

Cidades que crescem horizontalmente: Instrumentos para o ordenamento territorial justo da mudança de uso rural para urbano

Paula Freire Santoro¹, Patrícia Lemos Cobra² e Nabil Bonduki³

Resumo

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 extensão urbana.

Palavras-chave: urbanização; transição rural-urbano; valorização da terra; Outorga Onerosa de Alteração de Uso; Planos Diretores.

Introdução⁴

Os gestores dos municípios brasileiros enfrentam permanentemente o desafio de administrar territórios urbanos resultantes da conversão de terras rurais, resultado do

¹ Arquiteta urbanista, mestre e doutoranda pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP), trabalha como coordenadora de projetos no Núcleo de Urbanismo do Instituto Pólis, São Paulo-SP. paula@santoro@gmail.com ou paula@polis.org.br.

² 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. pcobra@polis.org.br.

³ Arquiteto urbanista é professor doutor da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP). nbonduki@hotmail.com.

⁴ 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", que está sendo desenvolvido pelo Pólis – Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais e pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, e que contou com o apoio do Lincoln Institute of Land Policy (2007) e da Oxfam (2008-2009). Este texto apresenta e discute os resultados parciais da segunda fase de pesquisa.

crescimento horizontal das cidades. A extensão 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 agrária exportadora 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 2ª metade da década de 1970, houve uma larga produção científica sobre o crescimento periférico em São Paulo, estudos que identificavam os processos imobiliários e sociais de urbanização veloz e horizontal, baseada na precarização das condições de moradia e vida urbana (Kowarick 1975; Sampaio & Lemos 1978; Maricato 1976; Bonduki & Rolnik 1979; Rolnik 1997). Baseados em análise de cunho marxista e no âmbito da crítica ao modelo econômico implementado pelo regime militar, diversos autores construíram, debateram (e hoje somam-se a outros que revêem) um esquema de análise que se generalizou, o chamado padrão periférico de crescimento, baseado em loteamento periférico-casa própria-auto-construção, e que gerou o conceito de espoliação urbana (Kowarick, 1980 e 1990).

Esses trabalhos influenciaram a interpretação sobre os processos das outras cidades, não integrantes das regiões metropolitanas paulistas, principalmente sobre as que exercem influência regional ou mais imediata. Essas cidades, entretanto, como coloca Feldman, não geraram suas próprias periferias extensivas e ocupam parcela diminuta do território municipal (Feldman, 2003), o que aponta para a necessidade de diferenciar as estratégias e interesses dos diversos atores que promovem a expansão urbana, diferenciando as cidades de acordo com a sua posição na rede de cidades⁵.

⁵ 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

Sem deixar de apresentar um quadro de expansão urbana baseado em loteamentos populares, o território periurbano destas cidades não-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 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, 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, e se apresentam 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 esta tipologia, ou exclusividade no lugar escolhido para um novo loteamento.

No campo da demografia, Martine 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 metropolitano.

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 mas 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 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-FUSA⁶.

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 portes.

Em relação às estratégias do mercado formal, trabalhos anteriores de Abramo (2007) mostravam que a estratégia destes atores, diferente dos do mercado informal,

⁶ Abramo (2009), referenciando-se às cidades dos países centrais, afirma que a crise do fordismo urbano nos anos oitenta “se manifesta, sobretudo, através da crise do urbanismo modernista e regulatório com a flexibilização urbana e com a crise de financiamento estatal da materialidade urbana (habitação, equipamentos e infra-estrutura) e alguns serviços urbanos coletivos” (p.2). Frente à crise, há o retorno do mercado como ator determinante da produção da cidade, papel antes mediado pelo Estado na definição das regras de uso do solo, decisões de investimentos, entre outras. O autor desenvolve portanto a tese que as cidades modernas dos países latino-americanos resultam do funcionamento das duas lógicas modernas (Mercado e Estado), mas também de uma terceira lógica, a lógica da necessidade – referindo-se ao “padrão periférico de crescimento” que promoveu a produção de “cidades populares”. Nos dois casos, o mercado ressurgiu como principal mecanismo de coordenação da produção da cidade.

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, envolvendo grande parte do mercado imobiliário, de forma coordenada, por isso a grande procura para a realização de projetos urbanos⁷, embora nelas também possam ocorrer empreendimentos alternativos com apelo de mercado. Já as demais cidades, fora das regiões metropolitanas, geralmente possuem no território periurbano (de transição urbano-rural), com 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, 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.

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

⁷ A estratégia de trazer megaeventos esportivos como a Copa 2014 e as Olimpíadas 2010 é uma dessas estratégias, por exemplo.

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, a oscilação na valorização das terras rurais que gerava uma pequena resistência, quando não o desejo da alteração de zona rural para urbana no território periurbano, associado à inovação promovida pela expansão da tipologia do loteamento horizontal de casas como um diferencial, processos que aconteceram nas últimas duas décadas, colaboraram para explicar a expansão da mancha urbana das cidades paulistas. 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.

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 “espaço 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. Essas dificuldades refletem-se em dois trabalhos que tentam 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. Garcia e Matos retiram 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, e concluem que as áreas urbanas brasileiras 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 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

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 produzidos após o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/01) 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.

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%.

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), ma que criou, 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

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).

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 e como consequência há dificuldade de aprovação da atualização de valores pelos vereadores e propostos pelos prefeitos; existe interpretações jurídicas que obstruem alterações; há falta de confiança no sistema tributário; pouca eficiência na arrecadação, 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. Outros setores, ao contrário, 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.

De fato, o Outorga Onerosa de Alteração de Uso (OOAU), associada à elaboração dos planos de extensão 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 são ainda 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 prevêm, em lei, este instrumento, investigando os conteúdos referentes à sua aplicabilidade no plano diretor e em lei específica.

Outorga Onerosa de Alteração de Uso: a experiência do Distrito Federal e o Estatuto da Cidade

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 americano, alguns desses encontros pautaram propostas de regulação do mercado imobiliário pouco interventivas ou preventivas, como veríamos nos anos subseqüentes à aprovação do Estatuto da Cidade com o estudo de experiências de Outorga Onerosa do Direito de Construir em doze municípios (Cymbalista *et al.*, 2007).

José Roberto Bassul, que acompanhou o processo de aprovação do Estatuto da Cidade no Senado 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 1996, 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

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 22.121/200.

outorga onerosa.

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 e 5% para o Fundo do Meio Ambiente do Distrito Federal. O valor a ser pago pela outorga onerosa da alteração de uso seria calculado através de uma fórmula que levava em consideração o valor do metro quadrado do uso pretendido, o valor do metro quadrado do uso atual e a área¹⁹.

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 para casos de habitação coletiva, e chegou a ter casos de exigência do instrumento como forma de compensar o adensamento da infra-estrutura urbana que ocorreria pela alteração de uso de uma área industrial para residencial. Desta forma percebe-se que houve uma ampliação do objetivo inicial do instrumento 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 infra-estrutura existente.

Percebe-se também que o debate dava-se apenas sobre as áreas urbanas, sem a idéia de incidir na alteração de uso do solo rural para urbano. Esta concepção parece ter surgido após interpretações sobre o Estatuto da Cidade.

O Estatuto da Cidade determina que o planejamento deverá envolver o território como um todo, considerando área urbana e rural, 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 e propor 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

¹⁹ A fórmula era $VO = A(VUP - VUA)$, 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; e "A" é a área da unidade imobiliária.

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). São Carlos e Santa Cruz do Rio Pardo, ambos no Estado de São Paulo, foram dois dos municípios cujo plano diretor 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.

Há pouca literatura sobre a OOAU, embora recentemente Silva & Peres (2009) destacaram dentre as possibilidades do Estatuto da Cidade a elaboração de planos diretores que envolvam o planejamento de áreas rurais e urbanas e apresentam São Carlos e Santa Cruz do Rio Pardo como municípios que buscaram enfrentar a dimensão expressiva de seu território rural através de seus planos diretores. 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 outros²⁰.

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 que foi proposto, como em termos de seus resultados, ainda difíceis de medir em função da atualidade do tema. A seguir, apresentam-se duas experiências de aplicação da OOAC em São Carlos.

Duas experiências de aplicação da Outorga Onerosa de Alteração de Uso em São Carlos

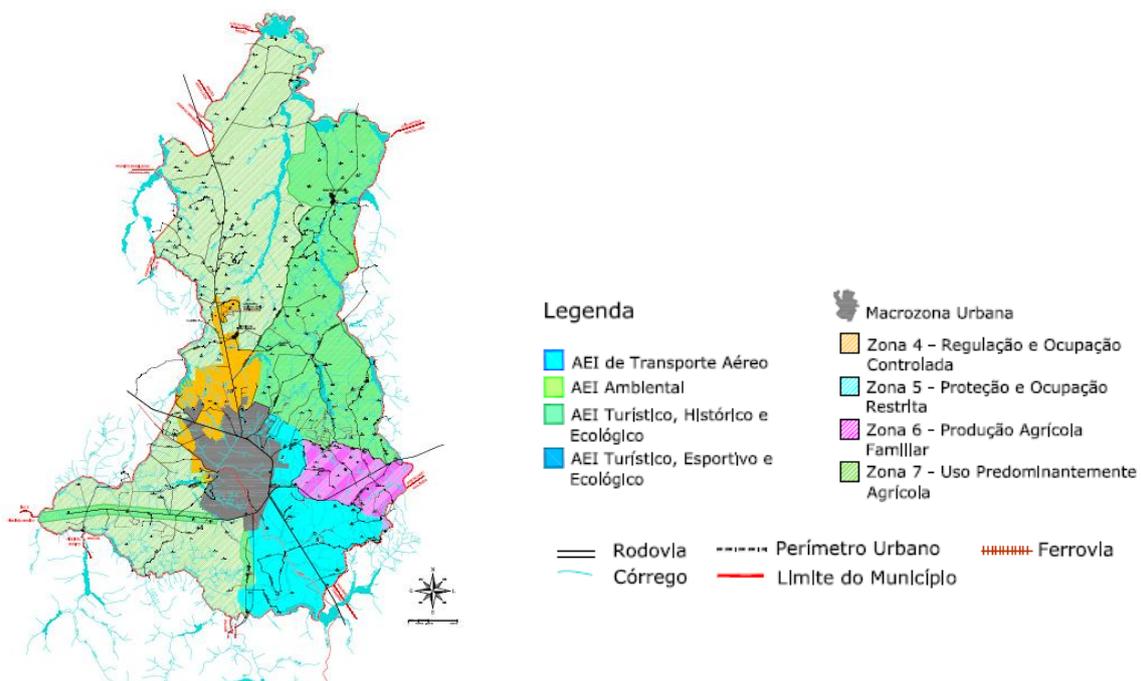
A cidade de São Carlos, localizada mesorregião de Araraquara no interior do Estado de São Paulo com 220.463 habitantes (estimativa da Fundação Seade para 2009, com base nos dados do Censo IBGE), instituiu e regulamentou o instrumento de Outorga Onerosa de Alteração de Uso através da lei de seu plano diretor (Lei Municipal nº 13.691 de 25 de novembro de 2005) e de lei específica (Lei nº 14.059

²⁰ Um olhar rápido sobre o quadro de zonas rurais nesses municípios mostra que Santa Cruz do Rio Pardo propõe recuperação ambiental e demarca áreas de risco de erosão, trabalhando o instrumento no sentido de evitar ocupação e promover recuperação; já São Carlos propõe zonas de controle de ocupação, mas de proposta de produção agrícola familiar, ou manutenção de usos rurais, com um aspecto menos impeditivo e mais propositivo (ver Silva & Peres, 2009, p.12).

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, a OOAU objetiva obter recursos 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 de Regulação e Ocupação Controlada e Zona de Proteção e Ocupação Restrita (vide mapa, zonas demarcadas nas cores amarela e azul).



Mapa Macrozona de Uso Multifuncional Rural do Município de São Carlos, 2005.

Fonte: Plano Diretor do município de São Carlos, 2005.

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 OOAU, 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 pelo plano mostram que houve debate sobre a demarcação das áreas passíveis de cobrança da Outorga Onerosa de Alteração de Uso, principalmente considerando a diversidade de atores envolvidos na urbanização dessa região: a universidade que pretendia expandir, os loteadores, agricultores, os ocupantes de áreas informais, etc²¹.

A lei específica da OOAU determina que para iniciar o processo de aprovação do parcelamento, 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 e aprovado pela prefeitura municipal um Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV)²². Após a realização do EIV, a utilização do instrumento deve ser aprovada pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, com pareceres da Câmara Técnica de Parcelamento do Solo e de Legislação Urbana. Se favoráveis, o instrumento é averbado na matrícula do imóvel e a prefeitura municipal pode realizar a cobrança da contrapartida. Seu pagamento integral deve ser realizado antes da aprovação definitiva do empreendimento, e 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% 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 (PGV) que corresponde a 70% do valor de mercado do imóvel. Ricardo Martucci e Alberto Engelbrecht²³ 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 PGV. Segundo Daniel Mazziro²⁴, Diretor do Departamento de Planejamento Territorial, a Comissão deve

²¹ Em especial, agradecemos aos arquitetos urbanistas Ricardo Martucci, Laila Mourad, Gisela Leonelli e Raquel Rolnik, que trabalharam na elaboração do plano diretor de São Carlos, por cederem material e conhecimento sobre São Carlos-SP.

²² 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.

²³ Informação coletada da ata da reunião do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano do dia 11 de setembro de 2008.

²⁴ Entrevista realizada em agosto de 2009 para a pesquisadora Patrícia Cobra como parte da pesquisa “Urbanização e preços

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, mas foi um mecanismo criado pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano para ter uma “avaliação com valor de mercado”²⁵.

Os recursos obtidos através da aplicação da OOAC devem ser destinados ao Fundo Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano²⁶ e a definição de como o recurso será aplicado cabe ao Conselho Municipal Habitação e Desenvolvimento Urbano de São Carlos.

Apesar das dificuldades em definir parâmetros para a aplicação e em aprovar a lei específica de OOAU, o município de São Carlos aplicou o instrumentos em dois empreendimentos: Parque Eco-Tecnológico Damha I e II (2008) e Terra Nova São Carlos I e II (2009).

O empreendimento Parque Eco-Tecnológico Damha I e II foi construído em um terreno de 462.798 m² localizado na Zona de Regulação e Ocupação Controlada que foi subdividida em lotes para abrigar indústrias e empresas sem risco ou com baixo risco ao meio ambiente²⁷. O empreendimento Terra Nova São Carlos I e II, também localizado Zona de Regulação e Ocupação Controlada, é formado por dois loteamentos (áreas de 107.912 m² e 536.553 m²) destinados a posterior construção de quatro condomínios de casas populares destinados a famílias com renda de cinco a dez salários mínimos.

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 e a produção de unidades habitacionais novas. 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

da terra nas franjas urbanas em três municípios no Estado de São Paulo”.

²⁵ 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).

²⁶ Segundo a lei do plano diretor, os recursos do fundo podem ser utilizados para a aquisição de áreas infra-estruturadas destinadas a empreendimentos habitacionais de interesse social; projeto e execução de equipamentos de esporte, cultura e lazer ou geração de trabalho e renda e a consolidação, conservação e proteção das áreas de proteção permanente.

²⁷ Extraído de um documento elaborado por Daniel Mazziero – Dir. Depto. de Planejamento Territorial, 27 de maio de 2009.

do uso rural-urbano e o montante recuperado foi destinado ao Fundo Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano. Segundo Daniel Mazziero²⁸, os recursos do fundo ainda não foram utilizados em nenhum projeto desenvolvido pela secretaria.

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; 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, infra-estruturados 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

²⁸Entrevista realizada em agosto de 2009 para a pesquisadora Patricia Cobra como parte da pesquisa "Urbanização e preços da terra nas franjas urbanas em três municípios no Estado de São Paulo" (2009).

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 infra-estrutura 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 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.

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.

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.
- 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.
- 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. (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 FAPESP. São Paulo, FAPESP.
- CANO, W. (2007). Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil 1930-1970. São Paulo, Editora Unesp.
- 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.
- FELDMAN, Sarah (2003). “Política urbana e regional em cidades não-metropolitanas”. In: GONÇALVES, M. F.; BRANDÃO, Carlos A.; e GALVÃO, Antonio C. F.. Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional. São Paulo: Editora UNESP/ANPUR, 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.
- 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.

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.

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.

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. São Paulo, v.1, n.2.

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.

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.