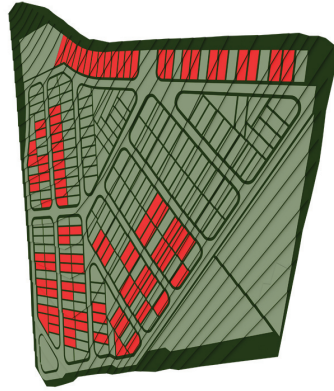
OUT 2002

Aprovação do loteamento e caucionamento de 105 lotes

A Escritura de Constituição de Garantia Hipotecária de 30 set.2002

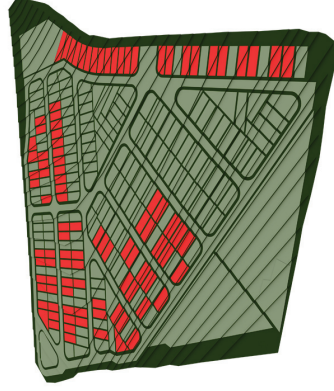
apresenta uma listagem de lotes caucionados que não confere com os

lotes caucionados apresentados na prefeitura em 15 de agosto de 2004.



NOV 2002

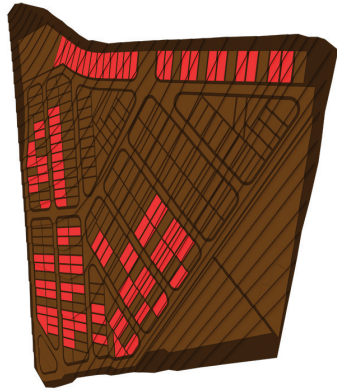
Registro no cartório de imóveis



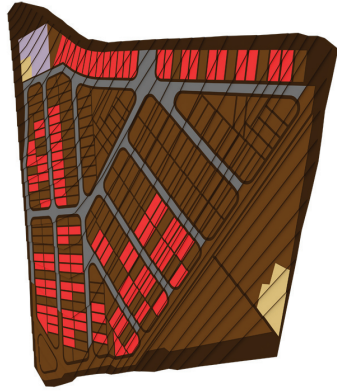
NOV 2002

Demarcação dos lotes e ruas

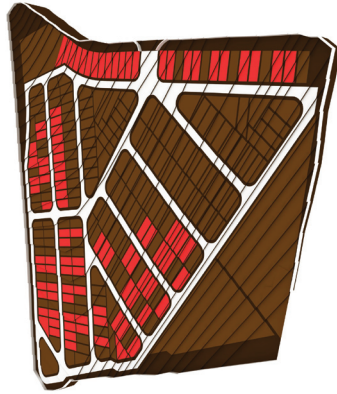
**LINHA DO
TEMPO REAL**



DEZ 2002
Terraplanagem

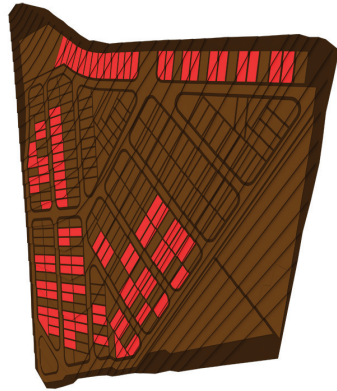


DEZ 2002
Abertura de ruas



JAN 2003
Descaucionamento de 2 lotes

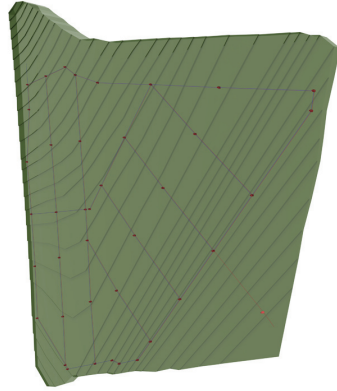
**LINHA DO
TEMPO IDEAL**



JAN 2003
Terraplanagem

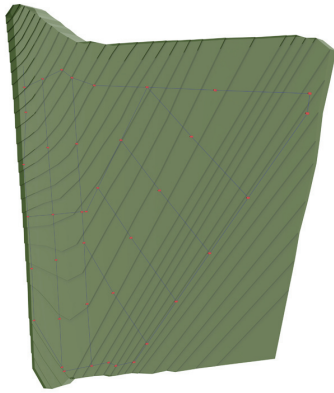


JAN 2003
70% da rede de distribuição de água, ramais de água e poço semi-artesiano



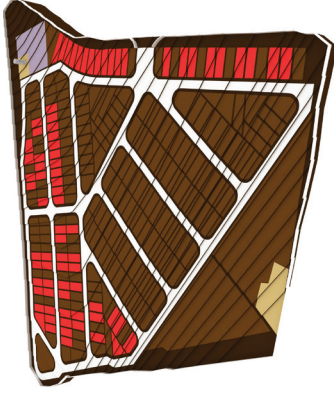
JAN 2003
Rede coletora de esgoto e ramais de esgoto

**LINHA DO
TEMPO REAL**



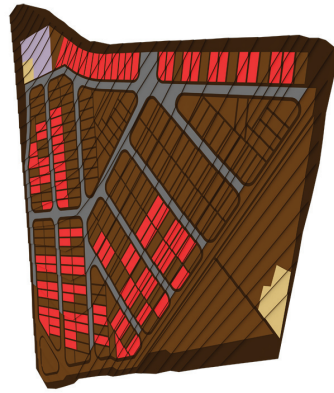
AGO 2003

Rede de distribuição de água, ramais de água, poço semi-artesiano e caixa d'água.



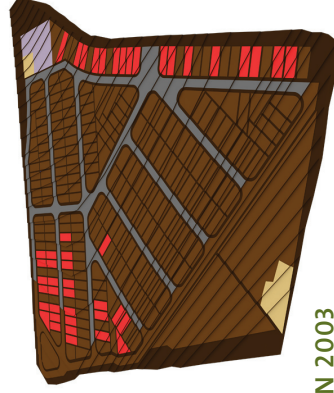
SET 2003

Descaucionamento de 21 lotes



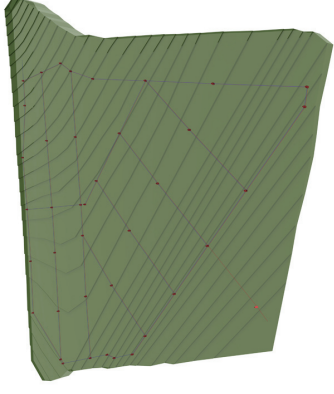
JAN 2003

70% das guias e sarrjetas



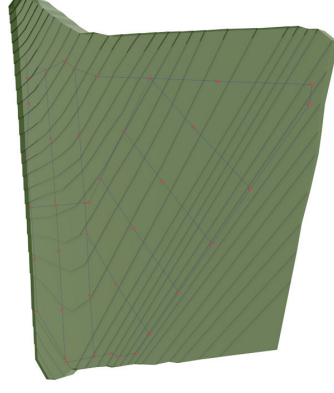
JAN 2003

Descaucionamento de 55 lotes
 Quadra B: 03,04,06,07,13,14,17,18,19,22; Quadra C: 01,02,03,04,05,06,07,08,09,10,11; Quadra D: 14,17,20,21,23,26,27; Quadra E: 15; Quadra F: 02,04,05,09,11,20,21,23,24,26; Quadra G: 01,03,04,06,07,20,21,23,24,25; Quadra J: 09,12; Quadra L: 05,08,11,12.



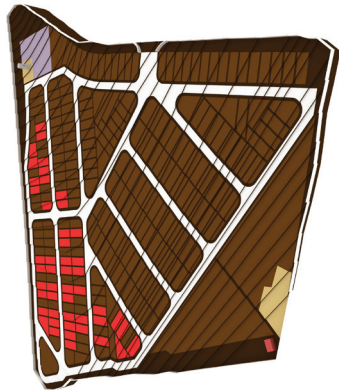
DEZ 2003

Rede coletora de esgoto, ramais de esgoto e estação de tratamento de esgoto



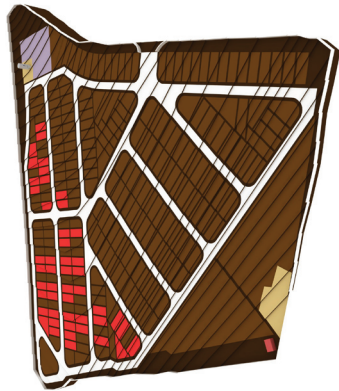
MAI 2003

Conclui as galerias de águas pluviais (30%)



JAN 2004

Descaucionamento de 30 lotes



FEV 2004

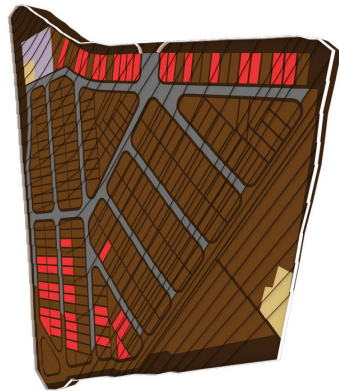
Guias, sarjetas e galerias de águas pluviais



MAR 2004

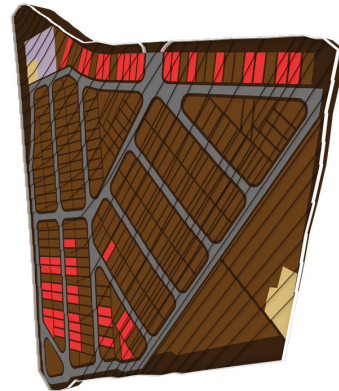
Descaucionamento de 21 lotes

**LINHA DO
TEMPO IDEAL**



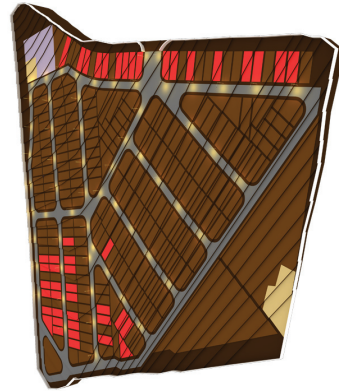
MAI 2003

Mura o loteamento, mesmo sem autorização da prefeitura para isso.



MAI 2003

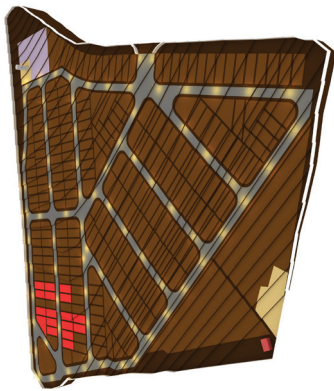
Conclui guias, sarjetas e a pavimentação asfáltica (faltava 30%)



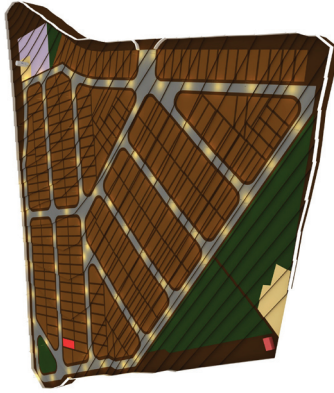
MAI 2003

80% da rede elétrica

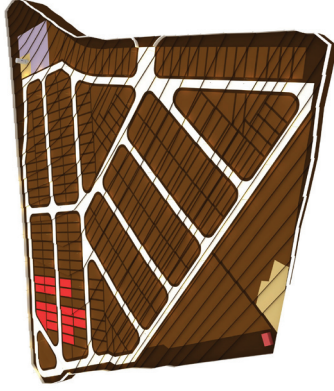
**LINHA DO
TEMPO REAL**



SET 2004
Pavimentação asfáltica

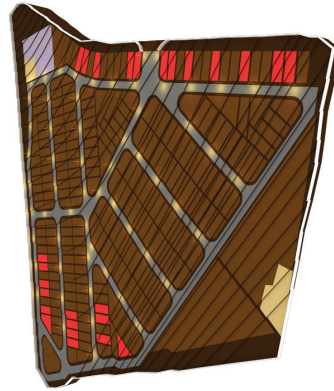


OUT 2004
Descaucionamento de 16 lotes

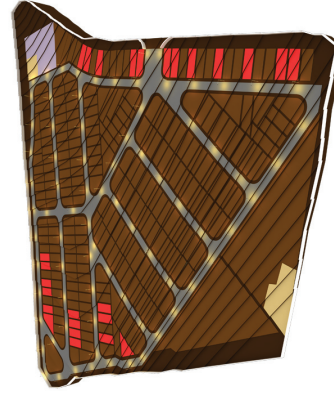


MAI 2004
Rede elétrica

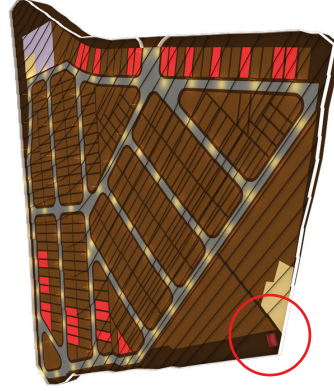
LINHA DO
TEMPO IDEAL



JUL 2003
Descaucionamento de 20 lotes
Quadra A: 17,18,20,21,23,24,25; Quadra D: 07,08,10,11,13; Quadra E: 12,13;
Quadra F: 10; Quadra J: 06; Quadra L: 03,04,06,13.



MAR 2004
Completa a rede elétrica (faltava 20%)

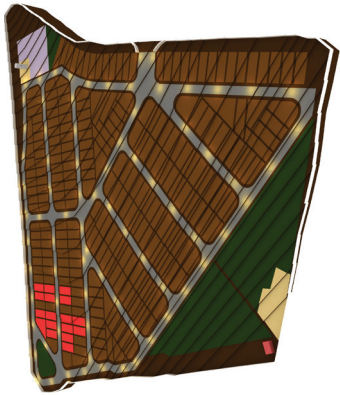


MAR 2004
50% da estação de tratamento de esgoto
LINHA DO
TEMPO REAL



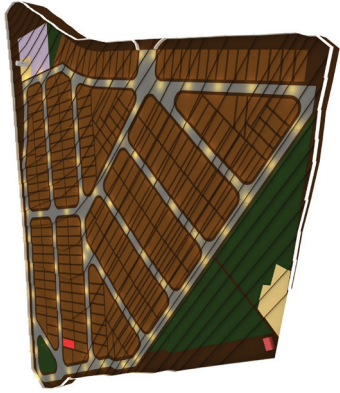
ABR 2004

Descausamento de 10 lotes



SET 2004

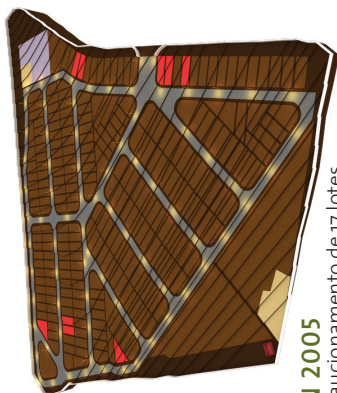
Construção de áreas verdes e paisagismo



OUT 2004

Demarcação definitiva dos lotes

**LINHA DO
TEMPO IDEAL**

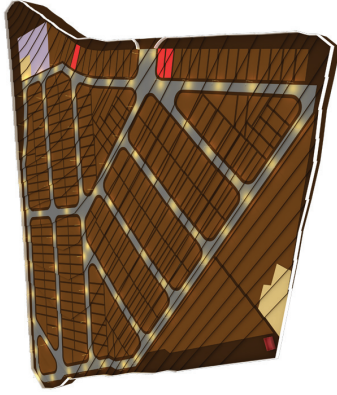


JUN 2005

Descausamento de 17 lotes

Quadra A: 02,04,05,07,08; Quadra D: 02,03; Quadra E: 04,06,07; Quadra L: 01,02,07; Quadra J: 03,04,07,10

Os técnicos da Prefeitura informam que falta finalizar caixa d'água, testes do poço e fazer funcionar o sistema de tratamento de esgoto, por isso não descausam mais lotes.



JUN 2006

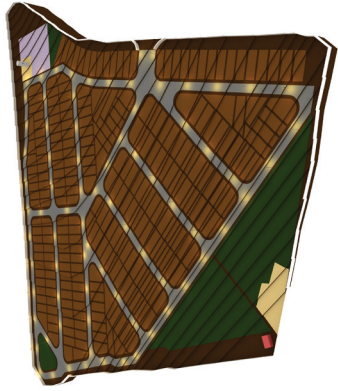
Descausamento de 6 lotes

Quadra A: 01; Quadra D: 04,05; Quadra E: 01; Quadra J: 13; Quadra L: 09

FEV 2007

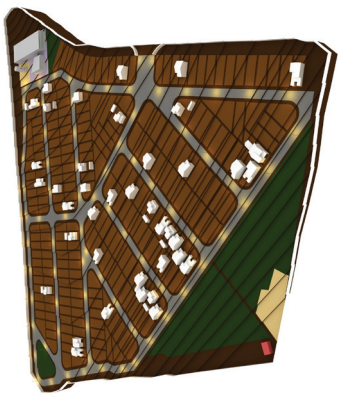
Construção das casas

**LINHA DO
TEMPO REAL**



NOV 2004

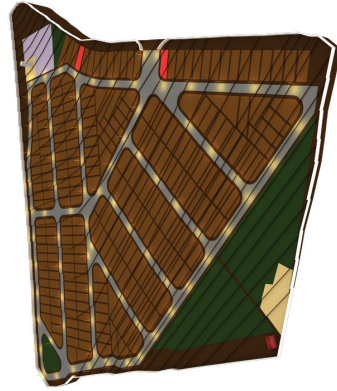
Descaucionamento de lotes



DEZ 2004

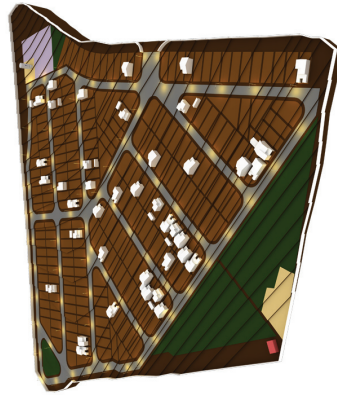
Construção das casas e ocupação da área institucional com o equipamento construído

**LINHA DO
TEMPO IDEAL**



JUN 2007

Descaucionamento de 1 lote
Quadra J: 15.



AGO 2009

Construção das casas

**LINHA DO
TEMPO REAL**

CONSIDERAÇÕES A PARTIR DO MODELO TRIDIMENSIONAL

A seguir, apresentamos algumas análises feitas a partir do modelo tridimensional desse loteamento apresentado a seguir, ao final deste texto.

CANCELAMENTO DO IMPOSTO TERRITORIAL RURAL

O cancelamento do Imposto Territorial Rural (ITR) deveria ser realizado três meses após a área ser considerada urbana, com a mudança da lei de perímetro, segundo orientação da prefeitura. No entanto, ele se deu quase dois anos depois desta decisão, e um ano antes da aprovação do loteamento pela prefeitura. Possivelmente este cancelamento deu-se quando do pedido de diretrizes para a prefeitura, por parte do empreendedor, e não do poder público.

Este é um momento onde a complexidade de definição do espaço de transição rural-urbano mostra que nas suas raízes está a dificuldade de definir o que é rural e o que é urbano. Grande parte das vezes, essa definição se dá a partir dos atores que trabalham sobre território, ou seja, a prefeitura ou o INCRA. Embora haja uma clara divisão entre instituições que trabalham com o rural ou com o urbano, ainda há diferentes interpretações sobre como tributar, como já comentado em textos anteriores desta publicação.

Face à dificuldade de identificar se o uso ainda é rural ou urbano, é difícil aferir se está correto o tempo de cancelamento do ITR em três meses, uma vez que pode-se usar o argumento que o uso ainda não era urbano.

No entanto, efetivamente o terreno já estava com seus preços contaminados pela proximidade do urbano, como vemos pela ficha deste loteamento onde o preço da gleba rural antes do loteamento foi considerado R\$10,00/m², enquanto que os estudos sobre os preços da terra rural agrícola em Catanduva mostram que uma terra agrícola muito produtiva com cultivo de cana tem preços próximos a R\$0,40/m². Ou seja, o instrumento de recuperação desta valorização no caso seria o IPTU, que não foi cobrado por três anos.

Por outro lado, seria contraditório que esta prefeitura cobrasse IPTU nessas áreas, uma vez que são os mesmos gestores que conceberam um plano diretor que impede o parcelamento nessas áreas, considerando a expansão da mancha exacerbada frente a quantidade de lotes vazios urbanos reservados que poderiam ser ocupados.

PROCESSO DE APROVAÇÃO CONFORME PREVISTO

Observando o processo como um todo, pode-se afirmar que os tempos ideal e real mostram-se:

- inicialmente coincidentes – mesmas datas do processo de aprovação do loteamento, do registro no cartório de imóveis, demarcação dos lotes e ruas;
- posteriormente o tempo ideal seria menor que o real, no entanto, a ordem das obras de infraestrutura implantadas está diferente da planejada. Ao olharmos o processo de instalação da infraestrutura, grande parte dela (entre 70 e 80%) está instalada entre janeiro e maio de 2003, enquanto a obra idealmente prevista não previa a realização da infraestrutura tão

rapidamente e concomitantemente, embora previsse que fosse feita 100% até outubro de 2004;

- o final da implantação já possui eventos anuais: entre maio de 2003 e março de 2004 é terminada a rede elétrica, e nos anos seguintes – 2005 e 2006 – vários pedidos de descaucionamento aparecem, nem sempre o término da infraestrutura é confirmado pelo técnico, e começa um processo de descaucionamento lento, de poucos lotes, desassociado da infraestrutura;
- por fim, as casas começam a ser construídas, os lotes vendidos quase na sua totalidade, e ainda se vê dois lotes caucionados;
- até hoje o loteamento não está totalmente terminado, uma vez que ainda precisa colocar a estação de tratamento de esgoto em funcionamento.

Essas observações são importantes para elaborarmos algumas considerações importantes:

- a primeira é que a prefeitura tem aprovado nos tempos corretos, e não parece ser ela a responsável pela leniência. O tempo escorre mais lentamente ao final do parcelamento, quando os gestores públicos adquirem o papel fiscalizador. Esses são cobrados pelo parcelador, que solicita vistorias, que nem sempre culminam em aprovação técnica;
- outra diz respeito a relação do caucionamento dos lotes e término da infraestrutura, pois percebe-se que eles não pressionam o empreendedor para o término. Por exemplo, se o caucionamento só pudesse ser feito em maior quantidade e associado ao término total da infraestrutura, é possível que o empreendedor, pressionado pela necessidade de venda dos lotes, acelerasse e realizasse o término da infraestrutura;
- a terceira é que percebe-se pelo modelo que a prefeitura autoriza a construção das casas, mesmo nos loteamentos ainda não totalmente terminados. Esse é um procedimento comum, sobre o qual não há regramento. Se houvesse, essa também poderia ser uma pressão para o término da infraestrutura, não pela prefeitura, mas por parte dos consumidores, dos que adquiriram lotes.

É um problema em termos de infraestrutura, a possibilidade do loteador vender os lotes antes de entregar toda infraestrutura do loteamento de sua responsabilidade, inclusive, de acordo com o projeto apresentado, desde que tenha caucionado o número de lotes para garantir a infraestrutura.

Esse processo em Catanduva mostrou ser uma questão importante. Em grande número de loteamentos foram caucionados lotes com valor inferior ao necessário para a conclusão das obras, e o loteador não executou as obras e repassou os lotes para a Prefeitura. Em muitos casos a Prefeitura não consegue vender os lotes caucionados. Tendo vendido grande parte dos lotes o loteador deixava de realizar as obras de infraestrutura até o final e a prefeitura não tendo possibilidade de apenas com o valor dos lotes caucionados terminarem as obras de infraestrutura de responsabilidade do loteador. O que em última instância tem gerado uma enorme carência de infraestrutura nos loteamentos mais periféricos da cidade.

DESCAUCIONAMENTO DOS LOTES

O processo de aprovação do loteamento apresenta uma série de contradições. Uma destas contradições refere aos lotes caucionados.

Conforme mencionado, a Escritura de Constituição de Garantia Hipotecária do dia 30 de setembro de 2002, apresenta uma listagem dos lotes caucionados. Entretanto, outro documento, do dia 15 de agosto de 2002, apresenta uma listagem distinta de lotes caucionados: Quadra A: 01 ao 26; Quadra B: 01 ao 22; Quadra D: 01 ao 30; Quadra E: 01 ao 15; Quadra L: 02 ao 13. Ambos documentos apresentam 105 lotes caucionados.

O descaucionamento também é muito confuso durante o processo de aprovação. Faltando inclusive documentação dentro do processo. Um exemplo da complexidade deste processo dentro da prefeitura ocorreu com a liberação dos primeiros lotes do loteamento. Os lotes foram liberados dia 15 de janeiro de 2003 por carta assinada do prefeito e, dia 16 do mesmo mês e aparece um parecer da Secretaria de Obras para a não liberação, visto que as obras da rede de esgoto, do poço, do reservatório de água e da estação de tratamento não estão prontas.

UM ESTUDO BIBLIOGRÁFICO SOBRE A PRODUÇÃO DE INFRAESTRUTURA URBANA EM LOTEAMENTOS

Luciana Ferrara

1 APRESENTAÇÃO

1 Catanduva, São Carlos e Suzano.

2 No entanto, em alguns municípios de menor porte essa demanda habitacional praticamente não existe, alimentando assim processos especulativos.

Este artigo pretende contribuir para a compreensão sobre a produção de infraestrutura em loteamentos urbanos, buscando identificar em parte da produção bibliográfica sobre o tema, diferentes abordagens, de forma a contextualizar e colaborar com algumas questões suscitadas pela pesquisa “Parcelamento do solo nas franjas urbanas: como as cidades têm crescido”.

Os dados inicialmente coletados pela pesquisa nos loteamentos privados nos municípios estudados¹ levantaram uma questão central: dependendo do padrão do loteamento a infraestrutura nem sempre é concluída pelo loteador. A não execução ocorre frequentemente em loteamentos destinados a compradores de baixa renda, gerando um padrão de ocupação precário. Nesses casos, o proprietário ou o empreendedor (por vezes a mesma pessoa) tem como principal objetivo diminuir custos de implementação do empreendimento, gerando assim maiores lucros. Dessa forma, a execução da infraestrutura acaba se tornando, posteriormente, um ônus para o município, chegando a ser tratado em ações civis públicas pelo Ministério Público. Já para os loteamentos de alto padrão, a infraestrutura é feita até mesmo antes da venda dos lotes, ou conforme os mesmos são vendidos, pois faz parte das exigências do comprador.

A produção do loteamento chamado “popular” pode ser também sustentada pela demanda habitacional² crescente e pelo não controle da irregularidade por parte do Estado. Mas esse aparente “descontrole” quanto ao cumprimento de exigências legais independe do padrão do loteamento e pode ocorrer tanto devido às limitações institucionais e técnicas das prefeituras, como pelas interferências diretas que proprietários fundiários ou empreendedores imobiliários exercem junto ao poder público – o que envolve uma trama de relações de poder que torna a questão mais complexa.

3 Conforme definido pela Lei Federal nº 6.766 de 1979, e que atualmente encontra-se em processo de revisão.

A partir dessas questões iniciais, considera-se a produção da infraestrutura em loteamentos como uma questão social, e que envolve as relações entre os processos legais e institucionais e os agentes que interagem na sua realização. Nesse sentido, na pesquisa bibliográfica sobre o tema, encontrou-se diferentes abordagens: desde as mais amplas que buscam contextualizar o papel da infraestrutura no processo de urbanização, as formas de execução de grandes obras de infraestrutura e o papel do Estado; até as mais locais, como a capacidade da gestão da prefeitura e os fatores que influenciam na definição das prioridades de investimentos, as contradições acerca da regulamentação, aplicação e fiscalização normativa, as demandas dos diferentes agentes envolvidos na produção de loteamentos bem como a composição da renda da população e a capacidade de acesso à habitação e a demanda habitacional.

2 BIBLIOGRAFIA SOBRE O TEMA DA INFRAESTRUTURA

A infraestrutura pode ser considerada como o conjunto de elementos que configuram o espaço urbano, e também os equipamentos e serviços que estruturam a vida urbana. O conceito de saneamento básico - que contempla o de infraestrutura urbana e de serviços urbanos - compreende os serviços de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto. Recentemente, o conceito passou a abranger também a limpeza urbana, o manejo dos resíduos sólidos e o manejo e drenagem das águas pluviais, denominando-se saneamento ambiental. Portanto, é um aspecto fundamental para a qualidade de vida, setor de reconhecida utilidade pública, e tem forte relação com as políticas de saúde, ambientais e urbanas.

A forma de produção da infraestrutura urbana divide-se entre as grandes obras (o setor de obras públicas), produzidas pelo Estado por meio de empresas privadas ou mistas (abastecimento de água, coleta e tratamento de esgotos, macrodrenagem e iluminação pública), e a construção das redes que conectam os edifícios às redes principais que, no caso da construção de loteamentos privados, são dever do loteador³. A relação entre a expansão da rede pública e as conexões das redes particulares nessa rede principal não ocorre de forma compassada, organizada, seguindo o planejamento de longo prazo - discussão que será abordada adiante. A velocidade da expansão urbana (cuja característica é a desigualdade sócio-espacial) é superior à implementação dessas redes, gerando o déficit de saneamento ambiental em várias cidades.

No campo da arquitetura e urbanismo foram desenvolvidas pesquisas que abordam o saneamento enquanto elemento que conforma o espaço urbano, não só do ponto de vista da

interferência física no espaço como também do ponto de vista econômico, político e social. O que se pretende é levantar alguns aspectos específicos sobre o papel das redes de infraestrutura na configuração do espaço urbano, na forma do loteamento privado, pois este se generalizou enquanto forma de ocupação do espaço urbano nas cidades brasileiras, configurando-as conforme a ocupação das diferentes classes de renda. Nesse processo, a infraestrutura apresenta um duplo papel – como elemento que viabiliza a qualidade urbana, como condição de vida para a população (necessária a reprodução de sua força de trabalho) e, ao mesmo tempo, constitui-se como elemento necessário às atividades produtivas e à circulação de mercadorias no espaço (a reprodução do capital no espaço). Somando-se a outros fatores, muitas vezes pode promover a valorização fundiária (tanto dentro do loteamento como numa região) e até mesmo a especulação imobiliária, atraindo e concentrando investimentos em determinadas partes da cidade. Desse modo, pode-se dizer que a distribuição espacial das redes de infraestrutura também é desigual.

Com o objetivo de transitar entre os diferentes níveis de abordagem dessa questão, reuniu-se parte da bibliografia sobre esse assunto em dois conjuntos de questões. O primeiro aborda a infraestrutura enquanto obra pública, e tem como foco de debate a ação do Estado. O segundo volta-se para a produção da infraestrutura nos loteamentos, a partir da ação privada, seja ela dos moradores, proprietários ou empreendedores, que por sua vez também é conflituosa no que tange as relações de poder desses diferentes agentes com o poder público.

Cabe observar que grande parte das pesquisas citadas nesse segundo conjunto refere-se ao processo de urbanização e industrialização metropolitana acelerado, que ocorreu a partir dos anos 70 em São Paulo, no qual a expansão horizontal e periférica habitacional baseou-se na formação de loteamentos distantes (ou na ocupação informal como favelas) e auto-construção, ocupados pela população de baixa renda. Esse processo é distinto nos municípios estudados na pesquisa, inseridos em redes menos aglutinadoras, cuja ocupação dos limites entre a área urbana e a rural não se restringe ao “padrão periférico”, mas abriga loteamentos de alto e médio padrão, e muitas vezes ainda possui atividades agrícolas rentáveis. O município de Catanduva, por exemplo, tem a especificidade de ter como atividade econômica produtiva principal a plantação da cana. Isto coloca outras questões para o uso e preço da terra, conforme a pesquisa das franjas urbanas demonstrou, pois o arrendamento de terrenos para a plantação pode ser, em períodos de alta agrícola, uma opção de renda enquanto não se dá a abertura de loteamentos urbanos.

2.1. A PRODUÇÃO DE LOTEAMENTOS E DA INFRAESTRUTURA À LUZ DOS “CONFLITOS DO AMBIENTE CONSTRUÍDO”

Considerando a cidade como lugar e meio para a produção e reprodução do capital, tem-se numa estrutura teórica, conforme propôs Harvey⁴ (1982), uma possível divisão do ambiente construído em elementos do capital fixo a serem utilizados na produção (fábricas, rodovias, ferrovias) e em elementos de um fundo de consumo a serem utilizados no consumo (casas, ruas, parques, passeios). Segundo ele, alguns elementos tais como ruas e sistemas de esgotos, podem funcionar quer como

4 DAVID, Harvey. "O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas". Espaço & Debates - Temas urbanos e regionais, 1982 (p.06 a 35). Tradução: Flávio Villaça. Neste texto, Harvey se baseia na experiência de países desenvolvidos, mas sua estrutura de análise, a partir da teoria do capital, converge com a discussão aqui colocada.

capital fixo quer como parte de fundo de consumo, dependendo do seu uso.

Nesse trabalho, Harvey analisa a estrutura do conflito que surge do uso do fundo de consumo por parte do trabalho, ao invés de seu uso enquanto capital fixo no processo imediato de produção. Sua principal colaboração está na idéia que o processo de produção do espaço é repleto de contradições e tensões, no qual ocorre um permanente conflito entre os diferentes agentes. Por conveniência analítica, considera que exista uma clara distinção entre: 1) uma facção do capital que procura a apropriação da renda, quer diretamente (proprietários de terras, empresas imobiliárias) ou indiretamente (como os intermediários financeiros ou outros que investem em propriedades visando uma taxa de retorno); 2) uma facção do capital procurando juros (bancos) e lucro (empresas) através da construção de novos elementos no meio construído (os interesses da construção); 3) o capital "em geral" que encara o ambiente construído como um dreno para o capital excedente e como um pacote de valores de uso e com vistas ao estímulo da produção e acumulação do capital; 4) a força de trabalho, que se utiliza do ambiente construído como um meio de consumo e como um meio de sua própria reprodução. Nessa distinção entre agentes, no caso brasileiro, é preciso também destacar o papel do Estado, como se fará adiante.

Um dos conflitos analisados por Harvey e que contribui para a discussão deste artigo é o que se estabelece entre a força de trabalho versus a apropriação de renda e os interesses da construção, cujo centro de disputa é a terra. "*O sistema de propriedade privada que exclui o trabalho da terra como condição de produção também serve para excluir o trabalho da terra como condição de vida*". Além do espaço para morar, é necessário um conjunto de recursos que garanta a totalidade do ambiente de vida do trabalhador, que está em permanente batalha para conquistá-la (Harvey, 1982, p.9). No Brasil há ainda uma grande parte de trabalhadores que vivem de atividades econômicas informais, o que torna o acesso à qualidade de vida urbana ainda mais difícil.

"Os conflitos que se concentram sobre o ambiente construído exibem certas características peculiares porque o poder monopolístico, conferido pelos arranjos da propriedade privada, gera não apenas o poder de se apropriar da renda mas também confere aos proprietários o controle de um "monopólio natural" no espaço. O caráter fixo e imóvel do ambiente construído acarreta a produção e o uso de mercadorias sob condições de competição monopolística espacial, com fortes efeitos de "vizinhança" ou de "externalidades"." (idem, p.09)

Na constante disputa pelo máximo ganho, ainda que de forma esquemática, de um lado estão os proprietários de terras, que

5 Quanto aos valores de uso e a mudança gerada nos costumes, na vida familiar, nos hábitos da casa e até mesmo corporais, com a produção de mercadorias é analisada em maior profundidade por Harvey em outros tópicos desse mesmo texto.

querem garantir a valorização de sua propriedade e, portanto, também do entorno dela; de outro lado os trabalhadores, para os quais as condições de vida são limitadas (o capitalista busca diminuir o valor da força de trabalho), afastando-os dos locais providos de infraestrutura e fazendo com que esta seja uma reivindicação que enquanto não se realiza é resolvida de diferentes formas (no nosso caso autoconstruídas, com recursos próprios). No Brasil, a consequência é a ocupação de locais distantes do trabalho, sem infraestrutura, inadequados à edificação, ambientalmente sensíveis - como nos loteamentos informais - e também em favelas e cortiços que podem se localizar em áreas infraestruturadas ou não. Quem sai ganhando nessa disputa por espaços valorizados evidentemente é o setor imobiliário e as construtoras, que visam altas taxas de lucro com a produção de habitações e para isso adquirem lotes em áreas consolidadas para a produção de média e alta renda. O Estado, ao promover políticas públicas que viabilizam a produção habitacional de baixa renda pelo mercado privado - como atual Programa “Minha Casa Minha Vida” - favorece os interesses desse setor, que orientam a produção para o ganho em escala. Assim não se altera o padrão de expansão urbana horizontal e de baixa qualidade urbana (monofuncional e na forma de grandes conjuntos) em áreas periféricas.

Nos municípios estudados, há recorrentemente uma simbiose entre os que exercem o poder político, que estão no governo e que portanto representam o “Estado”, com os que são proprietários e muitas vezes até construtores. É freqüente que sejam os mesmos grupos sociais, reproduzindo o modelo de sociedade brasileira onde estão imbricados os “donos da terra” e os que detêm poder político. Nesse sentido, os interesses se alinham e se articulam nas ações públicas e privadas.

Considerando que o padrão de vida das populações, no modo de produção capitalista, se realiza por meio do consumo de mercadorias⁵, em relação ao ambiente construído há um aspecto peculiar, pois ele contém muitos elementos - ruas, passeios, sistemas de esgotos e drenagem, parques - que são consumidos coletivamente. Da mesma forma as decisões individuais criam um efeito público. “*O ambiente construído exige controle e administração coletivos; portanto, é quase certo que ele se torne um campo importante na disputa entre o capital e o trabalho, em torno do que é bom para a acumulação e do que é bom para as pessoas*”. (Harvey, 1982, p. 19)

Sobre essa disputa, Harvey esclarece que o poder de apropriação da renda é uma relação de classe e temos que entendê-lo assim se quisermos compreender como emergem as diferenciações residenciais dentro de cidades e até que ponto tal fenômeno é o resultado de escolhas forçadas ou livres.

6 VILLAÇA, Flavio. "Efeitos do espaço sobre o social na metrópole brasileira". In: *Anais VII Encontro Nacional da ANPUR*. Recife, 1997.

7 SINGER, Paul. "O uso do solo urbano na economia capitalista". In: *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo: Editora Alfa-omega, 1982 [1978, p. 21 a 36].

Nas cidades brasileiras ainda há um agravante para além das disputas pelo acesso às condições básicas de vida urbana, por meio do consumo. Trata-se da prevalência das apropriações individuais e privadas do espaço (seja por um cidadão, por um grupo de cidadãos ou então por empresas) e dos investimentos públicos, em detrimento das apropriações ou usos coletivos. Por exemplo, o simples fechamento de ruas em bairros de alta renda, ou ainda na proliferação de condomínios fechados que tentam se apartar dos problemas coletivos, mas que dependem das infraestruturas coletivas para existir, tornaram-se padrões de ocupação recorrentes. Simultaneamente, há uma carência de produção de novos espaços públicos, comunitários e coletivos, numa escala local, de bairro.

2.2 UMA APROXIMAÇÃO SOBRE OS CONFLITOS NA PRODUÇÃO DO AMBIENTE CONSTRUÍDO NAS CIDADES BRASILEIRAS

O conflito entre proprietários de terra, produtores imobiliários e trabalhadores (formais ou informais), incorporando ainda a atuação estatal, acontece na história da urbanização da metrópole de São Paulo de uma forma muito desequilibrada entre esses agentes, porque se tratam de poderes e interesses muito distintos e em disputa. A apropriação da renda da terra se dá com ou sem a presença de infraestruturas, configurando espaços diferentes, de melhor ou pior qualidade, da qual também participa um processo especulativo e imobiliário. Para Villaça⁶ (1997), a localização é um fator que pesa mais sobre a determinação de preços de terrenos do que a presença de infraestrutura.

Segundo Singer⁷ (1978), o Estado enquanto provedor de boa parte dos serviços urbanos, essenciais tanto às empresas com aos moradores, desempenha importante papel na determinação das demandas pelo uso de cada área específica do solo urbano e, portanto, do seu preço. Mas as transformações promovidas pelo Estado são aproveitadas pelos especuladores, que tendem a ter informações privilegiadas quanto aos investimentos em determinadas áreas, podendo assim se antecipar; ou exercem forte influência sobre as decisões do Estado. Como as melhorias geralmente geram valorização, a distribuição dos serviços urbanos se concentra nas áreas ocupadas pelos moradores de rendimentos elevados ou médios. Quanto menor a renda, mais escassos são os acessos à infraestrutura e serviços públicos. Dessa forma, o autor argumenta:

"Isto poderia despertar a suspeita de que o Estado agrava sistematicamente os desníveis econômicos e sociais, ao dotar somente as parcelas da população que já são privilegiadas de serviços urbanos, dos quais as parcelas mais pobres possivelmente carecem mais. Mas a suspeita é infundada. Quem promove esta

8 SEABRA, Odette Carvalho de Lima. *Meandros dos Rios nos meandros do poder. Tietê e Pinheiros - valorização dos rios e das várzeas na cidade de São Paulo*. São Paulo, 1987. (Tese de doutorado apresentada à FFLCH USP).

9 Quando as represas Billings e Guarapiranga passaram a ser destinadas ao abastecimento público de água, a preservação da área ao seu redor tornou-se fundamental para se garantir a qualidade da água, pois tratava-se agora de um manancial. Mas já havia uma especulação e proliferação de loteamentos ocorrendo. Nesse contexto, já havia também um outro conjunto de agentes e interesses estatais e privados interagindo nesse espaço (idem).

10 MAUTNER, Yvonne. "A periferia como fronteira de expansão do capital". In: O processo de urbanização no Brasil. DEÁK, Csaba; SHIEFFER, Sueli Ramos (orgs.). São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

distribuição perversa dos serviços urbanos não é o Estado, mas o mercado imobiliário" (Singer, 1978, p.35-36).

Ponderando a discussão de Singer, recuperando a noção dos conflitos no ambiente construído, pode-se dizer que há em certos momentos ações combinadas entre o mercado imobiliário e o Estado, e não a exclusiva determinação de valorização por um ou outro agente. Apesar do domínio do setor imobiliário na definição dos espaços urbanos, a participação do Estado não é isenta, ao contrário, viabiliza a ação do setor por meio de planos, leis e parcerias.

Seabra⁸ (1987) em sua tese de doutoramento, ao tratar da retificação do rio Tietê e do rio Pinheiros sob a ótica da valorização do espaço - incluindo-se todo o sistema de canais, represas e vias expressas marginais - demonstrou que a propriedade fundiária urbana valoriza-se no processo de produção da cidade. A tese recupera o histórico da urbanização da cidade de São Paulo a partir da história da transformação desses rios, em paralelo com o histórico da formação do mercado de terras demonstrando que a expansão urbana corresponde ao movimento do capital imobiliário e especulativo na cidade, no caso do rio Pinheiros, um capital representado pelos interesses da Companhia Light. Demonstra as relações dessa empresa com o Estado, que foi um grande colaborador de suas intervenções. Para a autora, a implantação do sistema de represas para a geração de energia, junto com todas as obras de retificação são o ponto fundante do modo como a cidade se direcionou para a zona sul de São Paulo⁹.

Em relação à produção da periferia, Mautner¹⁰ (1999), identifica um processo no qual o Estado não está presente a priori. Ao contrário, o Estado vê o crescimento periférico como um "fenômeno residual" do processo de industrialização e urbanização, sem jamais considerá-lo como parte do processo de produção de espaço, isentando-se assim de apresentar propostas de intervenção para incorporar a "cidade real" na "cidade legal". Já para a população, a percepção é que o Estado é uma instituição que "paira acima das relações sociais". Mesmo que seus benefícios sejam apropriados ou suas normas burladas, a referência é mantida (Mautner, 1999, p.253).

Segundo a autora, o processo de produção da periferia poderia ser compreendido como uma "sequência de três camadas, as duas primeiras consistindo em trabalho, cobrindo e preparando a terra para a terceira, o capital" (idem, p.256). Recuperando sucintamente a descrição dessa sucessão, tem-se na primeira camada de trabalho, a terra transformada em propriedade, vendida na forma do loteamento irregular. As prestações são calculadas de acordo com os baixos salários vigentes, e os rendimentos são auferidos por meio de especulação, retenção de

11 Um elemento que influencia fortemente o direcionamento dessa expansão é a construção de estradas ou rodovias (pelo Estado) e as vias vicinais (pelo município). Essa situação é bastante presente nos municípios médios e pequenos, conforme os estudados na pesquisa.

lotes. As imobiliárias fazem a subdivisão de lotes e a abertura de ruas. As casas são construídas pelos moradores, ao todo ou em partes, podendo contar com construção por encomenda. Dentro dessa escala, até a década de 1980, predominou o trabalho não-remunerado (conhecido também como autoconstrução). Com um número de casas construídas, inicia-se a demanda por infraestrutura com a pressão sobre os governos locais.

A segunda camada de trabalho, agora remunerada, corresponde à resposta do governo local a tais pressões pela extensão de infraestrutura aos loteamentos. Para isso é desejável a “legalização” dessas áreas. O processo de legalização envolve, em princípio, a adequação do loteamento à legislação urbana vigente. Como dificilmente a legislação é seguida – pois essa ausência é a condição dos preços acessíveis às pessoas de baixa renda –, outros procedimentos são instaurados, como os perdões públicos ou anistias que acabam por “legalizar” bairros inteiros da periferia urbana.

A extensão de infraestrutura na periferia abre o caminho para a entrada do capital – a terceira camada – em um processo que pode levar vários anos, dependendo da posição do bairro na estrutura urbana, para que essas áreas se transformem propriamente em “espaço urbano”¹¹. Lotes retidos anteriormente são vendidos a preços mais altos, com a chegada de moradores de maior nível de renda, fazendo com que os moradores de menor renda se desloquem para áreas mais distantes, gerando novas frentes de expansão ou então adensando áreas periféricas consolidadas – como tem acontecido nos períodos mais recentes, com a verticalização das moradias. O aumento da mancha urbana não é um processo de ocupação contínuo, geralmente vem acompanhado da existência de vazios nas áreas mais valorizadas, ou seja, esse processo não significa um ótimo aproveitamento do território já infraestruturado.

A experiência empírica demonstra que o processo de valorização também ocorre internamente ao loteamento, refletindo em diferentes preços de lotes devido a sua posição, localização, tamanho, acessibilidade aos serviços. Nos loteamentos de baixa renda, os lotes pior localizados, tendem a ser os primeiros a serem ocupados, devido ao menor preço. A ocupação dos primeiros lotes já serve para atrair novos compradores, alterando o preço de venda. Nestes loteamentos, a ausência de infraestrutura gera uma ocupação precária (do ponto de vista tanto urbano e ambiental) que, dependendo da renda das famílias, é uma carência que é suprida ao longo do tempo, com investimentos e trabalho próprios. A instalação das redes oficiais torna-se uma demanda junto do poder público, que tem determinada capacidade técnica, financeira e política para solucioná-la.

12 OSEKI, J. H. (1992). Pensar e viver a construção da cidade: canteiros de desenhos de pavimentação, drenagem de águas pluviais e redes de esgoto em São Paulo. São Paulo, 1992. Tese de doutorado apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Neste trabalho foi realizada uma pesquisa empírica nos canteiros de obras públicas, na qual se confirmou a tese do atraso tecnológico existente nesse tipo de canteiro.

13 As redes urbanas são introduzidas no Brasil no final do segundo Império (1870-1890) e se consolidam durante a Primeira República (até 1830). Neste período o país rompe com o modelo exclusivamente agrário-exportador para um modelo urbano-industrial (Oliveira, 1997). Estas redes viabilizariam a produção de um espaço virtualmente homogêneo e reproduzível que será sua condição de troca e mercantilização (Mautner e Oseki, 1993, p.14).

14 A Companhia Cantareira foi desapropriada e estatizada em 1892 e os serviços sob sua responsabilidade foram assumidos pela repartição de Águas e Esgotos (criada em 1893) (Mautner e Oseki, 1993, p.15).

15 OSEKI, Jorge Hajime e MAUTNER, Yvonne. "O espaço das redes de serviços urbanos – o esgoto em São Paulo". In: *Revista Sinopses* nº 20. São Paulo: FAUUSP, 1993. p.13 a 20.

16 Sobre a produção do BNH voltada ao saneamento e sobre o PLANASA ver MARICATO, Erminia.

2.3 AS INFRAESTRUTURAS COMO OBRAS PÚBLICAS

A análise crítica da atual situação das redes de infraestrutura, referenciada em seu processo histórico e social de constituição no espaço urbano, foi formulada por Oseki¹² (1992). Para este autor, as redes se constituíram de modo fragmentado, como uma somatória de redes de serviços, desde a sua concepção¹³. Foram implantadas inicialmente por empresas privadas que visaram primordialmente o lucro, a reprodução de seus próprios capitais (e segue sendo assim até hoje). Desse modo, cada empresa agiu independentemente, dificultando até hoje, a planificação conjunta - o que, em outras palavras, inviabilizou a própria idéia de rede e a possibilidade de serem concebidas como uma totalidade.

Em consonância com as autoras Seabra e Mautner anteriormente citadas, Oseki concorda que essa somatória de redes de serviços urbanos no espaço serviu à especulação imobiliária, através da sobrevalorização de áreas urbanas, bem como à apropriação privada de investimentos públicos.

A questão não se resolveu com a estatização dos serviços¹⁴ que permaneceram parcelados e a tecnologia empregada continuou uma tecnologia de monopólios, a produção de cada rede tendo uma tecnologia própria. Os programas tenderam sempre a privilegiar macroprojetos em detrimento de soluções alternativas de âmbito local ou distrital. Privilegiou-se ainda a absorção maciça de mão-de-obra (ainda que em alguns setores haja a utilização de equipamentos mecânicos), portanto, uma baixa composição orgânica de capital e uma baixa produtividade, se comparada a de outros setores. Do ponto de vista político, nesta área tem sido notória a influência das grandes empreiteiras na definição tanto das "prioridades sociais" como das dimensões "mínimas" dos projetos (Mautner e Oseki, 1993, p.18)¹⁵.

Soma-se a essa análise, o histórico de um momento importante da expansão do saneamento ao nível nacional, e que deu as bases para o atual sistema centralizado de concessões dos serviços de saneamento. Entre 1971 e 1976, o que impulsionou o aumento significativo das obras de saneamento (em detrimento aos investimentos em habitação, que diminuía) foi a orientação dos investimentos do BNH (Banco Nacional de Habitação) por meio do SFS (Sistema Financeiro de Saneamento, criado em 1968) no desenvolvimento urbano, em estados e municípios. E a elaboração do PLANASA (Plano Nacional de Saneamento) em 1971 (Maricato, 1987, p.33)¹⁶.

Segundo a autora, nesse momento os municípios estavam muito empobrecidos e dependiam de financiamento do governo federal para realizar obras públicas. Essa situação reforçou a coação dos municípios à adesão ao PLANASA e à política

Política habitacional no regime militar: do milagre brasileiro à crise econômica. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 1987. Especialmente o Capítulo 5 – O sistema Financeiro da Habitação – SFH 1970/80 (p.33 a 58).

17 Maricato complementa que apesar da mortalidade infantil ter decrescido, a eficácia do sistema centralizado deixou muito a desejar em termos de custo. Os municípios tinham tarifas mais baixas quando se tratavam de empresas municipais.

centralizadora, baseada na disseminação da empresa estadual, fortalecendo o caráter de mercadoria do serviço público¹⁷. Além disso, essa política urbana foi traçada pelo interesse de empresas de construção pesada e de algumas empresas internacionais fornecedoras de equipamentos para transportes, energia, saneamento, entre outros (*idem*, p.39).

Nesse período, foram realizados três tipos de empreendimentos: apoio aos conjuntos habitacionais (infraestrutura e equipamento complementar); obras urbanas propriamente desligadas de conjuntos habitacionais e até mesmo do uso residencial; obras de apoio a grandes projetos de abrangência inter-regional ou nacional (Maricato, 1987, p.36). Apesar da melhora na expansão dos serviços, principalmente os de abastecimento de água, ainda na década de 80 havia problemas quanto a cobertura das redes de esgotamento sanitário.

O trabalho de Bueno (1994, p.13) buscou verificar as raízes e as causas das condições de saneamento em São Paulo, consideradas problemáticas e ruins devido a falta d'água e a ausência da cobertura total da rede esgoto. Para isso, pesquisou a articulação histórica do desenvolvimento de algumas características do setor do saneamento no processo de urbanização, na relação por vezes conflituosa, por vezes convergente, da ação do Estado (cujo papel é contraditório, pois é ao mesmo tempo provedor de bens de consumo de uso coletivo e criador de condições para a manutenção da taxa de lucro geral) com o capital privado (que por sua vez depende do Estado como seu principal cliente, que demanda obras de grande porte, por isso exerce sobre ele influência para garantia de seus interesses) e as demandas da população.

A autora corrobora com a idéia de que em São Paulo, uma cidade que cresceu com um grande número de favelas e loteamentos irregulares, a provisão dos sistemas de saneamento sempre se deu *a posteriori* da ocupação urbana, não tendo sido previsto seu planejamento pelos construtores da cidade. Isso pode ser verificado nas demais cidades brasileiras, nas quais o processo de planejamento não se adianta às demandas sociais. A distribuição dos serviços também é desigual, conforme a região. Dessa forma são crescentes os conflitos entre interesses públicos e privados e entre os níveis do governo municipal (cuja atribuição é o controle do uso do solo e tem maior proximidade da população pobre) e estadual (responsável pelo saneamento e controle da poluição) no processo de execução das redes de esgotamento sanitário. E que esses conflitos, considerados menos importantes no período autoritário, nos anos 90 colocou novas dificuldades e paralisou a Sabesp no projeto Tietê, ameaçando sua capacidade de conseguir centralizar os processos de negociação, articulação de fundos e execução dos projetos e obras em cronogramas

18 MARQUES, Eduardo Cesar e BICHIR, Renata Mirandola, 2001. "Investimentos públicos, infraestrutura urbana e produção da periferia em São Paulo". Disponível no site: http://www.centrodametropole.org.br/pdf/marques_bichir_esp_deb.pdf, acessado em 05/10/2009.

19 Sobre a literatura dos anos de 1970 e 1980 que tratou de compreender e caracterizar as periferias urbanas, os autores identificam dois grupos com abordagens distintas, apesar de ambos concordarem na constatação das péssimas condições de vida nessas periferias. No primeiro, durante a década de 70, um conjunto de pesquisadores do urbano "mobilizaram mecanismos estruturais e/ou de natureza econômica para explicar a conformação da cidade e as políticas estatais, seja ligando-as ao modo de produção, em sua versão influenciada pelo marxismo estruturalista francês, seja associando-as ao comportamento econômico de agentes sociais" (MARQUES E BICHIR, 2000, p.5). Dentre eles os autores citam: KOWARICK, 1979; BONDUKI e ROLNIK, 1979; CAMPANARIO, 1988; MARICATO, 1996. Ao longo da década de 1980, alguns trabalhos buscaram combater a paralisia analítica advinda dos determinismos macro-estruturais voltando-se para um mergulho antropológico no nível micro, buscando os atores, o cotidiano, a experiência como base de ações coletivas e mobilizações (SADER, 1988). Apesar de se constituírem como excelentes trabalhos

politicamente aceitáveis, colocando em cheque sua legitimação frente à sociedade (Bueno, 1994, p.186).

Com outro posicionamento sobre a presença do Estado via investimentos de infraestrutura na periferia, Marques e Bichir (2001)¹⁸ apresentam resultados que problematizam hipóteses presentes nas literaturas de sociologia e estudos urbanos dos anos 70 e 80¹⁹, indicando que os investimentos de infraestrutura em São Paulo chegaram antes do que se considera comumente, destacando a relevância de variáveis políticas na explicação dos padrões de investimento. O trabalho analisou os investimentos em infraestrutura urbana da Secretaria de Vias Públicas da Prefeitura de São Paulo nas periferias do município entre 1978 e 1998.

Essa pesquisa, no entanto, apesar de identificar a presença do Estado via investimentos em infraestrutura na periferia paulistana nestas décadas, não é suficiente para rebater integralmente o argumento desenvolvido por outros autores sobre o atraso da chegada do Estado em relação ao início da ocupação. Isto porque o estudo não abrange uma comparação das áreas que receberam investimentos com seu período de ocupação original e permanência durante muitos anos sem infraestrutura, em alguns casos.

Se houve investimentos em infraestrutura antes do descrito pela literatura, os autores Marques e Bichir (2001) buscam compreender e debater quais mecanismos estimularam o Estado a executar determinadas políticas, em detrimento de outras. E encontram na literatura de sociologia e estudos urbanos duas formas de explicação para a alteração dos padrões de investimento público urbano nos anos 80. A primeira diz respeito aos movimentos sociais que nos anos 70 e 80 pressionaram o Estado alterando assim seu modo de proceder (Gohn, 1991; Jacobi, 1989; Sader, 1988). O segundo seria o mecanismo de vincular os investimentos aos ciclos eleitorais (Fizson, 1990 e Ames, 1995).

Sobre a primeira, Marques e Bichir expressam uma concordância, embora com ressalvas. Já quanto aos ciclos eleitorais, há uma discordância, haja vista que não há um vínculo mecânico entre eleições e investimentos – o que foi corroborado pela pesquisa empírica no caso de São Paulo. Os políticos dependem dos aparatos de funcionamento do Estado, bem como do conhecimento dos técnicos para implementarem algo. O modelo do vínculo eleitoral ilumina um importante mecanismo presente no comportamento do político, mas não consegue prever as ações do Estado. Sobre o nexos eleitoral, a pesquisa não encontrou ligação entre os investimentos e o ciclo eleitoral, ainda que isso não dispense a existência de obras com

sobre os movimentos urbanos levaram a outro impasse analítico por serem estudos localizados e pouco generalizáveis. Ainda segundo Marques e Bichir (2000), os pontos cegos dessa literatura foram a política (entendida como campo onde se desenrolam lutas, estratégias e conflitos reais de resultando contingente) e o Estado, quase nunca tratado na sua complexidade de conjunto heterogêneo de instituições dotadas de história, estrutura e identidade e interesses próprios. Nos anos 90, trabalhos que demonstraram empiricamente processos não previstos, tornam essa lacuna mais evidente. Sobre esse momento, os autores argumentam que os trabalhos demonstraram que as intervenções públicas não eram desprezíveis não só nos anos 1990 como desde o final dos anos 1970 (D'ALESSANDRO, 1999; JACOBI, 1989; WATSON, 1992; MARQUES, 2000; BUENO, 2000).

20 Dentre os municípios estudados, Catanduva é um exemplo pois não tem rede de esgoto. Recentemente obtiveram financiamento do Banco Mundial para executá-la. Mas enquanto não a realiza, os loteamentos têm que fazer suas soluções localizadas que nunca são terminadas, pois há a expectativa do município levar a rede geral.

fins eleitorais, elas apenas não são predominantes (nos casos de São Paulo e Rio de Janeiro).

A pesquisa destacou que o perfil político-ideológico do administrador é o maior condicionante dos investimentos, explicitando diferenças entre gestões de direita e esquerda. Conforme observaram as administrações de direita tendem a investir volumes totais mais altos, concentrados em contratos de valor unitário mais elevado, aditados em valores mais altos, inclusive acima dos limites legais, assim como contratar empresas de capital médio mais elevado. Além disso, sob o ponto de vista sócio-espacial, há uma tendência dos governantes de esquerda a investir mais, proporcionalmente, em espaços habitados por grupos sociais em piores condições sociais do que os governantes de direita. Embora este padrão seja muito sólido estatisticamente, em alguns momentos governos de direita investem mais intensamente em periferias. Confirmando o padrão num outro patamar, entretanto, quando o fazem, administrações de direita investem mais fortemente nas áreas periféricas menos homogêneas, onde podemos encontrar proporções significativas de construção de alto padrão (Marques e Bichir, 2001).

A identificação dos investimentos precoces na periferia é também explicada pela importância da esfera política na localização dos investimentos de infraestrutura. Os investimentos indicam que áreas habitadas por pobres em bairros recentes foram mais beneficiadas no início do período estudado (1978), quando a articulação política de base já estava ativa, embora fosse localizada no espaço e dispersa nas suas demandas. Mas esse elemento isolado pouco esclarece. Os autores acreditam que as mobilizações incipientes tenham levado a ações estatais também incipientes, que potencializaram ações coletivas mais amplas. Por outro lado, esses investimentos não reverteram a segregação sócio-espacial, pois as áreas de classes altas receberam volumes expressivos de investimento no período (*idem*).

Além disso, a análise dos investimentos deve considerar a passagem da década de 1970 para a de 1980, quando mudou a conjuntura política e com ela o cálculo político de ocupantes de cargos públicos, devido o aumento da relevância de políticas redistributivas na construção de carreiras políticas.

Em síntese, os estudos mostram que há duas formas de provisão de infraestrutura, intimamente ligadas com a possibilidade de financiamento e gestão de obras públicas.

A primeira, dependente de um significativo volume de investimentos por parte do Estado. É o caso dos trabalhos que mostram que há uma relação entre volume de investimentos e obras realizadas, principalmente nos anos 70/80, quando os investimentos do BNH se concentraram em obras de infraestrutura (urbana e grandes infraestruturas) em detrimento

das habitacionais, ampliando o atendimento dos serviços de saneamento (Planasa) e centralizando sua gestão nos poderes públicos estaduais.

Nesse período, era necessária a construção de infraestruturas capazes de dar suporte ao desenvolvimento industrial e urbano. Apesar da expansão significativa principalmente das redes de água (que foi superior à extensão das redes de esgoto), a velocidade de ocupação de áreas periféricas foi expressiva e superior à capacidade de expansão dessas redes.

As pesquisas que tratam do processo de expansão periférico e precário por meio de loteamentos populares desse momento mostram a consolidação de áreas muitas vezes sem infraestrutura, e a chegada das redes muito após a ocupação.

A segunda mostra outra abordagem sobre a ação do Estado no nível municipal e sua intervenção em áreas não providas de infraestrutura, argumentando que os investimentos chegam antes do que considera a literatura sobre o tema. Para estes, a priorização de investimentos em determinadas localidades estão principalmente associados ao perfil político-partidário do administrador. É o caso do trabalho de Marques & Bichir, que analisam o período 1978-1998 em São Paulo. Estes investimentos procuraram dar conta das demandas dos movimentos sociais organizados (apesar de não ser o principal fator que o determina) e terminaram por valorizar os espaços desassistidos em termos de infraestrutura.

Considerando que a ação do Estado se dá *a posteriori* da ocupação, a incorporação das periferias às redes de infraestrutura, mais cedo ou mais tarde tende a acontecer. A expansão das redes de infraestrutura pode ser tratada como uma demanda constante de produção de capital fixo no espaço, que por sua vez permite a circulação do capital. Ela é constante porque assim também é a reprodução do capital no espaço.

Sendo assim, a chegada das redes em áreas ocupadas e precárias pode acontecer com mais ou menos reivindicação política, com mais ou menos clientelismo, com mais ou menos conflito entre as classes sociais conforme formulado por Harvey. Essa disputa envolve de um lado, a melhoria das condições de vida para a reprodução da classe trabalhadora e, além disso, da própria qualidade da vida urbana para o conjunto da população. E de outro lado as disputas para a obtenção de maiores rendas da terra ou lucros decorrentes de processos de valorização imobiliária. Os proprietários de terras ou loteadores, contam com essa expectativa de provisão de infraestrutura por parte do Estado excluindo-a dos seus custos de produção do loteamento.

Simultaneamente, o descompasso entre ação do Estado na produção das redes de infraestrutura e o processo de expansão urbana envolve uma série de aspectos, como os trabalhos compilados buscaram demonstrar, tais como: a forma de gestão pública dos serviços; a relação entre Estado e empresas privadas, o atraso tecnológico e do canteiro das obras públicas; a relação entre demanda habitacional, produção de loteamentos irregulares e precariedade urbana e ambiental.

A partir dos anos 90, mais um aspecto a considerar são as formas de financiamento e a ação de outros atores que passam a definir a prioridade e a localização dos investimentos, como o Banco Mundial, tirando do Estado ou do poder local essa decisão, que fica condicionada às normas de ação dos financiadores, para conseguir obter recursos e realizar obras²⁰.

21 In: MARICATO, Erminia (org). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo: Alfa-Omega, 1982. Os autores reunidos no livro são: Francisco de Oliveira (prefácio), Paul Singer, Gabriel Bolaffi, Erminia Maricato, Rodrigo Lefèbvre, Raquel Rolnik e Nabil Bonduki, Gerson Ferracini (fotos).

22 Para isso levantou dados sobre o processo de compra do lote, construção da habitação em etapas, relação com a ausência de infraestrutura, autoconstrução da habitação, formas de mercantilização da habitação. Descreve o lado perverso dos moradores pioneiros dos loteamentos, para os quais são vendidos os lotes piores. Logo após as primeiras construções já há valorização e o preço do lote aumenta. Se no tempo de venda (que costumava ser longo) houvesse alguma melhoria de infraestrutura, essa valorização aumentava ainda mais. Com o tempo, muda o perfil dos compradores, e os antigos moradores tendem a vender seu lote valorizado para comprar outro mais barato em áreas mais distantes.

2.4 A INFRAESTRUTURA PRODUZIDA A PARTIR DOS LOTEAMENTOS PRIVADOS

O segundo conjunto de estudos sobre infraestrutura em loteamentos refere-se às pesquisas voltadas aos processos de formação da periferia e suas formas de ocupação, dentre elas o loteamento popular. Desenvolvidas durante as décadas de 70 e 80, estas pesquisas se debruçaram sobre os espaços urbanos que resultaram do contexto de urbanização, industrialização e crescimento populacional acelerado que ocorreu nos centros urbanos do país principalmente entre as décadas de 50 à 70, quando se transforma a paisagem urbana construída das cidades brasileiras.

Nestas pesquisas, o urbano era em si objeto de pesquisa, que deveria se realizar de modo interdisciplinar articulando a pesquisa urbana à sociológica e antropológica. Um grupo de autores baseou sua análise crítica na teoria marxista, situando o processo de produção do espaço urbano no modo de produção capitalista no contexto nacional, enfocando a habitação popular e o crescimento da periferia como o centro do debate (Valadares, 1981; Maricato, 1982; Bonduki & Rolnik, 1978; Kowarick, 1979).

Nesse período, as pesquisas abordam, partindo de experiências concretas, a questão da infraestrutura situada no contexto de produção da periferia e como parte do problema habitacional sem, no entanto, haver trabalhos específicos ou mais detalhados sobre este tema. Sendo assim, constataram a precariedade das ocupações decorrentes da ausência das redes, e buscaram explicá-las como parte da formação da irregularidade associadas ao processo especulativo de expansão horizontal urbana, bem como do insuficiente controle de fiscalização do poder público. As contribuições são relevantes, principalmente porque aportaram um olhar crítico sobre a ação do Estado e do capital imobiliário privado na produção do espaço urbano, e o processo perverso dessa urbanização para o conjunto da população.

A pesquisa realizada por Bonduki e Rolnik²¹(1982) entre junho de 1977 a maio de 1978 em 5 loteamentos abertos para a população de baixa renda no município de Osasco explicita a prática dos agentes envolvidos (proprietário fundiário, empreendedor/loteador, corretor, comprador dos lotes e Estado) e os processos de compra e venda em loteamentos populares²². Dessa forma buscou entender a proliferação de loteamentos vinculando-a as especificidades da reprodução da força de trabalho e percebendo sua importância para a acumulação do capital naquele momento de expansão do capitalismo no Brasil.

Os loteamentos pesquisados formaram-se e consolidaram-se no fim da década de 60 e início da de 70, isto é, referem-se ao

23 Carteira é o conjunto de prestações a serem pagas pelo comprador do lote (Bonduki & Rolnik, 1982, p121).

24 Os autores se referem à Cardoso, Fernando H. e outros – Cultura e participação. In: *Recursos humanos e urbanización*. Ediciones SIAP, Buenos Aires: 1971.

período conhecido por “milagre brasileiro” que, conforme os autores, foi “um milagre pouco santo, que combinou altas taxas de crescimento econômico e de acumulação de capital com a superexploração da força de trabalho”. Isto porque durante mais de 10 anos os trabalhadores viram a redução real dos seus salários decrescerem em nível acelerado e suas condições de vida deteriorar-se, para o que a forma como a cidade cresceu, atendendo aos interesses do capital e especialmente da especulação imobiliária, contribuiu consideravelmente. (Bonduki & Rolnik, 1982, p. 148)

A pesquisa demonstrou que os expedientes de reprodução da força de trabalho implícitos ao processo de formação e consolidação destes loteamentos – principalmente a autoconstrução e a mercantilização da casa própria – permitiram altas taxas de acumulação realizadas com salários deprimidos.

Os loteamentos na periferia para populações de baixa renda foram definidos pelos autores como empreendimentos capitalistas privados. Para a realização do empreendimento, predominou o “sistema de concessão”, que era a associação do proprietário da gleba com o loteador, cabendo a este de 40 a 50% por cento das carteiras²³ relativas ao loteamento. Esse sistema vigorou a partir de meados dos anos 60, devido a proibição do empreendimento de loteamentos por parte de pessoas físicas e da elevação do preço nas glebas da Grande São Paulo (*idem*, p.121). A determinação do preço bem como a forma de pagamento era estipulada considerando a possibilidade de pagamento do trabalhador de baixa renda. Por isso as prestações eram fixas e divididas em muitas parcelas, pois o que importava para o trabalhador não era o preço total do lote, mas sua forma parcelada de pagamento.

Outros mecanismos de venda são descritos. Mas destaca-se a estratégia da venda por partes, sendo os primeiros a serem vendidos os lotes pior situados que após ocupados já geravam valorização. O processo de valorização pode ser incrementado pela instalação de algum equipamento de infraestrutura (*idem*, p. 122).

Segundo os autores, a retenção de lotes no interior do loteamento tem pouco a ver com a explicação frequentemente dada sobre a especulação imobiliária²⁴. A pesquisa demonstrou que a infraestrutura dificilmente é prolongada para atender um novo bairro distante de um loteamento já atendido, de forma linear e contínua, valorizando as glebas entre um loteamento e outro (contando que o porte dos loteamentos estudados tinham em média duzentos lotes). “Pelo contrário, o processo de implantação de infraestrutura ocorre descontinuamente, aos saltos, sendo que, quando acontece, cobre uma grande área de uma só vez. E isto porque os investimentos feitos pelo poder

25 A formulação da idéia de auto-construção das redes de infraestrutura, que inclui tanto o momento inicial da ocupação como a luta e as reivindicações dos moradores (organizados ou não) junto ao poder público para as melhorias urbanas ao longo do tempo, fazem parte da pesquisa de doutorado em desenvolvimento intitulada “Autoconstrução das redes de infraestrutura nos mananciais: transformando a natureza na luta pela cidade”, de minha autoria, em desenvolvimento desde 2007, na Pós Graduação da FAUUSP, com apoio FAPESP. A pesquisa aborda um conjunto de seis loteamentos, situados na sub-bacia do Alvarenga, em São Bernardo do Campo, às margens da represa Billings. Nestes soma-se aos problemas habitacionais a questão ambiental.

público em bairros de população de baixa renda dependem muito mais de conjunturas políticas do que de um processo de planejamento.” (*idem*, p.124)

Se no interior do loteamento pode existir uma “especulação programada”, servindo como forma de obtenção de um sobrelucro para o loteador, já na cidade como um todo esse processo é anárquico, pois o loteador de uma área provoca a valorização das glebas vizinhas não loteadas, pertencentes em geral a outros proprietários. A especulação programada só ocorreria na cidade como um todo se o solo fosse apropriado por monopólios em regiões bem marcadas. (*idem*, p. 124)

Quando abordam a participação do aparelho estatal na formação dos loteamentos, os autores argumentam seu papel fundamental enquanto financiador, gestor e executor dos bens de consumo coletivos, necessários à reprodução da força de trabalho e como base das atividades de produção capitalista. Afirmam também que tanto o empreendimento como a gestão desses bens de consumo coletivos exigem grandes investimentos sem possibilidade de retorno, sendo o Estado o único agente capaz de assumir sua produção.

No entanto, em meados dos anos 80, numa etapa recente do desenvolvimento da economia brasileira, o Estado priorizou os investimentos em setores mais vitais à acumulação, principalmente transporte e energia, e ao próprio financiamento de empresas, em detrimento da reprodução da força de trabalho (ou da garantia de condições para isso). As condições gerais de reprodução não se realizaram integralmente, não se distribuíram homoganeamente pelo território. Dessa forma, a implantação de infraestrutura se deu de maneira descontínua e priorizando áreas geralmente ocupadas por classes mais altas de renda. Como consequência, a intervenção estatal se concentrou no estabelecimento de legislação reguladora da abertura de loteamentos, determinando padrões mínimos de urbanização. No entanto, para o loteador, promover o loteamento destinado à baixa renda, cumprir tais exigências, significa aumentar o preço final do custo do lote infraestruturado, provocando uma retração da demanda solvente. Ao não cumprirem tais exigências, originam os loteamentos irregulares do ponto de vista urbanístico.

Nesses loteamentos populares, no momento inicial da ocupação do loteamento, a “primeira camada” conforme Mautner, há além da autoconstrução da moradia, a luta dos moradores para melhorar as condições de vida no ambiente habitado. Nesse sentido, a ausência de infraestrutura também resolvida por meio da autoconstrução, com soluções elaboradas, precárias ou simples, para solucionar o abastecimento de água, drenagem superficial, iluminação, destinação de esgotos, abertura de

26 VALADARES, Licia do Prado (org.). *Habitação em questão*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981. Os autores reunidos no livro são: Carlos Nelson Ferreira dos Santos, Filipina Chinelli, Maria Helena Beozzo de Lima, Gilda Blank, Maria de Azevedo Brandão, Eva Alterman Blay, Carlos Alberto de Medina, Gabriel Bolaffi. O livro *Habitação em questão* é voltado à sociologia da habitação, procurando situar a habitação na problemática urbana como um todo, por meio de estudos sobre outras formas de assentamento (que até então eram pouco enfatizados se comparados com a questão das favelas e conjuntos habitacionais) como os loteamentos de periferias e a autoconstrução, as vilas operárias e os cortiços – experiências que ocorreram fora do domínio do Sistema Financeiro de Habitação e dos programas do BNH.

espaços livres e de circulação²⁵. O custo dessas soluções é na maioria das vezes da família, e em alguns casos, de um conjunto de moradores de uma mesma rua. Além da infraestrutura básica, há a falta de acesso a todos os demais serviços necessários à vida urbana, como equipamentos públicos, comerciais e de lazer. A condição de loteamento irregular (no caso, devido a localização em área de proteção aos mananciais), faz com que a questão da regularização urbanística e a implantação da infraestrutura seja ainda mais complicada devido as exigências ambientais.

Em pesquisa de caráter semelhante à realizada por Bonduki & Rolnik, a autora Chinelli²⁶ (1981) trabalhou em loteamentos no Rio de Janeiro, cujo processo de formação é muito próximo ao descrito pelos primeiros autores sobre o município de Osasco. Cabe ressaltar como a pesquisa identificou a relação entre poder público municipal, loteador, e a construção de infraestrutura no que se refere ao não cumprimento das exigências e regras estabelecidas junto ao poder público municipal.

Para os casos pesquisados, as informações indicaram que quando os primeiros loteamentos surgiram, as exigências legais praticamente não existiam, limitando-se apenas à abertura e à demarcação de lotes. Mesmo após, quando as exigências legais tornaram-se maiores por parte do poder público municipal (a Lei Federal nº 6766 que regula a abertura de loteamentos é de 1979), os loteadores sempre procuraram escapar ao seu cumprimento, chegando a situação extrema do loteamento clandestino.

De qualquer forma, a pesquisa confirmou que tanto as exigências legais quanto ao tamanho mínimo de lotes quanto às obras de infraestrutura eram transgredidas em alto grau, na maioria dos loteamentos destinados aos setores populares. Conforme relato de um morador entrevistado na época (os loteadores entrevistados iniciaram suas atividade no ramo no início da década de 1950), era comum obter-se a aprovação do loteamento mediante a assinatura de um termo de compromisso, através do qual ficava estabelecida a posterior realização ou complementação das obras requeridas. Outra prática utilizada era a retenção pela prefeitura de lotes caução.

A caracterização dos três tipos de loteadores foi muito bem realizada na fala de um dos entrevistados: havia aqueles que não tinham qualquer intenção de cumprir o termo de compromisso; aqueles que não o cumpriam porque, ao final da venda dos lotes quando esperavam ter capital suficiente para providenciar as obras, o dinheiro recebido (originário da parcela referente à entrada, que muitas vezes não existia, ou o pagamento das primeiras prestações) estava tão corroído pela inflação que tornava impraticável a sua realização; e finalmente, aqueles que queriam fazer as obras antes da venda dos lotes, mas tinham suas

prestações barradas pelos preços concorrenciais por aqueles que não as realizam. (Chinelli *in* Valladares, 1981, p. 53)

Se por um lado havia uma dificuldade de controle dessas situações por parte das prefeituras, por outro lado a autora identificou que os loteadores manipulavam mecanismos e relações como poder público permitindo maior, menor ou nenhuma aplicação das normas (*idem*, p.54). Além disso, as melhorias também eram usadas por políticos e administrativos que manipulavam os moradores para obter base política e eleitoral – prática que se conserva presente até hoje nas periferias.

A relação entre o descumprimento das normas pelo empreendedor para não aumentar o preço do lote (e também o seu trabalho na abertura do loteamento), e a formação da irregularidade, que por sua vez é amparada por processos políticos frequentemente clientelistas, consolidou-se como uma forma de acesso à moradia pela população de baixa renda. A ausência de alternativas habitacionais acessíveis à essa população, potencializa ainda mais esse processo, que culmina na construção de extensas áreas urbanas sem condições mínimas de urbanidade, sem infraestrutura.

Como as pesquisas citadas demonstraram, na década de 70, um arranjo de diversos fatores permitiu a aquisição de lotes pela população que não conseguiu acessar o financiamento do BNH: localização do loteamento, ausência de infraestrutura, prestações fixas das parcelas, relação próxima com o loteador (ausente de intermediações burocráticas).

Após a promulgação da Lei Federal nº 6.766/1976, que trata do parcelamento do solo em todo o país, os municípios passaram a adotá-la aplicando conjuntamente o código de obras. Mas a prática das prefeituras municipais explícita que apesar da rigurosidade da legislação (inclusive com previsão de punição criminal do loteador irregular) esta não foi capaz (e não seria) de fazer frente ao processo de expansão e do aumento do déficit habitacional das cidades. Mesmo em cidades menores, onde o processo de expansão urbana não foi tão acelerado quanto o de São Paulo, a legislação não é o elemento que garante a implantação de infraestrutura. Ou seja, muitas vezes as rigorosas exigências legais estimulam o seu contrário: a irregularidade. Somam-se a isso as interferências políticas dos interesses privados nas ações do poder público.

Com a consolidação de uma grande quantidade de loteamentos populares, a partir dos anos 80 iniciam-se os processos de regularização fundiária e urbanística. A regularização fundiária foi tratada caso a caso, devido às dificuldades de comprovação da propriedade, identificação de proprietários ou herdeiros, e até mesmo de delimitação e mapeamento das áreas, bem como a necessidade de realização de cadastramento da situação consolidada, a falta de banco de dados nas prefeituras, entre outras. A regularização urbanística ocorre antes da fundiária e separadamente dela, pois depende mais da ação e do investimento público municipal. Após a regularização, é inevitável o processo de valorização do lote e a possibilidade de que novas classes de renda venham a ocupar o loteamento.

Com a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, as possibilidades legais para a promoção de regularização de interesse social se ampliaram com o surgimento de novos instrumentos urbanísticos e com a definição de diretrizes para a realização da política urbana, desde que sejam definidos em Plano Diretor municipal (como a concessão de uso especial para fins de moradia e as zonas especiais de interesse

social). E também para o controle dos processos especulativos fundiários e promotores de segregação sócio-espacial. No entanto, apesar do avanço normativo, é necessário aprimorar as formas de aplicação de tais instrumentos, ainda pouco utilizados de fato, sem ignorar as contradições e as disputas presentes entre os divergentes interesses que disputam por terra urbana - no qual o capital imobiliário exerce grande peso - para que não seja, mais uma vez, atribuída à legislação a capacidade de reverter processos sociais.

Simultaneamente ao processo de formação e consolidação dos loteamentos periféricos, como consequência da expansão metropolitana e o aumento da segregação sócio-espacial, surgiram novas formas de ocupação do espaço pelas elites como os “condomínios fechados” horizontais. Estes são empreendimentos privados destinados a uma parcela de renda mais elevada, que busca proteção da violência urbana e uma melhor qualidade de vida, resguardada entre os muros altos e da entrada controlada. Sob o argumento de uma vida mais tranquila e próxima à natureza, estão localizados em municípios limítrofes a São Paulo e baseiam-se no modelo de circulação rodoviário com automóvel individual.

Como são destinados às elites, os condomínios são infraestruturados antes mesmo da venda de lotes. Reforçam assim a distribuição desigual e fragmentada das redes de infraestrutura. A questão da regularidade fundiária nem sempre é equacionada nestes casos, também havendo condomínios de luxo em situação irregular. Além disso, não há legislação que permita o condomínio fechado, considerados portanto ilegais. O grande problema é que além de reforçar a segregação separando-se do restante da cidade, e dificultar a mobilidade que frequentemente tem que rodar essas grandes glebas para ir de um espaço para outro, nesses condomínios há a apropriação privada dos espaços públicos, diferente do loteamento (parcelamento) para o qual há a obrigatoriedade de doação de viário, áreas institucionais e verdes, determinação de áreas de preservação e *non aedificandi*. No entanto, o estigma da irregularidade recai sobre a população mais pobre.

No ano 2000, entrou em discussão o Projeto de Lei Federal nº 3057 que trata da revisão da Lei Federal de Parcelamento do Solo (Lei Federal nº 6.766/79). Os debates realizados até então expressam alguns dos conflitos atuais sobre as formas de controle e uso do solo urbano. Dentre os pontos relevantes de mudança dessa proposta destacam-se três. O primeiro, que tem relação direta com esse artigo, pode ser resolvido em âmbito mais técnico, porém repercute muito entre os promotores imobiliários de condomínios horizontais se refere à definição de quais elementos compõem a infraestrutura básica visando a qualidade do ambiente urbano, já que esta exigência não é frequentemente cumprida sob o argumento do aumento do custo lote nos loteamentos populares.

A segunda é justamente a defesa do capital imobiliário pela normatização dos condomínios fechados horizontais, que se contrapõe aos argumentos contra as formas de segregação sustentados pelos movimentos organizados de moradia. Por outro lado, esta é uma prática que existe e os municípios tem poucos instrumentos ou pouco poder para impedi-la. Se há negociações entre empreendedores de loteamentos populares irregulares, também há nos empreendimentos de luxo de grande porte. E por fim as novas exigências ambientais, ou a relação entre as normas urbanísticas e ambientais, que são mais restritivas quanto ao uso e parcelamento do solo.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Retomando a questão inicialmente colocada de porque a infraestrutura não é concluída nos loteamentos, à luz da bibliografia consultada, chega-se a algumas considerações. Historicamente, a implantação fragmentada das redes de infraestrutura no espaço urbano é decorrente, de um lado, a atuação estatal (por meio do controle normativo, enquanto mediador de interesses conflitantes, sendo simultaneamente responsável pela reprodução das condições de vida e saneamento e pelas condições de reprodução econômica dos setores capitalistas), e de outro, o descompasso dessa ação frente às demandas e as necessidades de reprodução das condições de vida para a população em geral, em especial para as classes de menor renda, para as quais a resposta das políticas públicas é também historicamente insuficiente. Além do Estado e das demandas sociais da população pobre, atuam os agentes do setor do saneamento - enquanto empresas, e do setor imobiliário e da construção civil, que desempenham importante papel na aquisição de terrenos, definindo localização de empreendimentos e privilegiando a destinação de áreas infraestruturadas para classes de maior poder aquisitivo.

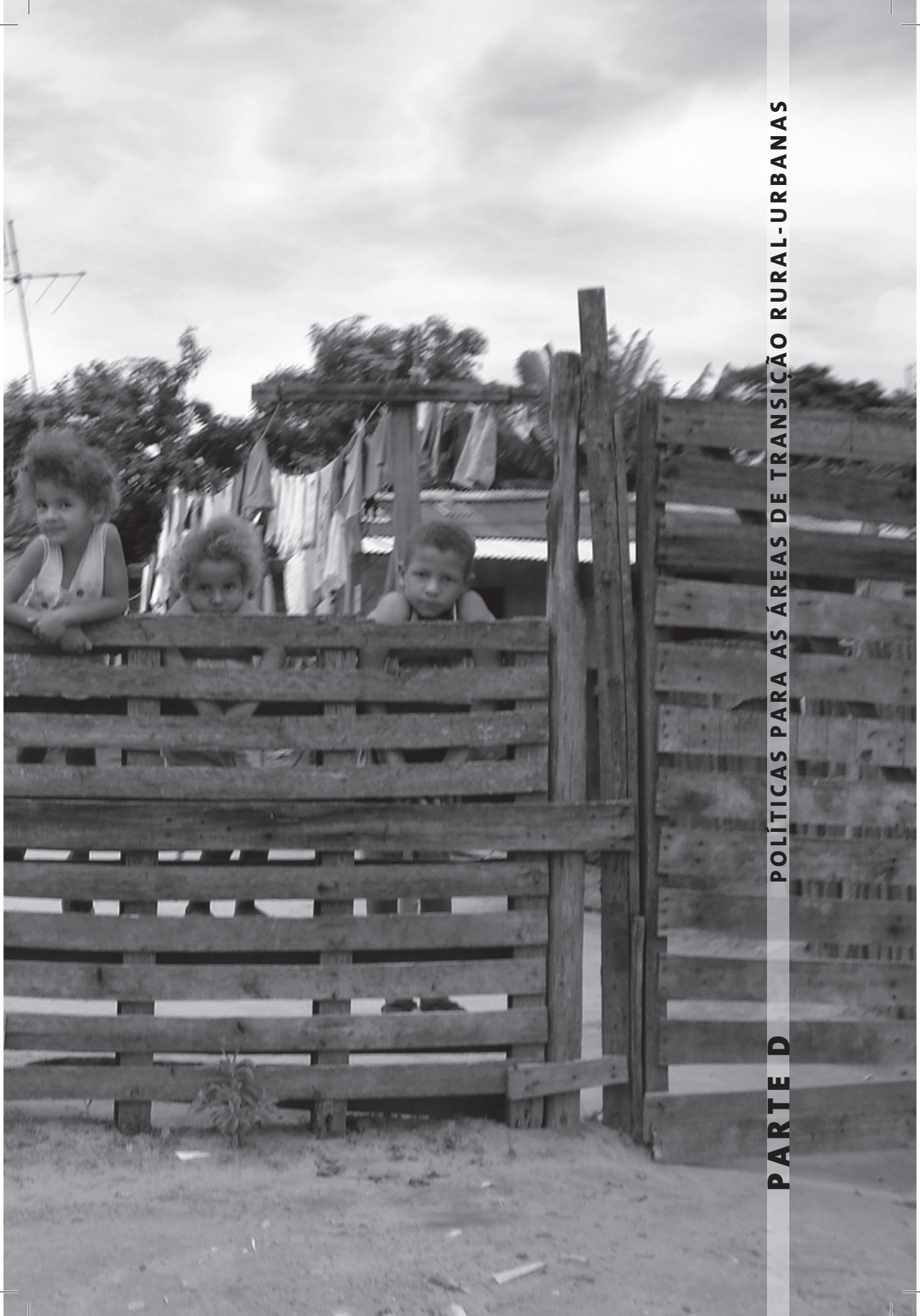
Do ponto de vista do sistema de saneamento, atualmente ainda vigora um modelo centralizado e empresarial cuja ampliação depende de grandes investimentos e pouca possibilidade de desenvolvimento de tecnologias não convencionais ou formas de gestão mais adequadas as diferentes realidades institucionais e técnicas dos municípios. Há também uma disputa entre a privatização ou não das concessões dos serviços, que refletiu no processo de elaboração da legislação que forma o Sistema Nacional de Saneamento. Com as novas exigências de elaboração de planos municipais de saneamento pelo Governo Federal, os municípios podem redesenhar a política do setor, redefinindo contratos de concessão, e estabelecendo uma relação mais clara entre a expansão das redes no território e sua articulação com o uso e ocupação do solo.

No âmbito municipal, a velocidade de expansão urbana e suas especificidades, conforme buscamos relatar, remonta à questão inicial da necessidade de compreensão das formas de produção do espaço urbano, no caso, o loteamento privado e as redes de infraestrutura, considerando a dinâmica do mercado formal e informal, e as relações entre: poder municipal e os demais poderes e interesses dos agentes envolvidos na produção de loteamentos; o quadro normativo e como ele é aplicado, cumprido ou transgredido; as condições materiais, de emprego e renda da população, bem como suas estratégias de construção do espaço de moradia, para além da casa. A infraestrutura é ainda um dos elementos que podem promover a valorização fundiária, sendo assim é mais um dos fatores que acirra a disputa pelo acesso a qualidade do espaço urbano, que em nosso contexto social é uma das disputas no ambiente construído. Por outro lado, vista como elemento essencial para a qualidade urbana e ambiental, deve ser reivindicada como um direito, assim como a habitação social.

4 BIBLIOGRAFIA

- BUENO, Laura Machado de Melo. *O saneamento na urbanização de São Paulo*. São Paulo, 1994. (Dissertação de Mestrado apresentada à FAUUSP)
- BICHIR, Renata Mirandola & MARQUES, Eduardo Cesar. *Investimentos públicos, infraestrutura urbana e produção da periferia em São Paulo* (2001). Disponível no site: http://www.centrodametropole.org.br/pdf/marques_bichir_esp_deb.pdf, acessado em 05/10/2009.
- DAVID, Harvey. *O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas*. Espaço & Debates - Temas urbanos e regionais, 1982 (p.06 a 35). Tradução: Flávio Villaça.
- HELLER, Léo e RESENDE, Sonaly Cristina de. *O saneamento no Brasil – políticas e interfaces*. Editora UFMG, 2002.
- KOWARICK, L. 1979. *A espoliação urbana*. São Paulo: Paz e Terra.
- MARICATO, Erminia (org). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo: Alfa-Omega, 1982.
- _____. *Política habitacional no regime militar: do milagre brasileiro à crise econômica*. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 1987.
- MOREIRA, Renata. *Distribuição de água na RMSP: tecnologias da universalização e produção do espaço*. São Paulo, 2008. (Dissertação de mestrado apresentada à FAUUSP).
- MAUTNER, Yvonne. *A periferia como fronteira de expansão do capital* in O processo de urbanização no Brasil organizado por Csaba Deák, Sueli Ramos Schieffer. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.
- OSEKI, Jorge Hajime e MAUTNER, Yvonne. O espaço das redes de serviços urbanos – o esgoto em São Paulo. In Revista Sinopses nº 20. São Paulo: FAUUSP, 1993. p.13 a 20.
- OSEKI, J. H. (1992). *Pensar e viver a construção da cidade: canteiros de desenhos de pavimentação, drenagem de águas pluviais e redes de esgoto em São Paulo*. São Paulo, 1992. (Tese de doutorado apresentada à FAUUSP)
- SEABRA, Odette Carvalho de Lima. *Meandros dos Rios nos meandros do poder. Tietê e Pinheiros - valorização dos rios e das várzeas na cidade de São Paulo*. São Paulo, 1987. (Tese de doutorado apresentada à FFLCH USP)
- SINGER, Paul. “O uso do solo urbano na economia capitalista” (p. 21 a 36). In *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. MARICATO, Erminia (org.) São Paulo: Editora Alfa-omega, 1982.
- VILLAÇA, F. Efeitos do espaço sobre o social na metrópole brasileira. In Anais VII Encontro Nacional da ANPUR. Recife, 1997.





PARTE D POLÍTICAS PARA AS ÁREAS DE TRANSIÇÃO RURAL-URBANAS

PARTE D

POLÍTICAS PARA AS ÁREAS DE TRANSIÇÃO RURAL-URBANAS



OUTORGA ONEROSA DE ALTERAÇÃO DE USO EM SÃO CARLOS, ESTADO DE SÃO PAULO

CIDADES QUE CRESCEM HORIZONTALMENTE: INSTRUMENTOS PARA O ORDENAMENTO TERRITORIAL JUSTO DA MUDANÇA DE USO RURAL PARA URBANO EM MUNICÍPIOS DO INTERIOR PAULISTA

Paula Freire Santoro
Patricia Lemos Cobra
Nabil Georges Bonduki

1 Este artigo foi desenvolvido no âmbito da pesquisa em Políticas Públicas apoiada pela FAPESP, intitulado "Urbanização e preço da terra nas franjas urbanas em municípios do Estado de São Paulo", e foi originalmente publicado nos *Cadernos Metrópole*. Ver SANTORO, P. F.; COBRA, Patricia L.; BONDUKI, Nabil G. (2010). "Cidades que crescem horizontalmente: instrumentos para o ordenamento territorial justo da mudança de uso rural para urbano em municípios do interior paulista". In: *Cadernos Metrópole*, n.24, 2º semestre, 2010, p.417-440.

O planejamento territorial brasileiro enfrenta permanentemente o desafio de gerir territórios que convertem suas terras rurais em urbanas, resultado do crescimento urbano das cidades. Nos anos 80, o Brasil vivenciou processos de alteração demográfica e de reversão do processo de concentração nas grandes cidades associados à desconcentração e alterações no processo produtivo industrial e ao surgimento de novas formas condominiais de urbanização. O crescimento horizontal destas cidades exige que sejam pensadas novas estratégias de planejamento e utilizados instrumentos de gestão social da valorização da terra, de forma que ajudem na construção preventiva de espaços urbanos qualificados e inclusivos. Este artigo debate as possibilidades e limitações na utilização de instrumentos urbanísticos existentes na legislação brasileira para se fazer a gestão da transformação rural-urbana, com destaque para experiências de utilização do instrumento da Outorga Onerosa de Alteração de Uso nos planos diretores no Estado de São Paulo e propõe a criação de novas formas de ordenamento do território das franjas urbanas, em particular os planos de expansão urbana.

1 INTRODUÇÃO¹

Os gestores dos municípios brasileiros enfrentam permanentemente o desafio de administrar territórios urbanos resultantes da conversão de terras rurais, resultado do crescimento horizontal das cidades. A expansão urbana é um padrão bastante adequado, desde que planejado, a uma realidade de crescimento populacional e físico explosivo, como aquela experienciada por um grande número de cidades brasileiras até a década de 1980, fruto de processo de intensa urbanização do país, no âmbito da passagem da economia agrário exportadora

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

para a urbano-industrial impulsionada pelo Estado (Oliveira, 1972; Cano, 1997; Negri, 1996). O processo de urbanização acelerada dos anos 1960 e 1970, além de promover a transferência populacional da área rural para a urbana, concentrou boa parte do fluxo migratório em poucos territórios, geralmente grandes e médias cidades, sobretudo as metrópoles.

A literatura voltada para os estudos urbanos pesquisou essa dinâmica de crescimento centrada, sobretudo, na acelerada expansão das metrópoles. Nessa direção, a partir da segunda metade da década de 1970, houve uma larga produção científica sobre o crescimento periférico em São Paulo, estudos que identificavam os processos imobiliários e sociais da urbanização veloz e horizontal, baseada na precarização das condições de moradia e vida urbana (Kowarick 1975; Sampaio & Lemos 1978; Maricato 1976 e 1996; Bonduki & Rolnik 1979; Rolnik 1997; Bonduki 2004). Baseados em análise de cunho marxista e no âmbito da crítica ao modelo econômico implementado pelo regime militar, diversos autores construíram, debateram (e hoje somam-se a outros que revêem) um esquema de análise que se generalizou, o chamado padrão periférico de crescimento, baseado em loteamento periférico-casa própria-auto-construção, e que gerou o conceito de espoliação urbana (Kowarick, 1980 e 1990).

Esses trabalhos influenciaram a interpretação sobre processos em outras cidades, não integrantes das regiões metropolitanas paulistas, principalmente sobre as que exercem influência regional ou local. Essas cidades, entretanto, como afirma Feldman, não geraram suas próprias periferias extensivas e ocupam parcela diminuta do território municipal (Feldman, 2003), o que aponta para a necessidade de diferenciarmos as análises das cidades considerando com a sua posição na rede de cidades², o que significará diferenciar as estratégias e interesses dos atores que promovem a expansão urbana nesses diferentes grupos de cidades.

Sem deixar de apresentar um quadro de expansão urbana baseado em loteamentos populares, o território periurbano destas cidades que não integram as regiões metropolitanas (espaço onde se dá a transformação de uso rural para urbano) tem sido palco de novas dinâmicas imobiliárias: pós anos 80, como a expansão de loteamentos horizontais residenciais, distritos industriais e programas de uso múltiplo, estimulada por programas de financiamento habitacional, pelo baixo preço das terras periurbanas e por políticas de mobilidade baseadas nos veículos individuais e no rodoviarismo (Mattos, 2007; Reis, 2006); e nos anos 1990 e 2000, as oscilações no mercado agrícola rural no interior paulistano – ora valorizando, ora desvalorizando as culturas de cana e laranja – têm estimulado a mudança do

3 Em relação ao Estado de São Paulo, Gonçalves (1994) afirma que um novo patamar de configuração da rede urbana estaria em processo, envolvendo uma nova articulação interna às regiões paulistas e, por outro, podendo-se identificar, por um lado, novas relações entre elas e a metrópole.

solo rural para urbano através da abertura de novos loteamentos residenciais (Bonduki, 2009).

No campo da literatura urbana, por um lado, a interpretação da expansão urbana horizontal tem sido associada às mudanças demográficas pós anos 80 no Brasil, com o crescimento da população urbana nas cidades dinâmicas; por outro, é associada às estratégias dos mercados imobiliários que estimulam o crescimento horizontal. Estes o fazem ora via mercado informal, que busca a economia de redução de custos, que se apresenta através da implantação da urbanização em uma estrutura difusa e dispersa; ora via mercado formal, que busca a inovação do produto imobiliário ofertado pelo mercado, como por exemplo, um condomínio horizontal fechado onde não há, ou exclusividade no lugar escolhido para um novo loteamento, como os loteamentos ditos “ecológicos”, entre outros similares.

No campo da demografia, Martine (1994) resgata o crescimento populacional dos anos 1960 e 1970, e demonstra que a década de 80 aponta para uma mudança significativa do padrão de urbanização brasileiro, com uma redução significativa do ímpeto da concentração populacional em grandes cidades, com declínio relevante da migração rural-urbana e inter regional (Martine, 1994, p.43). Cunha & Baeninger (2007) afirmam que nos anos 80 houve a intensificação da migração urbano-urbano e nos anos 90, um maior número de deslocamentos migratórios interestaduais e reforçam que há uma relação entre a desconcentração econômica e os fluxos migratórios, oferecendo possíveis explicações para novos destinos migratórios e afirmando que o papel da metrópole como atratora populacional muda face a desconcentração e crise do emprego metropolitano³.

Demógrafos como George Martine, Cunha & Baeninger, alinham-se com economistas como Cano (1997), Azzoni (1989) e Negri (1996) e dissertam sobre processos de alteração do processo de concentração nas metrópoles e grandes cidades associado ao processo de industrialização pesada (expressão utilizada por Cano), mostrando a desconcentração relativa da indústria e da urbanização, principalmente nos aspectos de crescimento de sua população urbana. Defendem a tese de uma reversão da polarização das metrópoles na urbanização brasileira, interpretação que requer observação e que precisa ser tratada com cuidado sobretudo considerando que o padrão de crescimento das metrópoles é desigual e que este processo ocorreu num período de baixo crescimento da economia, que pode estar sendo alterado pelo atual ciclo de expansão dos anos 2000.

No campo do estudo do mercado imobiliário, um dos principais autores que se debruça sobre as estratégias dos atores que promovem a expansão urbana e a morfologia resultante

4 Abramo (2009), referenciando-se às cidades dos países centrais, afirma que a crise do fordismo urbano nos anos oitenta “se manifesta, sobretudo, através da crise do urbanismo modernista e regulatório com a flexibilização urbana e com a crise de financiamento estatal da materialidade urbana (habitação, equipamentos e infraestrutura) e alguns serviços urbanos coletivos” (p.2). Frente à crise, há o retorno do mercado como ator determinante da produção da cidade, papel antes mediado pelo Estado na definição das regras de uso do solo, decisões de investimentos, entre outras. O autor desenvolve portanto a tese que as cidades modernas dos países latino-americanos resultam do funcionamento das duas lógicas modernas (Mercado e Estado), mas também de uma terceira lógica, a lógica da necessidade – referindo-se ao “padrão periférico de crescimento” já comentado através do trio “loteamento periférico-casa própria-auto-construção” –, que promoveu a produção de “cidades populares”. Nos dois casos, o mercado ressurgiu como principal mecanismo de coordenação da produção da cidade.

5 Estudo sobre os setores subnormais do IBGE 2000 (Marques 2008) mostra sua presença em um grande número de municípios.

6 A estratégia de trazer megaeventos esportivos como a Copa 2014 e as Olimpíadas 2016 é uma dessas estratégias, por exemplo.

destas é Pedro Abramo (2007, 2009). Abramo (2009) afirma que as cidades latino-americanas possuem “uma estrutura “híbrida”, ao mesmo tempo compacta e difusa, produzida pelo mercado informal e formal que, por razões vinculadas às suas próprias lógicas de funcionamento, produzem a cidade COM-FUSA⁴.

Segundo o autor, as estratégias dos agentes dos sub-mercados informais de solo urbano dividem-se principalmente em busca da economia da proximidade, que traz soluções de estrutura compacta (favelas poderiam ser exemplos nesta direção); e busca da economia de redução de custos, que se apresenta através da implantação de uma estrutura difusa (os loteamentos dispersos em manchas urbanas distantes dos centros urbanos poderiam ser exemplos nesta direção). A lógica de crescimento urbano pautada pela “COM-FUSÃO” fruto da estratégia dos sub-mercados informais, como propõe Abramo, dá-se fortemente nas regiões metropolitanas, onde o mercado informal apresenta-se de forma quantitativamente mais significativa e alinha-se com a produção da literatura sobre as periferias já comentada, mas que também está presente nas demais cidades brasileiras de todos os portes⁵.

Em relação às estratégias do mercado formal, trabalhos anteriores de Abramo (2007) mostravam que a estratégia destes atores, diferente dos do mercado informal, consiste em procurar distinção sócio-espacial. As famílias buscam estar próximas dos seus próximos e a forma utilizada para o consumo dos produtos imobiliários é a diferenciação dos imóveis, procurando manter a liquidez de imóveis novos. Dentro da estratégia da diferenciação encontra-se necessariamente um deslocamento espacial da oferta – oferecer um produto diferente em uma espacialidade diferente – desvalorizando e valorizando espaços simultaneamente que acontecem as re/alocações em um movimento caleidoscópico (Abramo, 2007). Segundo o autor, o fato gerador do efeito caleidoscópico é a inovação espacial: um novo produto imobiliário em uma nova espacialidade urbana associada ao deslocamento da externalidade de vizinhança, ou seja, mantendo a distinção espacial em relação aos outros (2009, p.18).

Nas metrópoles necessita-se de uma inovação em grande escala para produzir distinção sócio-espacial, envolvendo grande parte do mercado imobiliário, de forma coordenada, por isso a grande procura para a realização de projetos urbanos⁶, embora nelas também possam ocorrer empreendimentos alternativos com apelo de mercado. Para essas intervenções acontecerem, frequentemente há resistências às mudanças e os custos são altos. Já nas demais cidades, fora das regiões metropolitanas, a distinção pode acontecer na região periurbana (ou de transição urbano-rural), onde há pouca ou nenhuma resistência à mudança de uso rural para urbano, face às oscilações dos preços agrícolas

e à alta rentabilidade da implantação de preços urbanos quando concorre com os rurais, o que aponta para a facilidade de opção pela mudança de uso (Santoro & Bonduki, 2009).

Nestas cidades, parece ser mais intensa a opção pela estratégia da difusão, face à dificuldade de atrair recursos para projetos urbanos, pela própria concorrência com as grandes cidades e metrópoles, e no caso das cidades menores, pela forte dependência dos recursos federais para qualquer intervenção de maior porte. Nelas, a inovação pode se dar através de diferenciais do produto de mercado – como, por exemplo, um condomínio horizontal fechado onde este modelo ainda não estava implementado, como os “Dahma”, em São Carlos-SP ou loteamentos “ecológicos”, como o “Ecovile” em Curitiba-PR (Polucha, 2009).

Como afirma Abramo (2009, p.18):

“Uma forma de minorar essa incerteza em relação as inovações espaciais é a de promover essas inovações com uma estratégia locacional de contiguidade espacial. Assim, nas últimas décadas podemos sugerir que as inovações espaciais nas grandes cidades latino-americanas se manifestaram a partir de um processo de extensificação da “cidade” formal a partir da contínua promoção de inovações espaciais para os estratos superiores da pirâmide da distribuição de renda. Em termos da estrutura urbana essa estratégia de atuação dos capitais imobiliários é promotora de uma cidade de estrutura difusa”.

Como podemos perceber pelas teses urbanísticas, geográficas, demográficas e relativas à economia urbana, a explicação para o crescimento periférico se complexizou consideravelmente. Até os anos 80, era freqüente na literatura a associação do crescimento urbano com o crescimento populacional, associado à migração rural-urbana para construção de um exército populacional para a indústria fordista, numa abordagem estruturalista que era compatível com o momento político de denúncias ao modelo político e econômico do desenvolvimentismo conservador e do regime militar; pós anos 80, quando muda o padrão de urbanização brasileiro e o mercado de trabalho, as alterações na economia e nos padrões migratórios sugerem que sejam desenvolvidos novos caminhos teóricos para explicar o crescimento urbano. E essa mudança se aplica tanto para metrópoles, como para aglomerações urbanas não-metropolitanas, pois as forças de atração e repulsão modificam o padrão migratório destes territórios.

Já em relação ao mercado imobiliário, alguns processos sintetizam as explicações para a expansão da mancha urbana das cidades paulistas: a (1) oscilação na valorização das terras rurais – que gerava muito pouca resistência à mudança de uso rural para urbano no território periurbano – associada à (2) inovação promovida pela expansão da tipologia do loteamento horizontal de casas como um diferencial, (3) o sistema rodoviário e o estímulo ao uso de carros. Aos poucos, ao se complexizar, a explicação para o crescimento urbano se desvincula da associação ao crescimento da população urbana ou do padrão periférico de crescimento.

7 Ojima (2007) procura construir um indicador de dispersão urbana e introduz seu artigo trazendo parte dos trabalhos sobre morfologia urbana e de análise de modelos de dispersão/coesão ou densidade urbana. Dentre eles, destaca o estudo de Angel, Scheppard e Civco (2005) sobre quatro mil cidades no mundo com população superior a 100 mil habitantes, os trabalhos da Columbia University com o estudo dos pontos de luz emitidos pelas aglomerações urbanas, e o trabalho de Garcia e Matos (2005) sobre a Malha Digital de Setores Censitários Rurais a partir de informações do IBGE.

8 Isso sem considerar Sergipe, cujos setores censitários não foram obtidos até esse momento da pesquisa.

9 O projeto de avaliação dos Planos Diretores Participativos no Estado de São Paulo é coordenado pelo Instituto Pólis, que compõe a Rede Nacional de Avaliação de Planos Diretores Participativos, sob a coordenação central do Ministério das Cidades e do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro - IPPUR/UFRJ. O processo de pesquisa envolve uma análise detalhada dos conteúdos dos planos diretores aprovados produzidos após o Estatuto da Cidade (Lei Federal no 10.257/01). Envolve, em uma segunda fase, a capacitação dos diversos atores para implementação dos planos diretores como instrumento de democratização do acesso à terra e participação popular. Seus resultados

2 DA CONTINUIDADE DA EXPANSÃO URBANA E A LENTA REAÇÃO DO PLANEJAMENTO URBANO

Com causas mais complexas e diferenciadas, os processos de expansão urbana continuam intensos, com freqüentes processos de *espraiamento*, sinalizando um processo de expansão física contínua das áreas urbanas que se dá sobre o que aqui está se chamando de “periurbano” (Santoro & Bonduki, 2009), também denominado por outros autores como de “transição rural-urbano”.

A mensuração desse processo e do que ele representa no âmbito da área urbana dos municípios brasileiros requer ainda muitas pesquisas, os estudos existentes trazem diferentes interpretações. A estimativa de áreas urbanizadas, geralmente, tem sido elaborada através da interpretação de imagens de satélite cujas metodologias, nem sempre comparáveis, dificultam a generalização das interpretações. A definição da imagem pode estar sujeita a grandes imprecisões dependendo da sua resolução e da intensidade da fonte luminosa (Garcia e Matos, 2005); ademais, existem limites operacionais face ao elevado custo das imagens, de seu processamento e análise (Ojima, 2007)⁷.

Se limitando a dois estudos que têm como objetivo mensurar a área urbana brasileira (Garcia e Matos 2005 e Embrapa 2006) pode-se ter uma boa idéia das dificuldades metodológicas e conceituais encontradas no aprofundamento deste tema. O trabalho de Garcia e Matos retira da área total dos municípios a metragem correspondente aos setores censitários rurais do IBGE (2000), chegando assim a uma dimensão da área urbana próxima ao que está definido como zona urbana oficial pelos municípios. Os autores concluem que as áreas urbanas brasileiras se somadas correspondem a apenas cerca de 1,06%⁸ do total do território brasileiro. Enquanto isso, a Embrapa, analisando fotos de satélite a partir de uma amostra de municípios e extrapolando com procedimentos estatísticos, conclui que a área efetivamente urbanizada do Brasil chega a apenas cerca de 22 mil km² ou 0,25% do total do território brasileiro (Embrapa, 2006).

Mesmo considerando a dificuldade de mesurar a expansão urbana, estes números mostram que as zonas urbanas oficiais correspondem a aproximadamente quatro vezes as áreas efetivamente urbanizadas mapeadas por satélite, o que dá indícios de que os municípios têm ampliado exageradamente seus limites urbanos, movidos por diferentes causas: interesses fundiários e imobiliários, aumento do IPTU, pressão para implementação de empreendimentos habitacionais etc.

Desenvolvemos a hipótese de que as cidades têm ampliado suas manchas urbanas, pressionadas, sobretudo, pelos interesses imobiliários e fundiários. A análise do recente ciclo de planos

ainda estão sendo processados e serão publicados na página da internet do projeto.

10 No caso de Sorocaba, Santoro et al. (2007) mostram antes do plano diretor que a área urbana e área industrial somadas ocupavam 233,14 km² e correspondiam a 51,12% do território municipal; após o plano, elas somavam 375,76km² e correspondiam a 82,4% do território, mostrando um crescimento de 61%.

11 Santoro (2009) no estudo de caso do Plano Diretor de Pereira Barreto mostra que o município criou uma área de expansão que corresponde a 275% da área atualmente urbanizada, para abrigar “ranchos”; ao mesmo tempo que se percebe que perdeu população entre 1991 e 2000, numa taxa negativa de -7,39% da população total (TGCA).

12 Cálculos obtidos a partir da análise do Plano Diretor de Andradina feita por Klintowitz (2009), cujas áreas de ZEIS permitem aferirmos o percentual da zona de expansão.

13 A pesquisa mostra que a valorização não é tão rápida e nem tão fácil como o senso comum afirma; e em alguns casos, não é ela que opera a decisão por urbanizar, nesta perspectiva é necessário comparar rentabilidades dos solos urbano e rural para compreender a urbanização (Santoro & Bonduki, 2009, p.7).

diretores elaborados pós-Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/01) dá exemplos de diversas cidades no Estado de São Paulo que estão estimulando o espraiamento urbano, inclusive algumas onde ocorreu uma diminuição de população⁹.

Entre inúmeros exemplos, podem ser citados: Sorocaba, que ao rever seu plano diretor em 2004 quase duplicou sua área urbana (Santoro *et al.*, 2007)¹⁰; Pereira Barreto, que teve sua população diminuída por diversas ações de desmembramento mas, na revisão do plano diretor, criou uma área de expansão que corresponde a quase três vezes a dimensão atual da área urbana (Santoro, 2009)¹¹; Andradina, que apresentou taxas diminutas de crescimento demográfico (0,58% entre 1991 e 2000 e -0,10% entre 2000 e 2007, segundo o IBGE), embora tenha criado, no plano diretor, três áreas de expansão que correspondem a um acréscimo de 58,51% da área urbanizada (Klintowitz, 2009)¹²; Americana, que apresenta uma área de expansão de 45km² (Carvalho, 2009).

Associada a tipo de expansão da zona urbana, consolidou-se na literatura e no senso comum um discurso, que se tornou tradicional, que reitera a idéia de que a mudança de terra rural, que tinha seu preço calculado em alqueires ou hectares, para urbana, comercializada por metros quadrados, promove uma significativa valorização, geralmente apropriada pelo proprietário, em processos que nem sempre, ou quase nunca, garantem a produção do solo urbano infraestruturado acessível às diversas classes sociais.

Diversos autores da economia urbana afirmam a valorização na mudança de solo rural para urbano corresponde à maior valorização na “vida” de um terreno (Borrero, 2002; Biderman, 2007). Essa valorização é apropriada pelos proprietários de terras e torna essa operação muito interessante para os que vêem a terra como mercadoria. Recente pesquisa que está sendo desenvolvida em municípios do Estado de São Paulo procura apresentar dados empíricos que por um lado sustentam essa argumentação, por outro mostram as nuances desse processo, mostrando suas ambiguidades¹³ (Santoro & Bonduki, 2009).

Embora a produção das diversas modalidades de solo urbano seja bastante atraente para proprietários de terras e empreendedores, esta tem implicações bastante distintas para o Estado. A expansão da mancha urbana significa para as prefeituras, além da possibilidade de cobrar o IPTU, a necessidade de extensão de serviços urbanos e a construção e manutenção de novos equipamentos, entre outras despesas. Além disso, muitas vezes, a abertura de novos parcelamentos periféricos ocorre simultaneamente com dinâmicas de esvaziamento populacional, subutilização e deterioração do parque edificado de áreas centrais, esvaziando áreas onde o Estado já investiu, implantando

a infraestrutura e equipamentos sociais, que continuam requerendo manutenção. Quase nunca novos parcelamentos periféricos estão vinculados à escassez de imóveis urbanos, sendo comum verificar municípios onde há milhares de lotes vazios ao mesmo tempo que a implantação de novos loteamentos é intensa. São dinâmicas que seguem a lógica do mercado fundiário e imobiliário, fortemente especulativo.

No campo do planejamento urbano, a dinâmica de expansão urbana tem sido acompanhada de significativas transformações no campo das regulamentações, que possuem princípios e diretrizes no sentido de exigir a recuperação da valorização fundiária. No entanto, ainda são escassos os exemplos onde os poucos instrumentos existentes para essa recuperação deram efetivamente algum resultado.

O instrumento tributário mais utilizado nos municípios médios e pequenos é o Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU). Ao estabelecer valores das propriedades, representados em uma planta genérica de valores, estes servem de base para a cobrança do IPTU. A atualização dos valores da terra que passou pelo processo de urbanização pode levar o município, em tese, a receber um imposto correspondente ao novo valor da terra, ganho que, embora não recupere totalmente a valorização da terra que é apropriada pelo proprietário, ao menos permite uma tributação justa relativa ao novo valor de mercado.

No entanto, no Brasil, mesmo este ganho gerado pelo IPTU não é cobrado com eficácia e equidade, por vários motivos: muitos municípios nem cobram o imposto ou tem grande volume de isenções; a planta genérica de valores, base da cobrança, tem cadastros desatualizados, obsoletos, incompletos; há fortes resistências políticas a uma cobrança justa, como consequência há dificuldade de aprovação de atualização de valores pela Câmara; os prefeitos não querem ficar marcados como os que aumentaram impostos; existe interpretações jurídicas que obstruem alterações; falta de confiança no sistema tributário; eficiência na arrecadação causado por altos índices de inadimplência. Estas razões mostram porque, mesmo sendo o instrumento tributário mais disseminado, o IPTU não consegue sequer tributar corretamente os novos valores assumidos pela terra transformada em urbana, para dar conta das necessidades de serviços públicos que estas áreas requerem.

Ainda em processo de revisão atualmente, a legislação federal de parcelamento do solo urbano, a Lei Federal nº 6.766/79 (Lei Lehman), em sua versão atual, exige uma contrapartida na abertura do loteamento – não financeira, mas através da doação de áreas para uso institucional e áreas verdes. Embora seja através dela que o Estado permite a expansão urbana ao autorizar a possibilidade de urbanizar, a Lei Lehman não prevê nenhuma forma de recuperação da valorização obtida com a mudança de uso do solo rural para urbano.

O projeto de revisão em debate na Câmara dos Deputados (Projeto de Lei nº 3.057/00) tramita há alguns anos e inova um pouco nessa direção, ao propor a exigência de uma porcentagem dos lotes (entre 10 e 15%) para habitação de interesse social – reivindicação dos movimentos de luta por moradia – em todos os parcelamentos. No entanto, a proposta está longe de ser acordada. Em uma das versões que foi apresentada, apenas tende a mudar a destinação das áreas de interesse público, substituindo a exigência de doações de áreas verde e institucional por habitação social, alternativa que institucionalizaria a precariedade urbanística no país.

Já a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/01) explicitam que os municípios têm não apenas o direito, mas o dever de intervir em processos especulativos que resultem em valorizações excessivas da terra (Levy *et al.*, 2005). Dentre os instrumentos criados pelo Estatuto que mais diretamente incidem sobre a recuperação da valorização da terra está a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), que pode ser cobrada sobre a permissão de construir e a Outorga Onerosa de Alteração de Uso (OOAU), que pode ser cobrada sobre a permissão de urbanizar ou mudar de um uso menos rentável para um mais (geralmente mudança de uso habitacional para comercial, entre outras possíveis).

De fato, o Outorga Onerosa de Alteração de Uso (OOAU), associada à elaboração dos planos de expansão urbana, parece ser o instrumento mais adequado para capturar a valorização imobiliária gerada pela transformação de terra rural em terra urbana. No entanto, o debate sobre este instrumento e sua aplicação ainda são embrionários no Brasil.

Frente ao quadro institucional atual, marcado pela consolidação do Estatuto da Cidade, parece injustificável que os municípios brasileiros que se caracterizam por uma forte expansão horizontal não sejam capazes de implementar um instrumento urbanístico novo, como a Outorga Onerosa de Alteração de Uso – nos textos de leis dos planos diretores aprovados nesse período. Considerando o processo contínuo de conversão de terras rurais em urbanas; a valorização da terra existente nesse processo, obtida de forma privada; e os princípios e diretrizes do Estatuto da Cidade que exigem a recuperação da valorização para a coletividade, considera-se que, face à dinâmica imobiliária que estes municípios vivenciam, seu planejamento deveria ter avançado na direção da utilização da Outorga Onerosa de Alteração de Uso nos seus planos diretores recentemente aprovados.

Essa hipótese levou a pesquisa a identificar os municípios no Estado de São Paulo que prevêem, em lei, este instrumento, investigando os conteúdos referentes à sua aplicabilidade no plano diretor e em lei específica.

3 AS ORIGENS DA UTILIZAÇÃO OUTORGA ONEROSA DE ALTERAÇÃO DE USO: A EXPERIÊNCIA DO DISTRITO FEDERAL

Pouco se investigou sobre como se deu a inserção do instrumento Outorga Onerosa de Alteração de Uso no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/01). Em uma revisão dos encontros que marcaram o urbanismo brasileiro¹⁴ percebe-se que o tema da Outorga Onerosa do Direito de Construir esteve sempre presente (embora sob o novo de Solo Criado), enquanto que a de Alteração de Uso não é nem citada. Inspirados nos modelos de desenvolvimento urbano francês e americanos, alguns desses encontros pautaram propostas de regulação do mercado imobiliário pouco interventivas ou preventivas, como veríamos nos anos subsequentes à aprovação do Estatuto da Cidade com o estudo de experiências de Outorga Onerosa do Direito de Construir em doze municípios (Cymbalista *et al.*, 2007).

José Roberto Bassul, que acompanhou o processo de aprovação do Estatuto da Cidade no Senado Federal¹⁵, e publicou livro sobre essa experiência, afirma que esse instrumento entrou no Projeto de Lei do Estatuto da Cidade em função da utilização que já ocorria, no governo do Distrito Federal desde 2000.

14 Dentre eles é possível citar o “Seminário sobre uso do solo e loteamento urbano” em Salvador, 1969; e o que culminou com a Carta de Embu, em Embu, 1976.

15 É dele o livro que descreve esse processo, BASSUL, José Roberto. *Estatuto da Cidade: quem ganhou? Quem perdeu?*. Brasília: Senado Federal, 2005.

16 Lei nº 1.170/1996; Decreto nº 19.436/98 e Lei nº 1.832/1998.

17 Lei nº 2.526/2000.

18 Lei Complementar nº 2.526/2000, regulamentada através do Decreto nº 22.121/2001

19 A lei diz: “Art. 2º A outorga onerosa da alteração de uso constitui-se em cobrança, mediante pagamento de valor monetário, pela modificação ou extensão dos usos e dos diversos tipos de atividades que os compõem, previstos na legislação de uso e ocupação do solo para a unidade imobiliária ou quaisquer dos seus pavimentos, que venham a acarretar a valorização dessa unidade imobiliária.

§ 1º. Considera-se modificação de uso a mudança de um uso ou tipo de atividade para outro diferente daqueles previstos para a unidade imobiliária nas normas de edificação, uso e gabarito vigentes.

§ 2º Considera-se extensão de uso a inclusão de um novo uso ou tipo de atividade não previsto para a unidade imobiliária, mantendo-se o uso previsto nas normas e edificação, uso e gabarito vigentes”. (Lei Complementar nº 294/2000).

20 A Lei complementar 294/2000 criou os procedimentos para sua utilização, seja por mudança de uso ou extensão de uso ao uso original por um outro tipo de atividade e estabelece

Desde 1996, durante o governo de Cristóvão Buarque, o Distrito Federal já tinha previsto o instrumento da Outorga Onerosa do Direito de Construir¹⁶, mas foi em 2000, que o Distrito Federal promulga a lei¹⁷ que tratará de alteração de uso residencial para comercial e usos especiais instituindo a Outorga Onerosa da Alteração de Uso¹⁸, que considerava a possibilidade de mudanças de uso dentro da área urbana, desde que respeitado o que estabelecem os planos locais, e mediante outorga onerosa¹⁹.

Essa lei estabelecia que toda a valorização auferida, através de peritos que trabalhariam caso-a-caso, seria cobrada e que os recursos obtidos iriam 95% para o Fundo de Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal (Fundurb) e 5% para o Fundo do Meio Ambiente do Distrito Federal²⁰. O valor da ONALT seria atribuído pela Terracap, cuja fórmula de cálculo é apresentada pela fórmula $VO = A (VUP - VUA)$, onde:

- VO é o valor a ser pago pela outorga onerosa da alteração de uso;
- VUP é o valor do metro quadrado da unidade imobiliária com o uso pretendido, obtido pelo Laudo de Avaliação;
- VUA é o valor do metro quadrado da unidade imobiliária com o uso atual, de acordo com a Pauta de Valores Imobiliários;
- “A” é a área da unidade imobiliária (Decreto nº 22.121/2001, art. 19)²¹.

Embora não haja informações sistematizadas sobre a aplicação deste instrumento, o mais importante é sua novidade frente ao objetivo inicial do instrumento. Pensado inicialmente para regularizar a situação de postos de gasolina em Brasília, hoje é possível encontrarmos casos como o Plano Diretor Local de Taguatinga (Lei Complementar nº 90/1998) que determina ser aplicável a cobrança de ONALT para casos de habitação coletiva, e chegou a ter casos de exigência da ONALT como forma de compensar o adensamento da infraestrutura urbana que ocorreria pela alteração de uso de uma área industrial para residencial, embora existam argumentações no Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios considerando abusiva a exigência do pagamento da ONALT²². Desta forma percebe-se que houve uma ampliação do objetivo inicial do instrumento, voltado para regularização de postos de gasolina, para um instrumento de gestão social da valorização da terra que recuperaria a valorização da terra obtida na mudança de usos urbanos mais rentáveis. Essa mudança parece enfrentar fortes resistências no mundo do direito, que considera essa recuperação uma argumentação jurídica, não uma forma preventiva de evitar saturação da infraestrutura existente.

Percebe-se também que o debate dá-se apenas sobre as áreas urbanas, ainda não há a idéia de incidir na alteração de uso do solo rural para urbano, esta concepção parece ter surgido

que os Planos Diretores Locais aprovados que determinarão as atividades permitidas e a possível cobrança por isso através da Outorga Onerosa de Alteração de Uso – ONALT. Esta, para efetivamente ser outorgada, deverá ter um laudo de avaliação da Terracap (proprietária das terras do DF) e apresentar esse laudo na Administração Regional. Os Planos Diretores Locais podem exigir um Estudo Prévio de Viabilidade Técnica – EPVT, a ser pago pelo empreendedor, para implantação de determinada atividade antes mesmo do processo junto à Terracap. As modificações de uso já aprovadas por lei complementar específica teriam que ser regularizadas através de procedimento administrativo junto à Administração Regional.

21 Os valores do metro quadrado serão calculados levando em conta o novo valor de mercado do imóvel face ao novo uso, e tem com base nas Normas Brasileiras Registradas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), considerando tabelas de avaliação do Terracap e da SEDUH, através da contratação de peritos. Os recursos continuam dividindo-se nos fundos já citados. Se o valor da ONALT não for pago totalmente, o alvará de construção definitivo não é emitido.

22 Fonte: Matéria da TV Justiça de 09/02/2009 “Pedido de suspender alvará de construtora para erguer residencial em área industrial do DF é indeferido”, disponível em http://www.tvjustica.gov.br/maisnoticias.php?id_noticias=9673.

após interpretações sobre o Estatuto da Cidade, logo após a sua aprovação.

4 A OUTORGA ONEROSA DA ALTERAÇÃO DE USO NO ESTATUTO DA CIDADE

O Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) se baseia nos princípios da separação do direito de construir do direito de propriedade do terreno e na função social da propriedade para conceituar o instrumento da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC). “De uma certa forma, reconhece-se que o direito de construir tem um valor em si mesmo, independente do valor da propriedade, podendo agregar ou subtrair valor a esta” (Brasil, 2001, p.65). Há toda uma argumentação e interpretação deste instrumento no Estatuto da Cidade, mas efetivamente sobre a Outorga Onerosa de Alteração de Uso, este instrumento aparece citado no art.29 e regulado, juntamente com a OODC, nos artigos 30 (estabelece necessidade de lei específica) e 31 (determina finalidades de utilização dos recursos obtidos), mas ele aparece muito pouco conceituado e existe pouca argumentação em torno da sua defesa.

No entanto, efetivamente, o Estatuto da Cidade determina que o planejamento deverá envolver o território como um todo, considerando área urbana e rural (art. 40, parágrafo 2º), buscando a integração e a complementariedade entre as atividades desenvolvidas nesses dois espaços, embora seus instrumentos tenham forte caráter urbano e metropolitano. Para enfrentar o desafio de planejar o rural, inicialmente era necessário “ler o território” (Nakano, 2004, p.25), propondo novas metodologias e formas de integração desses universos que possuem diferentes atores sociais envolvidos na sua gestão.

Após a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, foram aprovados diversos planos diretores e alguns deles, em especial, debruçaram-se sobre a questão rural procurando desenvolver propostas de intervenção sobre as áreas de transição rural-urbana. É o caso de Piracicaba em São Paulo, por exemplo, que propôs em seu plano a Região do Entorno Imediato (REI), que procurava superar a estagnação da atividade agrícola tradicional no entorno do núcleo urbano municipal (Sparovek *et al.*, 2004, p.14-24). São Carlos foi um dos municípios cujo plano diretor (Lei Municipal nº 13.691/2005) também procurou intervir sobre esse espaço e adotou a OOAU como instrumento para recuperar a valorização da terra obtida na mudança de uso rural para urbano, como falaremos mais para frente.

Exemplos pontuais de intervenção em áreas rurais a partir do plano diretor parecem sinalizar um esforço de planejar sobre o rural, que merece ainda a ser investigado, tanto em termos do

23 Foram destacadas as perguntas de número 51 a 66 do questionário orientador, que tratam de temas correlatos ou diretamente relacionados com a OOAU.

24 Esses são: Assis, que define a zona 1 e zona 2 em toda a Macrozona Urbana; Diadema, sobre as Zonas de Uso e Áreas especiais; Ilha Solteira, em toda a zona urbana; Ourinhos, sobre a Macrozona Urbana. Dentre os municípios que parecem delimitar áreas para OODC e colocam sobre a mesma área OOAU, estão: Itatiba, que aplica na Zona Predominantemente Residencial de Alta Densidade e na Zona Comercial de Alta Densidade, cujo próprio nome já indica se tratar de área adensável em termos construtivos; São Bernardo, sobre as áreas das operações urbanas consorciadas; Vargem Grande Paulista que demarcou uma zona cujos imóveis estão sujeitos à aplicação desse instrumento.

25 Eles são: (1) Boituva, que aplica sobre a Zona de Ocupação Controlada Rural; (2) Mogi Guaçu, em Zona de Urbanização Específica; (3) Peruíbe, que marcou sobre as áreas 1 – Áreas situadas na Macrozona de Qualificação Urbana, 2 – Áreas situadas na Macrozona Turística de Sol e Praia e 3 – Macrozona de Expansão Urbana; (4) Poá, que delimitou sobre a Macrozona de Proteção Ambiental e na Macrozona de Uso e Ocupação Controlados; (5) Porto Feliz, sobre a Zona de Ocupação Controlada Rural – Zona 4 e na Zona de Produção Agrícola Sustentável – Zona 5; (6) Santa Cruz do Rio

que foi proposto, como em termos de seus resultados, ainda difíceis de medir em função da atualidade do tema.

5 A UTILIZAÇÃO DA OUTORGA ONEROSA DA ALTERAÇÃO DE USO NOS PLANOS DIRETORES NO ESTADO DE SÃO PAULO

Para investigar como os planos diretores no Estado de São Paulo estavam lidando com suas áreas de expansão urbana e se estavam propondo OOAU para recuperar a valorização da terra obtida nesse processo, iniciou-se uma investigação específica a partir do projeto de Avaliação dos Planos Diretores Participativos no Estado de São Paulo, coordenado no Estado pelo Instituto Pólis. Este projeto compõe a Rede Nacional de Avaliação de Planos Diretores Participativos sob coordenação central do IPPUR-UFRJ e do Ministério das Cidades (2008-2009) e analisou 91 planos diretores participativos. Uma revisão feita sobre essas análises permitiu destacarmos alguns resultados de sua implementação²³.

Dos 91 planos estudados, apenas 23 citam o instrumento e quatorze apenas mencionam o instrumento. Dentre os planos diretores que possuem o instrumento, nenhum consegue, a partir do seu plano diretor, aplicar a OOAU, todos exigem leis específicas, ou seja, nenhum tem caráter auto-aplicável. Dos 23, apenas em nove municípios a aplicação do instrumento está vinculada expressamente a um objetivo ou estratégia do plano diretor.

Diversos desses 23 municípios que citam o instrumento definem regras no plano diretor para sua aplicação, muitas vezes associadas ao instrumento da Outorga Onerosa do Direito de Construir, como a destinação dos recursos obtidos para um fundo, ou as finalidades onde podem ser aplicados os recursos. O próprio Estatuto da Cidade também associa os instrumentos nesse regramento e os municípios seguem o Estatuto como “modelo”. Dentre os 23, dezessete definem a aplicação do instrumento em macrozonas ou zonas demarcadas em mapas anexos.

Alguns dos municípios aplicam sobre toda a zona urbana, indiferenciando o objetivo do instrumento, eventualmente até confundindo-o com a OODC²⁴. Mas há oito municípios que parecem alinhar-se na concepção de utilização do instrumento para áreas de expansão²⁵. Cinco dos 23 planos estabelecem um prazo²⁶ para aprovação de lei específica que regulamenta a aplicação do instrumento e apenas dois municípios efetivamente têm essa lei: São Carlos e Diadema²⁷.

Dentro desse grupo de oito municípios que pensam o instrumento para a área de expansão, apenas São Carlos e Tatuí afirmam que um conselho municipal – Conselho Municipal

Pardo, sobre as Zona 5 (A e B) – Zona de Influência Urbana e Zona 6 – Recuperação e Preservação de Manancial; (7) São Carlos, sobre a Zona de Regulação e Ocupação Controlada e a Zona de Preservação e Ocupação Restrita; (8) Tatuí, na Zona 4, mudança de uso rural para urbano.

26 Dentre esses cinco que estabelecem prazo para a prefeitura elaborar legislação específica, apenas um deles não faz parte desse grupo de oito municípios que dão fortes indícios de utilizarem o instrumento da forma com o objetivo de recuperar a valorização na mudança de uso rural para urbano: Assis, que propôs 20 meses para fazer a legislação específica; Boituva propôs 360 dias; Porto Feliz, 360 dias; e Tatuí, 540 dias a contar da data de aprovação do plano diretor.

27 A análise de Santa Cruz do Rio Pardo afirmou que o município não possui o instrumento em lei específica, no entanto, Silva & Peres (2009) afirmam que o instrumento existe e já está sendo utilizado, embora não descrevam experiências. Pode ser que as temporalidades das pesquisas tenham sido diferentes, o que ocasionou essa dúvida.

28 Um olhar rápido sobre o quadro de zonas rurais nesses municípios mostra que Santa Cruz do Rio Pardo propõe recuperação ambiental e demarca áreas de risco de erosão, trabalhando o instrumento no sentido de evitar ocupação e promover recuperação; já São Carlos propõe zonas de controle de ocupação, mas de proposta de produção

de Habitação e Desenvolvimento Urbano de São Carlos e do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano de Tatuí – aprovariam o instrumento. A maioria dos municípios determina que o poder público municipal será quem aprova.

Sobre a definição da fórmula de cálculo das contrapartidas, três do grupo de oito municípios estabelece valores e fórmulas quase idênticas: Boituva determina valor da outorga será correspondente a 5% do valor de mercado da parte a ser edificada, além dos limites do Coeficiente de Aproveitamento Básico; Tatuí, 5% do valor de mercado do imóvel onde incidirá o parcelamento; São Carlos, 5% do valor de mercado do imóvel onde incidirá o parcelamento.

Dentre os 23 municípios que citam o instrumento, quinze definem finalidades para o destino dos recursos obtidos com as contrapartidas arrecadas na aplicação do instrumento, e diversos deles definem que os recursos vão para fundos municipais.

A partir desse quadro podemos concluir que, apesar de muito inicial, houve no processo de construção dos planos diretores participativos pós Estatuto da Cidade uma pequena disseminação da possibilidade de utilização desse instrumento nos municípios preocupados com sua expansão urbana. Essa percepção é possível a partir da demarcação da utilização do instrumento da OOAU em áreas de expansão ou de transição urbano-rural, ou periurbanas; e também pela utilização de uma fórmula muito semelhante para o cálculo dos valores a serem arrecadados.

Há pouca literatura sobre a OOAU, embora recentemente Silva & Peres (2009) destacaram dentre as possibilidades do Estatuto da Cidade a elaboração de planos diretores que envolvam o planejamento de áreas rurais e urbanas e apresentam São Carlos e Santa Cruz do Rio Pardo, ambos no Estado de São Paulo, como municípios que buscaram enfrentar a dimensão expressiva de seu território rural através de seus planos diretores, “consolidar diretrizes por meio de recortes territoriais, que constituíram o zoneamento e as áreas especiais de interesse, e por meio da utilização adaptada de instrumentos para indução da política urbana” (Sandra & Peres, 2009, p.1). No caso, as autoras afirmam que esses municípios previram Áreas Especiais de Interesse – AEIs, adaptando-se e criando um zoneamento que enfocasse temas que se dão sobre as áreas rurais – recuperação ambiental, proteção de mananciais, conservação do patrimônio, entre outros²⁸.

Para exemplificar a aplicação deste instrumento, foram elencadas duas experiências de aplicação da OOAC em São Carlos, possivelmente os casos mais desenvolvidos no Estado.

agrícola familiar, ou manutenção de usos rurais, com um aspecto menos impeditivo e mais propositivo (ver Silva & Peres, 2009, p.12).

29 São Carlos está localizada na mesorregião de Araraquara no interior do Estado de São Paulo e possui cerca de 220.463 habitantes, estimativa da Fundação Seade para 2009, com base nos dados do Censo IBGE.

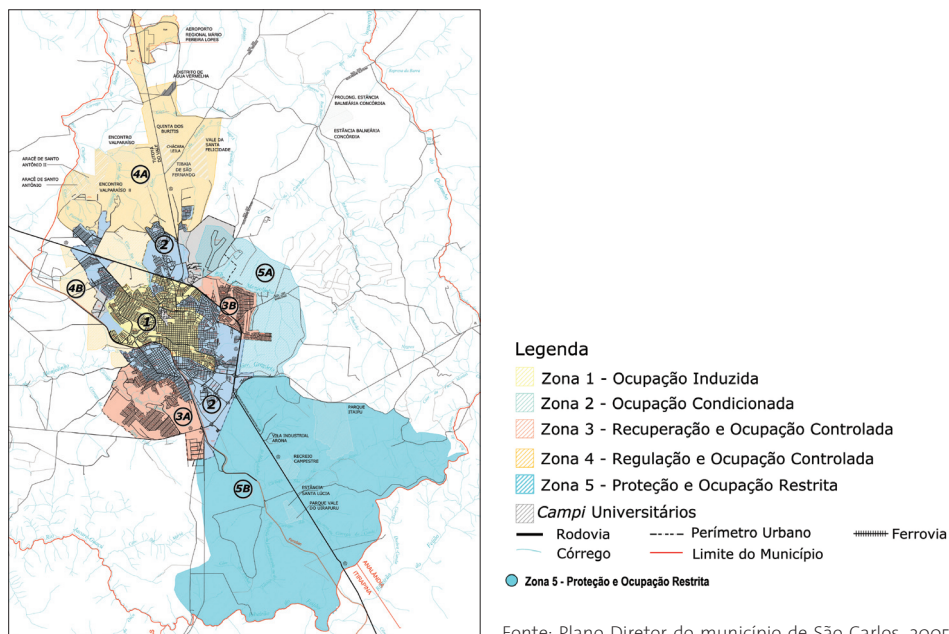
6 DUAS EXPERIÊNCIAS DE APLICAÇÃO DA OUTORGA ONEROSA DE ALTERAÇÃO DE USO EM SÃO CARLOS

A cidade de São Carlos²⁹ instituiu e regulamentou o instrumento de Outorga Onerosa de Alteração de Uso através da lei de seu plano diretor (Lei Municipal nº 13.691 de 25 de novembro de 2005) e de lei específica (Lei nº 14.059 de 16 de abril de 2007).

O instrumento de OOAU foi proposto com o objetivo de “coibir a especulação imobiliária em zonas pertencentes ao meio rural, mas contíguas à macrozona urbana, buscando controlar os processos de expansão aleatória das fronteiras urbanas e rurais, valorizando a ocupação de glebas urbanas vazias” (Silva & Peres, 2009). Além desse objetivo principal, a OOAU obter recursos (ou imóveis) vinculados à realização de obras de interesse social que visem a qualificação urbanística e a melhoria dos espaços públicos e equilibrar a ocupação do solo urbano otimizando a utilização de infraestrutura existente.

Segundo a lei que regulamenta o instrumento no município, a Outorga Onerosa de Alteração de Uso do Solo que poderá ser aplicada nas propriedades localizadas na Zona 4 – Regulação e Ocupação Controlada e Zona 5 – Proteção e Ocupação Restrita (vide mapa, zonas demarcadas nas cores amarela e azul). Cabe ressaltar que os Empreendimentos de Habitação de Interesse Social localizados nessas zonas são passíveis de isenção do pagamento da OOAU.

MAPA | MACROZONA DE USO MULTIFUNCIONAL RURAL DO MUNICÍPIO DE SÃO CARLOS, 2005



Fonte: Plano Diretor do município de São Carlos, 2005.

30 Em especial, agradecemos aos arquitetos urbanistas Ricardo Martucci, Laila Mourad, Gisela Leonelli e Raquel Rolnik, as últimas eram do Instituto Pólis e trabalharam na elaboração do plano diretor de São Carlos, por cederem material e conhecimento sobre a cidade de São Carlos-SP.

31 O EIV tem como objetivo prever os principais impactos do empreendimento durante as fases do projeto, contemplando propostas para adoção de medidas mitigadoras frente aos impactos identificados. Esse estudo deve ser aprovado previamente pela Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano e pela Companhia de Tecnologia em Saneamento Ambiental (CETESB) do Estado de São Paulo.

Entretanto, Maria Cecilia Lucchesi aponta que ao mesmo tempo que a opção de utilizar a OOAU foi inovadora, o instrumento foi aplicado fora de lugar:

“O plano diretor trabalha de forma interessante com a área rural do município, e ao admitir a existência de uma área de transição entre o meio urbano e o rural assume uma forma de controle sobre seu desenvolvimento através do instrumento da Outorga Onerosa de Alteração do Uso do Solo, que é um instrumento inovador. Mas como nesse setor da cidade predominam loteamentos clandestinos e irregulares, o que mostra uma dificuldade de fiscalização por parte do Poder Público, a aplicação de um instrumento de outorga onerosa pode não frear o desenvolvimento de novos parcelamentos e ao contrário aumentar o número de irregulares e clandestinos”. (Lucchesi, 2009, p. 6).

Entrevistas com responsáveis pela elaboração do diretor mostram que houve grande dificuldade na demarcação das áreas passíveis de cobrança da Outorga Onerosa de Alteração de Uso, principalmente considerando a diversidade de atores envolvidos na urbanização dessa região, dentre eles a universidade que pretendia expandir, os empreendedores de loteamentos, os agricultores, entre outros³⁰. Essa observação de Lucchesi levanta hipóteses de que nas áreas onde houve resistência, possivelmente o instrumento não foi marcado.

Além da demarcação da utilização do instrumento sobre essas zonas, o plano diretor determina alterações na lei de parcelamento do solo que, dentre outras, prevê que as áreas reservadas para uso institucional ou verde pudessem ser compensadas em outro local ou em doação em dinheiro ao Fundo Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano; que parcelamentos não habitacionais deveriam fazer Estudo de Impacto de Vizinhança; e que parcelamentos em zonas rurais seriam permitidos através do instrumento de Outorga Onerosa de Alteração do Uso do Solo.

A lei específica da OOAU determina que para iniciar o processo de aprovação do parcelamento, inicialmente, deve-se aprovar a transformação da propriedade rural em uma gleba de fins urbanos. Para a aprovação dos parcelamentos com uso da OOAU, deve ser apresentados a prefeitura municipal um Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV)³¹. Após a realização do EIV, a utilização do instrumento deve ser aprovada pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano de São Carlos através dos pareceres da Câmara Técnica de Parcelamento do Solo e da Câmara Técnica de Legislação Urbana. Com os pareceres favoráveis a alteração, instrumento deve estar averbado na matrícula do imóvel e a prefeitura municipal deve realizar a

32 Informação coletada da ata da reunião do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano do dia 11 de setembro de 2008.

33 Entrevista realizada em agosto de 2009 para a pesquisadora Patrícia Cobra como parte da pesquisa "Urbanização e preços da terra nas franjas urbanas em três municípios no Estado de São Paulo".

34 Caso a pesquisa junto às imobiliárias não esteja de acordo com o valor estipulado pela Comissão, o beneficiário poderá entrar com um recurso. Esse recurso deverá ser acompanhado de um laudo técnico elaborado por um profissional habilitado no Conselho Regional de Engenharia, Agricultura e Agronomia do Estado de São Paulo (CREA/SP).

35 Segundo a lei do plano diretor, os recursos do fundo podem ser utilizados para a aquisição de áreas infraestruturadas destinadas a empreendimentos habitacionais de interesse social (EHIS); projeto e execução de equipamentos de esporte, cultura e lazer ou geração de trabalho e renda e a consolidação, conservação e proteção das áreas dos Córrego do Monjolinho, Córrego do Gregório ou Ribeirão do Feijão.

36 O plano diretor determina, entre suas atribuições, que o Conselho deve monitorar a gestão do plano diretor, elaborar propostas, examinar e emitir pareceres nos temas afetos à política urbana ou quando solicitado, e supervisionar a aplicação dos instrumentos determinados na lei do plano.

cobrança da contrapartida do empreendedor. O pagamento integral da contrapartida deve ser realizado antes da aprovação definitiva do empreendimento, somente após o pagamento da contrapartida será emitido um decreto que altera a zona da propriedade.

A contrapartida que o empreendedor deve pagar ao poder público correspondente a 5% (cinco por cento) do valor de mercado do imóvel a ser parcelado. Esse valor é determinado por um laudo da Comissão de Avaliação de Bens Imóveis da Prefeitura Municipal de São Carlos baseado Planta Genérica de Valores que corresponde a 70% (setenta por cento) do valor de mercado do imóvel. De acordo com Ricardo Martucci e Alberto Engelbrecht³² explicam que o critério utilizado para estabelecer o valor de mercado do imóvel é o valor das áreas mais próximas e semelhantes do empreendimento na Planta Genérica de Valores (PGV). Segundo Daniel Mazziero³³, Diretor do Departamento de Planejamento Territorial, a Comissão deve realizar também uma pesquisa junto às imobiliárias da cidade para confirmar o valor obtido com a Planta Genérica de Valores do ano. Esse procedimento não está na lei específica, foi um mecanismo criado pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano para ter uma "avaliação com valor de mercado"³⁴.

Os recursos obtidos através da aplicação da OOAC devem ser destinados ao Fundo Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano³⁵ e a definição de como o recurso será aplicado cabe ao Conselho Municipal Habitação e Desenvolvimento Urbano de São Carlos³⁶.

Apesar das dificuldades em definir parâmetros para a aplicação do instrumento e em aprovar a lei específica de OOAU, o município de São Carlos aplicou duas vezes o instrumento. Desde 2007, ano de promulgação da lei específica, foram aprovados os empreendimentos Parque Eco-Tecnológico Damha I e II (2008) e Terra Nova São Carlos I e II (2009) com a aplicação do instrumento da OOAU.

O empreendimento Parque Eco-Tecnológico Damha I e II foi construído em um terreno localizado na Zona 4 – Regulação e Ocupação Controlada próximo a Rodovia SP-318 (Eng. Thales de Lorena Peixoto Jr.). O projeto, apresentado pela Empreendedora ENCALSO Construtores Ltda, possui uma área total de 462.798 m² que foi subdividida em lotes para abrigar indústrias e empresas sem risco ou com baixo risco ao meio ambiente³⁷.

O empreendimento Terra Nova São Carlos I e II, também localizado Zona 4 – Regulação e Ocupação Controlada, é formado por dois loteamentos destinados a posterior construção de quatro condomínios de casas populares destinados a famílias com renda de cinco a dez salários mínimos. O projeto, apresentado pela Rodobens Negócios Imobiliários, possui duas

37 Extraído de um documento elaborado por Daniel Mazziro – Diretor do Departamento de Planejamento Territorial, no dia 27 de maio de 2009.

38 Até dezembro de 2009 somente um dos quatro condomínios estava aprovado pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano de São Carlos.

39 Entrevista realizada em agosto de 2009 pela pesquisadora Patrícia Cobra como parte da pesquisa “Urbanização e preços da terra nas franjas urbanas em três municípios no Estado de São Paulo”.

glebas com áreas de 107.912 m² e 536.553 m² que abrigarão aproximadamente 1.700 casas térreas e sobrados geminados previstos para serem entregues em 2011. Após o processo de aprovação do loteamento com aplicação da OOAU, iniciou-se o processo de aprovação dos condomínios que ainda está em andamento³⁸.

Os loteamentos Terra Nova São Carlos I e II pagaram como contrapartida para o município R\$ 660.000,00 e o Parque Eco-Tecnológico Damha R\$ 447.988,46, totalizando R\$ 1.107.988,46. Esse valor corresponde a aproximadamente 0,27% do total de receitas orçamentárias de 2009 (Lei Municipal nº 4.832/2009), no entanto, equivale aos recursos gastos com um programa de moradia solidária (Mutirão São Carlos VIII) e a produção de unidades habitacionais novas (Monte Carlo). Ou seja, poderia ser revertido em projetos urbanos habitacionais que dêem conta dos déficits e atendessem aos que não têm condições de comprar sua moradia no mercado formal.

As contrapartidas representam a recuperação da valorização da terra na mudança do uso rural-urbano e o montante recuperado foi destinado ao Fundo Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano. Segundo Daniel Mazziro³⁹, os recursos do fundo ainda não foram utilizados em nenhum projeto desenvolvido pela secretaria.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho procurou mostrar que, ao se complexizar, a explicação para o crescimento urbano se desvincula da associação ao crescimento da população urbana ou do padrão periférico de crescimento e que há novas formas de urbanização que demandam que sejam concebidas novas formas de intervenção pensadas a partir de dinâmicas não-metropolitanas, deslocando-se dos trabalhos que têm a metrópole como principal fonte inspiradora.

Esse deslocamento é importante face aos novos processos de alteração demográfica que o país viveu no pós 1980 uma reversão do processo de concentração nas metrópoles e grandes cidades associado à desconcentração da indústria (Martine, 1994 e Cano, 1997); frente às alterações atuais no processo produtivo, tais como a aceleração do agronegócio; e principalmente, frente ao surgimento e disseminação das formas condominiais de urbanização, envolvendo inicialmente classes mais de alta renda, e hoje já disseminadas como modelo de parcelamento de solo que retrata o modo de vida centrado no rodoviarismo, no veículo individual, no controle da circulação e implementação de sistemas de vigilância. A urbanização através de condomínios ou loteamentos traz a necessidade do poder

público repensar suas estratégias de planejamento e sua atuação como gestor do parcelamento do solo e revisar instrumentos de gestão social da valorização da terra pode ser um procedimento inspirador para se pensar novas formas de atuar e agir preventivamente para gerar espaços urbanos qualificados, infraestruturados e justos.

Nesse sentido é necessário, sim, enfrentar as possibilidades dos instrumentos mais tradicionais de recuperação da valorização da terra, tais como IPTU, e aprofundar as possibilidades de utilização de novos instrumentos, de forma criativa e inovadora, tais como a OOAU, compreendidos dentro de um projeto urbano para as áreas de expansão.

Os estudos realizados sobre os municípios do Estado de São Paulo mostraram que há ainda pouquíssima disseminação sobre as possibilidades de utilização do instrumento da Outorga Onerosa de Alteração de Uso, embora ela já esteja aparecendo nos planos diretores, muito em função do reconhecimento de áreas de urbanização ou de necessidade de controle urbano; moldadas em propostas já em andamento, ainda que tímidas e pouco expressivas em termos de recursos, a exemplo de São Carlos. Embora ainda tímida na sua aplicação, a OOAU pode ser concebida como parte de um conjunto de instrumentos que trabalhem para a promoção da urbanização de forma preventiva, induzida pelo poder público, colaborando para distribuir entre ele (representando o interesse coletivo) e proprietários de terra a valorização obtida nesse processo. Para essa aplicação, exige que a gestão pública repense seu papel, atuando de forma mais pró-ativa e interventiva, ainda que reguladora, sobre o crescimento urbano das aglomerações urbanas.

Se por um lado essa recuperação da valorização da terra obtida na mudança de uso rural para urbano é necessária, mais que isso, ela deve ser parte de um processo de urbanização com qualidade, caso contrário, esvaziam-se seus objetivos urbanos. Nesse sentido, a experiência internacional do planejamento territorial pode ser um caminho indicativo pois são muitos os países que planejam sua expansão urbana, além dos que consideram percentuais de destinação de áreas para habitação como parte das obrigações urbanísticas do parcelador (Alemanha, Inglaterra e Espanha). A Colômbia, por exemplo, prevê que cada ampliação de perímetro deve ser feita com *planes parciales* com reajuste de terras que medem e repartem os custos e benefícios da urbanização com objetivo de construir pedaços de cidade nas áreas de expansão. Espera-se com essa definição, que haja o reconhecimento de que os custos da implantação de infraestrutura têm sido divididos entre poder público e mercado privado, e que sejam propostas parcerias e processos negociados onde haja projeto urbano, traduzindo os desejos dos cidadãos e o cumprimento da função social da propriedade.

O Plano Nacional de Habitação do Brasil também propõe e procura estimular a formulação de planos de expansão urbana. Essa proposta visa articular projeto urbano com qualidade e também equacionar os ônus e benefícios decorrentes da urbanização de forma a não privilegiar grandes proprietários de terra e produzir territórios urbanos com qualidade. Por isso, planos de expansão deveriam ser acompanhados de projetos urbanos que articulem moradia, educação, equipamentos sociais e culturais, mobilidade, que podem ser obtidos com instrumentos como Planos Locais, Planos de ZEIS, a partir de EIVs, Consórcio

Imobiliário, ou outras figuras; com participação cidadã e através de processos democráticos e transparentes; devem conter cálculos sobre os custos e a valorização final da terra obtida; e prever instrumentos que trabalhem para essa recuperação e para o co-financiamento da urbanização desejada.

Propõe-se aqui que os planos de expansão deveriam portanto articular instrumentos de forma a enfrentar a resistência dos proprietários de terra nas áreas periurbanas ou de transição rural-urbana, admitindo que o crescimento de nossas cidades tem se dado sobre esse território e tende a continuar acontecendo face às dinâmicas do mercado imobiliário.

8 BIBLIOGRAFIA

ABRAMO, P. (2009). A cidade com-fusa: mercado e produção da estrutura urbana nas grandes cidades latino-americanas In: *XIII ENAnpur – Encontro Nacional da Anpur. Anais*. Florianópolis, Anpur, cd-rom.

ABRAMO, P. (2007) *A cidade caleidoscópica: coordenação espacial e convenção urbana: uma perspectiva heterodoxa para a economia urbana*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.

AZZONI, C. (1986) *Indústria e reversão da polarização no Brasil*. São Paulo, Instituto de Investigaciones Económicas (IPE) e Universidade de São Paulo (USP).

BASSUL, J. R. (2005) *Estatuto da Cidade: quem ganhou? Quem perdeu?*. Brasília, Senado Federal.

BIDERMAN, C. (2007). Apontamentos de aula. Curso do Panamá. (mimeo)

BRASIL. (2005). *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Brasília, Instituto Pólis e Câmara dos Deputados/CDU.

BORREIRO, O. (2000). *Formación de los precios del suelo urbano*. (mimeo)

BONDUKI, N. G; ROLNIK, R. (1979). *Periferias: ocupação do espaço e reprodução da força de trabalho*. Cadernos de Estudo e Pesquisa 2. São Paulo.

BONDUKI, N. G. (2004). *Origens da habitação social no Brasil: Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria*. São Paulo, Estação Liberdade/FAPEESP.

BONDUKI, N. G. (coord.)(2009). *Urbanização e preços da terra nas franjas urbanas em municípios no Estado de São Paulo*. Relatório final de Pesquisa em Políticas Públicas entregue à FAPEESP em dezembro de 2009. São Paulo, FAPEESP.

CANO, W. (2007). *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil 1930-1970*. São Paulo, Editora Unesp.

CARVALHO, V. F. (2009). *Relatório de Avaliação Plano Diretor Participativo de Americana para a Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para Implementação dos Planos Diretores Participativos*. Relatório. São Paulo, IPPUR e Instituto Pólis. (mimeo)

CYMBALISTA, R; COBRA, P; POLLINI, P; SANTORO, P F. (2007). *A Outorga Onerosa do Direito de Construir após o Estatuto da Cidade: um panorama de implementação nos municípios brasileiros*. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (ANPUR). Rio de Janeiro, v.9, n.2, pp. 7-93.

- CUNHA, J. M. P; BAENINGER, R. (2007). *Las migraciones internas en el Brasil contemporáneo*. Notas de Población. CEPAL/CELADE, año XXXII, nº 82, pp.33-67.
- EMBRAPA (2006). Mapeamento e estimativa da área urbanizada no Brasil. Retirado do site <http://www.urbanizacao.cnpm.embrapa.br/>, em janeiro de 2010.
- FARIA, V. E. (1991). *Cinquenta anos de urbanização no Brasil*. Novos Estudos Cebrap. São Paulo, nº 29, pp.91-119.
- FELDMAN, Sarah (2003). “Política urbana e regional em cidades não-metropolitanas”. In: GONÇALVES, Maria Flora; BRANDÃO, Carlos A.; e GALVÃO, Antonio Carlos Filgueira. *Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional*. São Paulo: Editora UNESP/ANPUR, pp. 105-112.
- GARCIA, R. A; MATOS, R. (2009). Densidade populacional urbana e fluxos migratórios: um modelo de estimação da área urbana dos municípios brasileiros. In: *Encontro nacional sobre migração, IV*. Anais. Rio de Janeiro, Abep. Retirado do site (<http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/outros/4EncNacSobreMigracao/ST2-3.pdf>)
- GONÇALVES, M. F. (2004). *Novas configurações no desenvolvimento urbano paulista*. Revista Espaço & Debates n.38. São Paulo, pp.39-53.
- KLINTOWITZ, D. (2009). *Relatório de Avaliação Plano Diretor Participativo de Andradina para a Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para Implementação dos Planos Diretores Participativos*. Relatório. São Paulo, IPPUR e Instituto Pólis. (mimeo)
- KOWARICK, L. (1980). *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra.
- KOWARIK, L; ROLNIK, R; SOMEKH, N. (1990) *São Paulo: crise e mudança*. São Paulo, Prefeitura de São Paulo e Editora Brasiliense.
- LEVY, M; SANTORO, P. F; CYMBALISTA, R. (2005). “Estatuto da Cidade: uma leitura sob a perspectiva da recuperação da valorização fundiária”. In: SANTORO, P (org.). *Gestão social da valorização da terra*. São Paulo, Instituto Pólis.
- LIMA, R P. (2008) *Limites da legislação e o (des)controle da expansão urbana: São Carlos 1857-1977*. São Carlos, EdUFSCar.
- LUCCHESI, M. C. (2009). *Relatório de Avaliação Plano Diretor Participativo de São Carlos para a Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para Implementação dos Planos Diretores Participativos*. Relatório. São Paulo, IPPUR e Instituto Pólis. (mimeo)
- MARICATO, E. (1979). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo, Alfa-Ômega.
- _____. (1996). *Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*. São Paulo, Editora Hucitec.
- MARTINE, G. (1994). *A Redistribuição Espacial da População Brasileira Durante a Década de 80*. Brasília, IPEA.
- MATTOS, Carlos A. de (2007). “Globalización, negocios inmobiliarios y transformación urbana”. In: *Nueva Sociedad*, n.212, nov-dec 2007, p.82-96.
- NAKANO, K. (2004). “O Plano Diretor e as áreas rurais”. In: SANTORO, P; PINHEIRO, E. (orgs.). *O município e as áreas rurais*. São Paulo, Instituto Pólis.

- NEGRI, B. (1996). *Concentração e desconcentração industrial em São Paulo (1880-1990)*. Campinas, Unicamp, 1996.
- OLIVEIRA, F. (1972). *A economia brasileira: crítica à razão dualista*. Estudos Cebrap. São Paulo, v.1, n.2.
- POLUCHA, R. S. (2009). “Ecoville: a segregação urbana planejada”. In: *XIII ENAnpur – Encontro Nacional da Anpur*. Anais. Florianópolis, Anpur, cd-rom.
- REIS, Nestor Goulart (2006). *Notas sobre urbanização dispersa e novas formas de tecido urbano*. São Paulo, Via das Artes.
- ROLNIK, R. (1997). *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo, Studio Nobel e FAPESP.
- SAMPAIO, M. R; LEMOS, C. (1978). *Habitação popular autoconstruída*. São Paulo, FAUUSP.
- SANTORO, P. F.; BONDUKI, N. G. (2009). O desafio do parcelamento do solo a partir do periurbano: a composição do preço da terra na mudança de uso do solo rural para urbano. In: *XIII ENAnpur – Encontro Nacional da Anpur*. Anais. Florianópolis, Anpur, cd-rom.
- SANTORO, P. F.; CYMBALISTA, R. (2004). Introdução a expressão gestão social da valorização da terra. In: SANTORO, P. (org.). *Gestão Social da Valorização da Terra*. São Paulo, Instituto Pólis.
- SANTORO, P.; PINHEIRO, E. (orgs.). (2004). *O município e as áreas rurais*. São Paulo, Instituto Pólis.
- SANTORO, P.; CYMBALISTA, R.; NAKAHIMA, R. (2007). *Plano Diretor de Sorocaba: um olhar sobre os atores e a auto-aplicabilidade dos instrumentos urbanísticos*. Fórum de Direito Urbano e Ambiental. São Paulo, v.1, n.31, p.92 – 102.
- SANTORO, P. (2009) *Relatório de Avaliação Plano Diretor Participativo de Pereira Barreto para a Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para Implementação dos Planos Diretores Participativos*. Relatório. São Paulo, IPPUR e Instituto Pólis. (mimeo)
- SILVA, S. R. M; PERES, R. B. (2009). Gestão dos territórios rurais: possibilidades e limitações do Estatuto da Cidade”. In: *XIII ENAnpur – Encontro Nacional da Anpur*. Anais. Florianópolis, Anpur, cd-rom.
- SPAROVEK, G; LEONELLI, G; BARRETTO, A. (2004). A linha imaginária. In: SANTORO, P; PINHEIRO, E. (orgs.). *O município e as áreas rurais*. São Paulo, Instituto Pólis.

APLICAÇÃO DO INSTRUMENTO DE OUTORGA ONEROSA DE ALTERAÇÃO DE USO EM SÃO CARLOS

Paula Freire Santoro
Eulália Portela Negrelos
Patrícia Lemos Cobra

1 Como estes trabalhos ainda não foram consultados pela pesquisadora, deixo as referências bibliográficas: DAL POZZO, Clayton Ferreira. Novas morfologias urbanas: a produção de loteamentos fechados no município de Presidente Prudente - SP. Presidente Prudente: UNESP, 2007. [Iniciação científica]; LANTE, Ricardo Giamloureço. Espaços de auto-segregação: Parque Faber em São Carlos. Presidente Prudente: UNESP, 2006 [Monografia de Bacharelado]; OLIVEIRA, Maria Angélica de. Análise dos aspectos sociais e naturais no processo de produção do espaço urbano: condomínios fechados em Buritama - SP. 2004. [Iniciação Científica]; PEREIRA, Sílvia Regina. Subcentros e condições de vida no Jardim Bongiovani e Conjunto Habitacional Ana Jacinta - Presidente Prudente. Presidente Prudente: UNESP, 2001. [Dissertação de Mestrado]; RUIZ, João Antonio Matinez, Shopping Centers e segregação socioespacial em Presidente Prudente - SP. Presidente

O município de São Carlos está localizado na mesorregião de Araraquara no interior do Estado de São Paulo, possui cerca de 220.463 habitantes, estimativa da Fundação Seade para 2009, com base nos dados do Censo IBGE 2000 e área de 1.140,92 km². Segundo o Relatório das Cidades Brasileiras, São Carlos é um centro sub-regional (G6), portanto polariza dentro da região, na rede urbana brasileira.

As transformações sofridas na economia e organização socioterritorial do país após anos 80, foram intensamente vividas pelo chamado “interior” paulista: processos de alteração demográfica e de reversão do processo de concentração nas grandes cidades associados à desconcentração e alterações no processo produtivo industrial e ao surgimento de novas formas condominiais de urbanização. Sposito (2007) apresenta alguns trabalhos feitos sobre cidades do interior de São Paulo que exemplificam estas dinâmicas, tais como Presidente Prudente (Dal Pozo, 2007; Thomaz, 2002), São José do Rio Preto (Sposito, 2003), Sorocaba e Presidente Prudente (Sposito, 2006), Buritama (Oliveira, 2004), Marília (Zandonadi, 2005) e São Carlos (Lante, 2006)¹.

Em termos demográficos, é um dos que mais cresce em termos populacionais na sua região, principalmente em função das altas taxas migratórias das últimas duas décadas, apresentando taxa geométrica de crescimento anual de 1,81%a.a. maior que a região de governo (1,57%a.a.) e que o Estado de São Paulo (1,32%aa.). Sua população é majoritariamente urbana, 95,04% de sua população era urbana em 2000 (Censo Demográfico IBGE, 2000).

Nos últimos 40 anos sua população urbana cresceu 55%, passando de 85.425 habitantes em 1970 para 192.923 habitantes em 2000 (Censo Demográfico IBGE, 2000), crescimento

acompanhando de uma expansão urbana de 111%, sua área urbana passou de 21,3k2 para 45km² (Klintowitz, 2010). Embora sua população seja urbana, e sua base econômica urbana, 96% de seu território é rural.

De acordo com Baeninguer (2003) os centros urbanos, posição na rede de cidades que se encontra São Carlos, cresceram mais intensamente que as áreas metropolitanas.

TABELA 1 | POPULAÇÃO SEGUNDO A MORFOLOGIA DA REDE URBANA 1980 A 2000 - BRASIL

CATEGORIAS	NÚMERO DE MUNICÍPIOS EM 2000	DISTRIBUIÇÃO RELATIVA (%)			TAXAS DE CRESCIMENTO (% A. A.)	
		1980	1991	2000	1980-1991	1991-2000
		REGIÕES METROPOLITANAS (1)	203	34,08	35,12	36,30
AGLOMERADOS URBANOS NÃO-METROPOLITANOS	178	9,68	11,35	12,00	3,42	2,24
CENTROS URBANOS	62	9,15	10,10	10,64	2,84	2,21
OUTRAS MUNICIPALIDADES	5.064	47,08	43,43	41,14	1,18	1,02
BRASIL	5.507	100,00	100,00	100,00	1,93	1,63

(1) Inclui as antigas e novas regiões metropolitanas (dezoito áreas).

Fonte: Extraído de Sposito (2993) apud Baeninger (2003, p.285).

Prudente: UNESP, 2004. [Dissertação de Mestrado]; SPOSITO, M. Encarnação Beltrão. A cidade dentro da cidade. Uma Edge City em São José do Rio Preto. Scripta Nova. Revista de Geografia y Ciencias Sociales. Barcelona, v.VII, p.1 - 15, 2003; SPOSITO, M. Encarnação Beltrão. Loteamentos fechados em cidades médias paulistas, Brasil. In: Cidades médias: produção do espaço urbano e regional. São Paulo: Expressão Popular, 2006b, p. 175-196; THOMAZ, Francini. Loteamento fechado e loteamento popular: o sentido da rua como espaço público e coletivo. Presidente Prudente: UNESP, 2002. [Iniciação científica]; ZANDONADI, Júlio César. A expansão territorial urbana na cidade de Marília-SP e os loteamentos fechados. Presidente Prudente: UNESP, 2005 [monografia].

Sua boa localização em termos de transporte estimulou seu desenvolvimento econômico e um posicionamento estratégico dentro do Estado, colaborou para que fizesse parte da reestruturação produtiva paulista que não apenas gerou uma ampliação não apenas demográfica das cidades de porte médio, mas também da capacidade e da qualidade de consumo de seus moradores (Sposito, 2007). O município é servido por dois sistemas rodoviários Anhanguera/Bandeirantes e Washington Luís; por uma malha ferroviária que interliga o Oeste Paulistano; pela Hidrovia Tietê-Paraná; e na região de influência do gasoduto Brasil-Bolívia. Desta forma, encontra-se próximo dos grandes centros urbanos e regionais, como São Paulo (aprox. 3 horas de distância), Campinas (2 horas), e Ribeirão Preto.

Esta localização compõe sua relevante base industrial composta por indústrias de bens de consumo (automobilística, de eletrodomésticos, entre outros) e colabora para o escoamento de sua produção primária, que o faz também relevante na produção de cana-de-açúcar, laranja, além de atividades ligadas à pecuária. Embora a maior parte do emprego agrícola esteja sediado em unidades produtivas de pequena produção, estas só ocupam 6,54% da área agrícola (Klintowitz, 2010).

Esta localização também é acompanhada pelos serviços, com a instalação em shoppings centers próximos às rodovias em

2 Para compreender a expansão urbana de São Carlos até o final da década de 70, ver Lima (2008).

3 Sobre o tema ver Royer, que mostra o saldo de produtividade de conjuntos habitacionais em massa a partir da década de 90 quando a CDHU passa a receber 1% do ICMS.

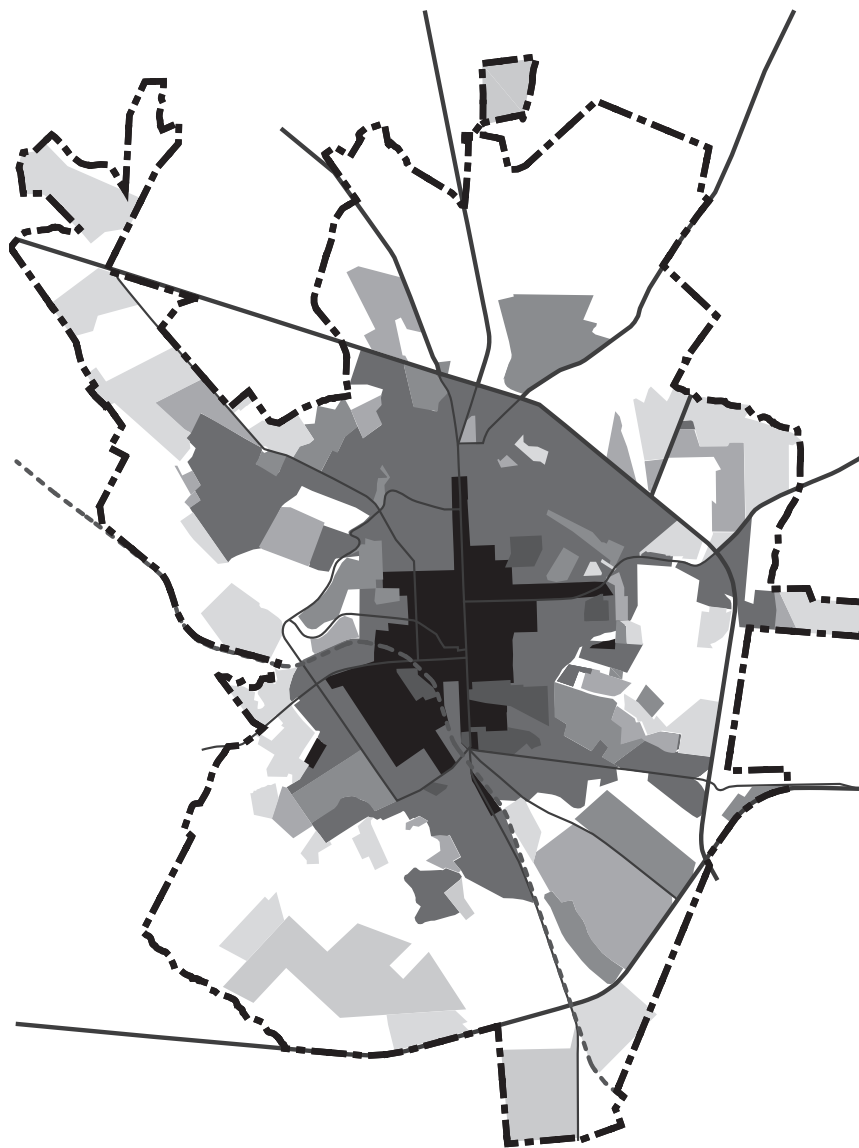
várias cidades do interior paulista, e que no caso de São Carlos, por exemplo, localiza-se próximo do loteamento fechado Faber Castell.

Um dos diferenciais de São Carlos é a sua posição vista como um centro tecnológico e de produção intelectual, até por isso é um dos municípios que faz parte do Programa de Implantação de Parques Tecnológicos, estimulado pelo Estado e pelo CNPq, dentre outros parceiros. Isto porque possui importantes centros de pesquisa e ensino, tais como a Universidade de São Paulo (desde 1952) e a Universidade Federal de São Carlos (desde 1968).

Em termos territoriais, já se percebem alterações vividas a partir da reorganização industrial no Estado e as novas formas de urbanização. Shoppings centers nos eixos rodoviários, substituindo antigas zonas industriais da cidade; surgimento de novas plantas industriais criados com incentivos fiscais e gerando atração de empregos; intensificação dos condomínios residenciais e loteamentos fechados pressionando por expansão e dispersão urbana²; acompanhados também da manutenção da disseminação do padrão condominial para empreendimentos de habitação social em áreas periféricas que, no caso do interior paulista, receberam fortes incentivos do Estado através da implantação de conjuntos da CDHU³.

Recente trabalho de elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social de São Carlos (ainda em fase de aprovação) mostrou que houve uma grande expansão do número de lotes em loteamentos fechados em São Carlos na década de 90, e um crescimento não tão grande no período entre 2000-2008. Grande parte deste crescimento deu-se sobre a área norte do município, onde há áreas preservadas, que no Plano de 2005 serão marcadas como Áreas de Especial Interesse Ambiental (AEI Ambiental). Nesta expansão, a rede viária colaborou consideravelmente.

MAPA 1 | EVOLUÇÃO ABERTURA DE LOTEAMENTOS NO MUNICÍPIO DE SÃO CARLOS



Fonte: Prefeitura Municipal de São Carlos, visita 2009.

4 Em especial, agradecemos aos arquitetos urbanistas Ricardo Martucci, Laila Mourad, Gisela Leonelli e Raquel Rolnik, as últimas eram do Instituto Pólis e trabalharam na elaboração do plano diretor de São Carlos, por cederem material e conhecimento sobre a cidade de São Carlos-SP.

5 Além destes, o grupo Damha tem outros terrenos na região que ficaram na Zona 4, em especial, destaca-se o Projeto Monjolinho, propriedade de José Monteiro conhecida como Fazenda Salto que já tem planejada uma expansão.

6 Entrevistas com Ricardo Martucci, então Secretário de Planejamento de São Carlos, feitas em 2007 e 2010 à Pesquisa “Urbanização e preços da terra em municípios do Estado de São Paulo”.

7 Críticas nesta direção são feitas para a Outorga Onerosa do Direito de Construir nos casos em que o coeficiente básico não é o mesmo para todos os proprietários de terra (Rabello, 2008).

1 O PLANO DIRETOR DE 2005

Logo após a aprovação do Estatuto da Cidade, no primeiro ano da gestão do Prefeito do Partido dos Trabalhadores Newton Lima (2001-2004), iniciou-se um processo de discussão sobre o planejamento do município que iria originar o Plano Diretor de 2005.

Nas discussões do plano, os debates sobre o destino das áreas rurais foram muito intensos. Entrevistas com responsáveis pela elaboração do plano mostram que houve grande dificuldade na demarcação das áreas passíveis de cobrança da Outorga Onerosa de Alteração de Uso, principalmente considerando a diversidade de atores envolvidos na urbanização dessa região, dentre eles a universidade que pretendia expandir através da criação de um Parque Tecnológico, empreendedores de loteamentos, monocultores agrícolas, entre outros⁴.

Na região Norte, o acordado foi que os condomínios do grupo Damha que já estavam em processo de aprovação – os residenciais Damha 1 e 2 e Village 1 e 2⁵ –, todos condomínios fechados de alto padrão, ficariam enquadrados na Macrozona Urbana, em Zona de Ocupação Condicionada no Plano Diretor de 2005, portanto passíveis de cobrança de IPTU. A partir destes a expansão urbana só poderia ocorrer com o instrumento da Outorga Onerosa de Alteração de Uso⁶. A ideia de utilizar este instrumento é atribuída à assessoria do Instituto Pólis ao plano e, considerando os fortes debates, foi feito um seminário específico sobre o tema (áreas rurais e OOA) no processo de elaboração do plano.

Segundo Martucci:

“(…) o milagre do entendimento da necessidade de pagar outorga foi que o crescimento da cidade estava apontando para suas propriedades [refere-se aqui às propriedades do grupo Damha] e havia muitos empreendedores pequenos que não tinham fôlego para pagar outorga, mas poderiam competir com os grandes empreendimentos, enquanto o Damha gastava muito dinheiro para completar o empreendimento, os demais faziam o empreendimento sem desembolsar um valor de outorga”.

Este entendimento, por um lado, é consideravelmente perigoso para a interpretação da OOA como instrumento que trata os proprietários de forma equânime, por outro, possibilita a utilização do instrumento com finalidades urbanísticas, para desenvolver outras regiões da cidade, como as áreas mais centrais já infraestruturadas, e também para estimular aos pequenos e médios empreendedores a participarem do desenvolvimento urbano. Nessa direção, críticas podem ser feitas também pela distorção do instrumento, cujo objetivo não é urbanístico e sim recuperar a valorização da terra⁷.

8 São Carlos está localizada na mesorregião de Araraquara no interior do Estado de São Paulo e possui cerca de 220.463 habitantes, estimativa da Fundação Seade para 2009, com base nos dados do Censo IBGE.

De qualquer forma, independente do instrumento da OOAU, é importante afirmar que em relação à novos loteamentos, o Plano Diretor de 2005 trouxe inovações, incluindo em seu conteúdo uma legislação que era menos permissiva que a de parcelamento do solo anterior. Estabeleceu, por exemplo, que os empreendimentos não podem ser aprovados de forma descontínua por conta da necessária articulação com infraestruturas existentes, em especial, a viária.

O Plano também mudou a lei do perímetro urbano, cuja nova descrição foi parte integrante deste.

2 A OUTORGA ONEROSA DE ALTERAÇÃO DE USO EM SÃO CARLOS

A cidade de São Carlos⁸ instituiu e regulamentou o instrumento de Outorga Onerosa de Alteração de Uso através da lei de seu plano diretor (Lei Municipal nº 13.691, de 25 de novembro de 2005) e de lei específica (Lei nº 14.059 de 16 de abril de 2007).

O instrumento de OOAU foi proposto com o objetivo de “coibir a especulação imobiliária em zonas pertencentes ao meio rural, mas contíguas à macrozona urbana, buscando controlar os processos de expansão aleatória das fronteiras urbanas e rurais, valorizando a ocupação de glebas urbanas vazias” (Silva & Peres, 2009). Além desse objetivo principal, a OOAU tinha como objetivo obter recursos (ou imóveis) vinculados à realização de obras de interesse social que visem a qualificação urbanística e a melhoria dos espaços públicos e equilibrar a ocupação do solo urbano otimizando a utilização de infraestrutura existente.

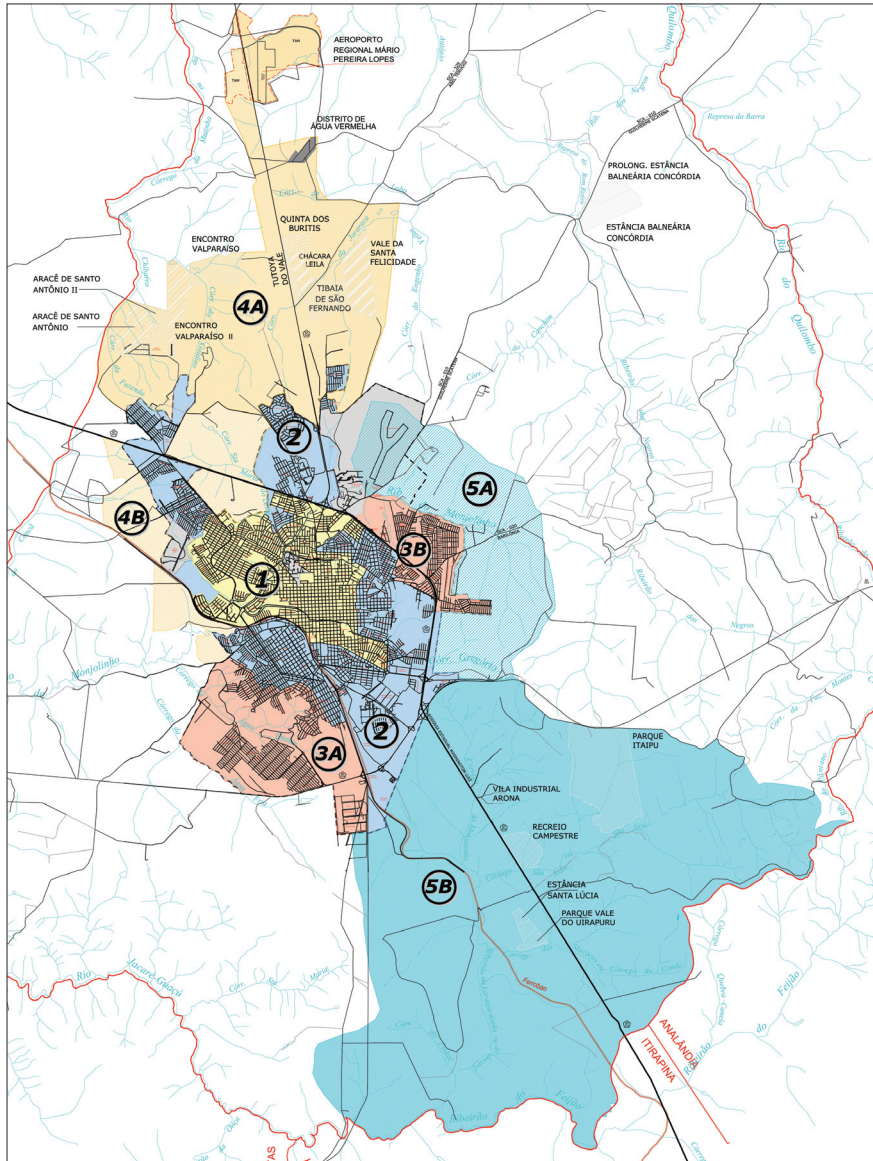
Segundo a lei que regulamenta o instrumento no município, a Outorga Onerosa de Alteração de Uso do Solo que poderá ser aplicada nas propriedades localizadas na Zona 4 – Regulação e Ocupação Controlada e Zona 5 – Proteção e Ocupação Restrita (vide mapa, zonas demarcadas nas cores amarela e azul). Cabe ressaltar que os Empreendimentos de Habitação de Interesse Social localizados nessas zonas são passíveis de isenção do pagamento da OOAU.

Segundo o plano:

“Art. 37. A Zona de Regulação e Ocupação Controlada – Zona 4 é composta pelas Zonas 4A e 4B que apresentam como característica em comum o fato de estarem localizadas em áreas com fortes tendências para a expansão urbana, apresentando usos diversificados que se configuram como transição entre o meio rural e o meio urbano.

(...) Art.43. A Zona de Proteção e Ocupação Restrita é composta pelas Zonas 5A e 5B caracterizadas por serem áreas de proteção e recuperação dos mananciais, de nascentes do Córrego do Gregório e parte da APA – Área de Proteção Ambiental do Corubmataí” (Plano Diretor de São Carlos, Lei Municipal nº 13.691/2005).

MAPA 2 | MACROZONAS DO PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE SÃO CARLOS 2005



Legenda

- Zona 1 - Ocupação Induzida
- Zona 2 - Ocupação Condicionada
- Zona 3 - Recuperação e Ocupação Controlada
- Zona 4 - Regulação e Ocupação Controlada
- Zona 5 - Proteção e Ocupação Restrita
- Campi Universitários
- Rodovia
- Perímetro Urbano
- Ferrovias
- Córrego
- Limite do Município
- Zona 5 - Proteção e Ocupação Restrita

Fonte: Plano Diretor do município de São Carlos, 2005.

9 O EIV tem como objetivo prever os principais impactos do empreendimento durante as fases do projeto, contemplando propostas para adoção de medidas mitigadoras frente aos impactos identificados. Esse estudo deve ser aprovado previamente pela Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano e pela Companhia de Tecnologia em Saneamento Ambiental (CETESB) do Estado de São Paulo.

Maria Cecilia Lucchesi aponta que embora a opção de utilizar a OOAU foi inovadora, o instrumento foi aplicado fora de lugar:

“O plano diretor trabalha de forma interessante com a área rural do município, e ao admitir a existência de uma área de transição entre o meio urbano e o rural assume uma forma de controle sobre seu desenvolvimento através do instrumento da Outorga Onerosa de Alteração do Uso do Solo, que é um instrumento inovador. Mas como nesse setor da cidade predominam loteamentos clandestinos e irregulares, o que mostra uma dificuldade de fiscalização por parte do Poder Público, a aplicação de um instrumento de outorga onerosa pode não frear o desenvolvimento de novos parcelamentos e ao contrário aumentar o número de irregulares e clandestinos”. (Lucchesi, 2009, p. 6).

Essa observação de Lucchesi levanta hipóteses de que nas áreas onde houve resistência, possivelmente o instrumento não foi marcado.

Além da demarcação da utilização do instrumento sobre essas zonas, o plano diretor determina alterações na lei de parcelamento do solo que, dentre outras, prevê que as áreas reservadas para uso institucional ou verde pudessem ser compensadas em outro local ou em doação em dinheiro ao Fundo Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano; que parcelamentos não habitacionais deveriam fazer Estudo de Impacto de Vizinhança; e que parcelamentos em zonas rurais seriam permitidos através do instrumento de Outorga Onerosa de Alteração do Uso do Solo.

A lei específica da OOAU determina que para iniciar o processo de aprovação do parcelamento, inicialmente, deve-se aprovar a transformação da propriedade rural em uma gleba de fins urbanos. Para a aprovação dos parcelamentos com uso da OOAU, deve ser apresentados a prefeitura municipal um Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV)⁹. Após a realização do EIV, a utilização do instrumento deve ser aprovada pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano de São Carlos através dos pareceres da Câmara Técnica de Parcelamento do Solo e da Câmara Técnica de Legislação Urbana. Com os pareceres favoráveis a alteração, instrumento deve estar averbado na matrícula do imóvel e a prefeitura municipal deve realizar a cobrança da contrapartida do empreendedor. O pagamento integral da contrapartida deve ser realizado antes da aprovação definitiva do empreendimento, somente após o pagamento da contrapartida será emitido um decreto que altera a zona da propriedade.

A contrapartida que o empreendedor deve pagar ao poder público correspondente a 5% (cinco por cento) do valor de

10 Informação coletada da ata da reunião do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano do dia 11 de setembro de 2008.

11 Entrevista realizada em agosto de 2009 como parte da pesquisa “Urbanização e preços da terra nas franjas urbanas em três municípios no Estado de São Paulo”.

12 Caso a pesquisa junto às imobiliárias não esteja de acordo com o valor estipulado pela Comissão, o beneficiário poderá entrar com um recurso. Esse recurso deverá ser acompanhado de um laudo técnico elaborado por um profissional habilitado no Conselho Regional de Engenharia, Agricultura e Agronomia do Estado de São Paulo (CREA/SP).

13 Segundo a lei do plano diretor, os recursos do fundo podem ser utilizados para a aquisição de áreas infraestruturadas destinadas a empreendimentos habitacionais de interesse social (EHIS); projeto e execução de equipamentos de esporte, cultura e lazer ou geração de trabalho e renda e a consolidação, conservação e proteção das áreas dos Córrego do Monjolinho, Córrego do Gregório ou Ribeirão do Feijão.

14 O plano diretor determina, entre suas atribuições, que o Conselho deve monitorar a gestão do plano diretor, elaborar propostas, examinar e emitir pareceres nos temas afetos à política urbana ou quando solicitado, e supervisionar a aplicação dos instrumentos determinados na lei do plano.

mercado do imóvel a ser parcelado. Esse valor é determinado por um laudo da Comissão de Avaliação de Bens Imóveis da Prefeitura Municipal de São Carlos baseado Planta Genérica de Valores que corresponde a 70% (setenta por cento) do valor de mercado do imóvel. De acordo com Ricardo Martucci e Alberto Engelbrecht¹⁰ explicam que o critério utilizado para estabelecer o valor de mercado do imóvel é o valor das áreas mais próximas e semelhantes do empreendimento na Planta Genérica de Valores (PGV). Segundo Daniel Mazziero¹¹, Diretor do Departamento de Planejamento Territorial, a Comissão deve realizar também uma pesquisa junto às imobiliárias da cidade para confirmar o valor obtido com a Planta Genérica de Valores do ano. Esse procedimento não está na lei específica, foi um mecanismo criado pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano para ter uma “avaliação com valor de mercado”¹².

Segundo Ricardo Martucci, no processo de votação na Câmara de Vereadores, o valor previsto para ser 25% do valor do terreno parcelado não foi aceito pelos empresários que conseguiram, na discussão baixar para 15%, depois 10% e finalmente para 5% do valor do terreno. Por um lado, a resistência à retirada de artigos do Plano foi vencida, no entanto, o valor final mostra-se muito baixo, como desenvolveremos mais para frente.

Os recursos obtidos através da aplicação da OOAC devem ser destinados ao Fundo Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano¹³ e a definição de como o recurso será aplicado cabe ao Conselho Municipal Habitação e Desenvolvimento Urbano de São Carlos¹⁴.

Apesar das dificuldades em definir parâmetros para a aplicação do instrumento e em aprovar a lei específica de OOAU, o município de São Carlos aplicou duas vezes o instrumento. Desde 2007, ano de promulgação da lei específica, foram aprovados os empreendimentos Parque Eco-Tecnológico Damha I e II (2008) e Terra Nova São Carlos I e II (2009) com a aplicação do instrumento da OOAU.

Segundo Daniel Mazziero em entrevista realizada em novembro para a pesquisa “Urbanização e preços da terra em municípios no Estado de São Paulo”, Um terceiro processo de aplicação da Outorga Onerosa de Alteração de Uso está em andamento para a abertura de um loteamento nos moldes tradicionais de parcelamento do solo, em área de propriedade de José Monteiro, denominada Fazenda Salto. Trata-se do Projeto Monjolinho, com estudo de viabilidade já desenvolvido pelo escritório Fábrica Urbana, com situação atual de tramitação junto ao Grapohab. Outros processos, ainda, estão em processo de solicitação de diretrizes junto à SEDHU da Prefeitura Municipal.

15 Extraído de um documento elaborado por Daniel Mazziero – Diretor do Departamento de Planejamento Territorial, no dia 27 de maio de 2009.

16 Desse total, 19 estão com credenciamento provisório no SPTec: Araçatuba, Barretos, Botucatu, Campinas (três iniciativas: Polo de Pesquisa e Inovação da Unicamp, CPqD e CTI-TEC), Ilha Solteira, Mackenzie-Tamboré, Piracicaba, Ribeirão Preto, Santo André, Santos, São Carlos (duas iniciativas: ParqTec e EcoTecnológico), São José do Rio Preto, São José dos Campos, São Paulo (duas iniciativas: Jaguaré e Zona Leste) e Sorocaba.

17 A Encalso Construções é detentora de 60% de participação nas empresas Renovias Concessionária S/A é uma empresa de administração, construção e reformas de rodovias que ligam a cidade de Campinas às regiões do sul do Estado de Minas Gerais e do Circuito das Águas em São Paulo; é detentora de 21% de participação da Rodosul S/A, pioneira no ramo, é uma concessão rodoviária que opera no estado do Rio Grande do Sul; é detentora de 5% de participação da Concessionária RodoAnel é a empresa responsável pela administração dos 32 quilômetros do trecho oeste do Rodoanel Mário Covas, via que integra as principais rodovias de São Paulo, por onde passam 240 mil veículos por dia.

3 PARQUE ECO-TECNOLÓGICO DAMHA I E II

O empreendimento Parque Eco-Tecnológico Damha I e II está em processo de construção em um terreno localizado na Zona 4 – Regulação e Ocupação Controlada próximo a Rodovia SP-318 (Eng. Thales de Lorena Peixoto Jr.).

O projeto, apresentado pela Empreendedora ENCALSO Construtores Ltda, possui uma área total de 462.798 m² que foi subdividida em lotes para abrigar indústrias e empresas sem risco ou com baixo risco ao meio ambiente¹⁵.

É um dos Parques Tecnológicos implantados com credenciamento junto ao Governo do Estado de São Paulo que afirma já existirem 30 iniciativas para implantação de parques tecnológicos¹⁶.

Para fazer parte do SPTec, programa do governo para a implantação deste tipo de empreendimento, a prefeitura ou a entidade gestora do parque tecnológico deve encaminhar um ofício à Secretaria de Desenvolvimento do Estado de São Paulo solicitando sua inclusão no Sistema Paulista de Parques Tecnológico. Após a aprovação dos documentos, o credenciamento será efetuado por meio de uma resolução válida por dois anos. Para obter o credenciamento provisório, o interessado (prefeitura ou entidade gestora) deve comprovar a propriedade de uma área de no mínimo 200 mil m², enviar documento manifestando apoio à implantação do parque subscrito por empresas locais, bem como centros de pesquisa e instituições de ensino e pesquisa, além do projeto básico do empreendimento, contendo o esboço do projeto urbanístico e estudos prévios de viabilidade econômica, financeira e técnico-científica (fonte: site da SDE-SP). São Carlos já tem um credenciamento provisório.

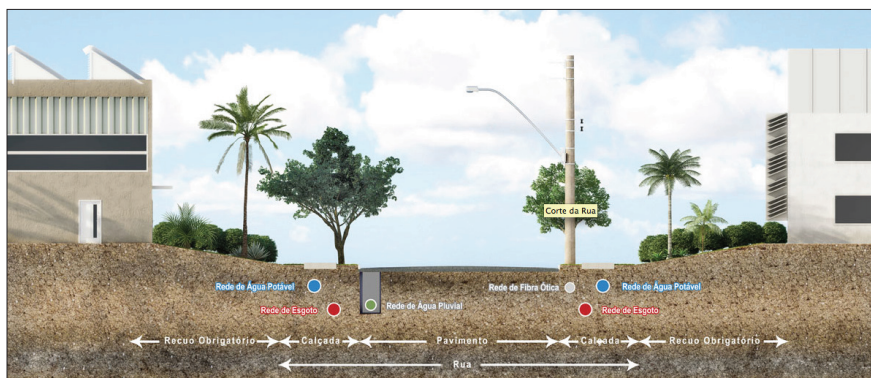
O grupo Encalso, promotor do empreendimento, é constituído por diversas empresas, e já tem vários empreendimentos como por exemplo os residenciais Damha 1 e 2. Merece destaque a atuação da Encalso na construção de shoppings centers e também na participação na concessão de rodovias no Estado de São Paulo¹⁷.

Este empreendimento vem sendo implementado através de uma parceria público-privada onde o Grupo Encalso deverá construir o parque e concederá ao Estado a área destinada ao Instituto de Inovação de São Carlos e a incubadora de empresas. A parceria envolve o Grupo Encalso, a Prefeitura Municipal de São Carlos, a Embrapa e as universidades USP, UFSCar e UNESP.

O projeto deverá conter um instituto de inovação e pesquisa – uma associação civil de interesse público que congrega 41 empresas de tecnologia e as universidades USP, UNESP e UFSCar

–, um centro de negócios, uma incubadora de empresas, um laboratório de ensaios, áreas de apoio e lazer (bancos, correios, academia, lanchonetes, bibliotecas etc), transportadora, brigada de incêndio, creche, berçário e enfermaria, contabilidade, advocacia e patentes, informática e comunicações.

Alguns desenhos do projeto estão disponíveis no site do empreendimento:



Fonte: Imagens retiradas em novembro de 2010, do site de disseminação do Projeto do Parque Tecnológico em São Carlos <http://www.parqueecotecnologico.com.br/>.



Fonte: Imagens retiradas em novembro de 2010, do site de disseminação do Projeto do Parque Tecnológico em São Carlos <http://www.parqueecotecnologico.com.br/>.

18 Estes levantamentos foram obtidos através da pesquisa "Urbanização e preços da terra em municípios no Estado de São Paulo e contou com a ajuda de Patrícia Cobra, em 2009, e consultoria de Eulália Portela Negrelos em 2010; além de entrevistas com o técnico Daniel Mazziro.

O projeto iniciou sua implantação através da abertura de um processo em 2004 junto à prefeitura, mas apenas em 2010 teve a aprovação final do empreendimento. De acordo com Ricardo Martucci a idéia de se fazer um parque tecnológico já vinha sendo gestada desde 2001 e quando foi aberto o edital dos parques tecnológicos paulistas houve uma intensificação das negociações para a participação neste processo.

A área do terreno é de 462.792m² que corresponde a uma parte da antiga Fazenda do Urso, que ainda possui 1.035.996,10m² ainda sem projeto, no interior do perímetro da Zona de Urbanização Específica por OOAU. O projeto do parcelamento dividiu a gleba em seis grandes lotes: dois industriais, dois de uso institucional, um de uso comercial e serviços e um para centro esportivo.

O terreno foi adquirido pela Encalso Construções Ltda. em 2008, que no mesmo ano entrega o projeto de parcelamento do solo para análise pela prefeitura (Processo Administrativo 2.881/2008), com aprovação final por Decreto Municipal 323 de 31/07/2009 e registro dos lotes de 05/01/2010. O projeto foi feito com financiamento da Finep e o BNDES dará recursos para a construção, já em andamento¹⁸. Em novembro de 2010 apenas a instalação de saneamento básico estava sendo instalada.

TABELA 2 | CUSTOS DA INFRAESTRUTURA DO EMPREENDIMENTO DESCRITOS NO PROCESSO

INFRAESTRUTURA	CUSTO PREVISTO (R\$)
TERRAPLANAGEM	260.478,80
ILUMINAÇÃO PÚBLICA, REDE DE ENERGIA ELÉTRICA PARA CONEXÃO DOMICILIAR	223.796,95
DRENAGEM PLUVIAL	1.031.661,77*
ÁGUA TRATADA CANALIZADA	809.203,00
REDE BÁSICA DE ESGOTO NÃO TRATADO NO LOCAL	511.820,50
PAVIMENTAÇÃO	955.360,72
SERVIÇOS COMPLEMENTARES	53.047,20
TOTAL	4.240.219,82

*Ou 163.953,48 (custo indicado à parte).

** Bombeamento será realizado para a ETE do Monjolinho.

Fonte: Processo Administrativo junto à Prefeitura de São Carlos. Tabulado por Santoro, Negrelos e Bonduki em artigo enviado à Anpur, novembro 2010.

19 Sobre a Área Institucional a ser compensada, dia 29 de janeiro de 2009, a empreendedora e o Município assinaram o termo de doação de uma área de 166.673,81 m² a Prefeitura Municipal de São Carlos para a Construção do futuro Centro Olímpico de São Carlos. De acordo com esse termo, a empreendedora poderá fazer uso da metade dessa área em eventuais compensações de áreas públicas institucionais referentes ao parcelamento das glebas remanescentes da Fazenda do Urso. Dia 29 de julho de 2009 é assinado o Termo de Compensação de Obrigação de Reserva de Área Institucional. Nessa minuta fica concretizado que dos 83.338,90 m² de crédito a favor da empreendedora serão compensados o montante de 24.802,34 m² necessários para a aprovação do loteamento no momento da assinatura do Termo de Compensação, restando 58.534,56 m² que poderão ser eventualmente compensados na oportunidade da aprovação de outros empreendimentos imobiliários em nome da ENCALSO ou de empresa pertencente ao mesmo grupo econômico.

20 Lei Municipal nº 14.797, de novembro de 2008.

O processo de aprovação foi analisado pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, uma vez que: necessitou de aprovação dos pareceres da Câmara Técnica de Parcelamento do Solo, a respeito das recomendações para o projeto urbanístico; da Câmara Técnica de Legislação Urbana, a respeito do projeto de lei de Alteração de Uso do Solo e da criação de Zona de Uso Diversificado no imóvel; e da aprovação, por parte do Conselho, da pertinência do procedimento de permuta da área institucional (a terra doada à PMSC foi feita em outro terreno onde a Prefeitura fará um Centro Olímpico)¹⁹.

Após a aprovação do Conselho e a apresentação do anteprojeto em conformidade com as diretrizes de parcelamento do solo emitidas pela Prefeitura, é a provada uma lei atribuindo o zoneamento de Zona de Uso Diversificado no imóvel²⁰. O objetivo desta, segundo Daniel Mazziero, era permitir no empreendimento apenas a possibilidade de usos industriais sem risco ou com baixo risco ao meio ambiente, além de empresas com boa base tecnológica e com baixo impacto no meio ambiente.

Em seguida a Encalso Construtores Ltda. Apresentou um Estudo de Impacto Ambiental, aprovado previamente pela Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano e pela Companhia de Tecnologia em Saneamento Ambiental (CETESB) do Estado de São Paulo. A licença de instalação do loteamento foi emitida no dia 06 de maio de 2009.

TABELA 3 | QUADRO DE ÁREAS DO LOTEAMENTO

Usos	ÁREA (M ²)	%
ÁREA TOTAL DOS LOTES	347.787,50	75,15
SISTEMA VIÁRIO	56.504,00	12,21
ÁREA INSTITUCIONAL	12.221,50	2,64
SISTEMA DE LAZER PÚBLICO	46.285,00	10,00
TOTAL	462.792,00	100

Fonte: Processo Administrativo junto à Prefeitura de São Carlos. Tabulação própria, 2010.

Os cálculos feitos pela Comissão de Valorização colocam R\$ 19,26/m² como valor do metro quadrado base para cobrança da OOAU, portanto, 5% do valor total da propriedade urbanizada foi determinado como R\$ 447.988,46, que poderá ser pago em seis prestações. Como determina a Lei Municipal nº 14.059 de 16 de abril de 2007, o valor da contrapartida será destinado ao Fundo Municipal de Habitação e desenvolvimento Urbano.

Interessante observar que o valor venal deste terreno estava marcado na Planta Genérica de Valores como R\$ 13,55m² em 2009.

21 Até dezembro de 2009 somente um dos quatro condomínios estava aprovado pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano de São Carlos.

4 TERRA NOVA SÃO CARLOS I E II

O empreendimento Terra Nova São Carlos I e II, também localizado Zona 4 – Regulação e Ocupação Controlada (4B), é formado por dois loteamentos destinados a posterior construção de quatro condomínios de casas populares destinados a famílias com renda de cinco a dez salários mínimos. O projeto, apresentado pela Rodobens Negócios Imobiliários, possui duas glebas com áreas de 107.912 m² e 536.553 m² que abrigarão aproximadamente 1.700 casas térreas e sobrados geminados, previsto para serem entregues em 2011. Após o processo de aprovação do loteamento com aplicação da OOAU, iniciou-se o processo de aprovação dos condomínios que ainda está em andamento²¹.

O processo inicia-se em setembro de 2006 com a entrega de diretrizes para a Rodobens Negócios Imobiliários. O empreendedor apresentou o projeto de quatro condomínios residenciais horizontais, com 1.800 unidades térreas e geminadas, a serem construídos em duas glebas (antigo sítio Riacho Azul): área de 107.912 m² e 536.553 m². Sobre elas será feitos quatro loteamentos intitulados Condomínio Social Terra Nova São Carlos: I com 442 casas; II com 442 casas; III com 446 casas e IV com 418 casas.

Inicialmente foi aprovado o loteamento pela prefeitura e Grapohab em setembro de 2007 e os primeiros condomínios, o I e II, equivalente as duas glebas de propriedade da Rodobens Negócios Imobiliários. Após esse processo deverão ser aprovados individualmente os condomínios, dois em cada loteamento.

O loteamentos aprovados apresentam a seguinte composição de área:

TABELA 4 | QUADRO DE ÁREAS DO LOTEAMENTO
TERRA NOVA SÃO CARLOS I

Usos	ÁREA (M ²)	%
ÁREA TOTAL DOS LOTES	96.542,36	89,46
SISTEMA VIÁRIO	9.812,00	9,10
COMPENSAÇÃO DE ÁREAS (NÃO CONTAM NA ÁREA TOTAL)	17.866,00	0
SISTEMA DE LAZER PÚBLICO	1.558,00	1,44
TOTAL	107.912,36	100

Fonte: Processo Administrativo junto à Prefeitura de São Carlos. Tabulação própria, 2010.

TABELA 5 | QUADRO DE ÁREAS DO LOTEAMENTO
TERRA NOVA SÃO CARLOS II

Usos	ÁREA (m ²)	%
ÁREA TOTAL DOS LOTES	304.778,52	56,80
SISTEMA VIÁRIO	29.516,47	5,50
ÁREA INSTITUCIONAL	60.790,00	11,33
ÁREAS VERDES	121.792,77	22,70
RESERVA LEGAL	19.674,60	3,67
TOTAL	536.552,36	100

Fonte: Processo Administrativo junto à Prefeitura de São Carlos.
Tabulação própria, 2010.

Segundo o processo da Prefeitura, a Rodobens Negócios Imobiliários apresentou um:

“amplo estudo de viabilidade da implementação dos loteamentos e, posteriormente dos condomínios residenciais unifamiliares, contendo uma habitação por lote, apenas com a adoção de mediadas mitigatórias e de correção daqueles impactos considerados negativos, destacando a implementação de um programa de controle ambiental de obras, a implementação das medidas de gerenciamento das condições de tráfego, a criação de áreas de parada de ônibus, bem como o aumento da periodicidade da linha de transporte público, entre outras medidas” (Fonte: PMSC, 2009).

Os loteamentos foram também aprovados pela CETESB e DEPRN, sendo dispensada a apresentação de estudos ambientais específicos como o RAP e o EIA/RIMA.

Foi seguido processo parecido com o do Parque Eco-Tecnológico Damha e em julho de 2007 foi firmado o termo de alteração de uso do solo²² que determina que a área destina-se exclusivamente para fins residenciais unifamiliares. Como contrapartida pelos dois primeiros loteamentos foi pago R\$ 660.000,00.

Em fevereiro de 2008, foi feito um termo de caução das obras de infraestrutura afirmava que os custos totalizaram R\$ 3.164.918,41.

22 Termo de Compromisso de Alteração do Uso do Solo n. 21/07 de 04 de julho de 2007 que altera o uso do solo do imóvel matriculado 117.020 e 117.021 com inscrições: 10.461.001.001 e 10.461.002.001. Alteração de uso de solo, conforme processo administrativo nº 7.622/2007.

TABELA 6 | CUSTOS DA INFRAESTRUTURA DO EMPREENDIMENTO DESCRITOS NO PROCESSO

INFRAESTRUTURA	CUSTO PREVISTO (R\$)
ASFALTO EXTERNA	461.815,75
GUIAS E SARGETAS	129.850,00
LIMPEZA DA ÁREA E TERRAPLANAGEM	80.463,06
REDE DE ÁGUA, ESGOTO E PLUVIAL	570.917,31
REDE ELÉTRICA E ILUMINAÇÃO PÚBLICA	150.000,00
CALÇADA EXTERNA	162.672,30
TRAVESSIA	200.000,00
INTERLIGAÇÃO DE RESERVATÓRIO	59.200,00
POÇO	1.300.000,00
ARBORIZAÇÃO PÚBLICA	50.000,00
TOTAL	3.164.918,42

Fonte: Processo Administrativo junto à Prefeitura de São Carlos. Tabulação própria.

Ao invés de caucionar os lotes, negociou com a prefeitura outra forma de garantia. Inicialmente, deu como garantia da execução das obras citadas três cartas de fiança bancária, sendo a primeira no valor de R\$ 1.164.918,41, e segunda e terceira no valor de R\$ 1.000.000,00, com prazos de validade de 12, 24, 36 meses respectivamente contando a partir da data de registro das mesmas. Entretanto antes da assinatura do termo a Rodobens solicitou o cancelamento das cartas de fiança bancaria e assina um novo Termo de Caução²³ sendo a compromisso de execução das obras através do depósito de um cheque na conta da tesouraria da prefeitura. Após a entrega das obras o dinheiro será devolvido, devidamente corrigido.

Em abril de 2008 foi aprovado o Decreto 195, que aprova os loteamentos Terra Nova São Carlos I e II²⁴.

Em 2009, os Condomínios Social Terra Nova São Carlos I e IV estavam em processo de aprovação e a Rodobens havia realizado algumas modificações no projeto original aumentando o número de unidades e diminuindo o tamanho das casas, segundo ela devido à crise econômica.

Atualmente três dos condomínios estão aprovados, o primeiro deles já está implantado, outro em implantação e outro aguardando o início das obras. O loteamento III e IV mudou de nome para Condomínio Residencial Moradas São Carlos I e II, com unidades de dois dormitórios com 40,47 m² e 40,91m², já adaptadas aos padrões do Plano Minha Casa Minha Vida.

23 O termo de Caução é assinado no dia 28 de abril de 2008.

24 Dia 30 de março de 2009, a Rodobens solicita a vistoria das obras de infraestrutura para o recebimento parcial do valor depositado e o novo depósito do valor complementar da obra por outra empresa garantidora do Grupo Rodobens. Entretanto esse pedido foi negado pois após vistoria técnica foi detectado um erro na confecção das bocas de lobo, segundo laudo do dia 07 de agosto de 2009.



Fonte: Imagens retiradas em setembro e novembro de 2010, do site de disseminação do projeto <http://www.rodobens-rni.com.br/Empreendimentos/obra-terra-nova-sao-carlos.aspx>.



Fonte: Imagens retiradas em setembro e novembro de 2010, do site de disseminação do projeto <http://www.rodobens-rni.com.br/Empreendimentos/obra-terra-nova-sao-carlos.aspx>.

5 CONTRAPARTIDAS OBTIDAS

Os loteamentos Terra Nova São Carlos I e II pagaram como contrapartida para o município R\$ 660.000,00 e o Parque Eco-Tecnológico Damha R\$ 447.988,46, totalizando R\$ 1.107.988,46. Esse valor corresponde a aproximadamente 0,27% do total de receitas orçamentárias de 2009 (Lei Municipal nº 4.832/2009), no entanto, equivale aos recursos gastos com um programa de moradia solidária (Mutirão São Carlos VIII) e a produção de unidades habitacionais novas (Monte Carlo). Ou seja, poderia ser revertido em projetos urbanos habitacionais que dêem conta dos déficits e atendessem aos que não têm condições de comprar sua moradia no mercado formal.

25 Entrevista realizada em agosto de 2009 como parte da pesquisa "Urbanização e preços da terra nas franjas urbanas em três municípios no Estado de São Paulo".

As contrapartidas representam a recuperação da valorização da terra na mudança do uso rural-urbano e o montante recuperado foi destinado ao Fundo Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano. Segundo Daniel Mazziere, os recursos do fundo ainda não foram utilizados em nenhum projeto desenvolvido pela secretaria.

6 ALGUMAS CONCLUSÕES SOBRE A CONTINUIDADE DE APLICAÇÃO DO INSTRUMENTO

É importante registrar algumas questões que ainda aparecem sem detalhamento nos processos administrativos de tramitação, seja da aprovação dos empreendimentos, seja de cálculo e compromisso para a alteração de uso por outorga onerosa.

A primeira delas se refere à forma de avaliação do preço sobre o qual a OOAU é cobrada. Não há elementos, além dos relatórios da Comissão de Avaliação de Bens Imóveis da PMSC, aos quais não tivemos acesso até o momento, que possam indicar todos os critérios de estabelecimento do valor base de cálculo, a não ser pelos registros do valor de compra e venda no caso da Rodobens, que efetivamente comprou a gleba de outros proprietários. No caso da Encalso/Damha, o fato das duas entidades jurídicas fazerem parte de praticamente uma mesma entidade empreendedora dificulta e encobre os valores base de cálculo do ponto de vista das transações imobiliárias registradas em cartório; ou seja, a nova matrícula neste caso se refere a um destacamento de superfície da Fazenda do Urso, sem indicação de valor da transação imobiliária.

Outra questão para discussão é uma possível relação de comparação entre o valor da OOAU em relação aos custos da infraestrutura. Como já afirmamos no artigo desta pesquisa que trata dos preços urbanos e que compara custos e benefícios, considerando que a expectativa de ganhos com loteamentos é alta e os custos são menores, seria possível recuperar parte destas expectativas com a cobrança da OOAU. Certamente cobrando mais que os 5% contidos em lei.

Aparentemente a crítica ao valor irrisório em relação aos custos de infraestrutura pode parecer defensora de um equilíbrio entre custos e benefícios da urbanização, segundo a visão presente no Estatuto da Cidade, e até o momento só estamos avançando no cálculo dos custos da urbanização sem dominar totalmente o campo de seus benefícios.

Em relação ao instrumento da OOAU, podemos nos perguntar, como formuladores do próprio Estatuto da Cidade e operadores de seus instrumentos profissionais e academicamente, se o conceito da Outorga Onerosa do Direito de Construir não poderia ser adaptado para o Direito de Urbanizar, não como um índice

fixo inicial que será totalmente absorvido e amortizado em pouquíssimo tempo, mas como uma operação territorial, em que o solo rural, urbanizável no plano diretor, seria o coeficiente básico de urbanização, e os atributos da urbanização pretendida seriam articulados em variadas formas de expansão urbana “pagável” pelo empreendedor de acordo com o diferencial obtido entre o urbanizável e as densidades propostas. Na Colômbia, por exemplo, para o cálculo de benefícios obtidos em um processo de urbanização, o valor da terra base é o valor rural, ou seja, toda a mais-valia fundiária é incluída no cálculo e considerada parte dos “benefícios” que devem ser repartidos entre promotores e cidadãos (através do poder público), portanto, funcionaria desta forma.

Nesse sentido, ainda é interessante estudar de forma articulada a OODC com a OOAU, pois, como na OODC, em que:

“Alguns temas recorrentes são: a criação de solos adicionais e sua relação com a densidade dos bairros, a necessidade de compensação da sobrecarga sobre a infraestrutura urbana, e a necessária recuperação por parte do poder público da valorização da terra resultante do processo de urbanização em termos gerais.” (Rezende et al, 2009).

Na OOAU, os temas de base são, igualmente, criação de solo urbano e sua relação com densidade de toda a cidade já constituída bem como com a capacidade de infraestrutura já instalada na cidade e a instalar na expansão urbana, sem contar com a fundamental questão da recuperação justa da valorização da terra como na citação acima.

Assim, penso que uma ação pública para analisar os casos de alteração de uso – ou de urbanização – seria separar o valor agrícola dos terrenos daquele valor já incorporado como urbano, mesmo antes da aplicação da OOAU que o transforma em urbano. Na operação de transformação de solo rural em solo urbano, a lógica do direito de construir aplicada para a recuperação da valorização ainda tem um problema conceitual adicional: o solo está ali, já existente, não é criado para sua potencialização. Esse fator atua fundamentalmente no imaginário popular e é capturado pelo empreendedor imobiliário. Segundo entrevista com o Arq. Martucci, não se poderia chamar a área de expansão urbana – restrita ou controlada – de “área urbanizável”, pois seria entendido como “área urbana”. Assim, todos preferiram encenar a expansão urbana em bases de “vetor de expansão”, passível de um pagamento para transformar campo em cidade, viabilizado constitucionalmente pelo Estatuto da Cidade.

A citação a seguir, vinculada à reflexão histórica sobre a OODC, se aplica ao nosso raciocínio acima:

“De um ponto de vista puramente técnico, toda vez que uma construção proporcionar uma área utilizável maior do que a área do terreno haverá criação do solo. De um ponto de vista prático, poderá ser considerado como solo criado, a área construída que exceder uma certa proporção de área do terreno. Baseado neste conceito de solo criado podemos propor três novos instrumentos extremamente importantes para controle do uso do solo, a saber: coeficiente de aproveitamento único; transferência de direitos de construir; proporcionalidade entre áreas construídas e áreas de uso público” (Azevedo Netto et al, 1977, p.9-10 apud Rezende *et al*, 2009).

Avaliar o indicado acima para a OOAU, ou seja, se há coeficientes de aproveitamento a ser seguidos e proporcionalidade entre áreas construídas e áreas de uso público. Isto, talvez, pudesse começar a ajudar a medir os benefícios da aplicação desse instrumento.

“J. A. Silva (1981, p.313) também afirma que o instrumento não promove a separação do direito de propriedade do direito de construir, contudo percebe a ideia do Solo Criado como justificativa para a compensação de proprietários que não atinjam o índice único. Em suas palavras: “O conceito de solo criado, nos termos postos acima, não importa na separação da faculdade de construir do direito de propriedade do terreno. Ao contrário, reafirma-o na medida em que transforma em direito subjetivo a faculdade de construir até o limite do coeficiente único estabelecido. Tanto assim que, se a legislação de uso e ocupação do solo determinar para alguma zona ou área coeficiente menor, os proprietários terão direito a uma compensação pela limitação estabelecida em desigualdade com os demais proprietários” (Rezende et al, 2009).

Esta colocação pode nos ajudar a avançar na reflexão da aplicação da OOAU no campo dos direitos de construir. O proprietário de área rural tem direito de construir, mas sempre limitado ao uso agrário agrícola. Assim, a OOAU aplicada no binômio rural-urbano não só permite o exercício do direito de construir ao proprietário como, ainda, lhe confere o direito de construir em padrões urbanos, com preços urbanos. A questão está na categoria de uso – rural e urbano – radicalmente diferente da categoria de uso por funções urbanas à qual se aplica originalmente a OOAU e a OODC.

Se, caso seja necessário defender a OOAU da categoria rural para a categoria urbano, fosse possível aumentar porcentagens de pagamento – dos irrisórios 5% para os 25% originais – e controlar efetivamente a utilização pública das áreas públicas negociadas na proporcionalidade indicada por Azevedo Neto et al., quem sabe seria mais ou menos defensável.

E, como este trabalho contribui para a pesquisa em andamento de Santoro, Cobra e Bonduki (2010) estamos de acordo, e assim finalizamos, sobre ser necessário:

“(…) enfrentar as possibilidades dos instrumentos mais tradicionais de recuperação da valorização da terra, tais como IPTU, e aprofundar as possibilidades de utilização de novos instrumentos, de forma criativa e inovadora, tais como a OOAU, compreendidos dentro de um projeto urbano para as áreas de expansão.

(...)

Propõe-se aqui que os planos de expansão deveriam, portanto articular instrumentos de forma a enfrentar a resistência dos proprietários de terra nas áreas periurbanas ou de transição rural-urbana, admitindo que o crescimento de nossas cidades tem se dado sobre esse território e tende a continuar acontecendo face às dinâmicas do mercado imobiliário” (Santoro, Cobra e Bonduki, 2010).

7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CALDEIRA, T. *Cidade de Muros: Crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo: Edusp, 2000.
- FRIDMAN, L. C. Pós-modernidade: sociedade da imagem e sociedade do conhecimento. In *História, Ciências, Saúde - Manguinhos*, Vol. (2), 353-75, julho – outubro, 1999.
- HARVEY, D. *A condição pós-moderna. Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. São Paulo: Loyola, 1993.
- JAMESON, F. Pós-modernidade e sociedade de consumo. In *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n.º 12, junho, pp. 16-26, 1985.
- KOOLHAAS, R. et al. *Small, medium, large, extra-large*. New York, NY: Monacelli Press, 1995.
- KLINTOWITZ, D. *Relatório do Estudo de Caso sobre o Plano Diretor do Município de São Carlos*. Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para implementação dos planos diretores participativos. s/d.
- LESSA, A. L. B. *A negação da cidade em configurações habitacionais contemporâneas. Três casos em São Carlos/SP*. São Carlos: Departamento de Arquitetura e Urbanismo – EESC-USP, Iniciação Científica, Relatório Final, 2009.
- LIMA, R. P. A institucionalização do planejamento e o embate entre o controle e o (des)controle da expansão urbana – São Carlos (1959-1977). In *Anais do XIII Encontro da ANPUR – Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional*. 25 a 29 de maio de 2009, Florianópolis/SC, divulgação meio digital.
- PMSC/TEIA CASA DE CRIAÇÃO. PLHIS – Plano Local de Habitação de Interesse Social. Divulgação meio digital, 2010.
- REZENDE, V.; FURTADO, F.; OLIVEIRA, M. T. C.; JORGENSEN JR., P. A outorga onerosa do direito de construir e o solo criado. Uma necessária avaliação das matrizes conceituais. In *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v.11, n.º 2, 2009. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 2009.
- SANTORO, P. F.; COBRA, Patricia L.; BONDUKI, Nabil G. Cidades que crescem horizontalmente: instrumentos para o ordenamento territorial justo da mudança de uso rural para urbano em municípios do interior paulista. In *Cadernos Metrópole*, n.24, 2º semestre, 2010.
- SANTORO, P.; BONDUKI, N. O desafio do parcelamento do solo a partir do periurbano: composição do preço da terra na mudança de uso do solo rural para urbano. In *Anais do XIII Encontro da ANPUR – Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional*, 25 a 29 de maio de 2009, Florianópolis/SC, divulgação por meio digital.
- SILVA, S. R. M.; PERES, R. B. Gestão dos territórios rurais: possibilidades e limitações do Estatuto da Cidade. In *Anais do XIII Encontro da ANPUR – Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional*, 25 a 29 de maio de 2009, Florianópolis/SC, divulgação por meio digital.

OUTORGA ONEROSA DE ALTERAÇÃO DE USO: FUNÇÃO E ÂMBITO DE APLICAÇÃO

Sônia Rabello de Castro

Este texto tem como objetivo abordar a questão do instrumento urbanístico, denominado *Outorga Onerosa do Direito de Construir*, pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10250/2001). O foco, aqui, é restrito ao exame de sua aplicação às alterações de uso de um imóvel, seja da função econômica rural para a urbana, seja na dentro da função urbana, de usos básicos residenciais para outros usos mais rentáveis, como comercial ou industrial.

Começemos pelas perguntas básicas:

1. O que é a OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR?
2. Qual o âmbito de sua aplicação?

Eis aí duas questões relativamente imprecisas, conceitualmente, tanto para os urbanistas, e para os juristas-urbanistas. E por que isto? Não porque este instrumento urbanístico seja novo, ou novíssimo. Ele não o é. Com uma forma, ou outra, ele já vem aparecendo na legislação dos Municípios há mais de 30 anos, seja com o nome de solo criado, seja com o nome de mais valia urbana, seja com diversos outros codinomes. E, há mais de 30 anos já foi discutido e “aprovado”, na doutrina jurídica, por uma plêiade de juristas e urbanistas brasileiros que participaram, em 1976, da redação da famosa Carta de Embu (Álvaro Villaça Azevedo, Celso Antonio Bandeira de Mello, Dalmo do Valle Nogueira Filho, Eros Roberto Grau, Eurico de Andrade Azevedo, Fábio Fanucchi, José Afonso da Silva, Maria de Lourdes Cesarino Costa, Mário Pazzagliani Filho, Miguel Seabra Fagundes, Jorge Hori, Antônio Cláudio Moreira Lima e Moreira). Hoje, a Outorga Onerosa, sob o codinome de solo criado, foi considerada constitucional pelo Supremo Tribunal Federal, no caso pioneiro RE 226942 SC.

Aliás, instrumento semelhante à Outorga é a Contribuição de Melhoria, esta instituída como um tributo e, apesar de muito mais antiga no sistema jurídico brasileiro, encontra a mesma resistência de aplicação, e semelhante dificuldade de generalizar sua implantação.

E o que há em comum em relação aos dois instrumentos? Por coincidência, ambos têm como função a recuperação, pelo poder público, para a sociedade,

dos valores decorrentes de seus investimentos, e de suas ações, incidentes sobre imóveis privados, e por estes capturados, automaticamente, sem qualquer espécie ressarcimento ou contrapartida. Ou seja, um sujeito faz o investimento, o outro fica com a valorização dele decorrente.

Portanto, a questão de poder recuperar estes recursos sociais capturados por particulares parece não ser um problema legal, mas político, cultural e social, já que há lei que não só respalda esta atitude, como também determina fazê-lo. Mas, para isto, é necessário que a sociedade esteja ciente e consciente de que, realmente, não quer subsidiar o enriquecimento sem causa, pela apropriação, pelos privados, de lucratividades geradas pelas ações ou investimentos públicos.

Se não quer, então luta é política - pela viabilização de sua aplicação: primeiro por sua previsão na legislação municipal, e segundo pela sua efetiva aplicação pela Administração pública urbanística.

Esta é uma questão que, embora não estivesse ausente do urbanismo tradicional (vê-se falar dela, indiretamente em alguma jurisprudência de desapropriação, no cálculo do preço), sua importância acentuou-se enormemente com o rápido processo de urbanização dos últimos 50 anos. No Brasil calcula-se que, neste período, houve uma mudança radical da população rural para população urbana, que hoje perfaz mais de 80% da população. Além disto, também nos últimos 60 anos, os avanços tecnológicos permitiram um outro padrão de adensamento vertical nas cidades, nunca antes visto - a construção em altura. Ora, com o aumento exponencial da população urbana, e com seu adensamento vertical, o preço da terra, tende a crescer em função da demanda de cada cidade, independentemente de qualquer investimento direto feito pelos proprietários de terrenos. São fatores exógenos que pressionam o preço da terra para cima. E um deles é a própria legislação de uso do solo.

Então a OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR é um instrumento, hoje previsto na lei nacional de direito urbanístico, que tem como *função* impedir o enriquecimento sem causa no âmbito do urbanismo, bem como recuperar recursos sociais da cidade e para a cidade, e, em contrapartida, viabilizar que ela, a cidade, assim com também a propriedade, cumpra sua função social.

E como se faz isto? Pelo cumprimento da diretriz prevista no inciso IX, do art. 2º do Estatuto da Cidade, que diz ser necessário fazer a “*justa distribuição de ônus e benefícios decorrentes do processo de industrialização*”.

Neste sentido, toda vez que a legislação urbanística, por interesse de planejamento, desenho ou funcionalidade urbana, previr formas e índices de uso do solo diferenciados por zonas e entre particulares, seja por intensidades de uso vertical, seja por funções de uso diferenciadas, e que tenham por conseqüência uma distribuição não equânime na valorização dos terrenos, com diferentes ônus e benefícios entre eles, *é dever do poder público valer-se de instrumentos colocados à sua disposição para restabelecer o equilíbrio urbanístico de seus preços e, por conseqüência, a justiça social na cidade, enquanto território de todos os cidadãos.*

2 QUAL O ÂMBITO DE APLICAÇÃO DA OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR?

Poderíamos dizer que, tratando-se de legislação urbanística, o âmbito físico de sua aplicação é o espaço urbano. Mesmo porque as atividades e a área rural são regidas por outro subconjunto de normas, que é o direito agrário (art.22, I da Constituição Federal), cuja competência legislativa é privativa da União. Já o direito urbanístico é de competência legislativa “concorrente”, da União e dos Estados - art.24, I, e supletiva dos Municípios, art.30, II da CF.

É certo que o art.40 §2º diz o “*plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo*”. Mas isto não quer dizer que ele se aplica, indistintamente a toda área municipal, nela incluída a área rural.

Parece-nos que a recomendação da lei tem como base a prevenção; ou seja, prevenir e planejar o que poderá, ou não, vir a ter uso urbano, e *quais as condições e compensações para que isto aconteça*; coisa que muito poucos planos diretores dizem. Vejamos um exemplo: determinado Município tem 50% de sua área dentro do que definiu como perímetro urbano, e os outros 50% fora da área do perímetro urbano, e de expansão urbana (aliás, perímetro urbano e de expansão urbana são palavras que trazem apenas diferenciações verbais, se a legislação urbanística não fizer normas diferenciadas de aplicação para cada uma delas...). Ora, a legislação urbanística – o Plano Diretor e a legislação de uso do solo – se aplicam aos 50% urbano. A todo ele? Não necessariamente. Isto porque podem existir lotes rurais dentro da área urbana. E estes, enquanto não desafetados deste uso, serão regidos pela legislação agrária, e por ela tributados. A eventual divisão da gleba será regida, por exemplo, pelos módulos rurais de recreio! Isto tudo dentro do perímetro urbano.

Ao contrário do que pode parecer, esta não é uma situação rara ou inusitada. O Município do Rio de Janeiro, por exemplo, tem todo o seu território caracterizado como perímetro urbano. Mas, dentro dele, há glebas rurais, umas com atividade agrária efetiva, e outras não; estas últimas sem qualquer construção, com uma ou outra plantinha, aguardam, tranquilas, pagando um ínfimo Imposto rural, a “engorda” da valorização da área, seja pelos investimentos de obras públicas, seja pela mudança nos potenciais de uso urbano da área. Foi o que aconteceu, recentemente, com o famoso Projeto de Estruturação Urbana - PEU das Vargens, no Rio de Janeiro. Como a cidade do Rio se recusa a cobrar em um e em outro caso, seja a Contribuição de Melhoria, seja a Outorga Onerosa, o nível de enriquecimento sem causa destes proprietários é, ou poderá ser exponencial! Tudo a partir de investimentos ou ações do próprio poder público.

E quando isto se dará? E a partir da ação ou investimento de quem? A ação/investimento será do Poder Público que, primeiro, entendeu englobar a área como perímetro urbano, e depois colocar nela acessos viários e serviços de infraestrutura urbana (ainda que na sua proximidade) e, terceiro, dando índices de ocupação do solo, com densidades e aproveitamento consideráveis. A cada uma destas ações o *Poder Público é o autor e o mecenas da valorização dos terrenos particulares rurais, ainda não desafetados formalmente, mas com “atividades” rurais.*

Porém, em determinado momento, o proprietário resolve “converter” a sua reserva fundiária em renda. E, para tal, basta solicitar ao órgão de administração fundiária rural - INCRA - a DESAFETAÇÃO da área de sua função rural, para

ela passar a ter “função urbana”. Como a área encontra-se dentro de perímetro urbano, ou de expansão, não haverá qualquer empecilho legal ou formal para esta operação. Será, apenas, uma questão burocrática, e de registro imobiliário, com conseqüências financeiras apenas na tributação fundiária: imposto rural ou territorial urbano.

É evidente que o proprietário só fará esta transformação quando já tiver em vias de realizar um projeto urbanístico para a área, seja de parcelamento, seja de parcelamento com edificação multifamiliar. Isto para que não comece a pagar o tributo urbano, que é mais caro, antes de ter certeza do investimento.

Porém, o investidor, ao comprar a área uma área rural para nela fazer um projeto urbanístico, já sabe que ela já não terá mais qualquer função rural. E, quando ele paga ao dono da gleba o preço do lote, ele já o faz tendo incorporado ao preço dela toda a mais valia gerada pelas expectativas urbanísticas promovidas pelo poder público: o perímetro urbano, a legislação de uso do solo, os serviços de infraestrutura implantados nas proximidades. O investidor privado, portanto, ao comprar o lote, já paga caro por ele, porque o proprietário já incorporou *para si* as mais valias fundiárias geradas pelo poder público, pelos fatores acima referidos.

Poderia ser diferente?

Não só poderia, como deveria, se a gestão pública das cidades cumprissem as diretrizes do Estatuto da Cidade.

E como isto se daria?

Simples: planejando a aplicação da Outorga quando da mudança de função de uma terra de rural para urbana, independente da mesma já estar localizada dentro da área urbana e de expansão. Quando do pedido, pelo particular, de desafetação de sua área, este pedido teria dois momentos: o primeiro junto ao INCRA, e o segundo momento junto à prefeitura. Para este segundo momento deveria ser exigido do particular, pela Prefeitura, projeto de urbanístico que justificasse a desafetação da área, bem como as diretrizes para esta nova ocupação urbana. Então, em função do uso urbanístico, e da lucratividade a ser auferida pelo uso das condições urbanísticas públicas é que poderia, e deveria ser cobrada a outorga onerosa de alteração de uso de rural para urbano. Se houvesse, na legislação municipal, a previsão deste procedimento urbanístico, o preço da terra a ser pago ao proprietário deveria ser “desidratado” das mais valias a ela acrescida pelas ações e investimentos públicos, já que estas deveriam ser ressarcidas à Municipalidade, pelo instrumento “desidratador” da OUTORGA ONEROSA de alteração de uso.

O que acontece hoje é que esta alteração da função rural para urbana se passa sem que o proprietário precise propor qualquer projeto concreto de urbanização para a área. O poder público municipal tem permitido simplesmente cadastrar lotes urbanos, desafetados da função rural, sem projeto de urbanização proposto: áreas sem previsão de função urbanística, e portanto, sem previsão de função social, - o que contraria os princípios constitucionais e legais que gerem o sistema urbanístico de interesse público.

Concluimos esta primeira parte do assunto dizendo que, se é para realmente dar efetividade às diretrizes da Lei Nacional de Urbanismo - o Estatuto da Cidade - a captura das mais valias urbanas se impõe, desde que haja lucratividade apropriada por terrenos privados decorrentes de investimentos ou ações públicas. Isto para que não haja enriquecimento sem causa de particulares, e haja, por conseguinte, uma

justa distribuição de ônus e benefícios do processo de urbanização. Para tanto, no caso valorizações decorrentes da incidência de usos diferenciados atribuídos aos terrenos, o instrumento operacional é, sem dúvida a outorga onerosa do direito de construir.

3 A OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR nos é apresentada, pelo Estatuto da Cidade, no art.28. Este artigo não trata de defini-la, mas de tratar, desde logo, de dois fatores que compõem a compreensão de sua aplicação: os índices de aproveitamento básico e máximo. Sem entender estes fatores, não se compreende o que é a outorga, qual a sua natureza e a sua funcionalidade no sistema jurídico. E aplicar um instrumento sem alcançar a sua funcionalidade é o mesmo que enxugar gelo: apenas uma representação, sem qualquer consequência efetiva.

O índice máximo, como a própria lei o define, é aquele coeficiente de aproveitamento do terreno “considerando a proporcionalidade entre infraestrutura existente e o aumento de densidade esperado de cada área”. Não poderia ser de outro modo, já que o art.2º do ECI coloca como diretriz a vedação de “*parcelamento, edificação ou de uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana*”. Portanto, índice máximo é aquilo que a legislação de uso do solo sempre definiu como coeficiente de aproveitamento de terrenos em geral, sem, contudo, lhes cobrar nada pela valorização deles decorrentes, ou de seu custo para a infraestrutura urbana. A novidade, no Estatuto da Cidade, como norma nacional de observância obrigatória pela legislação e gestão municipal, é a introdução do fator chamado “índice básico”.

O ECI não define o índice básico, mas diz, logo no caput do art.28, que para construir em um terreno, acima deste índice básico, o aproveitamento a maior deverá ser feito mediante contrapartida.

E mais: o ECI diz que o índice básico pode ser diferenciado; mas apenas para determinadas áreas específicas dentro da área urbana, fora das quais deverá ser único, para toda ela.

Ora, não é difícil deduzir que, pela lógica cristalina dos artigos constante desta Seção do ECI, o índice comum básico a todas as propriedades urbanas é o igualitário a todos titulares de domínio, de modo a conferir-lhes uma justa - porque equânime - distribuição de ônus e benefícios do processo de urbanização. *Este índice básico igualitário representa o direito subjetivo de uso útil da propriedade, a todos conferidos igualmente.*

Este índice básico comum a todas as propriedades nada tem a ver com a distribuição urbanística, de interesse público, de outros índices urbanísticos diferenciados. A atribuição de coeficientes de aproveitamento máximo, acima do índice básico, nas áreas previstas no Plano Diretor, terão que ter uma relação necessária com a infraestrutura instalada, e com a sustentabilidade não só ambiental, como também urbanística e demográfica. Ainda assim, esta expectativa de construção acima do índice básico somente poderá ser exercido mediante contrapartida, na forma a ser fixada na legislação municipal, de forma a obstar o enriquecimento sem causa, recuperar os custos urbanísticos da cidade, e, assim, viabilizar a justa distribuição de ônus e benefícios do processo de urbanização.

Ora, o ECI fala em *direito de construir*, e índices de aproveitamento, o que nos leva a crer que, em princípio, este instrumento só se aplicaria aos índices de

edificabilidade. Porém, não obstante sua denominação um pouco limitativa, os arts.29 e 30 do Estatuto são claros ao se referirem à sua aplicabilidade nos casos de *alteração de uso do solo*. Porém, neste caso, a sua aplicação poderá ser mais sofisticada, já que demandaria um padrão de uso básico a partir do qual geraria a contrapartida: o residencial urbano? Em conjunto com um pequeno comércio de bairro? Isto porque, sem definir o que é básico, o útil comum a todos, como diferenciar o que acresce?

Certo é que, parece demonstrado na literatura urbanística, que a alteração de uso de residencial para comercial ou industrial, por si só, faz aumentar, quase que automaticamente o valor da terra. E se isto acontece, e o proprietário disto auferir lucratividade, e há um ônus urbanístico em suportá-lo, não seria legítima a captura da mais valia decorrente desta opção de uso mais lucrativa da propriedade urbana? A resposta é sim, necessariamente sim.

Assim, só assim, restaria cumprida, pelo gestor municipal, a diretriz do Estatuto da Cidade, art.2º, inc.IX da justa distribuição de ônus e benefícios do processo de urbanização, e evitado o enriquecimento sem causa, princípio básico da justiça social!

OUTORGA ONEROSA DE ALTERAÇÃO DE USO RURAL PARA URBANO: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

Guadalupe Maria Jungers Abib de Almeida
Nelson Saule Júnior

I. PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA E RURAL: PROPRIEDADE E USO

1 DA NATUREZA JURÍDICA E CONSTITUCIONAL DO PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE:

1 Eros Grau na busca de explicitar a idéia de função social como função social ativa, enfatiza o fato de que o princípio da função social da propriedade impõem ao proprietário - ou a que detém o poder de controle, na empresa - o dever de exercê-la em benefício outrem. Isso significa que a função social da propriedade atua como fonte da imposição de comportamentos positivos - prestação de fazer, portanto e não, meramente, de não fazer - ao detentor do poder que deferi da propriedade. Vinculação inteiramente distinta, pois daquela que lhe é imposta mercê de concreção do poder de política (GRAU, Eros Roberto, A Ordem Económica na Constituição de 1988 (Interpretação e Crítica, Ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, 1990, pág. 250).

Como princípio norteador do regime da propriedade urbana, a função social, permite através do plano diretor, que o Poder Público municipal possa exigir o cumprimento do dever do proprietário - seu direito em benefício da coletividade - que implica numa destinação concreta do seu imóvel para atender um interesse social¹.

A função social da propriedade é o núcleo basilar da propriedade urbana. O direito de propriedade urbana somente é passível de ser protegido pelo Estado, no caso da propriedade atender à sua função social. É esta a exata orientação constitucional, ao dispor no inciso XXII do artigo 5º que é garantido o direito de propriedade e, em seguida, pelo inciso XXIII, dispor que a propriedade atenderá à sua função social.

Importante ressaltar, que a compreensão da função social da propriedade, apesar de ser um princípio constitucional desde 1988, encontrava um entrave no sistema jurídico brasileiro, pois o Código Civil de 1916 previa um conceito de propriedade unicamente privado e que levava a questionamentos jurídicos quanto a aplicabilidade da função social na propriedade privada:

“Art. 524. A lei assegura ao proprietário o direito de usar, gozar e dispor de seus bens, e de reavê-los de quem quer que injustamente os possua”.

Pela concepção dada pelo Código de 1916, percebe-se que o USO da propriedade “não estava condicionado a quaisquer limites ou condições”.

Interessante notar, que diferentemente, este mesmo Código previa para o Direito de Construir uma limitação clara:

“Art. 572. O proprietário pode levantar em seu terreno as construções que lhe aprouver, salvo o direito dos vizinhos e os regulamentos administrativos” (grifo nosso).

Com a instituição do Novo Código Civil (Lei Nacional 10.406 de 10/01/2002), o conceito de “propriedade” foi radicalmente modificado, e a barreira teórica antes invocada por alguns juristas foi eliminada: a lei civil passou a incorporar o princípio da função social no conceito de propriedade e de contrato:

“Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

§ 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas

Art. 2.035. (...)

Parágrafo único. Nenhuma convenção prevalecerá se contrariar preceitos de ordem pública, tais como os estabelecidos por este Código para assegurar a função social da propriedade e dos contratos” (grifos nossos).

A exemplo do que já estava previsto, o art. 1.299 do novo Código Civil, ao dispor sobre o direito de construir, condicionou-o ao respeito do direito dos vizinhos e à observância dos *regulamentos administrativos*. Aqui, claramente, a disciplina legal vigente aponta para a **observância da legislação municipal que autorizará ou não a edificação** (licença para edificar = as áreas que podem e aquelas que não podem receber edificação) e **eventuais condicionantes** (índices e parâmetros urbanísticos). Logo, no tocante ao *direito de construir*, observa-se a nítida “separação” deste do *direito de propriedade*, pois vincula seu exercício às condicionantes existentes nas leis municipais e nos direitos de vizinhança.

No tocante à propriedade, o legislador civil, assim como o constituinte de 1988, ao tratar da função social, **não diferencia a propriedade URBANA da RURAL**.

Adilson Dallari, ao tratar dos instrumentos de política urbana, previstos no Estatuto da Cidade, defende que o princípio da função social da propriedade seja dotado de *positividade e eficácia*, apresentando-nos as expressivas observações de Celso Antônio Bandeira de Mello, sobre a imediata produção de efeitos deste princípio:

“Função social da propriedade é tomada como necessidade de que o uso da propriedade responda a uma plena utilização, otimizando-se ou tendendo-se a otimizar os recursos disponíveis em mãos dos proprietários ou, então, impondo-se que as propriedades em geral não possam ser usadas, gozadas e suscetíveis de disposição em contradição com estes mesmos propósitos de proveito coletivo. À expressão ‘função social da propriedade’ pode-se também atribuir outro conteúdo, vinculado a objetivos de justiça social; vale dizer, comprometido com o projeto de uma sociedade mais igualitária ou menos desequilibrada – como é o caso do Brasil

2 DALLARI, Adilson, Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001), Organizadores Adilson Dallari e Sergio Ferraz, Malheiros Editores, São Paulo, 2002, p.73-74. Mello, Celso Antônio Bandeira de, Novos aspectos da função social da propriedade no direito público, RDP 84, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1987, p. 43-44.

– no qual o acesso à propriedade e o uso dela sejam orientados no sentido de proporcionar ampliação de oportunidades a todos os cidadãos independentemente da utilização produtiva que porventura já esteja tendo. É certo, contudo, que mesmo a perspectiva restrita sobre o alcance da expressão ‘função social da propriedade’ – vinculando-a tão só ao destino produtivo do bem – já permitira adotar, caso se desejasse fazê-lo deveras, uma série de providências aptas a conformá-la ao proveito coletivo. Assim ‘*exempli gratia*’, a instituição de uma pesada e progressiva tributação sobre imóveis rurais e urbanos ociosos ou insatisfatoriamente utilizados, a proteção legal a posses produtivas sobre prédios rústicos inaproveitados por seus titulares ou sobre terrenos urbanos estocados para valorização e não edificados, seriam providências confortadas pela noção de função social da propriedade, mesmo que disto se tenha uma visão atrelada tão somente a sua aplicação útil.”²

Nesse sentido, o Estatuto da Cidade em seu artigo 39, determina como critério que deve ser adotado na regulação da **propriedade urbana** para o atendimento do princípio da função social o seguinte: assegurar o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas.

2 A PROPRIEDADE É UMA FUNÇÃO SOCIAL OU É O DIREITO QUE DEVE CUMPRIR UMA FUNÇÃO SOCIAL?

A propriedade é um direito que deve cumprir uma função social. Não há contraposição.

O princípio da função social da propriedade, como garantia de que o direito da propriedade urbana tenha uma destinação social, deve justamente ser o parâmetro para identificar que funções a propriedade deve ter para que atenda às necessidades sociais existentes nas cidades. **Função esta, que deve condicionar a necessidade e o interesse da pessoa proprietária – USO - com as demandas, necessidades e interesses sociais da coletividade.**

Ao prelecionar sobre o DEVER de cumprir o princípio da função social da propriedade urbana, o Estatuto da Cidade destaca a utilização dos instrumentos urbanísticos de indução ao USO social:

“Art. 5o Lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação.

§ 1o Considera-se subutilizado o imóvel:

I – cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente”

Da mesma forma, a **função social da propriedade rural** encontra respaldo nas disposições contidas no art. 186 da Constituição Federal de 1988, que impõe, segundo critérios e graus de exigência definidos em lei, que a função social será cumprida quando são atendidos os seguintes requisitos: “a) aproveitamento racional e adequado, b) utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente, c) observância das disposições que regulam as relações de trabalho e d) exploração que favoreça o bem estar dos proprietários e dos trabalhadores”.

É preciso destacar, que ao elencar os requisitos do cumprimento da função social da propriedade rural, a Constituição Federal refere-se à propriedade que possua USO RURAL.

Esta premissa reforça-se, na medida em que o art. 170, inc. III da Constituição Federal, ao elencar os princípios gerais da ATIVIDADE ECONÔMICA elenca, dentre outros, a função social da propriedade.

A disciplina constitucional e legal vigente, portanto, determina expressa e claramente que o uso da propriedade está condicionado ao cumprimento de uma finalidade social e econômica definida em lei.

Que lei seria essa?

Nos termos do § 2º do artigo 182 da CF/88, a propriedade urbana cumpre a sua função social, *quando atende as exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor*.

Considerado ente federado autônomo, ao município compete “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (Art. 30, VIII da CF/88). O Estatuto da Cidade, por sua vez, ampliou esta abrangência por meio do artigo 2º, VII, que estabelece como diretriz a “integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais”, e artigo 40, parágrafo 2º, que determina que “o plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo”.

Ora, se o plano diretor deve abranger todo o território municipal, e considerando a expressa competência municipal para efetuar o **planejamento e controle do uso**, não há como supor que a administração municipal possa se furtar de estabelecer normas e efetuar a gestão para a área rural.

II. ATIVIDADE RURAL: USO X PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA

A atividade rural é termo usado para designar a atividade econômica desenvolvida na zona rural, ou no campo. Mas não basta apenas que seja atividade desenvolvida no campo: deve haver um envolvimento de produção ligada a terra, seja de natureza animal ou vegetal, sob orientação da ação humana.

Nos termos do Estatuto da Terra — Lei Federal nº 4.504/64:

“Art. 4º - Para os efeitos desta Lei, definem-se:

I - Imóvel Rural, o prédio rústico, de área contínua, qualquer que seja a sua localização, que se destine à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agro-industrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada.”

Segundo parecer do IRIB (Instituto de Registro Imobiliário do Brasil) sobre o georreferenciamento de imóvel rural³, formulado em resposta a consulta feita pelo INCRA em maio de 2006, o que se extrai desse conceito legal é que o imóvel rural:

- a) deve possuir potencial para exploração agropecuária, agroindustrial ou extrativista;
- b) não perde sua característica tão-somente por estar localizado no perímetro urbano; e
- c) deve ter área contínua.

Portanto, a legislação agrária enfatiza aquilo que **está diretamente ligado aos seus objetivos, que é a característica rural do imóvel**, em que o incentivo, a regulação e o controle da produtividade agropecuária e agroindustrial reflete diretamente na economia e no desenvolvimento do país.” (grifo nosso).

Ao tratar do Imposto Territorial Rural (ITR), preleciona o Código Tributário Nacional:

“Art. 29. O imposto, de competência da União, sobre a propriedade territorial rural tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel por natureza, como definido na lei civil, localização fora da zona urbana do Município.” (grifo nosso)

Esta tese repousa na questão do PERÍMETRO estabelecido pelo Município, no qual o mesmo possui competência para designar a ZONA URBANA, a ZONA RURAL e a ZONA DE EXPANSÃO URBANA. O **perímetro** tem por finalidade estabelecer os “limites” entre o urbano e rural a partir das características territoriais.

Importante notar, que pelo direito agrário, prevalece a tese da destinação para caracterizar imóvel rural (art. 4º, I, do Estatuto da Terra), sendo prédio rural o que se destina à exploração extrativa, agrícola, pecuária ou agroindustrial. Para o Código Tributário Nacional, imóvel rural é aquele situado fora da zona urbana, predominado o critério da localização.

Prosseguindo na análise, aponta o referido parecer do IRIB:

“Analisando em conjunto as disposições do direito civil (Código Civil e LRP) com as regras do direito agrário, chega-se às seguintes conclusões:

- a) o direito de propriedade refere-se ao imóvel-matrícula e não a qualquer outro conceito de imóvel eventualmente existente;
- b) a legislação agrária conceitua “imóvel rural” e apenas para os fins específicos do direito agrário e não do direito de propriedade, cuja unidade imobiliária é representada pela matrícula;
- c) o registro de imóveis constitui e torna público os direitos reais imobiliários e não tem competência para fiscalizar a **destinação**

socioeconômica dos imóveis, como ocorre com o Incra;

d) o Incra cadastra e fiscaliza os imóveis **sob o aspecto produtivo**, visando a identificar o descumprimento da função social e a proceder a reforma agrária nas hipóteses legais.

Como o registro imobiliário cuida de “direitos reais” e não de “cadastro territorial”, a matrícula representa não necessariamente “um imóvel”, mas sim “uma propriedade imobiliária”, pois o termo “imóvel” pode incluir, como já afirmado, áreas não tituladas, enquanto que a propriedade imobiliária engloba apenas a área juridicamente titulada em favor de uma ou mais pessoas. Dessa forma, o imóvel que deve ser georreferenciado, segundo a legislação pátria (Lei de Registros Públicos), é a “propriedade imobiliária”, ou seja, o imóvel descrito e caracterizado na matrícula do registro público imobiliário competente e não outra eventual configuração existente no cadastro do Incra (CCIR) ou no cadastro da Receita Federal (DIAC-ITR)” (grifo nosso)

Resta claro, portanto, a nítida diferença entre **propriedade imobiliária** – passível de registro e georreferenciamento de imóvel rural exigido por lei – e o USO e ATIVIDADE nela desenvolvida, esta sim passível de fiscalização pelo INCRA. Neste ponto, o critério da localização, previsto pelo Código Tributário, configura-se **insuficiente** para determinar ser ou não o imóvel rural no sentido de “cumprimento da função social”.

Já se tem como ponto pacífico a separação entre o direito de propriedade e o direito de construir.

Na zona rural, então, poderíamos ter também a separação entre o direito de propriedade e o direito de produzir (atividade rural), e será **este direito de produzir e usar é que deve atender ao princípio da função social da propriedade rural** estampado no art. 186 da CF/88.

III. DA OUTORGA ONEROSA DE ALTERAÇÃO DE USO E A JUSTA DISTRIBUIÇÃO DE ÔNUS E BENEFÍCIOS (recuperação das mais valias imobiliárias)

Nos termos do Estatuto da Cidade:

“Art. 28. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

§1º. Para os efeitos desta lei, coeficiente de aproveitamento é a relação entre a área edificável e a área do terreno.

§2º O plano diretor poderá fixar coeficiente de aproveitamento básico único para toda a zona urbana ou diferenciado para áreas específicas dentro da zona urbana.

§3º O plano diretor definirá os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento, considerando a proporcionalidade entre a infraestrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área.

Art. 29. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário”.

Depreende-se do texto legal, que Outorga Onerosa do Direito de Construir (ODIR) é a possibilidade de construir acima do coeficiente de aproveitamento

4 FURQUIM, Claudia do Amaral. O direito de construir da perspectiva urbanístico-constitucional. Brasília: Universidade de Brasília, 2005, dissertação de mestrado apresentada no programa de pós-graduação em Direito na UNB, pág. 38.

5 GREGO, Marco Aurélio. O solo criado e a questão fundiária. In: Direito do Urbanismo. Uma visão sócio-jurídica. Org. Álvaro Pessoa. Livros Técnicos e Científicos Editora S.A. Rio de Janeiro: 1988. págs. 9-10.

6 Parecer: 0039/2008-PROMAI. PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 020.002.445/2007. Interessado: Grupo de Trabalho - Pareceres ONALT e ODIR. Assunto: Estudo Aperf. -Textos Normativos ONALT e ODIR (Diário Oficial do Distrito Federal – Pags. 08,09,10 e 11 - DODF publicado em 11/06/2010.)

básico, mediante contrapartida; enquanto, Outorga Onerosa de Alteração de Uso (ONALT), é a permissão de alteração do uso, mediante contrapartida.

A ODIR e a ONALT somente podem ser compreendidas, adequadamente, a partir de seus fundamentos jurídicos, os quais repousam sobre os seguintes princípios: **princípio da função social da propriedade, princípio da justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização e princípio do planejamento.**

A doutrina identifica três formas de incidência do princípio da função social da propriedade: a) como privação de determinadas faculdades ou interesses legítimos; b) como complexo de condições para o exercício de faculdades atribuídas ou interesses legítimos; c) como obrigação de exercitar determinadas faculdades ou interesses legítimos⁴.

No caso da ODIR e da ONALT, a condição para o exercício de interesse legítimo de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico, assim como para a edificação ou funcionamento de atividade econômica em uso diverso do inicialmente previsto (alteração de uso) **é a contrapartida** (art. 28, caput do Estatuto da Cidade). Tal se justifica pelo princípio da função social da propriedade, sendo que a vinculação do proprietário **tem como finalidade orientar o uso do bem ao interesse coletivo ou social.**

Sobre essa temática, veja-se a lição de Grego⁵:

“(…)

Em outras palavras, a Constituição, nesse dispositivo, está prestigiando -ou considerando como desejáveis -certos efeitos decorrentes da conduta concreta que poderá reportar-se ao bem, ou seja, os efeitos que melhor adequem o imóvel ao contexto social em que se encontra, cumprindo, dessa forma, a sua função social. Isto porque a função social de um bem não é algo abstrato e hipoteticamente aferível, nem está sujeito a padrões indeterminados e genéricos, mas, ao revés, só é perceptível no caso concreto, em razão de peculiaridades de cada situação, variando, portanto, de local para local. (...) Em suma, o bem (objeto do direito de propriedade) é que tem ‘função’, exatamente porque está no plano dos fatos, em que há correlação entre coisas que se compõem num mosaico mais amplo, do qual a terra será o suporte para toda gama de ações humanas. (...) Assim, a função social será atendida quando a utilização do bem provocar efeitos desejados pela comunidade interessada, **o que traz à baila as idéias de uso e de atividade**” (grifo nosso)

Em brilhante parecer, a Procuradoria do Distrito Federal⁶, a propósito de uniformizar o entendimento sobre a ODIR e ONALT na legislação do Distrito Federal, assenta:

“Em outro giro, a ODIR e a ONALT também têm como escopo realizar a justa distribuição dos benefícios e encargos do processo de urbanização. Conforme assinalado, o que antes era atribuído gratuitamente, passou a ser oneroso, mediante a exigência de uma contraprestação pelo acréscimo de potencial construtivo (solo criado) e pela alteração de uso. O acréscimo de potencial construtivo, isto é, a criação de solo e a alteração de uso geram uma sobrecarga na infraestrutura urbana. A criação de solo e a alteração de uso implicam o “consumo” de infraestrutura urbana, com a qual o proprietário não colaborou para o financiamento. Por essa razão, a exigência de contrapartida tem como finalidade compensar a coletividade.

Dessa maneira, a exigência de contrapartida imposta ao beneficiário da outorga do direito de alteração de uso e de potencial construtivo é decorrência necessária do princípio urbanístico da justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização que se encontra positivado no inciso IX do art. 2º do Estatuto da Cidade, o qual pode ser formulado nos seguintes termos: ‘ (...) As transformações urbanas devem ser financiadas, na medida do possível, pelos seus beneficiários diretos e não pelo conjunto dos cidadãos ou por uns poucos prejudicados. (...)’ (...).

A mais-valia é urbanística porque decorre de uma decisão normativa do poder público: ‘(...) Para além da valorização gerada pelo processo de urbanização, existe ainda uma valorização que se dá por um movimento intangível do setor público e que se liga à normativa urbanística: todas as decisões legais por iniciativa do poder público com a sanção do poder legislativo nos municípios. (...)’.

Constata-se que, **por um lado se refere ao caráter compensatório das contrapartidas pelo acréscimo de potencial construtivo e pela alteração de uso; enquanto, de outro modo, essas contrapartidas se revestem de uma noção de recuperação de mais-valia urbanística.**

O caráter compensatório e a noção de recuperação de mais-valia urbanística não são conceitos excludentes ou incompatíveis. Muito pelo contrário, **são conceitos relacionados e decorrentes do princípio da justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização.** O conceito de recuperação de mais-valia urbanística é da própria essência do princípio da justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização e a função compensatória é consequência da aplicação desse princípio jurídico” (grifo nosso).

Portanto, em concordância plena com o entendimento do ilustre Procurador, parece-nos incontestável que a natureza compensatória da contrapartida devida para a ONALT, está atrelada a recuperação da mais-valia e a justa distribuição dos ônus e benefícios, diretrizes estas previstas expressamente no Estatuto da Cidade.

IV. DA VIABILIDADE DA UTILIZAÇÃO DA OUTORGA ONEROSA DE ALTERAÇÃO DE USO PARA MODIFICAÇÃO DO USO RURAL PARA URBANO

1 DOS PRÉ REQUISITOS DE APLICABILIDADE:

Nos termos dos arts. 28 a 31 do Estatuto da Cidade, para a utilização das outorgas onerosas ali referidas, o plano diretor deve fixar as áreas nas quais serão autorizados o acréscimo de potencial construtivo e a alteração de uso.

A Resolução nº 34 do Conselho das Cidades institui idêntica diretriz:

“Art. 4º Nos termos do art. 42, inc. II, do Estatuto da Cidade, caso o plano diretor determine a aplicação dos instrumentos: direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, operações urbanas consorciadas e a transferência do direito de construir; estes só poderão se aplicados se tiverem sua área de aplicação delimitada pelo plano diretor.

Parágrafo único. Na exposição dos motivos, o Plano Diretor deverá apresentar a justificativa de aplicação de cada um dos instrumentos previstos no art. 4º desta Resolução, com vinculação às respectivas estratégias e objetivos.”

Conclui-se que são pré-requisitos de aplicabilidade dos instrumentos da ODIR e ONALT, que o **Plano Diretor** (art. 28 do Estatuto da Cidade) preveja:

- (i) definição do coeficiente de aproveitamento básico, que poderá ser único ou diferenciado para áreas específicas (art. 28, parágrafo 2º);
- (ii) estabelecimento das áreas da cidade em que seria admitida a edificação para além do respectivo coeficiente básico (art. 28, caput) e o estabelecimento de áreas em que será proibida a criação de solo;
- (iii) definição dos limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento, considerando a proporcionalidade entre a infraestrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área (art. 28, parágrafo 3º);
- (iv) fixação de áreas onde será admitida a outorga Onerosa do Direito de Alteração de Uso (art. 29).

E que a **Lei específica municipal** estabeleça (art. 30 do Estatuto da Cidade):

- (i) o procedimento e condições para a outorga do direito de construir e de alteração o uso do solo;
- (ii) fórmula de cálculo para a cobrança;
- (iii) os critérios e os parâmetros da contrapartida;
- (iv) os casos passíveis de *isenção* do pagamento da outorga;
- (v) destinação dos recursos (Fundo Municipal de desenvolvimento urbano e/ou outros).

Desta feita, para possibilitar a aplicação do instrumento da Outorga Onerosa de Alteração de Uso, o Município deverá, primeiro, estabelecer no Plano Diretor quais as áreas que serão passíveis de alteração do uso.

No mais, deve-se estabelecer a forma de cálculo da contrapartida, que no caso, nos parece diretamente vinculada à *valorização do imóvel e ou aos impactos na infraestrutura.*

A alteração de uso, por meio da Outorga, foi pensada inicialmente para a mudança de usos comerciais, serviços e habitacionais.

Nada obsta, no entanto, **estender-se esta concepção para a alteração do uso rural e urbano**, na medida em que, conforme já explanado neste parecer, o USO e a ATIVIDADE na propriedade rural é elemento dissociado da propriedade imobiliária propriamente dita.

Com efeito, a contrapartida pela alteração de uso tem como *finalidade* a justa redistribuição do acréscimo patrimonial, que o particular tem com as mudanças

7 Na América Latina, dentre os 20 maiores países, cerca de 35% utilizam o tamanho da localidade como parâmetro na definição de população urbana, sendo que o tamanho mínimo varia de 1.500 a 2.500 habitantes. Alguns países acrescentam a esse parâmetro a existência de serviços ou outras características urbanas. Cerca de 30% utilizam a categoria de sede de municípios e/ou de distritos; e outros utilizam leis para a definição da área urbana.

8 Analistas que estudam a dinâmica do setor agrícola têm chamado a atenção para a mudança de padrão do trabalho no campo, com o crescimento de atividades não-agrícolas. Para desenvolver seus estudos, reclassificam as informações estatísticas coletadas pelo IBGE, segundo local de moradia, para fugir da clássica divisão entre rural e urbano e, mesmo considerando rural somente os moradores que habitam em áreas isoladas, constataam a mudança do padrão e a existência de um novo rural (Projeto Rurbano, 2002), com o avanço da ocupação tipicamente urbana em áreas oficialmente consideradas rurais. A conclusão a que chegamos é consentânea àquela da equipe do Projeto Rurbano e aponta para a necessidade de rediscutir os conceitos de área urbana e área rural, adotados pelo IBGE. Além disso, pode-se dizer que uma das principais características da rede urbana paulista é o processo de conurbação, com formação de aglomerações urbanas e regiões

nos índices e usos urbanísticos, **à custa do “consumo” da infraestrutura urbana financiada por toda a coletividade** (art. 2º, incisos IX e XI do Estatuto da Cidade).

Ressaltamos, no entanto, que a lei municipal que venha a tratar da outorga onerosa de alteração de uso **não poderá restringir-se à hipótese exclusiva de alteração do uso rural para o urbano**. Assim, para fundamentar-se na justa distribuição de ônus e benefícios e na recuperação da mais valia, **o Município deve atentar para todas as alterações de uso que compoem tais impactos, a fim de atender ao princípio da isonomia**.

2 DO “USO URBANO” EM ÁREA RURAL: DIREITO ADQUIRIDO X IMPACTOS E JUSTA DISTRIBUIÇÃO DE ÔNUS E BENEFÍCIOS

O estabelecimento do perímetro urbano e rural de um Município é definido por lei municipal sendo, portanto, de competência exclusiva deste ente federativo. Neste aspecto, poderá o Município, por meio do Plano Diretor ou lei complementar específica, **alterar e/ou redimensionar esta classificação em prol do adequado planejamento territorial**.

Nessa linha, o primeiro aspecto a ser abordado são os critérios adotados para demarcar a divisão urbano/rural.

Na maioria dos países, tais critérios são basicamente, relacionados: a) ao tamanho dos aglomerados populacionais e seu distanciamento físico do sistema urbano – estrutural, financeiro e social e b) baseado na relação com a natureza e em sistemas produtivos regionais (atividades agrícolas, serviços e indústria) caracterizado pela densidade populacional baixa⁷.

No Brasil, os critérios para esta diferenciação são ainda mais anacrônicos e dissociados do que hoje denominamos “desenvolvimento territorial”. Com efeito, se baseia na definição de “cidade” – sede do município, e no grau de urbanização, considerando assim “urbano” toda sede do município (cidade) ou de distrito (vila) “*sejam quais forem as suas características*”, o que pode revelar uma distorção importante, base esta adotada pelo IBGE⁸.

Importante frisar, que apesar da discussão sobre a definição do “rural” ser praticamente inesgotável, pode haver certo consenso atualmente sobre o seguinte:

- a) o rural não é sinônimo de agrícola, e nem precisa ter exclusivamente esta função;
- b) o rural pode ser multifuncional (funções produtivas, ambientais, ecológicas, sociais);
- c) o rural caracteriza-se por densidade populacional relativamente baixa e
- d) não há – e não deve haver – um isolamento absoluto entre

metropolitanas. Nessas áreas registra-se com mais frequência conurbações entre dois ou mais municípios, constituindo mancha urbana única, o que reforça o argumento da necessidade de se analisar e principalmente de constituir estruturas de planejamento para as aglomerações, tratando-as como espaço urbano único de interrelações complexas. Por fim é importante alertar para a necessidade de o planejamento municipal abarcar todo o território do município e não somente a área considerada urbana, regulando o uso e a ocupação do solo no município de sorte a evitar o surgimento e expansão de ocupações ilegais, a margem do poder público.

FONTE: São Paulo em Perspectiva – Fim da dicotomia urbano-rural? Autores: Aurílio Sérgio Costa Caiado e Sarah. M. M dos Santos.

espaços rurais e áreas urbanas (deve-se buscar a integração).

A redefinição de uma área que passe de “rural” para “urbana” não significa necessariamente que haverá a “urbanização do rural”. Isto porque, serão as regras de uso e ocupação do solo (índices e parâmetros urbanísticos, taxas de ocupação, etc) que garantirão a FUNCIONALIDADE da área rural **com as garantias de baixa densidade populacional e de proteção à produção agrícola e/ou controle ambiental.**

Conclui-se então, que será o **planejamento municipal** que estabelecerá tais parâmetros, baseados na realidade do Município.

Neste aspecto, se o Município mantém o perímetro rural para assegurar **funcionalidade ambiental e/ou de produção (atividade rural)**, têm-se clara a idéia que quaisquer alterações que impactem nesta concepção - do planejamento do uso e ocupação do solo – **acarretará ônus e benefícios indiscutíveis.**

Neste cenário, uma vez que o Plano Diretor e a lei específica tenha estabelecido a possibilidade da *outorga onerosa de alteração de uso rural para urbano*, **o proprietário que tiver instalado uso urbano em área rural ou que venha a solicitar esta alteração, arcará com o ônus da contrapartida.**

Isto porque, conforme já explanado, reitere-se, a outorga onerosa de alteração de uso fundamenta-se, especialmente, *no princípio da justa distribuição de ônus e benefícios.*

Considerando um Município que considere a área rural com funcionalidade ambiental/ecológica e/ou de produção, se, por exemplo, um *condomínio habitacional* (que possui, pela própria natureza, função e atividade urbana), vier a se instalar na zona rural, impactará fortemente na infraestrutura e gerará impactos na mobilidade, transporte, saneamento básico e nos índices e parâmetros de ocupação. Se assim for, lei específica municipal poderá dispor que este proprietário **deverá arcar com a contrapartida pela outorga onerosa de alteração de uso.**

E quanto às situações consolidadas – uso urbano em área rural - com alvará de construção/licença de funcionamento emitido pela Prefeitura? Pode o proprietário alegar impossibilidade da cobrança da ONALT em face do “direito adquirido”?

O STF julgou na década de 70 da seguinte forma:

“Licença para Construir - Existência de Direito Adquirido: Licença de construção. Revogação. Fere direito adquirido a revogação de licença de construção por motivo de conveniência, quando a obra já foi iniciada. Em tais casos, não se atinge apenas faculdade jurídica - o denominado “direito de construir” - que integra o conteúdo do direito de propriedade, mas se viola o direito de propriedade que o dono do solo adquiriu com relação ao que já foi construído, com base na autorização válida do Poder

9 Cf. Sociedade Brasileira de Direito Público in Algumas Linhas sobre o Direito de Construir na Jurisprudência do STF, www.sbdp.org.br/arquivos/monografia/42_Mateus%20Piva.pdf.

Público. Há, portanto, em tais hipóteses, inequívoco direito adquirido, nos termos da Súmula 473. Recurso Extraordinário conhecido e provido (Supremo Tribunal Federal - RE 85002 - SP - Rel. Min. Moreira Alves)”

Neste aspecto, e pelo entendimento do STF, diga-se, anterior à Constituição Federal de 1988, a licença ou alvará expedido geraria direito adquirido.

Em decisão mais recente, ao abordar um caso ocorrido de restrição ao direito de construir em propriedade contígua à Represa Billings, decidiu o STF no RE 140436-1 “ *limitação ao direito de construir em área de manancial. O direito de construir já surge limitado pela função social da propriedade*”. Embora o STF tenha reconhecido que o que houve não foi uma simples limitação administrativa, o fato dos recorrentes ter adquirido o terreno já sob restrição, é um fator determinante, pois não se pode alegar desconhecimento dessas leis, já que sua propriedade é posterior a elas, o que pode forçar o entendimento de que, **como os recorrentes adquiriram a propriedade sob a égide da limitação, eles tacitamente estavam concordando com a sua aplicação e suas conseqüências práticas**. Dessa forma, não é possível que se arbitre uma indenização a favor dos particulares afetados por um fato que era de seu conhecimento, logo, aceito tacitamente (caso contrário, não teriam adquirido o imóvel⁹.

Já o Tribunal de Justiça de Santa Catarina (TJSC - Apelação Cível: AC 642523 SC 1988.064252-3), desconsiderando a tese do “direito adquirido”, decidiu em 1988:

“DIREITO ADQUIRIDO. ALVARÁ. USO DO SOLO. LEI SUPERVENIENTE QUE DECLARA A ÁREA NON EDIFICANDI. As leis que ditam as regras para uso do solo têm cunho eminentemente público. Destarte, não geram direito adquirido, porque alteráveis por outra, posterior. “E sendo assim presumidamente de interesse público por força do sistema jurídico, **é impossível à boa ordem geral (social) que a regra anterior sobre a construção em determinado ponto geográfico dos terrenos, seja recebida como regra geradora de direito adquirido (= imutável) por regra geral superveniente. A zona urbana tornar-se-ia caótica**” (RT 693/124).” (grifos nossos)

E este mesmo Tribunal, voltando atrás na questão (TJSC - Apelação Cível em Mandado de Segurança: MS 60955 SC 2004.006095-5) julgou em 2004:

“ADMINISTRATIVO - ALVARÁ DE CONSTRUÇÃO - CONCESSÃO E POSTERIOR REVOGAÇÃO - RETROATIVIDADE DA LEI - IMPOSSIBILIDADE - DIREITO ADQUIRIDO - DANO AMBIENTAL - INOCORRÊNCIA.

10 Podendo-se invocar, ainda, a tese do STF na decisão do caso *Billings*, alegando a Municipalidade, que os proprietários adquiriram a terra já com a limitação de ser localizada em “área rural”, com os respectivos condicionantes que a caracterizam.

O alvará de licença para construir traz em si a presunção de definitividade e por isso não pode ser sumariamente cassado ou anulado pela Prefeitura, nem revogado sem justo motivo e indenização” (MEIRELLES. Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, p. 399). 2. Em obediência ao princípio da irretroatividade das leis (CF, art. 5º, XXXVI e LICC, art. 6), **norma superveniente estabelecendo novas regras edilícias não tem o condão de aniquilar, por si só, a validade de alvará de construção concedido regularmente com base nas normas legais então vigentes.**” (grifos nossos)

Pelas decisões colacionadas, percebe-se ser controvertida a questão em nossos Tribunais.

Com efeito, deve-se alertar, que no caso de *uso urbano em área rural* – uso este já instalado e autorizado pela Prefeitura, com alvará e licença expedidos – a cobrança da contrapartida da outorga onerosa de alteração de uso por lei posterior *poderá vir a ser questionada baseada no critério do direito adquirido*. No entanto, ainda que seja assim, poderá a Municipalidade valer-se do **princípio da justa distribuição de ônus e benefícios**, que neste caso, não afetaria o uso instalado e autorizado legalmente (e respectivo direito adquirido), mas sim apenas e unicamente a cobrança pelos ônus e impactos gerados, afastando-se desta maneira a eventual tese de lesão ao direito adquirido¹⁰.

3 DA NATUREZA JURÍDICA DA CONTRAPARTIDA: ÔNUS E NÃO TRIBUTO

Por muitos anos, discutiu-se a constitucionalidade da contrapartida cobrada pelos municípios pela outorga onerosa do direito de construir: alegavam os proprietários, que se tratava de nova espécie de tributo, não prevista na Constituição Federal, o que tornaria indevida a cobrança da parcela.

Recentemente o Supremo Tribunal Federal teve a oportunidade de examinar a questão especificamente para a ODIR, tendo decidido que a remuneração pela utilização da outorga onerosa **não constitui exigência tributária**. Alegava-se, no caso, que a remuneração configuraria hipótese de imposto criado sem base constitucional – tese que acabou rejeitada pelo STF. Para o Supremo, trata-se de compensação financeira pelo ônus causado em decorrência da sobrecarga da aglomeração urbana. Quem não cumpre uma obrigação, está sujeito a uma sanção. Quem não paga o ônus, deixa de receber uma vantagem. O tributo é uma obrigação, não um ônus – ficando assim descaracterizada a cobrança da outorga onerosa do direito de construir como tributo:

“**RECURSO EXTRAORDINÁRIO** 387.047-5 (2008) EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. LEI N. 3.338 /89 DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS/ SC. SOLO CRIADO. NÃO CONFIGURAÇÃO COMO TRIBUTO. OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CRIAR SOLO. DISTINÇÃO ENTRE ÔNUS, DEVER E OBRIGAÇÃO. FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE. ARTIGOS 182 E 170 , III DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL.

1. SOLO CRIADO Solo criado é o solo artificialmente criado pelo homem [sobre ou sob o solo natural], resultado da construção praticada em volume superior ao permitido nos limites de um coeficiente único de aproveitamento.

2. OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CRIAR SOLO. PRESTAÇÃO DE DAR CUJA SATISFAÇÃO AFASTA OBSTÁCULO AO EXERCÍCIO, POR QUEM A PRESTA, DE DETERMINADA FACULDADE. ATO NECESSÁRIO. ÔNUS. Não há, na hipótese, obrigação. Não se trata de tributo. Não se trata de imposto. Faculdade atribuível ao proprietário de imóvel, mercê da qual se lhe permite o exercício do direito de construir acima do coeficiente único de aproveitamento adotado em determinada área, desde que satisfeita prestação de dar que consubstancia ônus. Onde não há obrigação não pode haver tributo. Distinção entre ônus, dever e obrigação e entre ato devido e ato necessário.

3. ÔNUS DO PROPRIETÁRIO DE IMÓVEL URBANO. Instrumento próprio à política de desenvolvimento urbano, cuja execução incumbe ao Poder Público municipal, nos termos do disposto no artigo 182 da Constituição do Brasil. Instrumento voltado à correção de distorções que o crescimento urbano desordenado acarreta, à promoção do pleno desenvolvimento das funções da cidade e a dar concreção ao princípio da função social da propriedade [art. 170, III da CB]. 4. Recurso extraordinário conhecido, mas não provido.”

Já no já citado Parecer da Procuradoria do Distrito Federal, ao abordar esta temática, e a ampliando para o caso específico na Outorga de Alteração de Uso, manifesta-se:

“A natureza jurídica da contraprestação pela outorga onerosa do direito à alteração de uso e do potencial construtivo é de preço público. (...) A exigência de prestação tem a natureza jurídica de ônus, uma vez que o adimplemento da exigência da contrapartida viabiliza a aquisição do direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico ou de alterar o uso do lote .

A não-prestação da contrapartida pelo interessado na criação do solo e na alteração de uso **não gera sanção, mas simplesmente não permite a obtenção da vantagem almejada.**

O ônus urbanístico se reveste de um caráter sinalagmático. Pelo cumprimento dos ônus urbanísticos, obtêm-se a vantagem do solo criado e da alteração de uso” (grifo nosso).

Desta forma, fica assentado o entendimento do Supremo Tribunal Federal, no sentido de que a contrapartida – seja da outorga onerosa do direito de construir ou da alteração de uso - é ônus urbanístico.

Nesta mesma linha, na alteração do uso rural para o urbano, alguns desavisados podem entender que ocorrerá o denominado *bis in idem*, pela posterior e conseqüente cobrança de IPTU. Mas esta alegação cai por terra. O *bis in idem*

ocorre quando uma única pessoa política institui tributos diversos sobre o mesmo fato gerador, e o mesmo contribuinte, mas pela incidência de duas normas legais distintas. Se a contrapartida da outorga não é tributo, não há que se falar em *bis in idem*.

4 CONCLUSÃO

Infere-se dos argumentos até aqui explanados, que o Plano Diretor e a lei municipal específica poderá dispor sobre a obrigatoriedade de contrapartida para a alteração de uso rural para o urbano, adotando assim o instrumento da ONALT, consubstanciados na competência constitucional para efetivar o planejamento e o ordenamento territorial e com base nos princípios da função social da propriedade e da justa distribuição dos ônus e benefícios.

Para configurar-se tal situação, são pré-requisitos:

- a. Que o Plano Diretor tenha delimitado as áreas passíveis de ONALT;
- b. Que a Lei específica disponha sobre o instrumento, procedimento, forma de cálculo da contrapartida, isenções e destinação dos recursos;
- c. Que a área rural no Município tenha efetiva destinação, objetivos e funcionalidade de atividade rural e/ou ambiental/ecológica, caracterizando assim que o eventual uso urbano gerará impactos efetivos e sobrecarga na infraestrutura;
- d. Que a lei municipal que venha a tratar da outorga onerosa de alteração de uso não poderá restringir-se à hipótese exclusiva de alteração do uso rural para o urbano. Para fundamentar-se na justa distribuição de ônus e benefícios e na recuperação da mais valia, o Município deve regulamentar todas as alterações de uso que comportem tais impactos, a fim de atender ao princípio da isonomia.

POSSIBILIDADES A PARTIR DO RURAL

A EMERGÊNCIA DA TEMÁTICA DA AGRICULTURA URBANA E PERIURBANA

Christiane Araújo Costa

INTRODUÇÃO

Este artigo tem o propósito de apresentar as características e os significados da agricultura urbana e periurbana (AUP) além de explorar algumas possíveis conexões com o campo do planejamento e da gestão das cidades.

Ainda que o cultivo de alimentos em meio urbano seja uma atividade muito antiga, foi somente na segunda metade da década de 1990 que a chamada agricultura urbana e periurbana (AUP) adquiriu destaque no cenário mundial e nacional afirmando-se como um instrumento de integração nos processos de desenvolvimento sustentável.

O seu marco conceitual, ainda em construção, engloba, segundo Lovo e Santadreu (2007) a produção, o agroextrativismo, a coleta, a transformação e a prestação de serviços, de forma segura, para gerar produtos agrícolas (hortaliças, frutas, ervas medicinais, plantas ornamentais, etc.) e pecuários (animais de pequeno, médio e grande porte) voltados ao auto consumo, trocas e doações ou comercialização, (re) aproveitando-se, de forma eficiente e sustentável, os recursos e insumos locais (solo, água, resíduos sólidos, mão-de-obra, saberes etc.).

Os autores Adam (1999) e Mougeot (2000) relacionam a AUP com a localização, dividindo-as em: intra-urbana ou urbana, quando realizada dentro das cidades ou periurbana, quando realizadas no seu entorno. São atividades vinculadas às dinâmicas urbanas e articuladas com a gestão territorial e ambiental das cidades.

Ainda que as motivações para o desenvolvimento de ações de AUP sejam as mais variadas, o fato é que a população das cidades tem procurado alternativas para viabilizar a produção de alimentos no espaço urbano.

A restrição de espaço e a baixa qualidade das terras constituem fatores limitantes, que são contornados pela adaptação de alternativas como o uso de vasos, latas, potes, pneus velhos, bidês, bacias, canteiros de alvenaria ou madeira para cultivo de plantas ornamentais, medicinais, temperos e outras hortaliças. As experiências neste contexto incluem os plantios sob linhas de alta tensão, cultivo em faixas de terrenos, em conjuntos habitacionais, em quintais e jardins, etc.

As organizações da sociedade civil, ao longo dos anos vêm acumulando experiências por meio do desenvolvimento de uma diversidade de iniciativas próprias, ou em parceria com o poder público.

No âmbito dos governos municipais há inúmeros exemplos de programas como hortas comunitárias em terrenos urbanos, feiras de produtores para a comercialização direta nos centros das cidades, além de pequenas agroindústrias cooperativas urbanas processadoras de alimentos.

Do ponto de vista do impacto na segurança alimentar e nutricional, ainda que a produção de alimentos na cidade não garanta a totalidade das necessidades nutricionais, ela carrega outros significados e favorece a aquisição de uma maior autonomia por parte da população urbana. Acrescenta-se a isso a recuperação do valor de uso da terra como produtora de bens primários, a preservação da biodiversidade e do patrimônio cultural alimentar. Constitui-se como um contraponto à visão do alimento como mercadoria e da terra como valor de troca.

Àqueles que se iniciam no assunto, trata-se de responder às seguintes questões: ainda que a produção para auto consumo no passado já tenha sido uma prática comum nas cidades, por que incentivar a realização de atividades primárias em meio urbano? Por que as experiências de agricultura urbana estão sendo valorizadas, nos últimos anos, em todo o mundo? Quais os interesses e significados em desenvolver a agricultura nas cidades? Não seria um retrocesso, uma prática descolada do ambiente cada vez mais moderno de nossas cidades?

SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (SAN)

Um primeiro aspecto a ser destacado é a estreita relação entre a agricultura urbana e a segurança alimentar e nutricional (SAN).

Diante do quadro de grandes transformações nas duas últimas décadas e suas repercussões nos padrões de produção e consumo de alimentos fortalece-se, no Brasil, esta temática que abarca as questões alimentares que dizem respeito ao conjunto da população.

Após uma década de impulsionamento da SAN na agenda pública dos governos e das organizações da sociedade civil, está em curso no país um processo de apropriação crescente da alimentação enquanto um direito humano fundamental.

O arcabouço legal associado a este direito é relativamente recente, concretizando-se especificamente na Lei Orgânica de Segurança Alimentar (LOSAN), Lei nº 11.346, de 15 de Setembro de 2006, na Emenda Constitucional 64 aprovada em 5 de fevereiro de 2010, incluindo a alimentação entre os direitos constitucionais da Constituição Federal e tornando o acesso ao alimento uma questão de Estado. Em 25 de agosto de 2010, na última plenária do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), o presidente assinou o decreto que institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional dispondo mais detalhadamente sobre sua gestão, relações e pactos interfederativos e intersetoriais, financiamento, parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e sobre seu sistema de monitoramento e avaliação.

Em seu bojo, a LOSAN cria o Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), cuja missão é formular e implementar políticas e planos de SAN, estimular a integração dos esforços entre governo e sociedade civil, bem como promover o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação da SAN no país. Por meio da Lei Orgânica foi concebida a Câmara Interministerial (CAISAN), que reúne

os ministérios e secretarias especiais que têm relação com o tema, e o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) passou a ter caráter permanente. Ao articular setores com distintas atuações, o sistema é, portanto, um instrumento que tem a finalidade de ordenar jurídica e institucionalmente as ações de segurança alimentar e nutricional no país.

Importa destacar que a construção do sistema se dá em paralelo à construção da política nacional de SAN. Ainda que cada um desses processos tenha questões específicas, principalmente em relação à definição de seus instrumentos, é necessário considerá-los como componentes de uma mesma construção. De natureza supra setorial, a política nacional de SAN articula diversos programas, voltados à garantia do direito humano à alimentação, desenvolvidos por diversos setores que atuam desde a produção de alimentos até a garantia de assistência alimentar às famílias em situação de vulnerabilidade alimentar.

O capítulo IX, art. 23, do decreto aponta que o plano deverá consolidar o conjunto de políticas públicas federais que respondem as diretrizes de SAN e indica 28 programas, ações e políticas que deverão compor o plano, dentre elas o desenvolvimento de ações de Apoio à Agricultura Urbana e Periurbana.

De fato, nas deliberações da III Conferência de SAN de 2007, há uma proposta relacionada à implantação de uma política nacional de agricultura urbana integrando iniciativas de produção, extrativismo, beneficiamento, transformação, comercialização e serviços (assessoria, formação e capacitação) de alimentos em bases agroecológicas e de economia solidária. A proposta prevê a regulamentação do uso de áreas ociosas para hortas e pomares comunitários e a articulação dessas iniciativas com a gestão territorial e ambiental, incorporando-as nos planos diretores dos municípios.

NOVAS RELAÇÕES ENTRE O URBANO E O RURAL

A emergência da SAN desponta como resposta à crescente complexificação do sistema alimentar, onde a transformação para o chamado capitalismo financeiro, ou pós-industrial determinou novas maneiras de utilização da força de trabalho, de regulação por parte do Estado e na gestão da produção.

Dentre as mudanças significativas na sociedade contemporânea, pode-se destacar o fenômeno da globalização, o avanço das tecnologias da informação e a estruturação de um sistema alimentar mundial. Ao mesmo tempo, a crescente urbanização e a massificação do consumo provocaram mudanças no processo produtivo, com vistas a atender demandas cada vez maiores por alimentos diversificados e baratos. As corporações agroalimentares focaram suas estratégias na diversificação do consumo alimentar e as políticas alimentares redirecionaram-se da produção agrícola para as questões urbanas de acesso, distribuição e consumo. Isto implicou, em “um crescente distanciamento físico e de conteúdo entre os produtos oferecidos para consumo e os bens agrícolas ou extrativistas que estão na sua origem ou entram em sua composição” (Maluf, 2007, p.47).

A expansão dessas relações capitalistas para o campo implicou na integração do espaço rural às necessidades do sistema urbano industrial. A agricultura industrializou-se a partir da formação de processos de produção mais complexos, que demandam maior controle sobre a produção e menor dependência da natureza,

por meio do acréscimo de fertilizantes e defensivos agrícolas. Aos poucos a agricultura e a indústria foram unificando-se em torno desses novos aglomerados, que normalmente reúnem-se em torno de um produto específico, de forma que a variedade que o produtor deve plantar, a quantidade, os nutrientes do solo, etc são determinados pela indústria. Ou seja, os chamados complexos agroindustriais promovem uma dupla integração da agricultura com a indústria. De um lado, a agricultura compra adubos, defensivos, máquinas da indústria, para poder produzir; de outro, a agricultura vende seus produtos para serem processados por ela (Rodrigues, 2009).

Dada a pressão que se exerce sobre regiões e culturas específicas, para que se substituam produtos locais pelos globais (trigo, soja, etc), a globalização do mercado de alimentos é um fator que colabora na deterioração da cultura alimentar e, ao mesmo tempo, essa substituição tem levado a um empobrecimento dos conhecimentos sobre ingredientes e tecnologias caseiras de preparo de alimentos e a uma “erosão dos sabores” para toda a humanidade.

No Brasil, este cenário de reestruturação da economia tem colocado o país como uma liderança no comércio agroalimentar mundial convivendo, ainda, com índices de pobreza e exclusão. Cabe destacar as repercussões desse processo de industrialização da agricultura, na transformação dos hábitos alimentares implicando, inclusive, em perda de autonomia, em relação ao que comemos:

“Há um mal-estar contemporâneo ligado à alimentação que não decorre apenas do crescimento simultâneo da fome e da obesidade, mas subordina-se à natureza do complexo industrial alimentar, que submete à sociedade seus interesses e pressupostos. Grandes volumes de produção de poucos e invariáveis grãos, a maior parte para consumo como ração animal e um excesso de carboidratos, gorduras animais e açúcares disseminados com uma técnica publicitária insidiosa e atordoante. Essas características levaram ao que já foi chamado de “gastroanomia”. Além do polarizado crescimento da carência e do excesso, o problema contemporâneo da alimentação é que ela se torna cada vez mais heteronômica, ou seja, menos autônoma. Preparamos cada vez menos o que comemos, perdemos os sentidos culturais do alimento e do tempo partilhados, comemos mal e rapidamente e, sobretudo, não controlamos e não sabemos o que comemos” (Carneiro, 2004, p.40).

Embora o Brasil seja um dos maiores produtores de alimentos do mundo, o modelo de desenvolvimento adotado concentra a renda, degrada o ambiente, promove exclusão e, principalmente, não garante à grande parte da população o acesso a alimentos de qualidade, indispensáveis à sobrevivência. A valorização maior do alimento como mercadoria, do que como elemento essencial à vida provoca impactos negativos sobre os modos de vida, a soberania e a segurança alimentar e nutricional das populações urbanas e rurais, e coloca em risco a biodiversidade e o patrimônio cultural alimentar.

“Esse modelo de produção e distribuição orienta-se pelo interesse comercial de aumentar o tempo de conservação do alimento durante o transporte e a exposição na prateleira, portanto, sem ter necessariamente como objetivo a qualidade alimentar e nutricional. Além disso, restringe, de diferentes formas, os direitos territoriais das comunidades, provocando a erosão de conhecimentos tradicionais relacionados ao manejo da agrobiodiversidade, à alimentação e nutrição, bem como promove a

privatização dos recursos genéticos e da água”
(Doc. Final. III Conferência de SAN, p. 15).

Merece destaque o fato de que a questão alimentar comporta inúmeras questões de gênero. A crescente urbanização, aliada à presença cada vez maior das mulheres no mercado de trabalho, induz,

“(...) a uma pressão para se poupar tempo e mão-de-obra nas refeições elaboradas dentro de casa. Demandam, portanto, agregação de serviços aos produtos alimentares, como as refeições prontas, as embalagens individualizadas, os pré-preparados, de forma a reduzir o trabalho do consumidor: Esse novo padrão de consumo de alimentos exige também uma outra logística do setor de distribuição, de transporte e armazenamento, dominado, nas médias e grandes cidades, pelas extensas cadeias de supermercados que, por sua vez, também jogam um papel importante nas estratégias de publicidade e marketing das empresas produtoras de alimentos. As mudanças que vemos nesse setor não se restringem apenas a impor prazos e formas de entrega dos produtos aos elos anteriores da cadeia (agricultura e indústria alimentar), mas também uma maior vida de prateleira, ser capazes de suportar grandes deslocamentos, ter mais serviços agregados, ser diferenciados para cada classe social, etc.” (Siliprandi, 2004, p. 5).

AS ÁREAS PERIURBANAS

Do ponto de vista da ocupação do espaço, a intensificação da tecnificação, da maquinização e da quimificação no processo produtivo significou a incorporação de novas atividades, não agrícolas, no espaço rural. Dada a diversidade de atividades presentes na área rural, onde coexistem atividades industriais com outras relacionadas à prestação de serviços, à moradia, ao lazer, etc, alguns autores tem trabalhado com o conceito da “multifuncionalidade “ desses espaços.

A distinção tradicional entre o espaço urbano e o rural tende a se diluir a partir dessas transformações e é na chamada área periurbana que um grande número de conflitos se explicita, representando diferentes interesses: uma visão que prioriza a ocupação produtiva da área, outra que a associa ao consumo, ao lazer, ao turismo e a uma melhor qualidade de vida, principalmente nas grandes metrópoles e uma terceira, que a vê como um patrimônio ambiental a ser preservado.

Mesmo que a tendência a multifuncionalidade do espaço rural possa contribuir na reversão da migração, o processo de concentração da produção determinou a expulsão de grandes contingentes de trabalhadores do campo para as cidades, repercutindo em um enorme crescimento das favelas nas periferias das grandes cidades e das metrópoles. Com o crescimento do índice de urbanização, que era de 26,35% na década de 1950 e de 77,13% em 1991, cerca de 84% da população brasileira vive atualmente em contextos urbanos (IBGE, 2010).

Ainda que as cidades atraiam pelas possibilidades de recursos e empregos, a aglomeração da população em poucos territórios determina a ocorrência de inúmeros problemas relacionados à poluição do ar, do solo, da água e ao aumento da violência urbana.

Os núcleos urbanos caracterizam-se por contrapor os centros e as periferias, por meio de processos sociais promotores de desigualdade e exclusão. Segundo

Nakano(2008), as periferias recebem nomes diferentes ao procurar designar aspectos distintos que caracterizam essas áreas urbanas. Algumas expressões usadas na designação das periferias urbanas são, “periurbano”, “franjas urbanas”, “rurbano”, “subúrbio”, “frente de expansão urbana”. Essas expressões indicam as localizações perimetrais onde o urbano encontra-se pouco consolidado, em crescimento e imbricado com dinâmicas rurais. Segundo o autor, trata-se de localizações em constantes transformações, principalmente na conversão de usos das terras rurais em urbanos. Essa conversão ocorre em processos altamente complexos, com o envolvimento de diferentes atores sociais e a partir de significativos investimentos públicos e privados. Esses processos, vale dizer, estão inseridos em disputas pelo acesso à terra e é pelo embate entre os diferentes interesses envolvidos que se define a ocupação do espaço urbano.

SAÚDE E ABASTECIMENTO

É no campo da saúde que se verificam as conseqüências do modelo de desenvolvimento.

A pesquisa sobre a situação da insegurança alimentar no Brasil realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2004, baseada na Escala Brasileira de SAN (EBIA), registrou que dos 58,6 milhões de domicílios particulares no país, 69,8% estavam em situação de Segurança Alimentar (SA) e 30,2% se encontravam em algum grau de Insegurança Alimentar (IA), dos quais 5% na forma mais grave.

De outro lado, os dados da Pesquisa de Orçamento Familiar (POF/ IBGE, 2004), evidenciaram mudanças no padrão alimentar dos brasileiros, apontando baixo consumo de frutas, verduras e legumes e de sucos naturais (132g/dia), além de aumento do consumo de açúcar refinado e de refrigerantes. Apontou também uma tendência de substituição de alimentos tradicionais e saudáveis da dieta brasileira, como a mistura arroz e feijão, por bebidas e alimentos superprocessados, altamente calóricos e pouco nutritivos.

Uma das conseqüências é o aumento espantoso da obesidade no país. Recentemente o IBGE divulgou dados da POF 2009 onde metade da população adulta, um em cada cinco adolescentes e uma em cada três crianças de cinco a nove anos, apresenta sobrepeso.

Um outro importante fator relacionado à saúde é a explosão de doenças crônicas não transmissíveis (DCNT) a exemplo do diabetes, derrames, doenças cardiovasculares, alergias e alguns tipos de câncer. Cabe lembrar que, do ponto de vista biológico, relatórios da Organização Mundial de Saúde verificaram evidências científicas em termos de redução de risco de desenvolvimento de doenças crônicas não transmissíveis, mediante o consumo regular de pelo menos 400 gramas de frutas, legumes e/ou verduras (FL&V) diárias. Pesquisas demonstram o papel protetor de FL&V na prevenção destas doenças. De acordo com o Fundo Mundial para a Pesquisa do Câncer (WCRF), uma dieta com uma grande quantidade e variedade de FL&V pode prevenir 20% ou mais dos casos de câncer. O Relatório Mundial sobre Saúde - 2002 da OMS estima que o baixo consumo desses alimentos está associado à cerca de 31% das doenças isquêmicas do coração e 11% dos casos de derrame no mundo. Acredita-se que a redução no risco de desenvolvimento de

doenças cardiovasculares se dá pela combinação de micronutrientes, antioxidantes, substâncias fitoquímicas e fibras presentes nestes alimentos (MS, 2005).

No cenário mundial, cabe ainda destacar que, segundo dados da OMS, as DCNT respondiam em 1998, por 59% da mortalidade e 43% da carga global de doenças, sendo que os países em desenvolvimentos são responsáveis por cerca de 78% das DCNT e 85% das doenças do aparelho respiratório.

Em termos de gastos com a atenção à saúde, no Brasil, em 2002, as DCNT foram responsáveis pelo maior número de óbitos e de despesas com assistência hospitalar, no Sistema Único de Saúde (SUS), totalizando cerca de 69% dos gastos. Ressalta-se que as DCNT estão associadas basicamente a fatores de risco modificáveis, como os hábitos alimentares, o combate ao sedentarismo e ao fumo.

A sociedade urbana industrial alimenta-se cada vez mais fora de casa favorecendo o consumo de alimentos processados, padronizados e de alta densidade calórica, com crescente substituição de carboidratos por lipídios e de proteínas de origem vegetal por proteínas de origem animal. Destacando a questão do consumo inadequado de alimentos como um grave problema nas regiões metropolitanas, estudo realizado em 22 favelas do município de São Paulo revelou a presença simultânea de obesidade e desnutrição na mesma família, demonstrando que além da desnutrição, a situação de insegurança alimentar pode ter como consequência a obesidade (Sawaya, 1997).

Tais fatores associados ao envelhecimento populacional, no âmbito da transição demográfica e à obesidade, relacionada à transição nutricional, apontam um crescimento epidêmico das DCNT nas próximas décadas, justificando a urgência na adoção de estratégias de prevenção destas doenças.

Para além das transformações nos hábitos alimentares, registra-se a dificuldade de acesso à alimentos saudáveis por parte da população de baixa renda seja por limitações de recursos, como também pela falta de disponibilidade de oferta em muitas áreas, principalmente na regiões periféricas, remetendo-nos ao papel central do abastecimento alimentar para o alcance da SAN.

A dimensão do abastecimento diz respeito às condições em que se dá o acesso aos alimentos pelos diversos segmentos da população. É um dos temas-chave para a SAN e deve ser analisado em pelo menos dois aspectos principais: por um lado, seus impactos na composição do consumo das famílias em termos de preços, quantidade, qualidade e diversidade dos alimentos oferecidos; por outro lado, na relação que estabelece com a produção e a distribuição de alimentos (Maluf, 1999).

A aproximação entre as diferentes dimensões do circuito do alimento propiciada pelo enfoque sistêmico da SAN determina transformações nas ações de cada setor específico. Assim, a inserção da ótica da saúde na esfera da produção e abastecimento aponta a necessidade da inclusão do enfoque nutricional em suas ações para que o apoio aos pequenos e médios empreendimentos rurais e urbanos dedicados ao cultivo, transformação e comercialização de alimentos resultem, não só em geração de renda e trabalho, mas também em alimento saudável e na promoção da saúde.

De outro lado, o acesso ao alimento por parte da população excluída requer a focalização de alguns programas e, contrapondo-se à visão liberal que defende a soberania dos mecanismos de mercado, esta visão procura resgatar o papel do

Estado na afirmação do direito humano à alimentação saudável e adequada e nas formas de regulação pública do mercado de alimentos.

SIGNIFICADOS DA AGRICULTURA URBANA E PERIURBANA (AUP)

Este cenário de crescimento da pobreza urbana, aliado às preocupações com a segurança alimentar e nutricional nas últimas décadas, atualizou a importância da autoprodução de alimentos. Ou, conforme Maluf, os processos que distanciam os alimentos oferecidos para consumo dos bens agrícolas que estão na sua origem, deram origem, de outro lado, à valorização das “técnicas que aproximam”, isto é, àquelas que preservam as características originais dos bens e reforçam suas identidades locais (Maluf, 2007, p.47).

Ainda que os dados sobre esse tipo de agricultura sejam escassos, dificultando a formulação e a implementação de políticas, por meio das diversas experiências identificadas é possível verificar alguns dos significados atribuídos à AUP:

- A agricultura urbana possibilita a geração de renda a partir da produção e comercialização
- Dada a falta de uma política de abastecimento de cunho popular, principalmente em periferias de regiões metropolitanas, a AUP vem exercendo um papel complementar aos sistemas locais de abastecimento urbano. Pesquisas apontam que a maior parte dos alimentos produzidos em áreas urbanas são consumidos pelos produtores ou pelas famílias mais próximas a eles, amortecendo situações de crise ao exercer uma função de complementação, principalmente de FL&V.
- Favorece uma alimentação mais saudável por meio do acesso a alimentos mais frescos e saudáveis, colaborando na diversificação da dieta alimentar, principalmente a grupos sociais em situação de insegurança alimentar e nutricional;
- Promove a criação de ambientes produtivos, saudáveis e sustentáveis nas cidades;
- Resgata a conexão do ser humano com a biodiversidade natural e a agricultura, maior proximidade com os alimentos e com a natureza.
- O cultivo de alimentos em Unidades Básicas de Saúde tem sido considerado pelos portadores de doenças crônicas como uma forma de ocupação e de terapia.
- Proporciona ainda a integração social de pessoas que migraram para as cidades. Ao plantar, cuidar dos quintais, as pessoas trocam mudas, sementes, alimentos e conhecimentos com parentes e vizinhos. É, portanto, uma oportunidade de resgatar sociabilidades no meio urbano, fortalecendo os laços de vida familiar e comunitária.
- Colabora em transformações nas relações de gênero e valoriza o papel protagonista das mulheres nas atividades de agricultura urbana;
- A restrição de espaço é normalmente apontada como fator limitante à realização da agricultura na cidade. No entanto, é possível verificar a criatividade de comunidades na busca de alternativas adaptáveis a pequenos espaços.

- Criação de novas demandas para a assistência técnica em meio urbano;
- A prática da compostagem colabora com a gestão sustentável dos resíduos sólidos e também contribui para um melhor aproveitamento da matéria orgânica;
- Produz impactos positivos no meio ambiente, pois contribui para o aumento das áreas de absorção da água da chuva, ampliando a biodiversidade nas cidades
- Contribui para tornar as cidades mais produtivas e auto-suficientes
- Permite a utilização de vazios urbanos e espaços antes depreciados, em áreas de produção de alimentos
- Do ponto de vista do planejamento urbano, a AUP colabora também para os debates sobre o uso da terra e a função social da propriedade.

PLANEJAMENTO URBANO

Em relação a este último significado, referente ao planejamento urbano é preciso pontuar a necessidade de se aprofundar a investigação sobre os vínculos entre o planejamento urbano, a gestão das cidades e a AUP. Como estreitar os vínculos entre a AUP e as políticas públicas urbanas, os planos diretores e a reforma urbana?

No século XVIII, o economista alemão Von Thunen criou a ‘teoria da localização’ onde propunha o estabelecimento de anéis, em um modelo concêntrico, em torno das cidades e a distribuição das culturas com vistas a minimizar os custos de transporte. No primeiro anel haveria a produção de produtos mais perecíveis, os hortifrutigranjeiros. No entanto, o atual modelo de desenvolvimento, baseado na intensificação da industrialização e na especulação imobiliária tem apontado uma tendência contrária, levando a produção de hortaliças para localidades cada vez mais distantes dos centros urbanos.

Frente à pressão por urbanizar, trata-se de defender a ocupação produtiva destas áreas no espaço intra e periurbano no âmbito do jogo de interesses que envolvem as várias disputas pelo acesso à terra.

Em março de 2010, por ocasião do 5º Fórum Urbano Mundial, o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em parceria com a Fundação RUAFA, IPES, FAO, IDRC e o Banco Mundial realizou um seminário regional sobre o tema da agricultura urbana e periurbana, com representantes de diversos países da América Latina e do Caribe, além de representantes de vários estados brasileiros com o objetivo compartilhar experiências e avaliar a implantação da Política Nacional de AUP no Brasil.

Na mesa de abertura, o representante do escritório da FAO para a América Latina e o Caribe, Juan Izquierdo, destacou o fato da agricultura urbana já ser uma realidade na América Latina, onde cada vez mais prefeitos começam a considerá-la no âmbito da gestão municipal. Porém, a porcentagem de municípios que a incorporaram é ainda muito baixa, mostrando que há um longo caminho a ser percorrido pelos diversos setores da sociedade, para colocar o tema na agenda dos governos.

Ressalta-se que nos países da América Latina, a falta de planejamento, a expansão das cidades sobre as áreas de produção, a recessão econômica, o aumento

dos preços dos alimentos, o tratamento inadequado dos resíduos sólidos e os impactos das mudanças climáticas decorrentes do crescimento da urbanização, têm comprometido o alcance de um desenvolvimento sustentável e equitativo

Dados publicados pela FAO apontam o crescimento da pobreza e da insegurança alimentar nas cidades, onde a população de baixa renda gasta de 40 a 60% dos seus rendimentos com alimentação e 15% em saúde e remédios.

É dentro desse contexto que devemos compreender o avanço das experiências nos países da América Latina.

Na mesma mesa, a pesquisadora Marielle Dubbeling, representando a Fundação RUAF - Rede Internacional de Centros de Recursos em Agricultura Urbana e Segurança Alimentar que desenvolve no nível internacional o Programa Cidades Cultivando para o Futuro (CCF) enfatizou o avanço do Brasil no impulsionamento da temática, ao apontar algumas questões inovadoras no processo de construção da política nacional de AUP. Dentre elas, destaca-se:

- A vinculação da política com as questões associadas ao espaço – território, problematizando questões referentes ao acesso à terra no ordenamento territorial. Destacou a inclusão do tema no Congresso da Cidade de Belo Horizonte, mostrando-se como uma atividade econômica relevante e necessitando de uma maior integração com o planejamento urbano municipal. Apontou como exemplo também, as estratégias de facilitação de acesso aos espaços urbanos elaborados no município de Governador Valadares (MG), por meio da criação de um marco legal e incentivos fiscais. Nesse aspecto do planejamento urbano destacou a experiência de seu país, a Holanda, onde a política nacional foi formulada conjuntamente pelos ministérios da habitação e da agricultura;
- A íntima relação da política de AUP com as questões associadas à sustentabilidade, onde pretende-se incentivar a criação de cidades mais resilientes e melhor preparadas para fazer frente às mudanças climáticas. Ainda sobre o aspecto da sustentabilidade ambiental, Marielle trouxe o exemplo de Sri Lanka, na Ásia, onde por lei há a obrigação de se destinar à produção agrícola, qualquer terreno verde desocupado. Além disso, diante da convicção de que o poder público deve dar o exemplo, por essa mesma lei, todas as instituições públicas, hospitais, escolas, parques, etc, são obrigadas a desenvolver uma horta em sua área.
- O incentivo ao estabelecimento de conexões entre a produção de alimentos e o mercado institucional de alimentos assegurando canais de comercialização aos agricultores urbanos e, ao mesmo tempo, a oferta de uma alimentação saudável aos beneficiários dos programas sociais.

Ao nível regional, o reconhecimento de que as ações de AUP constituem estratégias positivas para uma gestão urbana mais sustentável e equitativa, por meio da promoção da segurança alimentar urbana, da melhoria do meio ambiente e da saúde, além de propiciar maior biodiversidade, determinou a execução do Programa “Agricultura Urbana e Alimentação das Cidades da América Latina e do Caribe”, com o apoio do Programa de Gestão Urbana para a América Latina e o Caribe (PGU-ALC/CNUAH-HABITAT), o Instituto de Promoção do Desenvolvimento Sustentável (IPES) e o Centro Internacional de Investigação para

o Desenvolvimento (CIID) com o objetivo de documentar experiências existentes, facilitar o desenvolvimento de políticas e a gestão dessa área temática na Região.

No período de 1999 a 2000, seis cidades (Brasília/ Brasil; Teresina/ Brasil; Cuenca / Equador; Texcoco/ México; Havana/ Cuba; Camilo Aldao/Argentina) sistematizaram suas experiências sobre políticas e intervenções locais municipais em Agricultura Urbana.

Cabanes (2000) destaca alguns outros exemplos de iniciativas nas experiências analisadas como o de Teresina (PI), onde a prefeitura apoiou um programa de hortas comunitárias para 2.500 famílias. Para isso, converteu cerca de 120 hectares de terrenos baldios em hortas, assegurando a concessão dos terrenos aos produtores, que recebem insumos básicos, irrigação e assistência técnica. De forma semelhante, o município de Cuenca, no Equador, realizou um programa com instituições e grupos comunitários para a produção urbana de hortaliças, frutas, grãos, adubos e pequenos animais, incluindo a sua comercialização. Esta atividade foi incorporada aos planos de zoneamento territorial e incluída na legislação urbana.

Em Texcoco/ México, a intenção de revitalizar a atividade agrícola e fazer frente à pressão para que todos os terrenos úteis se urbanizem, a municipalidade criou em 1997, um Departamento de Desenvolvimento Rural que administra recursos, fornece capacitação, apóia a organização de produtores e concede microcréditos para os projetos produtivos.

Segundo o autor, por meio da análise das experiências é possível extrair alguns aprendizados e um conjunto de temas a serem aprofundados no sentido de definir os instrumentos necessários à incorporação da AUP no planejamento das cidades:

- A Agricultura Urbana é praticada em nível municipal, em cidades de variados tamanhos e em diferentes sistemas ecológicos;
- A inclusão da Agricultura Urbana nos programas e políticas públicas municipais é recente e, portanto, é um campo de inovação nas políticas de desenvolvimento social.
- A análise do conjunto das experiências aponta a necessidade de um novo marco legal e jurídico para os municípios;
- A valorização da população de origem rural na cidade (auto-estima, sentimento de cidadania) é um fator positivo de inclusão social e econômica.
- Em relação à segurança alimentar e nutricional, questiona-se se a AUP deve abastecer, principalmente, o mercado local ou deve ter a exportação como objetivo.
- Necessidade de identificar os nichos comerciais mais promissores: produtos tradicionais (alface, pequenos animais, etc.) ou produtos novos (flores, essências, etc).
- Na atualidade, a AUP trata de ocupar os espaços vazios e os terrenos baldios, ou seja, lida com os espaços que sobram. Como imprimir uma política proativa, antecipando um zoneamento territorial, capaz de regular o crescimento das cidades e que reconheça a função territorial, social e ambiental da AUP?

Para aprofundar alguns temas importantes em relação à AUP e com vistas a subsidiar o trabalho dos municípios, com o apoio dos parceiros internacionais (CIID/IPES/ PGU) realizou-se em 2000, o seminário internacional “Agricultura Urbana nas Cidades do Século XXI” onde foi formado o “Grupo de Trabalho de Cidades em Agricultura Urbana e Segurança Alimentar” com a atribuição de produzir ferramentas metodológicas, guias e mecanismos que fundamentem a execução de políticas de planejamento urbano e ordenamento territorial, de reutilização de águas e resíduos sólidos orgânicos, de créditos para a agricultura urbana, e de apoio ao processamento e à comercialização.

Durante o evento, as cidades participantes elaboraram a “Declaração de Quito” onde se comprometem a promover da AUP.

DECLARAÇÃO DE QUITO - A AGRICULTURA URBANA NAS CIDADES DO SÉCULO XXI

As cidades reunidas em Quito, Equador, entre 16 e 20 de abril de 2000, por ocasião do Seminário-Oficina “A Agricultura Urbana nas Cidades do Século XXI”, concordam em emitir a seguinte: “DECLARAÇÃO DE QUITO”

CONSIDERANDO que

Nossas cidades enfrentam graves problemas de pobreza, insegurança alimentar e degradação ambiental.

Recentemente, e de modo crescente, vêm sendo desenvolvidas diversas experiências com Agricultura Urbana na América Latina e Caribe, destinadas à auto-produção, com o objetivo de aumentar o consumo de alimentos, gerar renda e emprego para a população vulnerável das cidades, e promover a segurança alimentar e a qualidade ambiental.

Essas experiências apresentam limitações, porém sua tendência é no sentido de sua consolidação e sustentabilidade; e merecem maior apoio se considerados os impactos que geram na qualidade de vida de todas as faixas da população de nossas cidades.

RECONHECENDO que

As experiências de Agricultura Urbana nas cidades da América Latina e do Caribe apresentam limitações que porém não impedem o reconhecimento de suas importantes contribuições para aumentar a equidade, melhorar a saúde e reforçar a segurança alimentar nas cidades.

Essas experiências mostram que é possível o uso de recursos locais e tecnologias próprias para reduzir os custos das economias urbanas e assegurar avanços nos níveis de qualidade de vida da população.

A coordenação entre os atores locais e nacionais é um fator decisivo para impulsionar o desenvolvimento da Agricultura Urbana.

É necessário que se executem programas de capacitação para os técnicos dos governos locais e para os próprios agricultores urbanos, de modo a elevar a eficiência da Agricultura Urbana.

É necessário divulgar e intercambiar essas experiências por toda a Região, de modo a aumentar a efetividade dos esforços e reduzir os custos desses programas.

PROPICIANDO que

As cidades reconheçam a importância da contribuição da Agricultura Urbana nas estratégias para o desenvolvimento social, geração de emprego e renda, elevação da autoestima, melhoramento ambiental e especialmente para a segurança alimentar, e a incluam entre os objetivos principais do desenvolvimento municipal, de modo claro e articulado.

Os governos locais se comprometam decididamente com o desenvolvimento da Agricultura Urbana, mobilizando os recursos locais existentes, institucionalizando-a e promovendo sua ampliação em nível nacional e definindo as contrapartidas municipais para a execução das práticas da Agricultura Urbana.

Os técnicos e as comunidades sejam capacitados e os gestores locais motivados, por meio do intercâmbio sobre as experiências municipais, regionais, nacionais e internacionais relacionadas com as políticas locais vinculadas à Agricultura Urbana, e que se estabeleçam critérios e indicadores que permitam sistematizar as experiências e facilitem a tomada de decisões.

Nos processos de planejamento territorial das cidades, considere-se a Agricultura Urbana como um elemento multifuncional no uso do solo e na proteção ambiental.

A Agricultura Urbana seja promovida não só para o autoconsumo, mas também para sua inserção nos mercados, através da pesquisa, da certificação sanitária e orgânica dos produtos, do apoio à pequena agroindústria, e da sensibilização dos consumidores por parte dos patrocinadores.

Se desenvolvam políticas e instrumentos creditícios e financeiros para a Agricultura Urbana, com ênfase especial para os produtores mais vulneráveis, acompanhados de programas de assistência técnica.

Sejam implementadas linhas de pesquisas, difusão, sensibilização e capacitação de fontes alternativas e uso eficiente da água, e regulamentado o uso sanitário das águas residuais de origem doméstica.

Sejam pesquisadas e regulamentadas as técnicas de aproveitamento dos resíduos sólidos na Agricultura Urbana, capacitando os agricultores urbanos nas técnicas da reutilização e reciclagem de seus resíduos; educando a comunidade na seleção na fonte (educação formal e informal); e propiciando uma normatização, no nível dos governos locais e nacionais, que promova e regule a classificação e o uso dos resíduos sólidos.

RECOMENDANDO que

Sejam propiciados novos, mais amplos e mais freqüentes encontros e intercâmbios entre nossas cidades e desenvolvidas vinculações com outras cidades em nossos países, para tratar de políticas municipais de Agricultura e Segurança Alimentar Urbana.

Sejam feitos o acompanhamento e a avaliação das experiências já existentes e de outras que possam surgir na região.

EXORTANDO

Os governos locais a promoverem a Agricultura Urbana em suas cidades, a desenvolverem políticas de estímulo, como as de caráter fiscal, e a reconhecerem as

atividades de Agricultura Urbana em seus processos de planejamento territorial.

Os governos estaduais e nacionais a considerarem a Agricultura Urbana em seus programas de luta contra a pobreza, de segurança alimentar, de promoção do desenvolvimento local e de melhoramento do meio ambiente e da saúde.

Os organismos de cooperação técnica e financeira a concederem à Agricultura Urbana a importância e a especificidade que ela tem na promoção do desenvolvimento sustentável.

O Programa de Gestão Urbana para a América Latina e o Caribe, o IDRC, a FAO, a OPS e o IPES a continuarem apoiando as experiências de Agricultura Urbana na Região.

REAFIRMAMOS

Nosso compromisso de melhorar a gestão de nossas cidades com a promoção de experiências com Agricultura Urbana, constituindo o Grupo de Trabalho “Cidades e Agricultura Urbana na América Latina e no Caribe”, com o propósito de reproduzir e melhorar as políticas e ações municipais em Agricultura Urbana desenvolvidas nas cidades da América Latina e do Caribe para fortalecer a segurança alimentar urbana, enfrentar a pobreza urbana, melhorar o meio ambiente urbano e a saúde, e desenvolver uma governabilidade mais participativa e menos excludente, assim como proteger a biodiversidade urbana com o apoio do Programa de Gestão Urbana para a América Latina e o Caribe - PGU-ALC.

Nossa decisão de produzir e divulgar ferramentas metodológicas, guias e mecanismos que recolham a experiência regional e que fundamentem principalmente a formulação e a execução de: planejamento urbano, zoneamento territorial, reutilização de águas e de resíduos sólidos orgânicos, concessão de créditos para a agricultura urbana, e apoio para o processamento e comercialização dos produtos, ao menos uma vez por ano.

Nossa vontade de apoiar conjuntamente a execução de uma Consulta Urbana sobre Agricultura Urbana, com o apoio do Programa de Gestão Urbana para América Latina e o Caribe, do IDRC e do IPES.

CONVIDAMOS a

Todos os atores públicos e privados das cidades da América Latina e do Caribe a se comprometerem com o apoio à Agricultura Urbana, sua prática e promoção.

Todas as cidades da América Latina e do Caribe a se integrem ao Grupo de Trabalho sobre Agricultura Urbana e a fazer sua esta Declaração.

Quito, 20 de abril de 2000

Assinado pelas Municipalidades de (em dezembro de 2000):

Argentina: Arroyo Ceibal, Camilo Aldao, Carcaraña, Charnoudi, Corral de Bustos, Cruz Alta, General Roca, Guadalupe Norte, Justinano Posse, Lanteri, Las Garzas, Leones, Marcos Juárez, Monte Maíz, Villa Eiolea, Villa María

Bolívia: Santa Cruz

Brasil: Brasília, Curacá, Maranguape, Teresina, Fortaleza

Colômbia: El Carmen Viboral

Cuba: Havana

República Dominicana: Santiago de los Caballeros

Equador: Cuenca, Manta, Otavalo, Pedro Moncayo, Pimampiro, Quito

Honduras: Puerto Cortés

México: Texcoco

Perú: Cajamarca, Villa El Salvador (Lima), Villa María del Triunfo (Lima)

Uruguai: Montevideo

SOBRE AS POLÍTICAS COLOMBIANAS E SUA RELAÇÃO COM A EXPANSÃO URBANA

A aproximação da pesquisa com o planejamento da Colômbia deu-se a partir do intercâmbio criado entre pesquisadores brasileiros e colombianos que se intensificaram a partir de encontros de planejamento e políticas de terras entre os anos de 2007 e 2010. A equipe de pesquisadores brasileiros participou, trazendo a experiência brasileira, de seminários e eventos em três cidades colombianas – Pereira, Bogotá e Medellín.

A periodicidade destes eventos viabilizou viagens anuais entre 2007 e 2010 que colaboraram para um levantamento da experiência colombiana apresentado nesta publicação. Partindo do princípio que o planejamento colombiano procura articular plano, gestão e financiamento, a pesquisa pretendeu compreender como se organiza esta gestão, quais os instrumentos que permitem esta articulação e como são utilizados na prática, através de estudos de caso.

As viagens possibilitaram levantar informações, a realização de entrevistas com planejadores, visitas e levantamento de campo de algumas áreas previstas nos Planos de Ordenamento Territorial como áreas de expansão urbana que, por exigência do principal marco legal territorial colombiano, a Lei 388/97, necessitam de *planes parciales* para que uma nova urbanização aconteça.

Inicialmente, as entrevistas se concentraram em duas frentes. Uma que buscava compreender com os atores envolvidos no controle e acompanhamento dos preços da terra – técnicos dos Observatórios de Preços dos municípios, a organização dos avaliadores (conhecida como Lonja, em espanhol) em cada cidade, os investigadores deste tema no país. Outra que procurou os atores envolvidos na atividade do planejamento – técnicos do município, de empresa urbanizadora, professores universitários que trabalham com o tema – e os entrevistou sobre como utilizam os instrumentos disponíveis através dos dois principais marcos legais colombianos (Ley 9ª de 1991 e Ley 388 de 1997), como são os Planos de Ordenamento Territorial, como se faz um plano parcial em área de expansão urbana na prática, e quais foram os desafios encontrados, com especial ênfase à resistência dos atores nestes processos.

Os textos que seguem procuram abordar especialmente os Planos de Ordenamento Territorial e mostram os resultados obtidos a partir deste intercâmbio. Certamente, não esgotam toda a riqueza que envolveu a oportunidade de aproximar-se de um novo marco jurídico e de um novo país e, a partir dessa aproximação, refletir sobre o Brasil.

O DESAFIO DE PLANEJAR E PRODUZIR EXPANSÃO URBANA COM QUALIDADE: A EXPERIÊNCIA COLOMBIANA DOS PLANOS PARCIAIS EM BOGOTÁ, COLÔMBIA¹

Paula Freire Santoro

¹ Este texto foi aceito para publicação na Revista da ANPUR prevista para o 2º semestre de 2011 e é fruto do trabalho de doutorado da autora.

² Ferreira (2003) mostra em sua tese, por exemplo, que São Paulo não é global. No senso comum, uma cidade é global a partir do que ela “demanda” – como de edifícios “inteligentes” – e não pela sua estrutura de produção. Segundo o autor, vende-se a imagem de global, no entanto as dinâmicas que dirigem a produção da cidade são a representação do mais arcaico patrimonialismo.

³ No estudo mercado imobiliário, um dos autores que se debruça sobre as estratégias dos atores urbanizadores e a morfologia resultante destas é Pedro Abramo (2007 e 2009). Afirma que as cidades latino-americanas possuem “uma estrutura “híbrida”, ao mesmo tempo compacta e difusa, produzida pelo mercado informal e formal que, por razões vinculadas às suas próprias lógicas de funcionamento, produzem a cidade “COM-FUSA”.

1 INTRODUÇÃO

As novas dinâmicas econômicas das últimas décadas no mundo têm promovido mudanças significativas na organização e no funcionamento do urbano, com reflexos na América Latina. Dentre elas, o aumento do investimento nas atividades imobiliárias põe em destaque o território como ator e exacerba a mercantilização do desenvolvimento urbano (Mattos, 2007, p.82-83). Estas dinâmicas refletem a política econômica capitalista que, para geógrafos como Harvey (2005), produz, reproduz e reconfigura o espaço. Para estes, as formas contemporâneas de globalização e de organização do território não são nada mais que outro circuito do capitalismo que se dá acompanhado de inovações nos sistemas de transporte e comunicação e que reestrutura geograficamente a atividade capitalista no planeta. Atividades de desindustrialização em um lugar e reindustrialização em outro, são exemplos nesta direção.

Se as dinâmicas econômicas sempre (re)estruturaram o espaço, o que diferencia o momento atual é o alcance delas, que alguns autores até chamam de nova ou terceira revolução urbana (Ascher, 2001; Soja, 2000). Tamanho alcance é possibilitado, entre outras razões, pelo forte estímulo das políticas de desregulação, privatização e liberação dos mercados que marcaram os anos 1990, e pelo aumento de oferta de capital, que migra das atividades produtivas (Oliveira, 2003), alimenta a financeirização da economia mundial e possibilita investimentos em terra e imóveis (Mattos, 2007).

Estas novas dinâmicas econômicas refletem-se no território – ou às vezes apenas na imagem que se constrói dele² –, em suas diversas escalas, não apenas global, mas também estadual, regional e intra-urbana. A forma como se expressa na escala intra-urbana relaciona-se fortemente com as estratégias dos agentes dos mercados de solo urbano. Segundo Abramo (2009)³

4 Vidal-Koppmann (2011) em seu doutorado sobre a expansão das tipologias de expansão urbana privadas em Buenos Aires – *country clubs*, *barrios cerrados*, etc. – afirma que praticamente todos os projetos se localizaram em zonas rurais, motivando uma re-zonificação por parte do município.

são principalmente duas as estratégias: a busca da economia da proximidade, que traz soluções de estrutura compacta às cidades; e da redução de custos, que não raramente reflete-se na implantação de uma estrutura difusa nas cidades. A produção de loteamentos periféricos – informais e precários, ou mesmo, formais, com tipologia de condomínios fechados horizontais – frequentemente configuram o crescimento urbano através de conurbação ou, o que é mais frequente, manchas dispersas pelo território regional. Esta forma é frequente na América Latina, através ofertas de tipologias formais como *country clubs*, *barrios cerrados*, *club de chácras*, *pueblos privados* em Buenos Aires (Vidal-Koppman, 2005); *barrios cerrados* em Santiago do Chile (Cáceres & Sabatini, 2004); verdadeiras cidades dispersas são como ilhas no território, como no México (Duhau and Giglia, 2008; Sheimbaun, 2010), ou os loteamentos fechados e condomínios horizontais, fenômeno que ganha impulso no Brasil, mesmo que desacompanhado de legislação que permita este fechamento (Freitas, 2008).

Estes diversos autores latino-americanos colocam a década de 1980 como marco de um rompimento com a morfologia do padrão tradicional de segregação (centro-periferia) promovendo uma dispersão desconhecida até então. Esta nova morfologia, inclusive, promove uma fragmentação que pode significar também uma redução da escala de segregação (Cárceles & Sabatini, 2004; Sabatini, 2000), com a expansão destas tipologias não apenas para alta, mas outras rendas familiares, desde que haja disponibilidade de terras para se urbanizar.

Ampliar este mercado imobiliário envolve, portanto disponibilizar terras, através de ações públicas como aumento do perímetro urbanizável⁴, e também, manter as políticas e planos que, por muito tempo, evitaram tratar do tema da expansão urbana ou regular o crescimento urbano horizontal. Não se admite, portanto, que neste processo há uma grande valorização da terra que beneficia proprietários – que mantêm altas rentabilidades e a possibilidade de especular com a terra –, onera a gestão pública, nem sempre produz espaços justos, com mesclas sociais e com qualidade urbano-ambiental e, mais importante, raramente está voltado para atender as necessidades urbanas e habitacionais da população (Santoro & Bonduki, 2009).

Se há um consenso de que esta é a forma usual de crescimento de nossas cidades, por um lado, há um rechaço em planejá-la, associado à ideia de que a expansão urbana deve ser restringida ou não deve acontecer. E, também, por outro, há um consenso construído de que “crescer é desenvolver-se”, a qualquer custo. Paralelamente às opiniões em prol de uma corrente ou outra, o crescimento urbano horizontal segue acontecendo nas cidades brasileiras e latino-americanas, e ganha novas feições e novos

atores, com interesses mais acirrados. Este novo cenário coloca o tema na pauta da agenda latino-americana, trazendo a necessidade de refletirmos se é possível admitir que a expansão urbana aconteça, e, em caso positivo, se é possível fazê-la voltar-se às necessidades habitacionais, à recuperação da valorização da terra para a coletividade, e que consiga produzir espaços com boa qualidade urbano-ambiental.

Neste artigo procura-se trazer reflexões nesta direção, através da implementação de planos em área de expansão urbana em Bogotá, Colômbia, de forma a repensar a expansão urbana, fenômeno que afeta grande parte das cidades latino-americanas.

2 O PLANEJAMENTO NA COLÔMBIA

Desde a década de 1950 é forte a influência de vários organismos de cooperação internacional que, embasados na teoria do desenvolvimento, elaboraram metodologias de planejamento do desenvolvimento e produziram movimentos simultâneos de planejamento econômico e urbano. No caso latino-americano, a agenda deste momento envolvia o fortalecimento do Estado para que fosse promotor do bem-estar social que seria alcançado através de um sistema de planejamento em sintonia com os preceitos políticos e econômicos dos organismos multilaterais que haviam sido criados para isso. Entre eles estavam: a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Organização dos Estados Americanos (OEA); instituições que implementariam esta agenda internacionalmente através de missões, como o Centro Interamericano de Vivienda (CINVA) (1951-1972); instituições acadêmicas e técnicas que incorporariam o planejamento urbano no ensino e na prática, com forte influência de profissionais formados no exterior; além das instituições públicas de planejamento, que no caso colombiano seriam estimuladas por uma lei orgânica nacional que apontava para a necessidade de formulação de planos integrais de desenvolvimento municipal.

No centro do discurso deste momento, na América Latina, estava a noção de que o desenvolvimento nacional dependia da atividade urbana. No caso colombiano, marca este discurso a missão do Banco Internacional pela Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), em 1949, coordenada por Lauchin Currie que recomendará a formulação de uma política urbana nacional a partir do conhecimento dos processos territoriais e seus efeitos no desenvolvimento econômico.

Para a Colômbia, essencialmente de base agrária, a ideia de desenvolvimento estava mais ligada ao mundo rural que ao urbano, e inicialmente fez com que a leitura destas recomendações fossem vistas com receio. Suas cidades não eram tão povoadas, nem tão polarizadoras como as brasileiras. No Brasil, no período da colonização portuguesa, as cidades adquiriram uma face burocrática ligada à circulação internacional de mercadorias, fortemente arraigada à uma economia colonial agrário-exportadora, característica que determinou a formação de uma rede onde poucas cidades são polarizadoras e muito povoadas (Oliveira, 1982). A colonização colombiana, por sua vez, formou cidades mais auto-suficientes em uma rede mais complexa e diversificada (Romero, 2010), com uma ocupação

5 O Brasil já no período da ditadura (1964-1985), a Argentina em período de golpe militar pré-ditadura (1976-1983), o Uruguai em luta armada antes de sua ditadura (1973-1985), entre outros.

6 Diversas leis foram promulgadas a favor da descentralização, dentre elas, a que tratou da descentralização fiscal (Ley 14 de 1983), regulamentando a favor dos municípios a distribuição de recursos de vários impostos territoriais e econômicos; e a que versou sobre a descentralização administrativa (Ley 11 de 1986) incorporando, dentre outros, a participação da comunidade em questões locais. Estas reformas redistribuíram funções e recursos da esfera nacional para a municipal.

dificultada pela conformação geográfica – cortada por duas cordilheiras – cuja dificuldade de transpor a cordilheira adiou a instalação de ferrovias e por sua vez estimulou a auto-suficiência das áreas ocupadas.

Os anos 1960 foram marcados, segundo Pérez Moreno (2006), por duas importantes mudanças que afetaram o desenvolvimento do planejamento: o processo de centralização administrativa que debilitou a autonomia municipal e departamental de 1968; e a conclusão de que os resultados obtidos até então eram poucos face à necessidade de controlar a urbanização. A América Latina nesse período possuía um conjunto de governos centralizadores⁵, e embora a Colômbia não tenha tido ditadura, o processo de centralização administrativa foi forte e marcou o planejamento urbano.

Nos anos 1970 os colombianos construíram um marco de planejamento territorial e de concentração de recursos na esfera federal em um processo antagônico de estímulo ao planejamento na escala municipal desassociado ao repasse de recursos aos municípios. Afere-se que houve uma centralização dos recursos no âmbito nacional: até 1930 a Nação concentrava 38% destes e passou, até 1965, a concentrar 76%, número que sobe para 84,6% até 1979.

Em relação aos marcos legais, foi a *Ley Orgánica de Desarrollo Urbano* (Ley 61 de 1978) que veio consolidar os *Planes Integrales de Desarrollo* (PIDs) como instrumento básico do planejamento departamental e municipal, obrigatórios para municípios com mais de 20 mil habitantes, o que pressionou os municípios a se estruturarem institucionalmente, no entanto poucos PIDs foram feitos e implementados.

O planejamento oficial do Brasil da época era centralizador e estruturava-se através de Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado (PDDIs), embora no campo intelectual, tenha surgido, no início dos anos 70, uma contra-corrente à postura desenvolvimentista, que faz crítica à doutrina cepalina a partir das primeiras formulações de uma teoria crítica da urbanização na periferia do capitalismo (Kowarick, 1975; Camargo *et al.*, 1975), de cunho marxista (Arantes, 2009).

Os anos 1980 são marcados por um processo de descentralização administrativa que fortalece o planejamento urbano no plano municipal e que diferencia o planejamento econômico e social do planejamento territorial ou físico (Pérez Moreno, 2006)⁶.

A Constituição Colombiana de 1991, que veio reconhecer o município como o ente fundamental da divisão político-administrativa do Estado, marca o fim desse período e inicia uma etapa do planejamento colombiano que reflete a influência que o país sofreu nos anos 80 no seu planejamento, principalmente dos espanhóis, japoneses e franceses (Montandon e Souza, 2007;

7 São denominados POTs, os elaborados e adotados pelas autoridades dos distritos e municípios com população superior a 100 mil habitantes; Planes Básicos de Ordenamiento Territorial, para população entre 30 e 100 mil habitantes; e Esquemas de Ordenamiento Territorial, com população inferior a 30 mil habitantes.

8 O que denominaremos, em português, planos parciais.

Montandon, 2009; Garcia Bocanera, 2010). A *Ley de Reforma Urbana (Ley 9ª de 1989)* e a legislação aprovada a partir da Constituição de 1991, entre outras a *Ley Orgánica del Plan de Desarrollo* e a *Ley de Desarrollo Territorial (Ley 388 de 1997)*, marcarão esta nova etapa.

O planejamento da Colômbia, portanto, além de estar influenciado pelo planejamento estrangeiro desde seu nascimento, obedeceu uma conjuntura política centralizadora e técnica que iria marcar o método de planejamento até hoje implantado no país. Destaca-se a construção a partir dos técnicos, centrada no tema jurídico, na criação de marcos legais e de instituições, em uma história que de jeito nenhum parece ter sido construída “*desde abajo*”.

Na Colômbia, há pouca literatura escrita sobre o processo de construção dos principais marcos jurídicos colombianos – *Ley de Reforma Urbana (Ley 9ª de 1989)* e *Ley de Desarrollo Territorial (Ley 388 de 1997)* –, diferentemente do Brasil, cujo processo de aprovação de seus marcos – artigos sobre política urbana na Constituição de 1988 (arts. 182 e 183) e aprovação do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/01) – foram mais descritos e colaboraram na consolidação da versão deste processo como fruto da luta do movimento de reforma urbana.

Maldonado afirma que passaram quatro décadas de animação para formular a *Ley 388/97*, que entre os principais objetivos propunha “dotar as administrações municipais de ferramentas eficazes para a gestão e o financiamento das decisões políticas de ordenamento municipal”, além da “busca de alternativas de solução para os problemas de acesso ao solo urbanizado e da moradia para os setores mais pobres da população, o mesmo que o controle à ocupação de zonas de alto risco” (2006, p.13-15). A *Ley 388/97* irá, através de seus instrumentos, articular projeto urbano, financiar estes projetos e reorganizar as propriedades e formas jurídicas (fidúcias), de forma a “dotar as administrações municipais de ferramentas concretas para lograr os objetivos de ordenamento territorial” (idem, p.63). A construção de um processo democrático não estava em jogo no processo de criação do ordenamento territorial colombiano.

2.1 ARTICULAÇÃO ENTRE PLANOS, EXECUÇÕES E INVESTIMENTOS

As leis de ordenamento territorial colombiana determinam a elaboração de planos nas diferentes escalas – *Planes de Ordenamiento Territorial (POTs)* (municipais)⁷, *Planes Parciales* (intermunicipais, embora de maior abrangência)⁸ a serem desenvolvidos mediante *Unidades de Actuación Urbanística*, *Macroproyectos* e outras Operações Urbanas Especiais (que

9 Todas as traduções para o português foram feitas pelo autor do texto.

10 O Estatuto, embora não obrigue, aponta a necessária relação com as leis orçamentárias municipais (Art. 40).

11 O *reparto de cargas e beneficios* na lei colombiana é um instrumento (que será explicado no item 3.3 deste artigo), enquanto que, no Estatuto da Cidade, é uma diretriz geral para a política urbana, “IX – justa distribuição dos beneficios e ônus decorrentes do processo de urbanização” (Lei Federal no 10.257/01).

compõem um plano parcial⁹) – que culminam na articulação da gestão com o financiamento do desenvolvimento urbano.

Os POTs têm que conter um programa de execução e um plano de investimentos, onde serão definidos os programas, projetos de infraestrutura e os terrenos necessários para atender a demanda de habitação de interesse social e as zonas de melhoramento integral (*Ley 388 de 1997*, art.18). Diferentemente do Estatuto da Cidade, os POTs obrigatoriamente devem estar articulados com ações e planos de investimentos, criando um instrumento que, dificilmente consegue ficar apenas em “boas idéias”¹⁰. E esta relação direta e obrigatória de planos-execuções-investimentos se dá em todas as escalas de planejamento. Assim, a lei articula:

- (a) regras para parcelamento do solo, ao desenhar um plano urbano em menor escala, com regras específicas;
- (b) instrumentos urbanísticos, alterando potenciais construtivos e expropriando em função do cumprimento da função da propriedade e a partir do projeto urbano;
- (c) com financiamento do desenvolvimento urbano, fazendo a gestão social da valorização da terra através do *reparto de cargas e beneficios*¹¹ do plano em menor escala. Grande parte dos instrumentos da *Ley 388* se territorializam através de planos parciais (PPs). Em um paralelo com o Brasil, grande parte dos instrumentos do Estatuto da Cidade se territorializam através de um plano diretor em escala municipal.

Para financiar o desenvolvimento urbano, o modelo colombiano procura conectar a atuação pública e privada em um projeto territorial. Nesse processo, há um fortalecimento do poder executivo que dá diretrizes, desenha, discute e aprova os planos em menor escala, geralmente a partir das estruturas de gestão municipal, propondo, entre outros, que a iniciativa privada realize as “cargas” exigidas pelo desenvolvimento urbano – como implantação de parques, escolas, creches, sistemas viários, ciclovias, entre outras –, através, da divisão dos beneficios. Assim há o crescimento de um aparelho de técnicos – arquitetos, urbanistas, economistas urbanos e advogados – que compõem a necessária equipe de planejamento. A própria origem centralizadora deste planejamento sempre enfocou a formação universitária, a estruturação institucional, que se mostra na implementação desse marco legal.

2.2 DIVERSAS ESCALAS DE PLANOS

Diferentemente da legislação brasileira, que enfatiza a escala municipal de planejamento, a colombiana prevê um conjunto de planos em diversas escalas que chegam a detalhar pequenas áreas do território. O Estatuto da Cidade não propõe planos em menor escala que a municipal, não amarra uma articulação

12 Fundada em 1538, Bogotá está no Departamento de Cundinamarca, localizada no planalto da Cordilheira Oriental dos Andes, a 2.640 m de altura, na parte central do país, em uma área de 1.732 km², destes 35 mil ha são urbanos (Fonte: DANE, 2005). É sede dos poderes municipais, provincial e nacional.

entre as diversas escalas de planejamento, além de ter se afastado do regramento do parcelamento do solo, que no Brasil continua normatizado principalmente pela Lei Federal de Parcelamento do Solo (Lei Federal nº 6.766/79). Apenas o instrumento da Operação Urbana Consorciada (OUC) pretende-se um instrumento de elaboração de projeto urbano em menor escala, embora a descrição do instrumento seja pouco desenvolvida na Lei Federal e não toque no tema do repartido equitativo de cargas e benefícios. A disseminação dos resultados de sua implementação, principalmente em São Paulo, mostrou-o como instrumento de liberalização dos direitos de construir, como forma de adquirir melhores preços por esses direitos, reinvestindo-os na mesma área da Operação. Dessa forma, mais que um plano em menor escala e articulado com outros planos, as OUCs afastam-se consideravelmente da ideia de lugar “onde todos ganhariam e ninguém perderia” e apresentam-se como mecanismo para que apenas um pedaço da cidade “utilize o Estado como instrumento privado de acumulação” (Fix, 2003, p.195; Fix e Ferreira, 2001; Menegon, 2008).

O Estatuto da Cidade, ao não inserir no seu conteúdo aspectos de parcelamento do solo e de planejamento em menor escala, de uma certa forma afastou-se das pressões do mercado imobiliário das cidades não-metropolitanas (expressão utilizada por Feldman, 2003), centrados no crescimento urbano via expansão urbana. Aliás, o tema da expansão urbana foi historicamente deixado de lado quando fazemos nossas opções de regramento se novos loteamentos, como bem afirma Leonelli (2010) em sua tese.

Se por um lado, vê-se no planejamento colombiano um processo excessivamente técnico e complexo, com várias escalas e etapas de planejamento, por outro, o planejamento proposto no Estatuto da Cidade parece ter deixado para outros processos de discussão e outros marcos legais certas formas e escalas de desenvolvimento urbano.

3 PLANOS PARCIAIS EM ÁREA DE EXPANSÃO EM BOGOTÁ

Bogotá, capital da Colômbia e uma de suas maiores cidades, é limitada à Leste pelos Cerros Orientales (Serra Oriental) e à Oeste, pelo Rio Bogotá. À Sul, possui grandes áreas protegidas, e ao Norte, abriga áreas agrícolas e algumas residências de famílias de mais alta renda. Sua área central é mais verticalizada e marca a paisagem, mas grande parte de seu território é muito horizontal, com casas térreas ou sobrados, entremeadas por edifícios baixos.

TABELA 1 | POPULAÇÃO BOGOTÁ 1951 A 2005

	1951	1964	1973	1985	1993	2005
POPULAÇÃO TOTAL	636.924	1.661.935	2.496.172	4.262.127 5	5.440.401	6.776.009
TAXA CRESC. INTERSENSAL	-	7,99	3,39	4,46	3,05	1,8

Fonte: Briñez, 2007. Tabulação própria.

Os anos 1950 marcam o período de mudanças na fisionomia da cidade, que cresce e cria áreas periféricas abrigando população mais empobrecida. As famílias de maior renda migram paulatinamente para a região Norte da cidade, saindo do centro da cidade que aos poucos ganha feições de centro de serviços e escritórios. O crescimento negativo das áreas centrais em termos populacionais mostra claramente este esvaziamento populacional. Nos anos 1970, a cidade atinge aproximadamente 2,5 milhões de habitantes, em um período de grande crescimento que deu-se principalmente nos bairros à Sul, como Ciudad Bolívar, Bosa, Usme, regiões que ainda hoje mantém altas taxas de crescimento.

TABELA 2 | CRESCIMENTO INTERCENSAL DA POPULAÇÃO BOGOTANA POR LOCALIDADES – 1973 A 2005

LOCALIDADE	POPULAÇÃO				TAXA DE CRESCIMENTO INTERCENSAL (%)		
	1973	1985	1993	2005*	1973-1985	1985-1993	1993-2005
BOSA	23.871	122.737	215.816	518.912	13,6	7,1	7,3
CIUDAD BOLÍVAR	35.451	326.118	418.609	595.188	18,5	3,1	2,9
SUBA	97.459	334.700	564.658	795.212	10,3	6,5	2,9
FONTIBÓN	90.060	166.427	201.610	280.905	5,1	2,4	2,8
USAQUÉN	71.427	216.320	348.852	435.635	9,2	6,0	1,9
USME	6.394	164.847	200.892	249.667	27,1	2,5	1,8
TEUSAQUILO	127.251	132.501	126.125	153.899	0,3	-0,6	1,7
ENGATIVA	319.367	530.610	671.360	786.594	4,2	2,9	1,3
KENNEDY	195.955	561.710	758.870	886.994	8,8	3,8	1,3
SANTA FÉ	118.130	120.694	107.044	124.444	0,2	-1,5	1,3
RAFAEL URIBE U.	255.454	283.213	379.259	417.699	0,9	3,7	0,8
SAN CRISTÓBAL	177.445	346.001	439.559	482.322	5,6	3,0	0,8
CHAPINERO	90.324	110.235	122.991	134.202	1,7	1,4	0,7
TUNJUELITO	164.871	85.217	204.367	222.701	-5,5	10,9	0,7
LOS MÁRTIRES	127.768	113.778	95.541	100.487	-1,0	-2,2	0,4
ANTONIO NARIÑO	116.283	111.247	98.355	102.823	-0,4	-1,5	0,4
PUENTE ARANDA	221.776	305.123	282.491	285.291	2,7	-1,0	0,1
BARRIOS UNIDOS	221.839	199.701	176.552	176.477	-0,9	-1,5	0,0
LA CANDELÁRIA	35.047	30.948	27.450	26.557	-1,0	-1,5	-0,3
BOGOTÁ	2.496.172	4.262.127	5.440.401	6.776.009	4,5	3,1	1,8

Fonte: Censos populacionais DANE nas datas e estimações preliminares para 2005. Fonte: Briñez, 2007, p.57.

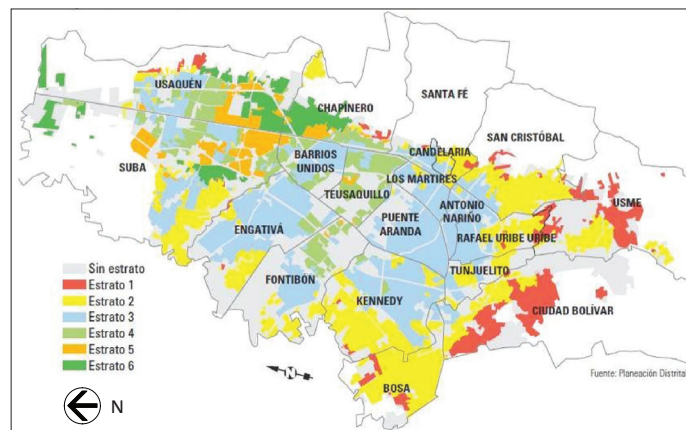
13 Possivelmente pela formação de uma região metropolitana no seu entorno. Dureau (1996) explica este crescimento menor a partir da queda de natalidade e de mortalidade e da diminuição de fluxos migratórios para a capital, embora os conflitos na área rural dos últimos 40 anos continuem produzindo deslocamentos forçados que escolhem a cidade como residência.

14 O país possui uma estratificação socioeconômica, que consiste em uma classificação das habitações em estratos que vão de 1 a 6, que servem como uma das variáveis base para o cálculo de tarifas dos serviços públicos. Os estratos são determinados por quadras, então um mesmo bairro pode ter diferentes estratos e estes também podem mudar.

15 O POT de Bogotá foi feito pelo Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD), aprovado no Decreto 619 de 2000, com validade para 10 anos, embora já tenha sido revisado duas vezes, com resultados explícitos através dos Decretos 110 de 2000 e 469 de 2003, compilados no Decreto 190 de 2004.

Em termos populacionais, entre 1970 e 1990, sua população cresceu consideravelmente, embora nos anos 1980 mostrasse uma diminuição no ritmo de crescimento¹³. A distribuição dos estratos¹⁴ no território mostra uma concentração de estratos mais baixos, entre 1 e 3 salários mínimos, que somados à faixa de 3 a 5 s.m. totalizam 72,9% da população. As áreas à Sul foram as que mais cresceram e também concentram os estratos mais baixos, embora seja possível encontrar uma pequena parte dos baixos estratos a Norte, onde encontram-se os estratos de renda mais altos.

MAPA 1 | DISTRIBUIÇÃO DE ESTRATOS EM BOGOTÁ, COLÔMBIA



Fonte: El Tiempo, 2009.

3.1 O PLANO DE ORDENAMENTO TERRITORIAL DE BOGOTÁ

O POT de Bogotá foi aprovado na forma de um decreto em 2000, revisado em 2003, e publicado em 2004¹⁵. Entre seus objetivos está limitar a expansão urbana e combater a urbanização informal, que ocupa majoritariamente as bordas da cidade. No entanto, o próprio diagnóstico para a elaboração do POT supõe uma escassez de solo urbanizável (novas áreas para expansão) e urbanizado (áreas já urbanizadas ainda não ocupadas) frente à demanda acelerada de moradia social. A Secretaria Distrital del Habitat afirma que:

“Não há falta de solo urbanizável dentro perímetro urbano da cidade. Existem mais de 5.000ha de solo urbanizável dentro do perímetro urbano da cidade. Além disso, estão disponíveis 670ha de solos urbanizados ainda não construídos, repartidos em lotes dispersos onde o melhoramento de bairros é prioritário. O problema atual tem origem na lenta gestão da administração para adquirir, urbanizar e transferir o solo urbanizado aos promotores privados e sociais – de acordo com as prioridades

determinadas pelo déficit habitacional – e utilizar as faculdades e instrumentos da Ley 388 de 1997” (Secretaria Distrital del Habitat, 2008, p.215-216).

Segundo a mesma, o solo disponível ainda dá margem razoável de manobra para tomar decisões estratégicas, para evitar a expansão geográfica e prevenir a conurbação e a suburbanização, consolidando um modelo de cidade compacta e densa. O difícil é adquiri-lo de forma a sua quantidade poder sanar as necessidades habitacionais.

Segundo diagnóstico elaborado para o POT, em 1985 se registrou 164.277 moradias como déficit quantitativo. Em 1993, este número aumentou para 311 mil, e as projeções para 1998 estimavam 520 mil famílias sem uma moradia própria ou sem aluguel. Em 1999 (14 anos depois), identificou-se uma situação de 1,48 famílias por habitação como dado para compor o déficit qualitativo.

A projeção populacional do POT estimou que a população chegaria 8,1 milhões de pessoas em 2010 (este número hoje chega próximo dos 7 milhões) e, portanto, até 2010, a cidade teria que oferecer moradia, serviços e empregos para 1,8 milhões de habitantes adicionais. Respondendo a esta projeção, o POT colocou como meta a construção de 440 mil novas moradias em uma média de 44 mil ao ano, sendo que destas, apenas 18.600 estariam voltadas para famílias de baixa renda no formato HIS (Metrovivienda, 2002, p.51-53). Parte destas seriam construídas em áreas de expansão urbana. No quadro de classificação do solo, destina aproximadamente três hectares de terra para expansão urbana. De acordo com a Ley 388/97, um POT pode conter solo urbano (Art.31), solo de expansão urbana (Art.32), solo rural (Art.33), solo suburbano (Art.34) e solo de proteção (Art.35).

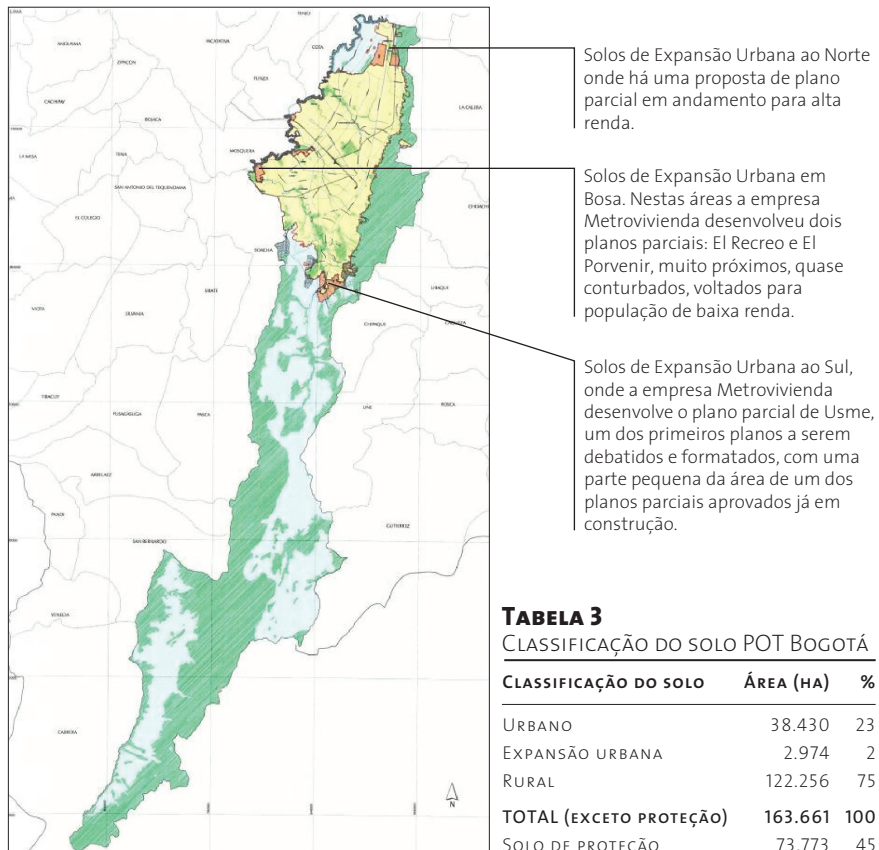
As áreas de expansão urbana foram criticadas por alguns que consideraram excessivas, opiniões que apareceram durante a revisão do POT, mostrando dados sobre áreas disponíveis para expansão muito diferentes dos oficiais descritos acima. É o caso da análise de Pérez Preciado:

“De fato, contrariamente à propaganda oficial, o POT não faz outra coisa que reafirmar o modelo tentacular de expansão urbana inaugurado com Chapinero desde o final do século XIX, caracterizado pela conformação de assentamentos periféricos distantes do perímetro urbano, destinados a valorizar e a urbanizar paulatinamente as terras intermediárias entre estes assentamentos e a cidade, com altos custos nas redes viárias e de serviços públicos. Prova disso é que, dentro do atual perímetro urbano existem 7.025 hectares brutos para desenvolvimento, segundo os próprios estudos de população utilizados pelo Distrito para o POT, quando as necessidades de solo para os próximos 10 anos são inferiores a esta cifra, o que indica que a cidade não necessitaria, na realidade, de solo de expansão. Não obstante, o POT, não estimando as possibilidades de densificação e de renovação no perímetro atual, propõe um total de 8.140 hectares de expansão total (fora do perímetro), das quais 5.604 se destinam ao desenvolvimento urbanístico. Para justificar estas cifras acrescenta uma série de argumentos que, (...), não passam de simples mito” (Pérez Preciado, 2003, p.92).

Estas críticas demonstram que, por um lado, as propostas de plano queriam expandir e, por outro, havia resistência em permitir essa expansão. O resultado final é que a área de expansão corresponde apenas a três hectares e não a oito, como a crítica sugere.

Veremos mais para frente neste texto que há pouco avanço nas novas urbanizações e parte das dificuldades envolve o processo de planejamento e realização deste.

MAPA 2 | CLASSIFICAÇÃO DO SOLO POT BOGOTÁ



Fonte: Distrito de Bogotá apud Maldonado, 2006.

3.2 PLANOS PARCIAIS NO POT DE BOGOTÁ

O POT da cidade de Bogotá regulamentou como seria a adoção de Planos Parciais (PPs) de acordo com cada tipo de intervenção e no caso dos solos de expansão, estes seriam chamados planos parciais de desenvolvimento. Os PPs são instrumentos de planejamento e gestão de partes da cidade, com áreas delimitadas no POT, articulados com outras escalas de gestão e de forma integrada setorial. Correspondem ao instrumento principal para a implantação dos POTs, pois neles é utilizada a maior parte das ferramentas tanto para transformar ou gerir uma porção de solo urbano. De acordo com a Ley 388/79, é obrigatório fazer PPs para as áreas marcadas como solo de expansão urbana ou de renovação urbana.

Desta forma, para um proprietário desenvolver um território, é preciso que o POT (municipal) e o PP (local) estejam elaborados. É possível que, além do poder público, geralmente interessado no desenvolvimento urbano, os proprietários de terras se vejam obrigados a formular e promover a gestão de um plano parcial para desenvolver um empreendimento.

16 Segundo Rojas, o plano anterior de Bogotá estabelecia que áreas maiores de dois hectares seriam objeto de plano parcial (Rojas, 2010, p.10).

17 Entende-se por usos débiles [fracos] “os usos que estão em desvantagem para competir desde o ponto de vista financeiro pelas melhores localizações e devem localizar-se na periferia como em geral são as habitações de interesse social ou os equipamentos” (Rojas, 2010, p.6). Ou seja, para garantir terra em lugares mais valorizados para usos pouco ou não rentáveis, que, se for pela lógica de mercado, são expulsos para fora da cidade consolidada.

18 Estas classificações serão importantes, pois há instrumentos associados a elas, como por exemplo, há planos parciais associados aos solos de expansão, mas não estão associados a solos suburbanos. Há o caso do município de Pereira onde as áreas delimitadas como de expansão urbana, até 2009 não haviam feito planos em área de expansão, no entanto, as áreas suburbanas estavam ocupadas com grandes lotes para residências de alto padrão em alguns casos de condomínios fechados.

A *Ley 388/97* determina que um POT (municipal) deve definir quando devem ser feitos planos parciais. Bogotá (2003) determinou que o plano parcial deve ser utilizado no âmbito de áreas (solos) não desenvolvidos ou vazios maiores que 10 hectares¹⁶ em área líquida (hectares netas) para consolidar um desenvolvimento urbanístico que cumpra com o objetivo de se integrar na cidade, de garantir a localização de usos “fracos”¹⁷ e o financiamento de suas infraestruturas básicas. Pela *Ley 388 de 1997*, solo rural ou suburbano não precisam elaborar um plano parcial para o seu desenvolvimento, a menos que o POT assim determine¹⁸.

O que se pretende com o planejamento através de planos parciais e outras escalas de planejamento é superar a tradição do urbanismo construído lote a lote, propondo um planejamento de uma área mais extensa, necessária para que o conjunto seja racionalizado, articulando com a estrutura da cidade e com a infraestrutura existente procurando evitar áreas residuais, problemas como descontinuidade de vias ou outros que podem acarretar em um obstáculo para a boa mobilidade.

Além disso, objetiva promover a eficiência econômica no desenvolvimento urbano. Idealmente são projetados através de um processo interdisciplinar, envolvendo diversos participantes, embora possam ser regulamentados pelo município através de um decreto que se converte em norma urbanística, de cumprimento obrigatório por todos. Existindo, portanto, um plano parcial regulamentado, o POT deve ser ajustado. Um plano parcial deve ser composto pela:

- Delimitação e características da operação urbana ou da unidade mínima de atuação urbanística contemplada no plano parcial ou local;
- Definição de objetivos e diretrizes urbanísticas específicas que orientam a unidade de atuação urbanística a respeito de aproveitamento dos imóveis, criação e ampliação de espaço público, qualidade do entorno, alternativas de expansão, melhoramento integral ou renovação considerados, estímulos para os proprietários e empreendedores para facilitar os processos de concertação, integração imobiliária ou reajuste de terras e outros mecanismos para garantir o reparto equitativo de cargas e os benefícios vinculados ao melhor aproveitamento dos imóveis; programas e projetos urbanísticos da operação e as prioridades no seu desenvolvimento;
- As normas específicas para a unidade de atuação ou para a área objeto da operação objeto do plano, tais como: a definição de usos do solo, intensidade de ocupação e construção, afastamentos, recuos, isolamento e alturas;
- A definição do traçado e características de espaço público, vias e, especialmente no caso das unidades de atuação, da rede viária

19 O Decreto no 2.181 de 2006 complementa a *Ley 388 de 1997* no que tange o tema dos procedimentos de adoção de planos parciais, detalhando as etapas envolvidas na sua formulação e adoção: formulação e revisão; concertação e consulta; e adoção. E também especifica os conteúdos de um plano parcial de desenvolvimento urbano.

secundária; das redes secundárias de abastecimento de serviços públicos domiciliares; da localização de equipamentos coletivos de interesse público ou social (como templos); centros de educação e de saúde, espaços públicos e zonas verdes destinadas a parques, e complementos do conteúdo estrutural do plano de ordenamento;

- A adoção dos instrumentos de manejo do solo, recuperação de mais-valias fundiárias, reparto de cargas e benefícios, procedimentos de gestão, avaliação financeira das obras de urbanização e seu programa de execução, junto com o programa de financiamento” (*Ley 388 de 1997*, Art. 19).

Como se pode ver, a *Ley 388* pode funcionar como um manual de instruções de planejamento detalhado e as PPs são planos detalhados em menor escala que os POTs¹⁹. O instrumento mais próximo deste que temos no país são as Operações Urbanas Consorciadas (OUCs).

Por um lado, se a *Ley 388* parece muito detalhada, descrevendo os conteúdos mínimos dos planos, estabelecendo regras para cada escala de planejamento, o que muitas vezes torna o processo trabalhoso face ao tempo e conhecimento técnico que exige, além de dificultar o monitoramento participativo. Por outro, a legislação federal brasileira (Estatuto da Cidade) faz a opção oposta: não detalha em lei o projeto da Operação. Como resultado, te-se operações aprovadas sem plano ou desenho da área, sem articulação com o financiamento do projeto urbano ou um desenho sobre como será gerido. Desta forma, pode incorrer em resultados urbanos ruins: pode não atender às necessidades básicas do interesse público nas áreas delimitadas como OUCs, não delimitar áreas públicas, parques; não construir as infraestruturas públicas privilegiando ações do interesse do mercado imobiliário privado; não fazer a justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização, como propõe em suas diretrizes (traduzindo para os colombianos, não necessita fazer o “reparto de cargas e benefícios”); entre outros.

Um plano parcial também cumpre com a função de articular os objetivos do ordenamento territorial com os de gestão do solo unindo as condições técnicas, jurídicas, econômico-financeiras e de desenho que permitam a geração dos suportes necessários para novos ursos urbanos ou para transformação de espaços já existentes. É no âmbito do plano parcial, por exemplo, que são concebidas as formas de *reajuste de terras* e de *reparto de cargas e benefícios*.

Um plano parcial é composto de “Unidades” de “Atuação Urbanística” ou de “Gestão”, que identificam porções do território e lotes de um plano parcial para que este possa ser implementado por etapas. A execução de uma Unidade de Atuação Urbanística

implica na gestão associada dos proprietários de terra que conformam a sua superfície mediante o sistema de reajuste de terras ou integração imobiliária ou cooperação, segundo o que o plano parcial determine (*Ley 388 de 1997*, art. 44).

3.3 REAJUSTE DE TERRAS E REPARTO DE CARGAS E BENEFÍCIOS

O *reajuste de terras*, previsto na *Ley 9ª de 1989*, é o mecanismo de gestão, através do qual se intervém na estrutura dos terrenos, geralmente de morfologia irregular, dentro das zonas urbanas e de expansão urbana, adequando sua configuração física às necessidades da cidade. Consiste em “englobar diversos lotes de terreno para logo subdividi-los da forma mais adequada e dotá-lo de obras de infraestrutura urbana básica, tais como vias, parques, redes de água e esgoto, energia elétrica e telefonia”.

Para esta transformação urbana, a ferramenta a ser utilizada é o *reparto de cargas e beneficios*, instrumento de gestão do solo e financiamento previsto na *Ley 388 de 1997*, a partir do qual se assegura tanto os custos de urbanização como a cessão de solo para uso público proporcionalmente ao incremento de valores do solo resultante neste investimento e da norma urbana.

Maria Cristina Rojas afirma que “o *reparto de cargas e beneficios* enfrenta o problema dos *freeriders urbanos* buscando com que os proprietários dos novos projetos aportem proporcionalmente ao que recebem” (Rojas, 2010, p.5). Reconhece-se, desta forma, que um plano pode outorgar benefícios desiguais à determinados terrenos, resolvendo, por exemplo, situações em que um proprietário pode ficar com seu terreno inteiramente marcado como parque, que é um “ônus” ou uma “carga”, e outro pode receber um edifício habitacional verticalizado, que é considerado um “benefício”.

3.4 ETAPAS PARA ADOÇÃO DOS PLANOS PARCIAIS

O POT de Bogotá determinou três etapas para o processo de adoção dos planos parciais. Uma primeira, de definição de **determinantes**, corresponde à solicitação inicial do interessado em desenvolver o PP e a expedição da delimitação e das determinantes do plano; uma segunda, de **formulação**, corresponde ao desenho urbanístico do plano parcial, e a estruturação do reparto equitativo de cargas e beneficios. Para compreender as dificuldades de **implementar** ideias arrojadas presentes nas leis colombianas, apresentamos um caso de plano parcial em solo de expansão.

4 PLANOS DE ÁREAS DE EXPANSÃO URBANAS REALIZADOS: PLANOS PARCIAIS DE CIUDADELA EL RECREO E EL PORVENIR

Os planos parciais de *Ciudadela El Recreo* e *El Porvenir* estão localizados ao Sudoeste de Bogotá, na região de Bosa, localidade que mais cresce em termos populacionais, concentra população de baixa renda. Os terrenos desocupados estavam cercado por bairros com ocupação informal sem infraestruturas, muitos deles já foram objeto de projetos de urbanização e regularização fundiária.

4.1 MUDANÇA NO PAPEL DO ESTADO NA PRODUÇÃO DE HABITAÇÃO DE INTERESSE PRIORITÁRIO E SOCIAL

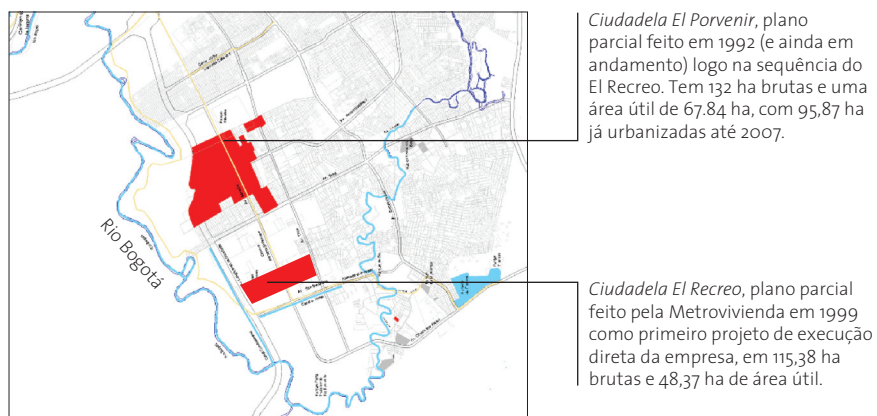
As duas glebas objeto de dois diferentes planos foram adquiridas pela Metrovivienda Empresa Industrial y Comercial del Distrito Capital. A Metrovivienda é uma empresa de capital misto que foi criada em 1998 no bojo de uma inversão no papel do Estado como protagonista da produção de habitação de interesse social em direção a um maior protagonismo do setor privado. Dois marcos foram fundamentais para esta inversão. O primeiro deles, a *Ley 9ª de 1989*, pela primeira vez leva em consideração o problema da urbanização irregular e ilegal e estabelece normas especiais de titulação através de processos mais simplificados; e, além disso, cria instrumentos para adquirir, por compra ou por expropriação os terrenos necessários para projetos de utilidade pública, incluindo projetos de HIS através de bancos públicos de terra.

É neste contexto que a *Ley 3 de 1991* aprova uma transformação nas instituições de habitação que abandonam o modelo de oferta, onde o Estado constrói e vende as urbanizações, e voltam-se para a demanda. Neste modelo o Estado concentra seus recursos em apoiar técnica e financeiramente as famílias mais pobres através de subsídios direto à demanda – definida como famílias com renda familiar inferior a quatro salários mínimos – de forma a permitir o acesso à moradia ofertada pelo mercado.

Nesta inversão de papéis – onde o Estado urbaniza mas não constrói casas, e dá financiamento e subsídios para a compra de habitações ofertadas pelo mercado –, empresas como a Metrovivienda seriam responsáveis pela criação de bancos de terra e pela urbanização de glebas onde o privado desenvolveria projetos para serem vendidos através de créditos imobiliários e subsídios estatais à demanda.

Nesta reorganização de papéis, o projeto urbano ganhou importância, através da obrigatoriedade de elaboração de planos parciais para desenvolver novas áreas urbanas e o poder público também deverá se estruturar para fazer os planos parciais. No caso dos dois estudados, o interessado em urbanizar era a Metrovivienda que, portanto, desenvolve um modelo de gestão implementado inicialmente na gleba *El Recreo* e que seguirá sendo implementado em *El Porvenir*.

MAPA 3 | LOCALIZAÇÃO DE CIUDADELA EL PORVENIR E EL RECREO



Fonte: Rojas, 2010, p.19.

Bogotá, governado por Enrique Peñalosa (1998-2000), elaborou seu Plano de Ordenamento e começou a conceber o que seria o modelo de gestão que foi implementado através de planos parciais. Os PPs começaram a ser implementados pelo Prefeito seguinte, Antanas Mockus (2001-2003), que terminou por influenciar outras cidades a fazerem o mesmo. *El Recreo* já estava quase totalmente construído quando Mockus deixa a administração e *El Porvenir* ainda está em andamento.

Voltando ao governo Peñalosa, é no âmbito deste que é montada uma estratégia para melhorar a situação habitacional através de duas ações principais: melhorar os assentamentos de habitação informal, através do que se chamou Programa de Desmarginalização; e substituir o modelo de urbanização precária por um planejado, mediante um sistema de gestão, com regulação e incentivos que ampliariam o mercado de HIS para famílias com menor renda.

A Metrovivienda foi fundada em 1998 com o objetivo de “promover a oferta massiva de solo urbano para facilitar a execução de projetos integrais de Habitação de Interesse Social e desenvolver as funções próprias dos bancos de terras ou bancos imobiliários” (*Acuerdo 15* de 1998). Mais do que isso, esperava-se também que a empresa pudesse capturar mais-valias fundiárias em benefício do Estado, através da aquisição e venda de terras, papel que o Estado não pode ter, com o objetivo de ter insumos para a produção de projetos de interesse público. Por este motivo, as leis outorgaram ao Estado e, portanto, à Metrovivienda, a possibilidade de utilizar instrumentos de intervenção sobre o mercado de terras e possibilitam a aquisição de bens através da oferta voluntária dos proprietários ou por expropriação para fins de utilidade pública.

O mesmo Acordo que cria Metrovivienda também cria uma nova categoria de habitação para a qual devem estar destinados os terrenos do banco de terras que é a Habitação de Interesse Social Prioritária (HIP), uma categoria com preços próximos aos 70 salários mínimos (parcela que compõe o déficit de 18.600 mil unidades/ano previsto no POT) para a qual haveria subsídio de 25 salários mínimos e, para recebê-lo, as famílias deveriam ter renda próxima a 1,6 salários mínimos.

4.2 BANCO DE TERRAS E A DIFICULDADE DO CONGELAMENTO DE PREÇOS

O projeto de *El Recreo* foi concebido de forma articulada com a construção de um banco de terras pela Metrovivienda. Por trás da compra de terras em áreas periféricas estava a ideia de que o poder público poderia concentrar em sua propriedade terras com alta vulnerabilidade à ocupação informal e precária, especialmente promovida por grileiros de terra. Assim, o Estado estaria se antecipando à esta forma de expansão precária e sem infraestrutura, urbanizando-a antes de que a expansão informal ocorresse. Segundo Ceballos, os objetivos perseguidos eram:

- a. adotar um modelo de intervenção de dois andares, no qual o Estado não assume a cadeia total da produção da moradia, apenas orienta os investimentos;
- b. gerar um desenho “ótimo” das vias e redes de serviços públicos, de grandes áreas da cidade, superando o desenvolvimento lote a lote;
- c. diminuir os lucros cessantes de investimentos em infraestruturas de desenvolvimento lote a lote;
- d. evitar a “distração” de capitais privados em “armazenar terrenos”;
- e. gerar para os construtores economias nos custos de transação (trâmites) e

diminuição dos riscos empresariais;

f. evitar que as ações do Estado (normas, obras, etc.) se traduzam em valorização dos terrenos a favor dos proprietários, de forma a não permitirem a construção de HIS;

g. ofertar solo urbanizado nas áreas ameaçadas pela ocupação ilegal”
(Ceballos, 2000).

Metrovivienda vê a possibilidade, através do banco de terras, de adiantar projetos de urbanização – e conseqüentemente, de habitação de interesse social – colaborando para a diminuição do déficit quantitativo de moradia e freando os processos de urbanização informal e ilegal que se davam na periferia da cidade.

A empresa, portanto, compra muitos terrenos, a preços mais caros que um empreendedor privado, em áreas limites entre o rural e o urbano, sobre os quais produz lotes urbanizados, licitados à construtores privados interessados em fazer habitação de interesse social, segundo parâmetros específicos.

A compra da terra foi anunciada no jornal e várias ofertas foram recebidas, algumas das quais foram aceitas. A aquisição dos terrenos teve dois enfoques: o primeiro, conhecido como projetos de primeira geração, foi feita a compra direta do solo. Os investimentos em urbanismo eram custeados pela Metrovivienda, como foi o caso das áreas *El Recreo* e *Ciudadela El Porvenir*.

Comprando mais caro, a Metrovivienda terminou pagando ao proprietário mais-valias fundiárias da transformação de solo rural para urbano. O próprio processo de anúncio no jornal de interesse de compra de terrenos funcionou como um processo especulativo que, aliado às expectativas de interesse por terra urbanizável, colaborou para puxar os preços das terras para cima. Além disso, as terras marcadas como Solo de Expansão Urbana no POT já incorporavam nos preços ofertados as expectativas de que seriam urbanizados.

Reconhecendo esta dificuldade, em outro projeto em fase de urbanização, na área do Usme, também à Sul de Bogotá, foi utilizado o instrumento de gestão (e financiamento) conhecido como Anúncio de Projeto, que congelou preços aferidos no momento deste anúncio e possibilitou a expropriação a preços rurais. Este caso é exemplar de como o conhecimento dos preços, através de um Observatório de Preços que existe em Bogotá, é fundamental para instruir bem os peritos que aferem este valor antecipadamente, determinando-o como valor justo. Neste caso, os preços aferidos foram fixados em valores rurais, diferentemente dos preços obtidos em El Porvenir, por exemplo que foram pagos a valores comerciais, e “o valor comercial se determinará tendo em conta a regulamentação urbanística municipal ou distrital vigente no momento da oferta de compra em relação com o imóvel a adquirir, e em particular com sua destinação econômica” (Metrovivienda, 2002, p.113). Ou seja, os preços consideravam que a área já poderia ser urbanizada.

Outro instrumento que não foi utilizado nestes planos parciais e que está sendo utilizado na região do Usme (Sul de Bogotá) é o Direito de Preempção, que também funcionou para aferir o interesse dos proprietários na venda de suas propriedades e evitar preços abusivos de compra direta.

Como instrumento de gestão, o banco de terras não funcionou. Segue a lógica do mercado de compra de terras mais baratas, conseqüentemente concentra seus projetos em áreas periféricas, urbanizando através da transformação de usos rurais para urbanos.

Além disso, a concepção de banco de terras como instrumento de regulação de preços não funcionou em função da forma de aquisição da terra descrita anteriormente.

Por outro lado, percebe-se que o banco de terras possibilitou a realização de um projeto antecipando a urbanização em áreas que tendencialmente seriam informais e precárias. Neste sentido, o banco parece colaborar para conter a expansão física da cidade. Se fosse um banco que forma um anel por toda a cidade, funcionaria bem com esta finalidade de controle da expansão urbana pelo Estado. No entanto, percebe-se que a extensão das ocupações precárias continua se dando, por outras regiões, cujo mercado de terras está menos sob controle.

4.3 REAJUSTE DE TERRAS E REPARTO DE CARGAS E BENEFÍCIOS NÃO FORAM UTILIZADOS

Tanto em *El Recreo*, como em *El Porvenir*, os instrumentos do reajuste de terras e o *reparto de cargas e beneficios* não foram utilizados.

No caso de *El Porvenir*, o plano parcial estava composto de 560 propriedades, muitas delas correspondiam a pequenas áreas dos bairros informais. O PP, então, procurando fugir das questões jurídicas de propriedade, foi feito apenas sobre 87% da área total do plano, terras que foram previamente adquiridas pela empresa. Neste sentido, os instrumentos de reajuste de terras e repartido de equitativo de cargas e benefícios não foram utilizados, pois as terras eram de apenas um proprietário – o poder público – e as cargas e benefícios do mesmo, tornando o projeto um típico projeto de urbanização inteiramente gerido pelo Estado. Esta característica chama a atenção para os limites do instrumento do reajuste de terrenos em situações de ocupações informais, densas e complexas. Enfrentar o enorme fracionamento das posses, os diferentes estágios de regularização jurídica e a diversidade de interesses dos ocupantes foi visto como desafio a mais no processo de implementação de novos instrumentos que, possivelmente, dificultaria o processo.

Ainda refletindo sobre o tema, recentes observações feitas por André Sorensen (Souza, 2009, p.xii e xiii) sobre o êxito do *land readjustment* no Japão remontam à razões sobre o fracasso nas tentativas latino-americanas de utilizar o reajuste de terras. Segundo o autor, no Japão o zoneamento é rígido e não pode ser mudado em função de um plano, como é o caso no Brasil das Operações Urbanas Consorciadas, que podem possibilitar “rezonear” áreas através da comercialização de direitos de construir. Segundo Sorensen:

“(...) sem um mecanismo que permita obter maior intensidade do uso da terra, não é fácil obter um aumento dos valores da terra que sirva para compensar proprietários por sua contribuição. No Japão, o que se conseguiu por meio do *land readjustment* foi a criação de novas e maiores parcelas de terrenos conectadas a ruas mais amplas, e somente assim a permissão para a construção de altos edifícios”
(Sorensen, 2002, p.xii).

O autor afirma que, para que o instrumento do reajuste de terras seja utilizado, é preciso que ele seja fundamental para que a incorporação seja atraente ao empreendedor. Tornar este instrumento atraente passa por restringir (ou não estimular) a utilização de outros instrumentos que possibilitem diferentes tipos de ganho, que possam ser mais facilmente implementados e que enfrentem menos

resistências. Deduz-se da sua afirmação que, se fosse mais fácil para os japoneses ganharem a partir de usos mais intensos da terra – permitindo construir mais ou expandir sobre outras terras –, possivelmente empreenderiam dentro de seus lotes privados, lote a lote. No entanto, para eles, para construir um edifício no Japão, é preciso lembrar lotes, compensar proprietários, articular instrumentos de gestão, financiamento e projeto urbano, tornando o reajuste de terras um instrumento fundamental para seu desenvolvimento urbano.

Mas além de enfrentar o desafio da fragmentação entre muitos proprietários de terra, pode-se afirmar que há um histórico na América Latina de resistências, por parte dos empreendedores privados em se envolverem de forma consorciada com governos para o desenvolvimento de projetos urbanos públicos, com medo dos riscos deste investimento. Isto decorre de uma história de falência destes projetos – mal feitos, interminados, desvalorizadores das propriedades do entorno, essencialmente populares –, na opinião dos privados; histórico de paralização de projetos urbanos que, por estarem associados a um determinado governo (ou partido, ou gestor), estão suscetíveis a paralizações por boicotes políticos durante o processo ou nas mudanças de gestão, podendo chegar a nem ocorrer.

Em relação ao financiamento, é importante apontar que os recursos da *Metrovivienda* são públicos, escassos e têm diminuído nos últimos anos. O instrumento do reparto de cargas e benefícios serviria para colaborar no custeio da implementação do projeto, possibilitando cobrar antecipadamente pelos benefícios gerando recursos em caixa para a construção do plano. O reajuste de terras colaboraria para evitar gastos com a compra da terra, permitindo que a empresa tivesse recursos em caixa para gerir o banco de terras. Desta forma, combinados, colaboram na gestão e no financiamento do desenvolvimento urbano.

No caso das áreas de expansão urbana aqui estudadas, o fato destes instrumentos não terem sido utilizados aponta para o desafio de articular os empreendedores privados e proprietários na promoção de habitação de interesse social e prioritário. Se todos os terrenos e recursos são públicos, reproduz-se um *modus operandi* muito próximo de governos tradicionais que não contam com estes instrumentos contemporâneos para o desenvolvimento urbano.

Importante apontar para estudos futuros que o município de Medellín na Colômbia segue um modelo diferente, onde as Empresas Públicas funcionam como financiadores do desenvolvimento urbano na transformação da cidade, fazendo o papel da *Metrovivienda*, em alguns sentidos, com muitos mais recursos provenientes dos serviços públicos prestados.

Por fim, a não utilização dos instrumentos de financiamento – como o reparto de cargas e benefícios –, termina por não envolver os privados na urbanização mostrando-se como um projeto tradicional, inteiramente público, como veremos nos resultados descritos adiante.

4.4 EXPROPRIAÇÃO

No caso de *El Porvenir*, das 560 propriedades, 63% estavam localizadas nos bairros de origem informal, o que ilustra sobre a complexidade da negociação para a aquisição das propriedades. Conseguiu-se que 83% das propriedades fossem adquiridas através da *Enajenación Voluntária*, ou seja, de forma voluntária, não-

forçosa; e 17% delas a partir de *Expropiación por via judicial*, das quais alguns ainda encontram-se em processo de aquisição. A possibilidade de utilização do instrumento da expropriação para utilidade pública é um trunfo para o Estado e para empresas públicas como a Metrovivienda. No caso de planos parciais de iniciativa privada, há demora e resistências nos processos de compra e venda de terras e de aprovação do plano parcial. Isto fez com que, por exemplo, alguns privados quisessem fazer uma parceria com o poder público em um plano parcial para enfrentar estas resistências através da expropriação.

4.5 CARACTERÍSTICAS DO PROJETO URBANO

Para fazer o plano da área *El Recreo* é aberto um concurso de projetos. O projeto ganhador estrutura-se sobre o um parque linear cortado pela Av. Primeiro de Mayo. A partir deste, estruturam-se quatro peças que dividem o projeto. Em *El Recreo* espera-se que sejam produzidas 10 mil unidades habitacionais – dentre elas 7.900 de HIP (maior valor de subsídio) e 2.100 de HIS – e *El Porvenir* 18 mil.

Para este projeto urbano foram analisados critérios de qualidade de projeto (agrupados em 7) que envolveram:

- (1) apresentar conectividade com a malha viária e urbana existente para que a futura zona urbana da Ciudadela *El Recreo* beneficie seu entorno;
- (2) propor como se garantirá a mobilidade peatonal e por bicicleta, especialmente em direção à futura estação e terminado da Primeira Linha de Metrô (Estação *El Porvenir*) como também o futuro Parque *El Porvenir*;
- (3) qualificar o público dando-lhe maior hierarquia e acessibilidade;
- (4) propor zonas educativas ladeando zonas para parques;
- (5) a proposta urbanística deveria conter uma distribuição lógica de volumes, tanto de edificações como de arborização;
- (6) ter em conta o tema do comércio, abordar o estudo da utilização econômica das casas, a proliferação de comércios dentro delas ou em espaços públicos e propor soluções integrais buscando uma regulação espacial do comércio;
- (7) propor pouca variedade de desenhos de “superquadras” para promover a competição entre os futuros edificadores de moradias.

Todas as propostas tinham que conter projeto de uma unidade ou célula básica, da quadra residencial, que se converteria no produto final que a Metrovivienda venderia aos construtores (Metrovivienda, 2002, p.124-125). Estes critérios estavam no edital, pontuavam, e, ao mesmo tempo funcionavam como diretrizes de aprovação do projeto ganhador. No caso do Brasil, estas poderiam ser, em última instância, diretrizes para a aprovação de um novo parcelamento. No entanto, como o poder público por aqui não tem sido ativo no sentido de pedir nas diretrizes suas necessidades naquela área, não há o planejamento da expansão, e como diretrizes, reproduzimos uma lista de infraestruturas reserva de áreas para espaço público contidas na Lei Federal de Parcelamento do Solo (Lei Federal nº 6.766/79).

MAPA 4 e 5 | CIUDADELA EL PORVENIR E EL RECREO



Fonte: Site metrovivienda, 2010.

Com o plano aprovado, iniciou-se a urbanização, executada e financiada pela Metrovivienda, com seus recursos. A empresa abriu ruas, colocou as redes de abastecimento de água, esgotamento sanitário, infraestrutura de drenagem – calçadas, sarjetas, bueiros etc. – rede elétrica domiciliar, iluminação pública, pavimentação das ruas, colocou mobiliário urbano como bancos, lixeiras, entre outros.



À esquerda, vê-se quadra já urbanizada e ainda não ocupada e à direita em processo de urbanização. Fotos da autora, 2009.

As quadras já urbanizadas foram comercializadas às construtoras privadas a partir de editais. Inicialmente foi determinado que o preço da quadra a ser comercializada seria obtido a partir do preço final de venda de cada Habitação de Interesse Prioritário (HIP) através do método residual. Este parte do preço final da HIP, desconta custos e lucros esperados e obtém o valor residual que poderia ser o utilizado para a compra do terreno. No caso, a Metrovivienda fixou os preços de HIP a partir dos valores destinados ao subsídio.

Para entrar na concorrência o comprador do terreno deveria sujeitar-se a restrições impostas pela empresa urbanizadora que, no caso de El Recreo, foram: desenvolver exclusivamente HIP, em um prazo de construção e escrituração que não ultrapassassem 18 meses e seguir algumas condições arquitetônicas mínimas (Metrovivienda, 2002, p.160).

Na primeira etapa de *El Recreo* foram comercializadas doze quadras, projetadas para receber pouco mais de 200 unidades habitacionais de interesse prioritário em cada (totalizaram 2.700 unidades ao final). Foram recebidas as ofertas, feitas as análises de solvência econômica das empresas candidatas aos editais, escolhidos os construtores com condições e feita uma lista ordenada de construtores. Os que ofereceram pagar mais na primeira parcela à Metrovivienda puderam escolher as quadras, o que só foi possível pois as quadras tinham área e preços iguais. O pagamento pela quadra foi dividido em dois: o primeiro correspondeu à cota inicial oferecida e a diferença seria paga mensalmente, de acordo com o ritmo de venda das unidades dentro dos 18 meses. Em entrevista, técnicos da Metrovivienda afirmaram que critérios como tamanho da unidade habitacional, estratos aos quais os usos estão determinados, entre outros, também foram previamente acertados no edital.

Como primeiro critério para escolha dos ganhadores esteve a maior oferta de primeiro pagamento pela compra da terra em metros quadrados, o que permitiria à Metrovivienda recuperar recurso de seu caixa que havia sido gasto com a urbanização. Como outros critérios, os técnicos entrevistados disseram que foram considerados a maior área útil da unidade habitacional (geralmente giram em torno de 38 e 42m² com dois quartos) e maior quantidade de unidades. Nem sempre estes critérios procuram priorizar bons projetos, mas, como veremos, há uma grande diversidade de resultados.

A licitação de projetos por quadra abre ao mercado a possibilidade da entrega de empresas menores no desenvolvimento urbano. De acordo com urbanistas de Bogotá, isto também acontece pois o quadro de empresas no país, é de instituições menos estruturadas, não são grandes empresas, não abriram seu capital incorporando outras formas de obter recursos para suas atividades, são mais tímidas e menos ligadas à financeirização da atividade imobiliária.

No projeto *El Recreo* foi montado um estande de vendas com diversas tipologias (ver fotos que seguem), as quais possuíam o mesmo preço e um apartamento ou casa “modelo” poderiam ser visitados. O estande também tinha como objetivo fazer conhecer, para os moradores do entorno e destes estratos, a possibilidade de comprar uma habitação formal e regular. As unidades habitacionais vendidas foram parcial ou totalmente subsidiadas pelo governo nacional, dependendo da estratificação da família, e, em 2009, estavam sendo vendidas por 30 milhões de pesos (pouco menos de 15 mil dólares), obedecendo o teto proposto no edital de licitação.



Tipologias desenvolvidas na área do plano parcial. Fotos da autora, março 2009.



Tipologias desenvolvidas na área do plano parcial. Fotos da autora, março 2009.

O projeto aprovado no plano criou quadras onde a construção de habitação foi priorizada. Este fato tornou a paisagem concentradora de habitação de baixos estratos, classes sociais e com pouca mescla de usos. Atualmente algumas áreas comerciais estão sendo construídas. O projeto interliga-se com o sistema de transporte da cidade, o Transmilênio, pelo parque que corta a região que também contém uma ciclovia e quadras. Alguns novos colégios já foram feitos na região, geralmente nas bordas do plano parcial, atendendo às áreas ocupadas que o ladeiam.

As fotos anteriores, tiradas em março de 2009, mostram a situação do projeto em fase final de implantação. Uma nova visita em novembro de 2010 mostrou que já existe um adensamento das casas, subindo o 3º piso permitido e, em alguns casos, muito esporádicos, parece nascer um 4º piso para o qual as casas não foram projetadas. Também há o fechamento de algumas quadras com casas em processos de privatização dos jardins que entremeiam o projeto.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora observações pontuais tenham sido feitas no processo de descrição dos casos, é possível retomar aqui algumas considerações sobre o planejamento colombiano apontando para os desafios que o urbanismo brasileiro deverá enfrentar nos próximos anos, com a radicalização do mercado imobiliário e das indústrias associadas a este.

O texto procura mostrar que a década de 1990 na Colômbia embasou-se em marcos jurídicos e planejamento, em diversas escalas, detalhados, procurando articular plano, execução, investimentos e rever o papel do Estado priorizando

urbanizar e deixando a construção de moradias aos empreendedores privados. A pesquisa mostrou que, apesar das possibilidades criadas e os instrumentos ofertados pelo planejamento colombiano, no caso das área de expansão urbana, o mercado privado parece não se interessar por empreender planos parciais e urbanizar novas áreas. No entanto, responde positivamente à possibilidade de construir moradias, principalmente face aos subsídios propostos na política habitacional do país.

O resultado construído das políticas, estratégias e ações dos diversos atores envolvidos na urbanização de *El Recreo* e *El Porvenir* não parece muito diferentes de outras urbanizações em massa desenvolvidas em diversas cidades latino-americanas. O que há de novo? Cria-se uma política que freia o processo de expansão informal, formando um semi-anel com urbanizações feitas com qualidade e integralmente terminadas, garantindo urbanização com qualidade ex-ante, preventivamente. Opta-se por uma política pública de urbanização (e não de habitação), admitindo que o Estado urbaniza com maior qualidade e, que o privado está tão ou melhor estruturado que o poder público para produzir habitação de forma mais ágil.

Nesta política o plano tem um papel central. Não apenas como articulador dos instrumentos de gestão e financiamento de uma determinada parcela de terra, mas sim como articulador de redes de infraestrutura, de projetos metropolitanos e regionais, de projetos de outras temáticas (como parques, escolas, entre outros equipamentos). Além de gestor de custos e benefícios da urbanização, ou seja, equacionando sua implementação. A figura do planejador salta dos planos integrais, mais universais e generalizantes para projetos concretos, factíveis, em um salto do plano para o projeto.

Como resultado, diferentemente do que usualmente temos no Brasil, onde os projetos habitacionais podem estar desconectados da malha urbana, desarticulados com outros projetos públicos setoriais e da região, obtém-se um plano articulador da mobilidade urbana, dos equipamentos públicos, com qualidade de urbanização e completo, superando a frequente incompletude da lógica da aprovação dos loteamentos brasileira.

Por outro lado, a experiência não supera algumas questões urbanas de grande relevância. Concentra baixos estratos de renda na área Sul de Bogotá, sem promover mescla de classe e sem enfrentar a segregação socioterritorial. No estágio atual de projeto, as duas áreas juntas – *El Recreo* e *El Porvenir* – terminarão concentrando 28 mil unidades habitacionais (previstas), criando adensamento de mesmos estratos em uma área muito grande, colaborando ainda mais para os estigmatizações da região, ainda que mesmo assim, com qualidade e diferenciais. Como resultados na paisagem, esta escala produz “um mar” de habitações de interesse prioritário ou de interesse social que, embora não sejam iguais pois cada quadra possui um projeto, em muitos casos se parecem.

Destacam-se especialmente alguns projetos habitacionais de qualidade e baixos custos, mostrando que é possível ter qualidade neste processo onde pequenas e médias construtoras podem participar. Algumas fotos a seguir ilustram este projeto.



Projeto Miranda apartamentos, de Cortesía Territorio S.A.. Fotos da autora, março 2009.

20 Termo que pego emprestado de Erminia Maricato, que utiliza esta expressão para problematizar diversas questões mais amplas de distribuição de direitos e terra no Brasil.

Desta forma, mantém alguns padrões que compõem o “padrão periférico”, não nos moldes concebidos nos anos 1970 – combinando loteamento periférico, auto-construção e casa própria –, mas em outros, como a não mescla de classes sociais, a concentração de habitação sem outros usos ou trabalho.

E, apesar da quantidade de leis, instrumentos urbanísticos e regras para estabelecer parcerias com o privado no processo de desenvolvimento urbano, várias delas não foram utilizadas pois não houve o interesse dos privados em urbanizar a região. Este fato questiona e mostra que os desafios ligados à rentabilidade da terra permanecem – a valorização na mudança de uso rural urbano deu-se no momento da compra da terra pela Metrovivienda e a resultante do processo de urbanização foi recuperada apenas parcialmente nos preços de venda de quadras –, ou seja, ainda há muito que caminhar para realmente enfrentarem o “nó da terra”²⁰.

BIBLIOGRAFIA

- ARANTES, P. F. “Marxistas e a cidade de São Paulo nos anos de 1970”. *Novos Estudos Cebrap*, n. 83, março 2009, p.103-127.
- CÁCERES, G. & SABATINI, F. (eds). *Barrios cerrados em Santiago de Chile: entre la exclusión y la integración residencial*. Santiago de Chile, Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile - Instituto de Geografía, Lincoln Institute of Land Policy, 2004.
- ASCHER, F. *Los nuevos principios del urbanismo*. Madrid, Espanha: Alianza Editorial, S.A., 2004.
- BRÍÑEZ, M. R. *Lançamentos Imobiliários Residenciais e Estruturação Intraurbana de Bogotá*. Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2007.
- CEBALLOS, O. *La vivienda social em Colombia*. Bogotá, Uniandes, 2000.
- DUHAU, E.; GIGLIA, A. *Las reglas del desorden: habitar la metrópoli, Siglo XXI*, UNAM Azcapotzalco, Mexico, 2008.
- FELDMAN, S. “Política urbana e regional em cidades não-metropolitanas”. In: GONÇALVES, M. F.; BRANDÃO, C. A.; GALVÃO, A. C. F. *Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional*. São Paulo: Editora UNESP/ANPUR, 2003, pp.105-112.

- FIX, M. “A fórmula mágica da parceria: operações urbanas em São Paulo”. In: *Urbanismo: Dossiê São Paulo – Rio de Janeiro*. Campinas/Rio de Janeiro: PUCCAMP/PROURB, 2003.
- FIX, M.; FERREIRA, J. S. W. “A urbanização e o falso milagre do CEPAC”. Folha de S. Paulo, Tendências e Debates, terça, 17 de abril de 2001.
- FREITAS, E. L. H. de. *Loteamentos fechados*. Tese de doutorado. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Univ. de São Paulo, 2008.
- GARCÍA BOCANEGRA, J. C. “La experiencia colombiana en los planes parciales y el reajuste de terrenos”. In: MONTANDON, D. T. (coord.). *Seminário Internacional Instrumentos Urbanísticos de Gestão da Valorização da Terra e de Indução do Desenvolvimento Urbano: um diálogo Brasil-Japão-Colômbia*. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2010, p.57-74.
- _____, J. C. “Land readjustment na Colômbia”. In: SOUZA, F. F. de. *Métodos de Planejamento Urbano: Projetos de Land Readjustment e Redesenvolvimento Urbano*. São Paulo: Paulo’s Comunicação, 2009.
- LEONELLI, Gisela Cunha V. *A construção da lei federal de parcelamento do solo urbano 6.766: debates e propostas do início do sec XX a 1979*. Tese de doutorado, São Carlos, EESCUSP, 2010.
- MALDONADO, María Mercedes. “La ley 388 de 1997 en Colombia: algunos puntos de tensión en el proceso de su implementación”. In: *ACE*, ano III, n.7, junio 2008.
- MALDONADO, M. M.; PINILLA, J. F.; VITTA, J. F.; VALENCIA, N. *Planes parciales, gestión asociada y mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios en el sistema urbanístico colombiano: marco jurídico, conceptos básicos y alternativas de aplicación*. Colômbia, Bogotá: Lincoln Institute of Land Policy, junho de 2006.
- MATTOS, C. A. de (2007). “Globalización, negocios inmobiliarios y transformación urbana”. In: *Gobernar la ciudad*. Nueva Sociedad, n. 212. Buenos Aires, Argentina, nov/dez,2007, p.82-96.
- MENEGON, N. M.. *Planejamento, Território e Indústria: as operações urbanas em São Paulo*. (Dissertação de mestrado). São Paulo: FAUUSP, 2008.
- METROVIVIENDA EMPRESA INDUSTRIAL Y COMERCIAL DEL DISTRITO CAPITAL. *Ciudadela El Recreo: memoria del modelo de gestión de Metrovivienda*. Bogotá, Colômbia, 2002.
- _____. *Balance de Gestión 2007*. Disponível no site www.metrovivienda.gov.co, retirado em dezembro de 2010.
- MONTANDON, D. T. *Operações Urbanas em São Paulo: da negociação financeira ao compartilhamento equitativo de custos e benefícios*. Dissertação apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo para obtenção de título de mestre em Arquitetura e Urbanismo. São Paulo, FAUUSP, 2009.
- MONTANDON, D. T. & SOUZA, F. F. de. *Land Readjustment e Operações Urbanas Consorciadas*. São Paulo, Romano Guerra Editora, 2007.
- OLIVEIRA, F. de. “Crítica à razão dualista”. In: *Crítica à razão dualista/O ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo, [1972] 2003, p.25-121.
- OLIVEIRA, F. de. “O Estado e o urbano no Brasil”. *Revista Espaço & Debates*, São Paulo: NERU, n.6, p.36-54, jun./set. 1982.

- PÉREZ MORENO, C. R. *La planeación integral em Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Artes, 2006.
- PÉREZ PRECIADO, A. “La expansión urbana de Bogotá: mytos y realidades”. In: ARDILA, Gerardo (comp.). *Territorio y sociedade: el caso del POT de la ciudad de Bogotá*. Bogotá, Colômbia: Ministério do Meio Ambiente, Universidade Nacional de Colômbia/Red de Estudios de Espacio y Territorio, 2003, p.91-136.
- PINTO CARRILLO, A. C. “Panorama General de la Planificación Urbana em Colombia”. In: MONTANDON, D. T. (coord.) *Seminário Internacional Instrumentos Urbanísticos de Gestão da Valorização da Terra e de Indução do Desenvolvimento Urbano: um diálogo Brasil-Japão-Colômbia*. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2010, p.41-55.
- ROJAS, M. C. “Planes parciales en Bogotá: el caso de Ciudadela El Porvenir y La Felicidad”. Texto elaborado para a Pesquisa “Urbanização e preços da terra em municípios do Estado de São Paulo”. Relatório final de pesquisa FAPESP. São Paulo, janeiro de 2010. (mimeo).
- ROMERO, J. L. *Las ciudades y las ideas*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, [2001] 2010.
- SABATINI, Francisco. “Reforma de los mercados de suelo en Santiago, Chile: efectos sobre los precios de la tierra y la segregación residencial”. In: *EURE*, v.26, n.77, Santiago de Chile, maio 2000.
- SANTORO, P. F.; COBRA, P.; BONDUKI, N. G. “Cidades que crescem horizontalmente: instrumentos para o ordenamento territorial justo da mudança de uso rural para urbano em municípios do interior paulista”. In: *Cadernos Metrópole*, n.24, 2º semestre, 2010.
- SANTORO, P. F.; BONDUKI, N. G.. “O desafio do parcelamento do solo a partir do periurbano: a composição do preço da terra na mudança de uso do solo rural para urbano”. In: *XIII ENAnpur – Encontro Nacional da Anpur*. Anais. Florianópolis, Anpur, cd-rom, 2009.
- SECRETARÍA DISTRITAL DEL HÁBITAT. ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, D. C. (2008). *Informe técnico de soporte de la Política integral del hábitat, 2007-2017*. Bogotá, fevereiro de 2008.
- SHEINBAUM, D. “Gated Communities in Mexico City: A Historical Perspective”, *Gated Communities: Social Sustainability in Contemporary and Historical Gated Developments*, Bagaeen, S. and Uduku, O. (eds), Earthscan, London, 2010, p.79-91.
- SOJA, E. W. *Postmetrópolis: estudios críticos sobre las ciudades y las regiones*. Barcelona, España: Traficantes de sueños, [2000] 2008.
- VIDAL-KOPPMANN, S. “La ciudad privada: nuevos actores, nuevos escenarios ¿nuevas políticas urbanas?”. In: *Scripta Nova*. Vol. IX, núm. 194 (15), 1 de agosto de 2005.
- _____. “La desterritorialización de los espaços metropolitanos”. In: LENCIONI, S.; VIDAL-KOPPMANN, S.; HIDALGO, R.; PEREIRA, P. C. X. *Transformações sócio-territoriais nas metrópoles de Buenos Aires*, São Paulo e Santiago. São Paulo: FAUUSP, 2011

PLANES PARCIALES EM BOGOTÁ: CASO EL PORVENIR E FELICIDAD¹

Maria Cristina Rojas Eberhard
Fabián Alberto Díaz (asistente de pesquisa)

1 INTRODUCCIÓN

¹ Este texto inicialmente foi escrito como produto da consultoria à Pesquisa “Urbanização e preço da terra nas franjas urbanas em municípios do Estado de São Paulo” desenvolvida entre 2006 e 2010 como um Projeto de Políticas Públicas da Fundação de Amparo à Pesquisa – FAPESP, sob coordenação de Nabil Georges Bonduki (FAUUSP) e Paula Freire Santoro (Instituto Pólis). O texto foi editado para esta publicação.

² La Ley establece que los Planes parciales se adoptarán tanto para zonas que no hayan adelantado su proceso de urbanización como las zonas que requieren de proceso de renovación urbana. Sin embargo el presente documento únicamente se referirá a los planes parciales en zonas no urbanizadas.

El presente documento tiene como objetivo analizar dos planes parciales en suelo no urbanizado² previamente en la Ciudad de Bogotá: el Plan Parcial Ciudadela El Porvenir y Plan Parcial de La Felicidad. Estos dos planes parciales fueron seleccionados con el fin de exponer los diferentes instrumentos utilizados en el marco del plan parcial y las diferentes posibilidades de los mismos. Los planes parciales seleccionados muestran condiciones diferenciales en cuanto a localización (suelo urbano y de expansión), gestión (privada y pública), productos inmobiliarios (usos y estratos) y momentos de adopción que refleja avances normativos en cuento al sistema de reparto de cargas y beneficios.

En el primer capítulo, el documento define el plan parcial como instrumento de planeación y gestión, em el marco de otras herramientas como el sistema de reparto de cargas y beneficios y el reajuste de tierras.

El segundo capítulo se ocupa del sistema de reparto de cargas y beneficios diseñado en la ciudad de Bogotá cuyo fin es el de asegurar que los desarrollos de los planes parciales aporten a la ciudad, de manera equitativa, los suelos necesarios para la construcción del modelo territorial.

El tercer capítulo explica las tres etapas principales del proceso de adopción de los planes parciales, mientras los capítulos cuatro y cinco analizan los planes parciales ya mencionados. En este análisis se identifican datos para su comparación, sus condiciones de localización, la articulación con la ciudad del ámbito del plan parcial, el proyecto urbanístico, su gestión y por último un proyecto arquitectónico desarrollado en el contexto del proyecto urbanístico.

A manera de complementación, el siguiente capítulo enumera y hace una descripción de otros instrumentos que se han

utilizado en otros planes parciales no analizados en este documento, con el fin de cubrir los alcances del instrumento del plan parcial en Bogotá. Y por último, se presentan las conclusiones.

2 EL PLAN PARCIAL: UN INSTRUMENTO DE PLANEACIÓN Y GESTIÓN

El plan parcial se configura como un instrumento de planeamiento y de gestión.

a. Instrumento de planeamiento

Mediante la utilización de este instrumento la Ley de Ordenamiento Territorial procura que la construcción de ciudad **supere el desarrollo predio a predio** garantizando el interés general sobre el particular. El desarrollo global, mediante el plan parcial, de grandes áreas desocupadas de la ciudad con potencial de ser urbanizadas y construidas, compuestas por un conjunto de predios permite planear integralmente zonas de la ciudad para asegurar la provisión de infraestructuras y la conexión eficiente con el resto de la ciudad. En cambio el desarrollo predio a predio no asegura la necesaria articulación de los nuevos desarrollos, con la estructura urbana de la ciudad y genera cesiones públicas residuales (en tamaño y localización), problemas de movilidad (discontinuidad de vías) y hasta ineficiencias económicas en el desarrollo urbanístico.

Lo anterior puede verse de manera gráfica en las siguientes imágenes:



IMAGEM 1

División predial típica en la ciudad.



IMAGEM 2

Modelo de desarrollo urbanístico predio a predio.

Se observa:

- a) discontinuidad vial,
- b) dispersión en el espacio público, tamaños insuficientes para conformar lugares de encuentro urbano y equipamientos,
- c) desigualdad en el desarrollo (los desarrollos de unos pueden impedir el de otros)

3 La normativa local de Bogotá que todos los proyectos nuevos que se desarrollaran debían dejar mínimo el 15% del área neta para vivienda de interés prioritario (VIP, precio de venta de máximo) o 20% para vivienda de interés social (VIS) y la normativa nacional lo ajustó a mínimo el 15% del área neta para VIP o 25% para VIS, para todos los municipios del país.



IMAGEM 3

Modelo de desarrollo urbanístico a través de Plan Parcial.

Se observa:

- continuidad en la malla vial,
- concentración de cesiones de espacio público que fortalece la estructura ecológica principal y generan espacios protagonistas en la ciudad,
- eficiencia en el aprovechamiento del suelo.

Fuente de las imágenes: Arq. Roberto Arazo.

Según la Ley 388 de 1997, para un área delimitada, el plan parcial deberá precisar los objetivos y directrices, en aspectos como “aprovechamiento de los inmuebles; el suministro, ampliación o mejoramiento del espacio público, la calidad del entorno, las alternativas de expansión, el mejoramiento integral o renovación consideradas; los estímulos a los propietarios e inversionistas para facilitar procesos de concertación, integración inmobiliaria o reajuste de tierras u otros mecanismos para garantizar el reparto equitativo de las cargas y los beneficios vinculadas al mejor aprovechamiento de los inmuebles; los programas y proyectos urbanísticos que específicamente caracterizan los propósitos de la operación y las prioridades de su desarrollo, todo ello de acuerdo con la escala y complejidad de la actuación o de la operación urbana contemplada”.

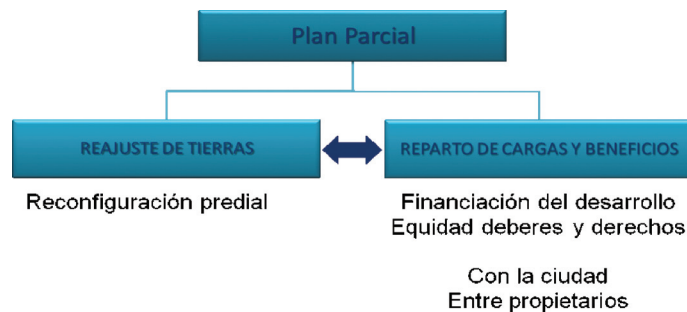
Igualmente el plan parcial deberá definir usos específicos del suelo, intensidades de ocupación y construcción, retiros, aislamientos, empates y alturas. Con relación al uso del suelo vale la pena mencionar que Bogotá en su POT y con base en lo establecido por la Ley 388 de 1997, define que todos los suelos que no han sido urbanizados deben incorporar dentro de su desarrollo urbanístico el uso de vivienda social, regla que luego la Nación incorporó a su normativa general para la aplicación de todos los municipios del país³.

El plan parcial también debe contener características del Trazado Urbano: espacio público y las vías secundarias e intermedias; de las redes secundarias de abastecimiento de servicios públicos domiciliarios y la localización de equipamientos colectivos de interés público o social.

b. Instrumento de gestión

Con el fin de que el proyecto urbano definido sea una realidad es necesario establecer las condiciones de participación de los propietarios y las necesidades de inversión, los beneficios derivados de esta inversión, coordinar la actuación y responsabilidades de los diferentes actores que intervienen en el desarrollo urbano y establecer sus etapas y tiempos. En este contexto, se utilizan principalmente dos instrumentos urbanísticos: el reajuste de tierras y el reparto de cargas y beneficios.

ILUSTRACIÓN 1 | HERRAMIENTAS PARA GESTIÓN DEL PLAN PARCIAL



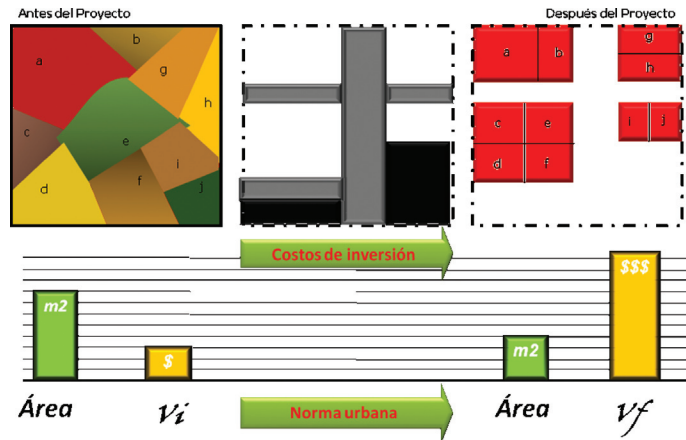
Fuente: Elaboración Propia

El reajuste de tierras es el mecanismo de gestión a través del cual se interviene la estructura predial, por lo general de morfología irregular, de zonas urbanas y de expansión urbana, adecuando su configuración física a las necesidades de la ciudad, mediante el *englobe de “(...) diversos lotes de terreno para luego subdividirlos en forma más adecuada y dotarlos de obras de infraestructura urbana básica, tales como vías, parques, redes de acueducto, energía eléctrica y teléfonos”*⁴. La estructura urbana que requiere la ciudad establece la necesidad de definir los suelos públicos que garanticen la movilidad y conectividad de las zonas, que permitan el esparcimiento de los ciudadanos y ofrezcan un equilibrio paisajístico y ambiental y que soporten las necesidades culturales, educativas y de salud de la población. Como resultado de lo anterior, mediante el reajuste de tierras también se definen los suelos privados en los cuales se implantarán las construcciones de usos habitacionales, comerciales, de servicios o industriales. Igualmente es necesario establecer las inversiones que implica la construcción de estos suelos públicos (proceso de urbanización) y los beneficios económicos derivados de la posibilidad que brinda la inversión mencionada y la norma urbanística que permite el desarrollo de usos urbanos.

5 Personas que se benefician de un bien sin haber contribuido a su financiación.

Así, los predios originales son transformados: parte de sus áreas deben ser cedidas para soporte de los nuevos usos urbanos típicamente intensivos, las áreas restantes son regularizadas para asegurar un uso más eficiente del suelo. En esa medida las áreas privadas originales disminuyen mientras su valor se incrementa en la medida en que los nuevos usos son más rentables que los anteriores.

IMAGEM 4 | ESQUEMA EXPLICATIVO DE UN REAJUSTE DE TIERRAS



Fuente: Elaboración Propia

Teniendo en cuenta que derivado de este proceso de reajuste de tierras se establecen los suelos públicos y los privados y que es necesaria la inversión en infraestructura que soporte los nuevos usos urbanos, se debe asegurar que tanto la asignación de costos de urbanización como la cesión de suelos para uso público sea proporcional al incremento de los valores del suelo resultado de esta inversión y de la norma urbana, para cada uno de los propietarios del plan. De esta manera la herramienta a ser utilizada es el reparto de cargas y beneficios que enfrenta el problema económico de lo que podría llamarse los “free-riders urbanos”⁵ buscando que los propietarios de nuevo proyecto aporten proporcionalmente a los beneficios que reciben. También:

“(…) busca autorizar la utilización del procedimiento para evitar desigualdades en el tratamiento a los diferentes propietarios, como resultado de ordenaciones o calificaciones del territorio que necesariamente afectan más a unos que a otros. El instrumento previsto por la ley es la distribución igualitaria de los costes (cargas) y de los beneficios económicos (las ganancias más la porción de las plusvalías que permanecen en poder de los particulares), entre todos los propietarios que concurren en

6 Usos que se encuentra en desventaja para competir desde el punto de vista financiero por las mejor localizaciones y deben localizarse en la periferia como lo son la VIS y los equipamientos en general.

7 Artículo 29 del Decreto 190 de 2004.

8 Artículo 34 y 35 del Decreto Distrital 190 de 2004.

las unidades de actuación a través de las cuales se ejecutarán los procesos de urbanización, redesarrollo o renovación. Y siempre en el entendido que, aun en estos casos, las participaciones en plusvalías autorizadas por las normas pertenecen al municipio en cuanto representante de toda la comunidad urbana (Artículo 37, 38 y 39 de la ley)⁶.

Es así como el POT de Bogotá en desarrollo del principio de reparto equitativo de cargas y beneficios establece lo siguiente:

“La política de gestión del suelo se sustenta primordialmente en el principio del reparto equitativo de las cargas y beneficios derivados del ordenamiento urbano, dirigida a reducir las inequidades propias del desarrollo y a financiar los costos del desarrollo urbano con cargo a sus directos beneficiarios.

El principio de reparto equitativo de cargas y beneficios se aplicará en las siguientes escalas:

1. En el nivel general de la ciudad, que se concreta mediante instrumentos como la contribución de valorización, tarifas de servicios públicos domiciliarios, la participación del Estado en las plusvalías derivadas de la acción urbanística y los distintos mecanismos de compensación y de transferencia de derechos de construcción.
2. En el nivel zonal, que distribuye las cargas relacionadas con los sistemas generales a través de contribución de valorización y los distintos mecanismos de compensación y de transferencia de derechos de construcción y los sistemas de reparto de los planes parciales y otros instrumentos de planeamiento.
3. En el nivel local, entendido como el que se da al interior de los planes parciales para unidades de actuación urbanística y otras formas de gestión integrada o en otros instrumentos de planeación, en el cual se reparten entre propietarios, las cargas del nivel local. (Subrayado fuera de texto).⁷

La escala local, asegura que las obras al interior del plan parcial sean financiadas, tales como:

- “1. El sistema vial intermedio y local, sea vehicular o peatonal y los parqueaderos de uso público.
2. Las redes secundarias, locales y domiciliarias de servicios públicos domiciliarios.
3. Las cesiones y la dotación de equipamientos de educación, salud, cultura, centros asistenciales, seguridad y demás servicios de interés público y social.
4. Los costos asociados a la formulación y gestión del Plan Parcial.
5. La cesión del suelo para espacio público, su adecuación y dotación.”⁸

9 Infraestructura vial arterial, que incluye tanto al suelo como el costo de construcción, redes matrices de servicios públicos domiciliarios, que incluye tanto el suelo como el costo de construcción, elementos de la estructura ecológica principal de conformidad con las políticas y normas específicas en materia de compensaciones y transferencia de derechos adicionales de construcción y compensaciones, incentivos o estímulos a los propietarios de inmuebles de interés cultural, de conformidad con la legislación nacional y con las políticas y normas específicas en materia de compensaciones y transferencia de derechos adicionales de construcción.

Mientras las escalas de ciudad y zonal⁹ generó la necesidad de establecer equivalencias entre edificabilidad y aporte para cargas que se explicará en el siguiente capítulo.

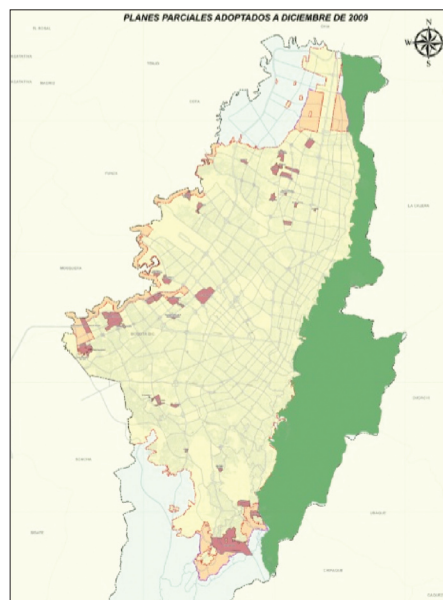
Con base en lo anterior se generan las reglas claras:

“(…) no sólo para su ejecución posterior, sino para el mismo diseño de sus normas y códigos y delimitación de unidades de actuación. Implica que deberá poderse repartir equitativamente todos los valores añadidos por el plan (únicamente en los suelos urbanos y de futura expansión urbana), por el cual los valores diferenciales que el plan necesariamente añade a cada porción espacial deben repartirse igualitariamente entre todos los iguales en el mismo ámbito jurídico-espacial (Plan Parcial o unidad de actuación), y viceversa si el Plan otorga beneficios desiguales a predios próximos, podrá instarse o reclamarse legítima y legalmente una redistribución equitativa.”

Actualmente el plan parcial, en Bogotá, se debe implementar en ámbitos de suelos no desarrolladas o vacantes mayores a 10 hectáreas netas para consolidar un desarrollo urbanístico que cumplan el objetivo de “coser” ciudad, de garantizar la localización de usos débiles y la financiación de sus infraestructuras base.

La ciudad de Bogotá ha identificado las zonas que requieren adelantar plan parcial y de estas zonas ya ha adoptado 1,200 has. mediante el instrumento. El siguiente Plano muestra tanto las zonas que deben adelantar plan parcial como los planes ya adoptados. Entre estos planes adoptados se encuentran los planes parciales objeto de estudio del presente documento.

PLANO 1 | BOGOTÁ: ÁREAS SUJETAS A PLANES PARCIALES Y PLANES PARCIALES ADOPTADOS



En rojo, suelo de expansión; en amarillo, suelo urbanizable, en verde, suelo de protección. Fuente: Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá, 2009.

10 Vale la pena explicar que a nivel ciudad se ha desarrollado e implementado desde hace varios años como instrumento de financiación de grandes obras para la ciudad: la Contribución por Mejoras o Valorización; y que a nivel local las obras se han financiado mediante las obligaciones urbanísticas o CARGA LOCALES incluidas también desde hace varios años en los códigos de urbanismo del país como vías locales y las cesiones para parques y equipamientos (25% del área neta del proyecto).

11 Incluso como resultado de decisiones jurídicas como resultado del desconocimiento del funcionamiento del mercado del suelos y de las normas urbanas.

3 EL SISTEMA DE REPARTO EQUITATIVO DE CARGAS Y BENEFICIOS CON LA CIUDAD EN EL MARCO DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE BOGOTÁ.

Con base en lo anteriormente descrito, Bogotá desarrolla una reglamentación en el año 2006 que pretende dar cumplimiento al principio de reparto equitativo de cargas y beneficios para la escala ciudad y zonal a partir de la asignación de cargas proporcionales a la edificabilidad entregada para los planes parciales y mediante esta herramienta también financiar el desarrollo urbano¹⁰. En esa medida Bogotá hace un diagnóstico e identifica que sus mayores retrasos en cuanto a infraestructura estaban en la malla vial principal de la ciudad y parques. Adicionalmente se identificó una gran problemática en la adquisición de suelos privados para la construcción de esta malla: especulación con los precios del suelo¹¹, demoras en procesos de expropiación judicial, dificultades en las negociaciones con propietarios y en la elaboración de avalúos. Como resultado, la reglamentación opta por desarrollar una reglamentación que le permita a la ciudad y todos sus ciudadanos obtener los suelos para completar la malla vial arterial, localizar parques urbanos en los sitios de mayor necesidad y proteger algunos suelos de importancia ambiental.

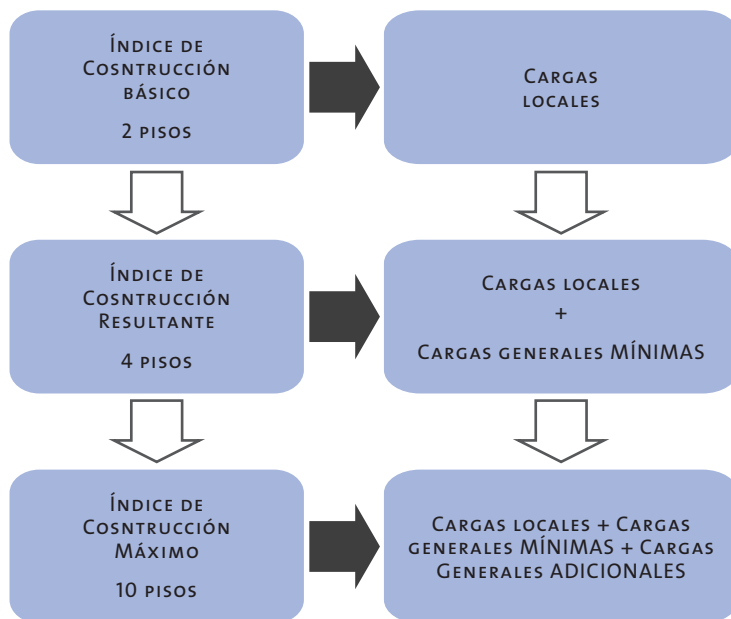
De esta manera la reglamentación estableció mediante el desarrollo de una metodología que integraba lo jurídico, urbanístico y económico, mediante la cual se definía lo siguiente:

1. Edificabilidad básica: la edificabilidad según producto inmobiliario con la cual era viable económicamente ceder los suelos y construir las infraestructuras o CARGAS LOCALES.
2. Edificabilidad resultante: la edificabilidad mínima con la que urbanísticamente la ciudad hace un uso eficiente de su suelo y mediante la cual debe cumplir con sus cargas locales y aportar CARGAS GENERALES MÍNIMAS o suelos para completar la malla vial de la ciudad (si esta malla pasa por el plan parcial puede cederla, si no pasa debe comprar en otro sitio o pagarla). Esta es la edificabilidad es una medida para incentivar la densificación y contrarrestar el “urban sprawl”, por esta razón si el proyecto decide utilizar una edificación inferior a esta deberá aportar las CARGAS GENERALES MÍNIMAS correspondientes a esta edificabilidad resultante.
3. Edificabilidad máxima: la edificabilidad que el POT consideró en su modelo de ordenamiento territorial era la máxima aceptada para garantizar la calidad de vida de los ciudadanos y cumplir con sus cargas locales, generales

mínimas en la medida del consumo de edificabilidad aportar CARGAS GENERALES ADICIONALES.

A manera de ejemplo se presenta el siguiente gráfico:

IMAGEM 5 | ESQUEMA EXPLICATIVO DE ASIGNACIÓN DE CARGAS SEGÚN BENEFICIOS



Fuente: elaboración propia.

La implementación de este sistema, que inició su implementación en el año 2006, ya ha dado sus primeros frutos. Se han obtenido suelos especialmente para vías de la malla vial arterial en los cuales no se deberán invertir recursos públicos, y estos podrán ser redistribuidos para pagar otras necesidades. Igualmente la entrega voluntaria de estos suelos a cambio de edificabilidad por parte de los propietarios, baja costos y tiempos de transacción y las obras pueden avanzar de manera más rápida para el bien de toda la ciudadanía. Los mismos propietarios que anteriormente ni siquiera tenían en cuenta un posible pago de estos suelos dado la escasez y de los recursos públicos, hoy tienen un mercado para movilizar este suelo. Igualmente puede decirse que de la mano con la reglamentación sobre avalúos este sistema contribuye a darle mayor transparencia al mercado del suelo, el cual se ha caracterizado precisamente por su turbiedad. Lo anterior como resultado de establecer las reglas claras e información más completa sobre los beneficios (metros cuadrados de construcción y uso) y las cargas (infraestructuras locales y aporte a suelos de cargas generales).

A pesar de esto también es importante mencionar que el gremio de la construcción, demandó en el año 2007 el acto administrativo que adopta el sistema de reparto descrito anteriormente. Esta demanda no prosperó. Resulta inquietante

12 Decreto Distrital 327 de 2006 y el Decreto 436 de 2006.

como en Bogotá, el gremio de la construcción a través de esta demanda evidencia dos temas fundamentales con relación al mercado del suelo:

- a) **desconocimiento** sobre las repercusiones del sistema de reparto de cargas y beneficios en la formación de los precios del suelo; e
- b) incoherencia en la defensa de los intereses del gremio de la construcción que debería estar enfocada a facilitar el acceso al suelo barato.

4 PROCEDIMIENTO DE ADOPCIÓN DE PLANES PARCIALES EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ EN ÁREAS CON TRATAMIENTO DESARROLLO

El POT de la ciudad define tipos de tratamientos que tiene como función orientar el tipo de intervenciones, en este caso el tratamiento de desarrollo corresponde a las áreas que no han adelantado proceso de urbanización.

A través de reglamentación Distrital¹², la ciudad precisó, con base en la reglamentación general nacional, el proceso de adopción de los planes parciales y definió 3 etapas para ello:

4.1 DETERMINANTES

Esta primera etapa comprende la solicitud inicial del interesado en desarrollar el plan parcial y la expedición de la delimitación y las **determinantes** del plan parcial por parte de la Secretaría Distrital de Planeación, con base en los conceptos técnico que generan las entidades involucradas.

Los concepto técnico necesarios para la elaboración de las determinantes, involucran por un lado a las dependencias internas de la Secretaría de Planeación como la Dirección de espacio público, la de vías y la de ambiente, principalmente; y por otro, a entidades o empresas como las de Servicios Públicos – agua (Empresa Comercial del Distrito), gas, energía, teléfono (empresas privadas) –, el Instituto Distrital encargado de construir vías y espacio público, la secretaría encargada de las políticas de movilidad (distrital), la secretaría o la corporación encargada del medio ambiente (regional) y la oficina encargada de la definición de los suelos con riesgo por inundación o deslizamientos de tierra.

Esta etapa tiene como objeto definir desde un comienzo las reglas de juego del desarrollo, teniendo en cuenta los diferentes enfoques y restricciones sobre el territorio que establezcan las entidades anteriormente identificadas, para suelos que no han sido urbanizados ya sea que se encuentren en suelo urbano o de expansión.

13 Este suelo no constituye cesión, únicamente la destinación para este uso, como las ZEIS en Brasil, que el constructor podrá construir y usufructuar.

Este procedimiento en la realidad ha implicado mayores tiempos en la definición de estas reglas de juego, en la medida en que en algunos casos las entidades no han estado preparadas para dar respuesta sobre un territorio particular y a una escala menor. Adicionalmente, las entidades no ha contemplado en sus presupuestos estos imprevistos y en algunos casos esto significa que los estudios deben realizarse en el siguiente año presupuestal o que los formuladores del plan parcial deben hacer los estudios. Igualmente vale la pena decir que en muchos casos los enfoques de las entidades son contrarios entre sí y que es necesario que la Secretaría de Planeación, por ser la cabeza del proceso y la entidad que define en últimas las determinantes del proyecto, debe conciliar y/o decir.

Los contenidos de estas determinantes o reglas de juego son expedidos mediante una resolución de la Secretaría de Planeación donde se consignan los siguientes lineamientos:

- Delimitación del ámbito del plan parcial e identificación de los predios que componen este ámbito;
- Definición de la estructura ecológica y las áreas de manejo y preservación ambiental y lineamientos para su intervención;
- Lineamientos urbanísticos para la definición de trazado la red vial secundaria, ya que la primera está definida en el POT;
- Especificaciones sobre redes matrices de servicios públicos con el fin de guiar las propuestas de diseño y financieras de las redes;
- Lineamientos urbanísticos sobre la localización de espacio público y especificación de estándares de espacio público por persona (4m² de espacio público por persona);
- Lineamientos urbanísticos sobre áreas y ubicación del suelo para equipamientos;
- Normativa general vigente para el ámbito del plan;
- Normativa específica en relación a la estructura socio-económica y el modelo de ocupación planteado por el POT;
- Especificación de la obligación de destinar¹³ suelo para vivienda de interés social y prioritaria;
- Reglas para el reparto equitativo de cargas y beneficios entre el proyecto y la ciudad.

En esta fase no existe mayor relación de las entidades con los solicitantes de las determinantes, a menos que se requiera para la elaboración de estudios particulares con los que no cuente el Distrito.

4.2 FORMULACIÓN

Esta etapa corresponde al diseño urbanístico del plan parcial, que debe hacerse con base en las determinantes, y la estructuración del reparto equitativo de cargas y beneficios entre los propietarios y con la ciudad, por parte de los interesados ya sean privados, públicos o mixtos.

Esta etapa requiere, por parte de los formuladores, del análisis de todos los conceptos técnicos emitidos por las entidades o empresas y la gestión con los propietarios para que se hagan parte del proceso desde el principio. En esa medida, establecer tanto las inversiones requeridas para desarrollar el proyecto como definir el potencial según el mercado inmobiliario y los beneficios económicos que se derivan de éste son los temas de mayor importancia para la gestión del proyecto y la socialización con los propietarios de los predios involucrados en el plan parcial. En esta etapa deben participar todos los propietarios. Sin embargo, si algún propietario no se presenta para hacerse parte del proceso y establecer sus observaciones en el tiempo reglamentario por ley se dará por terminado el proceso y se iniciará la siguiente etapa.

En la fase de información y comunicación a los vecinos del plan parcial donde se da a conocer el plan: sus trazados urbanos, sus usos y densidades y las condiciones para su construcción. Los vecinos podrán enviar formalmente a la secretaría de Planeación sus observaciones y la Secretaría deberá evaluarlas, compararlas con los objetivos del POT y el Plan Parcial y establecer si son válidas o no.

Finalizada esta etapa, se expide una resolución de viabilidad por la Secretaria de Planeación donde se da el visto bueno al proyecto y se especifican las áreas del proyecto, los aprovechamientos urbanísticos, las decisiones finales sobre el reparto equitativo de cargas y beneficios y la inclusión o no de las observaciones de los vecinos.

Vale la pena anotar que la participación de los vecinos del plan parcial en formulación en este tipo de procesos no es muy normal, y por lo tanto la etapa se limita a informar sobre el tema.

4.3 ADOPCIÓN

Esta última etapa corresponde al proceso de concertación ambiental con la autoridad ambiental y los trámites, especialmente, jurídicos internos de la Secretaría Distrital de Planeación y en la Alcaldía dado que el documento que adopta el plan parcial es un decreto que firma el Alcalde.

Esta última etapa debería ser muy corta en tiempo teniendo en cuenta que se han establecido desde el inicio las determinantes para la formulación del Plan Parcial. Sin embargo, los temas ambientales con frecuencia no son tan claros desde el comienzo y las expectativas de las autoridades ambientales superan las acciones propuestas por los promotores de los planes parciales.

Los tiempos de adopción de los planes parciales han sido muy criticados por ser considerados excesivos¹⁴. La coordinación entre todos los actores involucrados en la adopción de los planes parciales y en algunas ocasiones los cambios de enfoque de las administraciones hace que los procedimientos sean efectivamente demorados. Adicionalmente, en el pasado, algunos procesos iniciados por

14 Revistas como Construyendo de Camacol o periódicos nacionales como El Tiempo y Portafolio han señalado los largos tiempos de adopción de los planes parciales.

propietarios del suelo -no por constructores- se iniciaban sin saber cuál era el producto inmobiliario a ser desarrollado en el plan parcial con el objetivo de obtener un mayor valor del suelo y con la excusa de que el mercado inmobiliario era muy volátil y un proyecto que requería de un desarrollo entre tres y siete años no era posible preverlo desde el momento del plan parcial. Lo anterior implicaba una etapa en la cual el promotor debía adelantar estudios de mercado para los cuales muchas veces no contaba con el conocimiento y en algunas ocasiones se requería hacer cambios para ajustar la propuesta en cuanto a producto inmobiliario.

Es innegable que la coordinación de las entidades distritales y un liderazgo más fuerte en el ámbito público son la base para obtener mejores resultados en la implementación de planes parciales. Igualmente la capacitación y profesionalización de los actores privados, serían elementos importantes en desarrollo de los planes parciales.

Por otro lado, también es necesario que la ciudad y sus ciudadanos se planteen no solamente una cuestión de “cantidad” de planes parciales adoptados en un cierto lapso de tiempo sino también una cuestión de “calidad”. Y en esto falta desarrollo y seguimiento principalmente por parte del sector público pero también de la ciudadanía quien debe formar capacidad analíticas y críticas del proceso, sus resultados e incluso de las maromas jurídicas que algunos actores interponen para no cumplir con las normas.

5 PLAN PARCIAL CIUDADELA EL PORVENIR

TABLA 1 | DATOS GENERALES DEL PLAN PARCIAL CIUDADELA EL PORVENIR

DATOS GENERALES

LOCALIZACIÓN	LOCALIDAD DE BOSA
CLASIFICACIÓN DEL SUELO	Expansión
AÑO DE ADOPCIÓN	2002
REPARTO EQUITATIVO DE CARGAS Y BENEFICIOS	No (Para la fecha de aprobación de este proyecto no se había adoptado el sistema de reparto equitativo de cargas y beneficios)
AÑOS EN DESARROLLO	8 años
PORCENTAJE DE EJECUCIÓN	77%
Nº DE VIVIENDA GENERADAS	13.214,57 Hasta la fecha
Nº DE HABITANTES	45.458,13 Hasta la fecha

DATOS GENERALES

ÁREA BRUTA	131,95 HAS
ÁREA ÚTIL	67,79 HAS
ÁREA ÚTIL PARA VIVIENDA	55,06 HAS
ÁREA ÚTIL COMERCIO	6,76 HAS
ÁREA ÚTIL OTROS USOS	5,97 HAS

DATOS CARGAS GENERALES

ÁREA ESTRUCTURA ECOLÓGICA PRINCIPAL	26,56 HAS
ÁREA VÍAS DE LA MALLA VIAL ARTERIAL PRINCIPAL	0 HAS
ÁREA AFECTACIONES REDES MATRICES DE SERVICIOS PÚBLICOS	0 HAS

DATOS CARGAS LOCALES

ÁREA ESPACIO PÚBLICO	21,11 HAS
ÁREA EQUIPAMIENTOS	9,95 HAS
CESIONES PARA VÍAS LOCALES	19,78 HAS
CESIONES PARA CONTROL AMBIENTAL	5,54 HAS

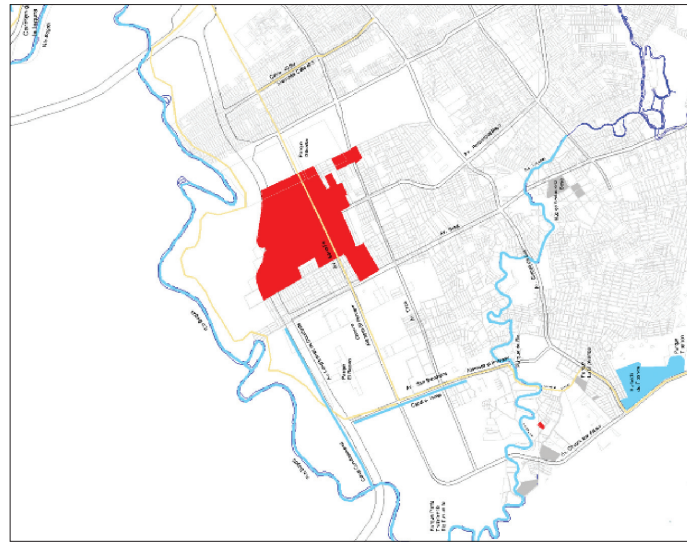
DATOS PREDIALES DEL ÁMBITO

Nº DE PREDIOS	560
---------------	-----

DATOS HABITACIONALES

PORCENTAJE DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL ¹⁵	81,23% DEL ÁREA ÚTIL
PORCENTAJE DE VIVIENDA NO SOCIAL	0%
PROMEDIO DENSIDAD HABITACIONAL	100 VIVIENDAS/HA

Se encuentra localizado en el sur occidente de Bogotá, está rodeado por barrios de origen informal deficitario de una infraestructura urbana de calidad. También esta zona de la ciudad ofrece un gran potencial por las extensión de los suelo de desarrollo y expansión que permiten configurar redes viales, de servicios públicos y espacio público, este es el caso del Porvenir que está delimitado por la futura Avenida Longitudinal de Occidente y la Avenida Ciudad de Cali.



Fuente: Elaboración propia.

15 El Decreto Distrital 436 de 2006 definió en relación del tipo de producto inmobiliario el valor en salarios mínimos mensuales legales vigentes. De esta manera definió que la vivienda de interés prioritario VIP está entre los 50 a 65 SMMLV, la Vivienda de Interés Social VIS entre 65 a 135 y la tipo 3, 4 y 5 se encuentra entre 135 a 540 SMMLV y la tipo 6 de 540 SMMLV en adelante. El salario mínimo mensual legal vigente en Colombia equivale a 271 dólares americanos.

16 Según el Gerente actual de Metrovivienda F. Ambrosi, hoy el presupuesto de la entidad se compone de la siguiente manera: Para 2010: Recursos propios \$ 21.129.377.996, Recursos de capital : Plusvalías \$ 3.974.579.000; Otros transferencia Distrito \$ 3.541.421.000; Rendimientos financieros \$ 484.380.000. Para 2011: Ingresos Corrientes Recursos propios \$ 40.125.907.520, Recursos de capital: Plusvalías \$ 5.771.000.000; Otros transferencia Distrito \$ 2.729.6000.000; Rendimientos financieros \$ 501.333.300.

El Plan de Desarrollo del Alcalde Enrique Peñalosa estableció como una de sus metas la de generar suelo urbanizados para vivienda social. En el marco de este Plan y como herramienta para cumplir con esta meta, se crea el primer banco de tierras del país “Metrovivienda” y se establece la necesidad de capitalizar la entidad mediante la venta de la Empresa Pública de Energía, recibir aportes de la participación en plusvalía y transferencias del Distrito¹⁶. A partir de esta capitalización, el banco de tierras debería ser autosostenible financieramente. Este esquema se enfoca en adquirir suelos con alta vulnerabilidad de construcción pirata, bajos precios de la tierra, posibilidad de accesos viales y servicios públicos en el corto plazo y grandes terrenos que permitan economías de escala, para luego venderlos asegurado que se construyan viviendas sociales y recuperando parte de la inversión para volver a invertirla.

En el área de Bosa (sur occidente de Bogotá), Metrovivienda emprende algunos procesos de urbanización e incorporación de suelos de expansión (antiguamente rurales) a suelos urbanos que tienen como objetivo configurar el borde sur occidental bajo una estructura urbana completa y en condiciones de legalidad. Está área dentro de desarrollos informales constituye una pieza estratégica para modificar la tendencia de desarrollo y empezar a crear un borde urbano que consolide los sistemas viales, de espacio público y de equipamientos. El plan parcial El Porvenir constituye el tercer proyecto de Metrovivienda y fue adoptado en el año 2002. A pesar de que el plan parcial incorporó suelos

anteriormente rurales, no hubo participación de plusvalías dado que el acuerdo que facultaba a esta participación fue adoptado en el año 2003.

ARTICULACIÓN CON LA CIUDAD

Como se dijo anteriormente este proyecto logra iniciar un proceso de consolidación de borde de ciudad y volcar hacia esta zona inversión pública en movilidad y equipamientos, especialmente de carácter educativo. Hoy en día el área del Porvenir y sus alrededores se configuran como una centralidad para el área residencial con servicios, comercios y equipamientos aportando a la consolidación de la red policéntrica planteada por el Plan de Ordenamiento Territorial.

En los fines de los años 1980 la configuración del borde occidental de la ciudad no se había desarrollado en su totalidad y el proceso experimentado a la fecha consistía en ocupaciones de origen informal que se daban en franjas que tenían como límite natural el río Bogotá.

Estos procesos de urbanización se desarrollaron sin que la ciudad definiera los elementos de la estructura ecológica y los riesgos dada su cercanía con el río y se construyeran las obras de mitigación por inundación que experimentaba de manera natural el área.

Al igual no se crea una estructura urbana que contemplara continuidad en el sistema vial, de espacio público y el suelo para los equipamientos que demandarían los nuevos habitantes. Es por ello que para salvaguardar estas áreas Metrovivienda interviene en la zona para dar un vuelco en el proceso de urbanización y crear estructuras urbanas que consideren todos los sistemas sobre los que basa su desarrollo la ciudad.

En los 2000 el borde empieza a configurarse a través de proyectos urbanos formales en parte promovidos por las intervenciones de Metrovivienda con el proyecto el Recreo, lo cual generó un cambio. Es claro que el provenir se configura como la pieza que consolida y estructura los sistemas en esta zona de la ciudad.

En el 2010 se puede observar que El Porvenir mantiene su proceso de desarrollo constante y configura una red vial y de espacio público que permite la continuidad y accesibilidad.

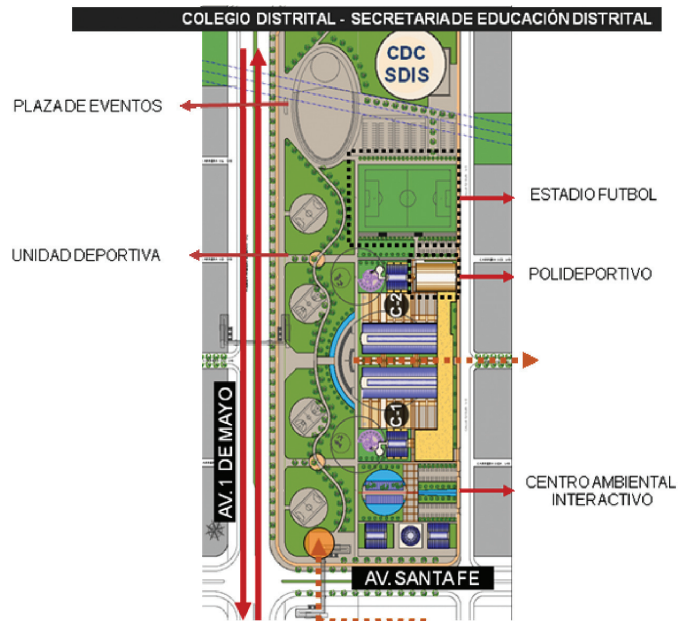
EL PROYECTO

El proyecto urbanístico “se basa en el trazado de una cuadrícula regular ordenada”¹⁷ a partir las Av. 1° de Mayo (eje sobre el cual se localiza el parque de mayor extensión y mediante la cual la zona se conecta directamente con el centro de la ciudad) y la Av. Santa Fé que articula la movilidad del resto del proyecto con la zona. La trama urbana se conforma mediante vías tipo locales “que delimitan un número aproximado de 85 manzanas, sobre las que se disponen diversas tipologías edificatorias residenciales, parques equipamientos metropolitanos y locales”¹⁸.

Las manzanas tienen un tamaño promedio de 1 hectárea en las cuales se desarrollan proyectos arquitectónicos unifamiliares y multifamiliares.

Las inversiones públicas en la zona han sido cuantiosas como se puede ver en las siguientes fotos. La ciudad ha invertido principalmente en Jardines Infantiles, Universidad, Colegios y rutas de transporte.

PLANO 3 | DETALLE DEL PLAN PARCIAL EL PORVENIR: LOCALIZACIÓN E LOS PRINCIPALES EQUIPAMIENTOS PÚBLICOS



Fuente: www.bogota.gov.co

IMAGEN 5 | VISTA AÉREA DE LA AV. SANTA FÉ CON AV. 1º DE MAYO



Fuente: Cortesía de Metrovivienda.

17 Secretaría Distrital de Planeación (2008)

18 IBIDEM

A continuación se observa un análisis de manera sistémica sobre las estructuras del plan parcial.

PLANO 4 | PLANOS COM LAS ESTRUCTURAS DEL PLAN PARCIAL EL PORVENIR



Fuente: Secretaría Distrital de Planeación, contrato de prestación de servicios ODS No. 37, arq. Julio Gómez, 2008.

Para la definición de los suelos a ser adquiridos por Metrovivienda, la Empresa seleccionó 21 áreas con áreas entre 100 y 300 hectareas y los criterios de selección de estas áreas fueron los siguientes:

TABLA 2 | CRITERIOS DE EVALUACIÓN DE ZONAS A SER INTERVENIDAS

EVALUACIÓN CUALITATIVA	EVALUACIÓN CUANTITATIVA
CRITERIOS AMBIENTALES, EMITIDOS POR EL DAMA.	COSTO, BASADO EN INFORMACIÓN DE LA LONJA
CRITERIOS DE PREVENCIÓN DE RIESGOS EMITIDOS POR LA UPES	COSTO DE LAS OBRAS DE INFRAESTRUCTURA Y URBANISMO MATRIZ, DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE ACUE4RDO CON PRESUPUESTOS EAAB
CRITERIOS DE ORDENAMIENTO URBANO EMITIDOS POR EL DAPD: La posibilidad de servicios públicos, factibilidad a corto plazo Clasificación del riesgo Accesibilidad actual y futura Construcción al corto plazo de equipamientos Impacto metropolitano	COSTO DE LAS OBRAS DEL PLAN VIAL ARTERIAL, CALCULADA SEGÚN INFORMACIÓN IDU COSTOS INDIRECTOS DE ADQUISICIÓN DE PREDIOS: REGISTROS TOPOGRÁFICOS, AVALÚO COMERCIAL, GERENCIA INMOBILIARIA COSTOS DE HONORARIOS Y DISEÑOS DENTRO DE LOS CUALES SE CATALOGAN HONORARIOS POR GERENCIA, LA LICENCIA DE URBANISMO, EL DISEÑO URBANÍSTICO Y ESTUDIOS TÉCNICOS OBRAS DE URBANISMO SECUNDARIO COSTO, POR VIVIENDA, DE TIERRA URBANIZADA

Fuente: Metrovivienda, Informe de Gestión, 1999-2003.

El interés de adquirir estos suelos fue anunciado en periódico y se recibieron ofertas, algunas de la cuales fueron aceptadas por Metrovivienda lo que conllevó a su posterior enajenación. Para el Plan Parcial El Porvenir según la Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá el avalúo comercial fue de \$ 9,4 US/m² de suelo en promedio. Sobre este tema es necesario aclarar que la Ley 388 de 1997 y sus decretos reglamentarios, establecieron unas reglas de juego y normas más claras:

“El valor comercial se determinará teniendo en cuenta la reglamentación urbanística municipal o distrital vigente al momento de la oferta de compra en relación con el inmueble a adquirir, y en particular con su destinación económica”
(Artículo 61, Ley 388 de 1997).

Según la administración del momento, Metrovivienda previó dos mecanismos mediante los cuales se buscaba evitar la especulación de los precios del suelo:

- a) Se debía contar con el avalúo antes de la formalización de la oferta al propietario del suelo, que incluía una declaratoria de utilidad pública; y
- b) Tanto el avalúo como la formalización de la oferta debían ser simultáneas para todos los predios que componían el Plan Parcial.

En la formalización de la oferta se establecía que la forma legal para la adquisición de los predios sería la enajenación voluntaria o la expropiación, y que los propietarios tendrían un plazo de 30 días para aceptar la venta. En caso contrario se iniciarían los procesos para la expropiación. Los propietarios que optaron por la enajenación voluntaria tuvieron el beneficio tributario de que los ingresos recibidos no constituyeron renta gravable ni ganancia ocasional.

Es importante aclarar que aunque el ámbito del plan parcial estaba compuesto de 560 predios, muchos de ellos correspondían a pequeñas áreas de barrios de origen informal y que para el momento en el que se adoptó el plan parcial Metrovivienda era dueño de un 87% del área total de plan.

El esquema de gestión de este plan parcial propone que Metrovivienda adquiera todos los predios, es decir no existe gestión asociada por parte de los propietarios. La entidad también es la que urbaniza y vende las manzanas en donde serán construidas las soluciones habitacionales y luego comercializa las manzanas útiles.

De los 560 predios el 63% están ubicados en barrios de origen informal, esta cifra equivale al 63%. Este dato ilustra sobre la complejidad en la negociación para la adquisición de predios, especialmente los que se fueron por expropiación judicial que aún se encuentran en procesos legales, detiene el proceso de urbanización de alguna etapa e incluso en algunas ocasiones generan distorsiones en el mercado del suelo mediante dictamen judicial que establece pago a valores superiores a los del avalúo comercial.

El proceso de participación sobre la propuesta urbanística del plan parcial fue adelantado mediante anuncio en periódico y correo certificado. Sin embargo dado el nivel de consolidación de la zona y probablemente el nivel de conocimiento sobre el mismo instrumentos no hubo ningún tipo de observaciones.

PROCESO DE COMERCIALIZACIÓN O LICITATORIO

Teniendo en cuenta que el objeto de Metrovivienda, como se mencionó anteriormente, es el de urbanizar suelo bruto y ofertar este suelo a constructores

19 Es un tipo de subasta en la que se comienza con un alto precio, que es rebajado hasta que algún participante esté dispuesto a aceptar el precio del subastador, o hasta que se llega al precio de reserva o precio mínimo aceptado para esa venta. Este tipo de subasta es conveniente cuando es importante subastar los bienes rápidamente, y una venta nunca requiere más de una puja.

20 www.metrovivienda.gov.co

privados. Esta oferta se hace desde el principio de la operación de Metrovivienda a partir de una convocatoria abierta principalmente a los constructores aunque también ha habido convocatorias especiales para Asociaciones de Vivienda Popular. Esta convocatoria establece algunos parámetros que con el tiempo se han vuelto más estrictos. En este sentido es necesario hacer referencia a la primera convocatoria en la cual los pliegos únicamente se limitaban a establecer el precio máximo, de las unidades de vivienda que se debían construir en estos terrenos (\$ 36.325 US) y se adjudicaron las primeras manzanas mediante la subasta holandesa¹⁹, venta al mejor postor y venta al primer postor (cuando la demanda era baja). La modalidad de pago de los lotes útiles por parte de los constructores, era del 10% del total de la cuota inicial y 90% a prorrata de acuerdo al ritmo de escrituración de viviendas en máximo un plazo de 18 meses.

En la actualidad las convocatorias definen no solo los topes máximos de venta, sino los porcentajes de vivienda según precio de venta con el fin de asegurar una oferta más sostenida a las familias de menores ingresos. Igualmente se define un tamaño mínimo de vivienda (que con el paso del tiempo ha ido aumentando 36 m² en 2004 a 45 m² en 2010), se establece un plazo para la construcción de las viviendas 18 meses. Adicionalmente se establece un precio mínimo por metro cuadrado de suelo útil y formas de pago. A continuación se listan las condiciones actuales para la comercialización de los predios²⁰:

Condiciones técnicas:

- Experiencia en construcción 4000 m², por lo menos un proyecto de vivienda;
- Proyecto arquitectónico (no para verificar su calidad sino para verificar que los que propone efectivamente se pueda hacer por norma;
- Cupo crediticio por mínimo 40% de los costos directos;
- Estructura de costos, flujo de caja proyectado y fuentes de financiación del proyecto.
- Criterios de evaluación de las ofertas:
- El proponente que ofrezca la mayor diferencia entre área construida ofertada y área construida mínima establecida: el área mínima para las vivienda de precio máximo de venta de \$ 18.835US, es de 38 m²; el área mínima para la vivienda de precio máximo de venta de \$ 36.325US, es de 50 m².
- El proponente que ofrezca la mayor diferencia entre porcentaje de viviendas con subsidio distrital;
- Mínimo el 20% de las viviendas deben tener subsidio distrital;
- El proponente que oferte la mayor diferencia entre el porcentaje mínimo de viviendas de \$ 18.835US y el mínimo establecido: mínimo 70% de viviendas de un valor de máximo \$ 18.835US; el proponente que ofrezca la mayor diferencia entre el precio

de oferta de compra y el precio base de venta. Precio base de venta \$ 67US por m² de suelo útil o urbanizado (Fuente: ww.metrovivienda.gov.co).

Lo anterior ha generado una competencia sana entre constructores privados, lo cual ha generado mejoras en procesos tecnológicos, en propuestas arquitectónicas, en tamaños de la vivienda y en la producción de la vivienda más barata. Igualmente y de forma directa para Metrovivienda la competencia en ha generado mayores ingresos por ventas de suelo y mejores formas de pago, lo cual mejora a su vez la inversión de la Empresa en la producción y oferta de mas suelo útil.

Igualmente es interesante el funcionamiento de Centro Hábitat, el cual es un área en la cual se concentran las constructoras que ganaron el proceso de comercialización y se quedaron con alguna manzana útil y que ofrecen el producto mediante planos, maquetas e incluso mediante modelos a escala humana construidos por el período de ventas de los proyectos. Los compradores pueden comparar los productos inmobiliarios en cuento a su área, tipología, calidad, etc.

UNA EDIFICACIÓN ATRACTIVA EN LA CIUDADELA EL PORVENIR: PROYECTO EMMENTAL FICHA TÉCNICA

Localización: Bogotá, D.C.:	CRA. 103 # 53F-50 SUR, CIUDADELA EL PORVENIR, BOSA.
Área del lote:	7.447 m ²
Área construida en primer piso:	3.076 m ²
Área construida total:	17.488 m ²
Número de viviendas:	336
Área de la unidad de vivienda:	45,12m ² y 53,67 m ² construidos
Precio de venta por unidad de vivienda:	\$ 13.454US (50 SMMLV) y \$ 18.835 US
Diseño:	Juan Diego Pinzón Sarmiento Gloria Serna M
Construcción:	Territorio S.A.C.I.
Estudio Estructural:	Joaquín Fidalgo/Alejandro Fernández
Ventas:	Territorio S.A.C.I.

Fuente: elaboración propia con base en entrevista con Juan Diego Pinzón Sarmiento. Gerente de territorio S.A.

Como se puede ver en la aerofotografía, el proyecto se localiza en el extremo nor-occidental del urbanismo. El orden o “desorden” de las etapas urbanísticas que han dado origen a la comercialización de manzanas se debe principalmente a la disponibilidad del suelo para adelantar las obras, es decir, al saneamiento jurídico de los predios que iniciaron proceso de expropiación judicial. Por esta razón existen todavía predios (pocos) que no cuentan con decisiones jurídicas en cuanto a su expropiación que generan discontinuidades en el desarrollo del proyecto.

Con base en la normatividad urbana del POT y el plan parcial y las condiciones establecida por Metrovivienda, el proyecto plantea un esquema de ocupación que genera patios internos en la manzana. Algunos de estos se reservaron para zonas verdes privadas y otras se utilizan como parqueos (1 parqueos por cada 4 viviendas). La tipología de la construcción cuenta con una sola crujía con un corredor de acceso a todos los apartamentos desarrolla un concreto de “calle” que promueve un ambiente de comunidad y seguridad. La construcción tiene 6 pisos y no cuenta con

ascensor según las normas distritales. A partir de 7 pisos es necesario el ascensor, razón por la cual la mayoría de proyectos de vivienda social solo llegan hasta 6 pisos.

IMAGEN 6 | LOCALIZACIÓN DEL PROYECTO EMMENTAL EN EL PLAN PARCIAL EL PORVENIR



Fuente: Google, 2010.

IMAGEN 7 Y 8 | PLANTA PISO TIPO PROYECTO EMMENTAL Y PLANTA TIPO DE LAS UNIDADES DE VIVIENDA

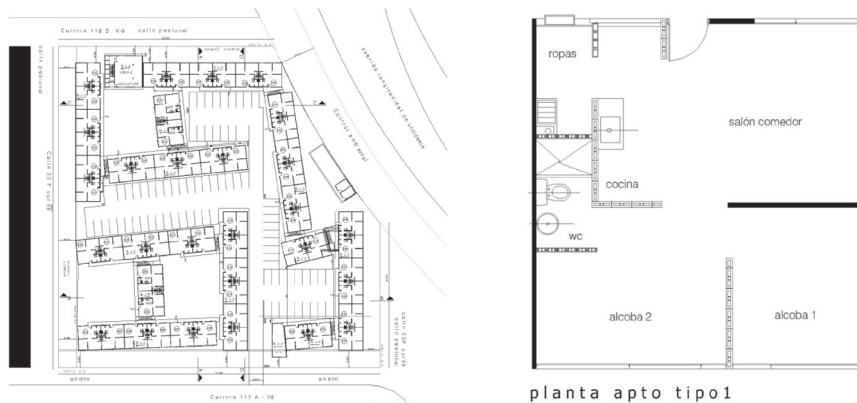


IMAGEN 9 | FACHADA LATERAL PROYECTO EMMENTAL



Fuente: Cortesía Territorio S.A.



Fuente: Cortesía Territorio S.A.

Los apartamentos con precio de venta de \$ 13.454US tienen un área de 45,12 m² y los de \$ 18.835US tiene un área de 53,67 m². Estos apartamentos se entregan en obra gris (sin acabados).

A pesar de las limitaciones técnicas que tiene la estructura en muros de concreto el proyecto logra luces amplias que permiten la integración del salón comedor y la cocina. Igualmente como se puede observar en la planta la alcoba 2 puede dividirse en dos más pequeñas de acuerdo con las necesidades de los propietarios. El esquema también permite que todos los apartamentos cuenten con iluminación por dos de sus fachadas paralelas, lo que además permite ventilación cruzada. Por último el diseño ofrece un espacio para un cuarto de ropas independiente, que lo diferencia de otros productos inmobiliarios ofertados.

Como se mencionó anteriormente, el proyecto utilizó una combinación de estructuras: en muros de concreto (sistema **Outinord**) y mampostería estructural. El planteamiento estructural permite un diseño de fachadas más libre y genera luces más grandes. Además de la mampostería a la vista las fachadas se componen de ventanas piso techo ó corrida de pared a pared y láminas de fibrocemento con perforaciones que permiten la ventilación interior para los cuartos de ropas.

Puede decirse que la construcción de este proyecto, hizo su aporte al medio ambiente. Según Pinzón, Genrete de Territorio S.A., el porcentaje de residuos de materiales de construcción reciclados o recuperados fue de un 100% del total de residuos generados al igual que el material orgánico producto de la excavación para la cimentación. Estos materiales fueron utilizados para rellenos en zonas de parqueos y configuración de zonas verdes. La composición de la mezcla de de los residuos del material de construcción como del material orgánico fue establecido por un ingeniero de suelos con el fin de que cumpliera con los estándares necesarios de plasticidad, granulometría, etc. Además de ahorros en material, este reciclaje representa para la ciudad una reducción en generación de escombros.

Los siguientes datos sobre ventas y costos de construcción del proyecto fueron contruidos con base en los costos directos aportados por el constructor. Los

demás datos son producto de diferentes investigaciones sobre el tema. Dado que la totalidad de los 17.488 m² que componen la edificación, fueron construidos en 12 meses, los costos de financiación se calculan para este período a una tasa del 1,3 mensual (teniendo en cuenta que el dinero se solicita según necesidades del fuego de caja) y los de indirectos son un porcentaje de las ventas totales (9%).

Vale la pena aclarar que usualmente es sistema bancario financia hasta el 80% de los costos directos. Adicionalmente, desde la década de los años 90, época de crisis de la construcción en Colombia, las constructoras venden sobre planos las viviendas y reciben anticipadamente recursos, disminuyendo así su necesidad de crédito y por lo tanto su riesgo. Para el caso de la vivienda social el pago anticipado en la mayoría de los casos es del 10% de valor de la vivienda que corresponde al ahorro programado obligatorio para acceder al subsidio nacional y en otros casos el valor restante del subsidio es pagado directamente por el propietario sin crédito. En este proyecto el 93% de las viviendas fueron adquiridas mediante la utilización del subsidio Nacional, el resto fueron adquiridas con recursos propios.

Según informe financiero de www.portafolio.com.co y Afin S.A. de 2010, en Colombia la mayoría de empresas de la construcción para uso residencial son clasificadas como medianas empresas. Según registros publicados por Metrovivienda la mayoría de empresas que se presentan en los procesos de comercialización de lotes útiles son clasificadas como empresas grandes. Sin embargo, empresas medianas como Territorio S.A. han competido con estas empresas y han ganado procesos de comercialización. A manera de especulación se podría pensar que lo anterior es posible en gran medida al tamaño de los predios comercializados (máximo 1 ha.) lo cual implica una inversión posible para la capacidad de endeudamiento de una median empresa. Posiblemente otras razones pueden corresponder a los criterios de selección de los proponentes no solo se basan en la mayor oferta económica sino también en las mejores condiciones de la vivienda.

TABLA 3 | DATOS DE VENTAS Y COSTOS DE LA TOTALIDAD DE LA CONSTRUCCIÓN

DATOS GENERALES DEL PROYECTO	EN DÓLARES	% SOBRE VENTAS
VENTAS TOTALES	\$ 4.649.578,37	100,00 %
COSTOS DIRECTOS (MANO DE OBRA, MATERIALES, ETC.)	\$ 3.197.943,55	68,78 %
COSTOS INDIRECTOS (HONORARIOS, DISEÑOS, PUBLICIDAD, VENTAS E IMPUESTOS)	\$ 418.462,05	9,00 %
COSTOS FINANCIEROS (INTERESES BANCARIOS)	\$ 248.173,96	5,34 %
UTILIDADES	\$ 232.478,92	5,00 %

Nota: El precio del hierro en 2010 es de \$ 1 US por cada kilo y el precio del cemento es de \$ 9,40 US por cada 50 kilos.

Fuente: elaboración propia.

6 PLAN PARCIAL LA FELICIDAD

TABLA 4 | DATOS GENERALES DEL PLAN PARCIAL CIUDADELA LA FELICIDAD

DATOS GENERALES	
LOCALIZACIÓN	LOCALIDAD DE FONTIBÓN
CLASIFICACIÓN DEL SUELO	URBANO
AÑO DE ADOPCIÓN	2008
REPARTO EQUITATIVO DE CARGAS Y BENEFICIOS	SI
AÑOS EN DESARROLLO	2 AÑOS
PORCENTAJE DE EJECUCIÓN	30%
Nº DE VIVIENDA GENERADAS	17,168 UNIDADES
Nº DE HABITANTES	59,094 HAB
DATOS GENERALES	
ÁREA BRUTA	100,9 HAS
ÁREA ÚTIL	39,0 HAS
ÁREA ÚTIL PARA VIVIENDA	32,48 HAS
ÁREA ÚTIL COMERCIO METROPOLITANO	4,67 HAS
ÁREA ÚTIL COMERCIO ZONAL	1,92 HAS
DATOS CARGAS GENERALES	
ÁREA ESTRUCTURA ECOLÓGICA PRINCIPAL	3,5 HAS
ÁREA VÍAS DE LA MALLA VIAL ARTERIAL PRINCIPAL	10,9 HAS
ÁREA AFECTACIONES REDES MATRICES DE SERVICIOS PÚBLICOS Y LÍNEA FÉRREA	1,56 HAS
DATOS CARGAS LOCALES	
ÁREA ESPACIO PÚBLICO	6,7 HAS
ÁREA EQUIPAMIENTOS	21,5 HAS
CESIONES PARA VÍAS LOCALES	17,2 HAS
CESIONES PARA CONTROL AMBIENTAL	3,3 HAS
DATOS PREDIALES DEL ÁMBITO	
NO DE PREDIOS	23 PREDIOS DE PARTICULARES
DATOS HABITACIONALES	
PORCENTAJE DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL ¹⁹	22,17% sobre el área Útil
PORCENTAJE DE VIVIENDA NO SOCIAL	60,9% sobre el área Útil
PROMEDIO DENSIDAD HABITACIONAL	170 viviendas/HA

21 El Decreto Distrital 436 de 2006 definió en relación del tipo de producto inmobiliario el valor en salarios mínimos mensuales legales vigentes. De esta manera definió que la vivienda de interés prioritario VIP está entre los 50 a 65 SMMLV, la Vivienda de Interés Social VIS entre 65 a 135 y la tipo 3, 4 y 5 se encuentra entre 135 a 540 SMMLV y la tipo 6 de 540 SMMLV en adelante. En este caso el proyecto plantea en un mayor porcentaje vivienda que se encuentra sobre los 135 SMMLV.

El Plan está localizado en suelo urbano en el centro geográfico de la ciudad Cercano al Aeropuerto de la ciudad, sobre el eje del Ferrocarril de Occidente y vía de relación regional que a su vez conecta con el centro y equidistante tanto del sur como del norte de la ciudad, entre la Avenida Boyacá, la Avenida Centenario (calle 13), la Avenida Ferrocarril y la nueva avenida que se proyecta bajo el nombre Agoberto Mejía. La zona está conformada por varias fincas, entre ellas, Santa Isabel, San Pablo y la Felicidad, de allí su nombre.

IMAGEN 12 | AEROFOTOGRAFÍA DE LA ZONA DEL PLAN PARCIAL LA FELICIDAD



Fuente: Google Earth, 15/11/2009.

La zona no ha tenido grandes cambios en el período analizado, dado que es un predio muy central en la ciudad. También puede apreciarse de manera general que la articulación del proyecto con la ciudad ha sido casi la misma desde 1998 con vías principales como la Av. Boyacá y la Av. Centenario.

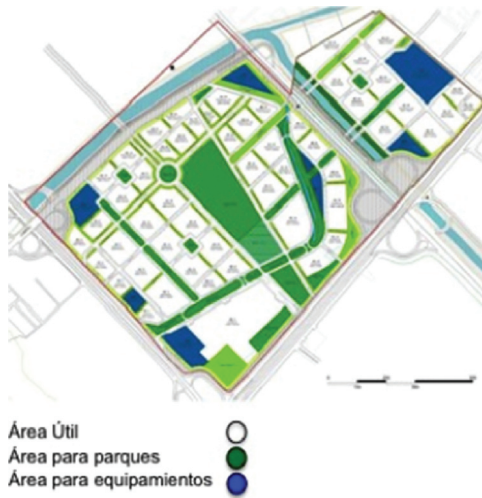


IMAGEN 13

Plan general de La Felicidad

Fuente: Elaboración propia, con base en el diseño elaborado por el Arq. Mario Noriega y en el análisis contratado por la SDP al contratista Julio Gómez.

El proyecto se compone de dos grandes piezas dada la fragmentación de la línea férrea y del río San Francisco. En la pieza de mayor extensión se configura un gran parque de escala metropolitana de 7 has. y entorno a este se consolida la vivienda. Para articular las dos piezas se crea, por una parte un recorrido a través de un eje verde que atraviesa el proyecto en sentido norte su y remata en la Av. Centenario (calle 13), cuyo trazado se debe a la existencia de una antigua madre vieja. Por otra parte se generan dos cruces vehiculares que garantizan la conectividad entre estas áreas.

Las áreas comerciales se encuentran en la intersección de la Av. Centenario (calle 13) con la Boyacá de escala metropolitana asociada a un equipamiento distrital donde se encuentran descentralizadas las entidades de carácter distrital y nacional.

Por localizarse en una zona central (geográficamente) de la ciudad y estar rodeado de estratos socioeconómicos medio y altos la tipología de todas las construcciones es el multifamiliar de promedio 15 pisos. Lo que hace de la zona un área densa pero con generosas áreas de equipamientos (65.000 m²) y parques (206.000 m²). Lo mismo puede decirse de las vías vehiculares locales, que dada la conformación de las manzanas y las propuestas de “park way” conforman un sistema que permeo todo el proyecto.

IMAGEN 14 | ESTRUCTURAS DEL PLAN PARCIA PLAN GENERAL DE LA FELICIDAD



Fuente: Elaboración propia, con base en el diseño elaborado por el Arq. Mario Noriega y en el análisis contratado por la SDP al contratista Julio Gómez.

El desarrollo de este proyecto está en manos de los privados. Estos solicitan las licencias respectivas, urbanizan y construyen según plano urbanístico, usos y demás condiciones establecidas en el plan parcial. Las obligaciones básicas del urbanizador se limitan a las cargas locales, es decir cesión y construcción de vías locales, construcción de redes domiciliarias, cesión de suelo y dotación de parques, cesión de suelo para equipamientos y arborización de controles ambientales. Las cargas generales o de ciudad que impactan en el proyecto se financian con los instrumentos más adelante señalados.

Las instituciones públicas establecen los usos y lineamientos para el desarrollo en el plan parcial, otorgan los conceptos técnicos, hacen la interventoría de y recibo de las obras (acueducto, alcantarillado, dotación de parques, urbanización de equipamientos, entre otros). De igual forma las empresas privadas de servicios públicos como gas, electricidad, teléfono y energía reciben obras y algunas costean las redes para luego hacer su usufructo.

El estudio de tránsito especialmente elaborado para el plan parcial por los promotores y avalado por la Secretaría de Movilidad, no se podrá desarrollar más de tres etapas, sin que se encuentren construidas la totalidad de las infraestructuras de la malla vial arterial identificadas en el Artículo 6 del Decreto que reglamenta el presente plan parcial.

Este plan parcial por haber sido adoptado posteriormente a la reglamentación Distrital del sistema de reparto de cargas y beneficios desarrolló este sistema, como se explicó en un capítulo anterior, con lo cual sus aportes a la ciudad fueron los siguientes:

TABLA 5 | DATOS GENERALES DEL REPARTO DE CARGAS Y BENEFICIOS

BENEFICIOS Y CARGAS GENERALES		
PRODUCTO INMOBILIARIO TIPO	ÁREA CONSTRUIDA (M ²)	CARGA GENERAL TOTAL (M ²)
COMERCIO METROPOLITANO	74.730,54	24.910,18
COMERCIO ZONAL	30.232,49	8.817,81
VIVIENDA ESTRATO 4	1.042.650,32	150.382,26
VIVIENDA DE INTERES SOCIAL (VIS)	176.355,10	5.801,15
AREA TOTAL CARGA GENERAL	1.323.968,46	189.911,40
VALOR M ² RESIDUAL BRUTO DEL PLAN EN DÓLARES	\$ 175	
VALOR SUELO CARGAS GENERALES EN DÓLARES	\$ 33.151.939.164	

Fuente: Documento Técnico de Soporte del Plan parcial La Felicidad.

Como se mencionó anteriormente, todos los planes parciales tiene la obligación de asegurar el 15% del área útil del proyecto para VIS o el 15% para VIP. La Felicidad optó por la primera opción es decir el 25% del suelo útil para viviendas con precio máximo de venta de \$ 36.325US. El resto de las viviendas según el mercado actual se encuentra alrededor del los \$ 100.000US.

Vale la pena mencionar que a pesar de que este plan parcial fue adoptado en el 2008, después de adoptado el acuerdo de participación de plusvalías en Bogotá, no generó ninguna participación del Estado en las plusvalías. Lo anterior dado que la norma nacional establece que para establecer el mayor valor generado por un proyecto es necesario compararlo con la **norma** anterior. La norma anterior para este caso, aunque no se hubiera consolidado, era superior a la nueva y por esta razón desde el punto de vista jurídico no se configuró la participación en plusvalías.



IMAGEN 15

Perspectiva Plan Parcial La Felicidad

Fuente: www.semana.com

PROCESO DE COMERCIALIZACIÓN O LICITATORIO

De manera similar al proceso de comercialización propuesto por Metrovivienda, el urbanizador del proyecto Pedro Gómez propone la división entre dos actores del desarrollo urbano: constructores y urbanizadores. El urbanizador construye infraestructuras y prevende el suelo útil en planos a otros constructores, quien a su vez prebenden apartamentos en planos para entregar en dos o tres años.

Para el caso específico de los proyecto de vivienda social, se realizó una convocatoria mediante la cual se ofertaron dos manzanas con un total de 28.880 m².

¿VIVIENDA SOCIAL EN LA FELICIDAD?

El proyecto describiré a continuación se localiza al costado nor-occidental del plan parcial de la Felicidad, sobre el canal de San Francisco y ocupa dos manzanas del proyectos urbanístico.

Con base en la normatividad urbana del POT y el plan parcial, el proyecto plantea un esquema de ocupación mediante el cual se da paramento a la futura Av. Agoberto Mejía sobre el canal San Francisco y genera una zona libre sobre la vía local en donde se localizan los parqueos.

Se utiliza una tipología típica de circulación central, cuatro apartamentos por piso y buitrones centrales ya que la mayoría de los apartamentos solo cuentan con una fachada.

Este proyecto aún no se encuentra construido.



IMAGEN 17 | MAQUETA DEL PROYECTO



Fuente: Cortesía Colsubsidio.

IMAGEN 16

LOCALIZACIÓN DEL PROYECTO

Dibujo sobre imagen de satélite.
Fuente: Google Earth, 01/01/2010.

IMAGEN 18

PLANTA TIPO



21 Texto tomado <http://www.metrovivienda.gov.co/portel/libreria/pdf/BBoletino21.pdf>.

22 Los costos de la construcción de estas infraestructuras se realizará mediante la Contribución por Valorización.

23 Decreto 456 de 2010.

7 OTRAS HERRAMIENTAS UTILIZADAS EN EL MARCO DE LOS PLANES PARCIALES

Con base en las herramientas definidas en la Ley 388 de 1997, Bogotá ha venido desarrollando y aplicando marcos jurídicos y metodologías particulares mediante las cuales se dinamice la gestión del suelo como función pública. Es así como se presentan a continuación algunas de estas herramientas utilizados en el marco de planes parciales:

DERECHO DE PREFERENCIA

Es una herramienta que le permite al Distrito (en este caso a Metrovivienda, Banco de Tierras de la Ciudad) adquirir de manera preferencial un suelo cuando un propietario haya tomado la decisión de vender su predio. Mediante la inscripción en folio inmobiliario se le informa al propietario que su primera oferta deberá ser realizada al Distrito²¹.

Este instrumento fue utilizado en el Plan Parcial Tres Quebradas (localizado al sur de la ciudad en el ámbito del Plan Zonal Nuevo Usme) que es de iniciativa pública liderado por Metrovivienda. Es una herramienta complementaria a otro tipo de opciones para los propietarios del suelo como ser socios del negocio inmobiliario a través de aportes de suelo al proyecto.

La declaratoria tiene como fin:

- Controlar la especulación del suelo;
- Controlar el traspaso de la propiedad a manos de urbanizadores ilegales o a propietarios que integren monopolios que puedan causar problemas en el proceso de gestión;
- Garantizar la compra por parte de Metrovivienda cuando el propietario así lo decida.

¿Cómo opera?

Para hacer efectivo el derecho de preferencia se deben cumplir con los siguientes requisitos:

- Metrovivienda realizó una inscripción en los folios de matrícula inmobiliaria de todos los predios de la operación mediante la cual se prohíbe la transferencia del bien sin antes ofertarlo a esta entidad.
- Cuando el propietario tome la decisión autónoma de vender su inmueble debe radicar ante la entidad sus documentos y los del predio.
- Metrovivienda informará al propietario sobre el interés de compra en un plazo máximo de tres meses.
- Si Metrovivienda demuestra interés en el predio iniciará un estudio de títulos sobre la propiedad para determinar si está saneado.
- Metrovivienda posteriormente solicitará el avalúo particular para determinar el valor del suelo y de las construcciones existentes.

- Una vez realizados los estudios sobre el predio, Metrovivienda tendrá un plazo de seis meses para hacer efectivo el derecho de compra.

De no existir interés de compra por parte de Metrovivienda se deberá retirar del folio de matrícula inmobiliaria la anotación y el propietario podrá decidir libremente con quien adelanta la negociación.

DERECHOS DE EDIFICABILIDAD

Los derechos de edificabilidad o construcción adicional son una herramienta mediante la cual la ciudad pretende financiar las infraestructuras necesarias para el soporte de la vida urbana. En el caso de los planes parciales localizados en el Plan Zonal del Norte, se reglamentó un índice básico de edificabilidad, como reconocimiento a las obligaciones urbanísticas locales y un índice de edificabilidad máximo (definido por el POT). Los derechos de edificabilidad adicionales al básico deberán ser obtenidos mediante la entrega de suelo²² para la malla vial arterial, sus intersecciones y un parque metropolitano llamado Parque Guaymaral²³. Los propietarios de estos suelos de interés público podrán obtener derechos representados en títulos valores que podrán ser traspasados o cedidos a terceros.

¿Cómo opera?

- El propietario del predio que desee incrementar la edificabilidad podrá adquirir suelo dentro de las áreas definidas de manera libre con el propietario de estas zonas.
- El Distrito podrá iniciar procesos de expropiación para la construcción de las obras y posterior a la resolución de la expropiación realizará una subasta para que de manera equitativa todos los interesados puedan participar en la compra de suelo.
- Posterior a la compra de suelo el propietario podrá solicitar con la expedición de la licencia o con la adopción del plan parcial la materialización de los derechos adicionales de edificabilidad, previa cesión del suelo y de dominio de la propiedad a la ciudad.
- Los derechos adicionales de edificabilidad se harán teniendo en cuenta la siguiente equivalencia: 1m² de suelo cedió=1,35 m² edificable en cualquier uso.
- El propietario podrá hacer uso de los derechos de edificabilidad adicional en varias licencias de construcción.
- Para ceder a terceros los derechos de edificabilidad adicional se tendrá que hacer mediante escritura pública.

A través de la adopción del instrumento la Secretaría de Planeación creó un modelo de control sobre el aprovechamiento del intercambio de derechos adicionales de edificabilidad mediante la inscripción y actualización del registro que llevará la entidad y al cual deberán reportar los propietarios de los mismos luego de su concreción por traspaso a terceros o por expedición de licencias de urbanización.

A diferencia del derecho de preferencia este último instrumento no se ha puesto en marcha ya que fue adoptado este mismo año.

8 CONCLUSIONES

Como se puede observar en los dos estudios de caso, los planes parciales en la ciudad han contribuido a consolidar la estructura urbana a través de la planificación de piezas de ciudad que permiten la continuidad de redes de servicios públicos y vías.

Estos planes parciales permiten que la ciudad pueda consolidar un modelo de desarrollo basado en las siguientes premisas:

1. Uso eficiente del suelo, en los casos estudiado en el presente documento se puede observar la mezcla de usos y las densidades habitacionales;
2. Sistema equitativo para el reparto de cargas y beneficios que permite a la ciudad definir las cargas urbanísticas en los procesos de urbanización y da reglas claras a los propietarios de suelo;
3. La consolidación de una estructura urbana que contempla:
 - Espacio público, en el caso del Plan Parcial La Felicidad se prevén alrededor de 5 m² de espacio público por habitante. Se contempla la previsión, adecuación y construcción;
 - La previsión de suelo para equipamientos;
 - La previsión de suelo para vías de la malla vial arterial;
 - La previsión y construcción de suelo para vías de la malla vial intermedia y local;
 - La previsión de suelo para redes matrices de servicios públicos.
4. Consolidación de centralidades reforzando la estructura socio económica del plan de ordenamiento territorial en su apuesta por la centralidades.
5. La apuesta de los planes parciales por reducir la segregación socioespacial a interior de sus ámbitos.

A su vez en el caso de Metrovivienda la evolución en los procesos de adopción de planes parciales los ha llevado hacer uso de nuevos instrumentos especialmente en la operación de nuevo Usme, los siguientes son los instrumentos utilizados:

Anuncio de proyecto. Este instrumento es fundamental para dar marco jurídico a los avalúos de referencia, con estos se busca que no se den procesos de especulación en las áreas que se van a intervenir. Es por esto que en este momento que se inicia el proceso de gestión asociada y la expropiación administrativa para concretar el proyecto.

Derecho de Preferencia. Dentro del proceso de formulación y posterior a la adopción del plan parcial, Metrovivienda adopto este instrumento como una fórmula para que los predios que están dentro de la operación fueran ofrecidos a ellos, de esta manera se reduce el riesgo de perder la oportunidad de compra o que se creen monopolios de suelo.

Expropiación de suelo para vías de la malla vial intermedia. Esta es la primera vez que se utilizara expropiación para este tipo de afectaciones, de este modo se permitió el inicio de las obras en la unidad de gestión 1, mientras que se consolidan las expropiaciones de los grandes predios o se integran los propietarios al modelo de gestión asociada.

Aunque la figura de plan parcial esta desgastada en el país por el tiempo que se toma tener la certeza de las condiciones de las áreas de desarrollo y expansión, los

resultados urbanísticos y los aportes a la consolidación del modelo de ocupación del plan de ordenamiento territorial son certeros, por ello la figura se reinventa y el conocimiento de la ciudad permite ir dando soluciones en armonía con la complementación con nuevos instrumentos de gestión y financiación.

9 BIBLIOGRAFÍA

Ceballos, O. (Ed), *Vivienda social en Colombia: Una mirada desde su legislación 1918-2005*, editorial Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá-Colombia, 2008.

ENTREVISTA CON Franceso Ambrosi, Gerente de Metrovivienda, Bogotá, 30 de noviembre de 2010

ENTREVISTA CON Jorge Luis Gómez Gómez, Bogotá, 14 de diciembre de 2010

ENTREVISTA CON Juan Diego Pinzón Sarmiento, Gerente de Territorio S.A., Bogotá, diciembre 16 de 2010

Metrovivienda, (en línea), www.metrovivienda.gov.co, citado el 4 de diciembre de 2010.

Metrovivienda, *Informe de gestión*, 1999-2003, Bogotá-Colombia.

Pinto, A., (2007), International experience in land readjustment and its application in Colombia, en Daniel Todtmann Montandon y Felipe Francisco de Sousa, *Land adjustment y Operações Urbanas Consorciadas*, São Paulo-Brasil, Romano Guerra Editora Ltda., pg. 132-134.

Secretaría Distrital de Planeación, (2008), Contrato de Prestación de servicios ODS, Diseño urbano y planes parciales em Bogotá: revisión, análisis y balance, arq. Julio César Gómez Sandoval, Bogotá-Colombia.

Portafolio.co y Afin S.A., Informe financiero de empresas y sectores, (en línea) <http://www.portafolio.co/empresassectores/empresas/home/empresa.php?ide=3886544>, 12 diciembre de 2010.

