

SOLO URBANO E HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL: A QUESTÃO FUNDIÁRIA NA POLÍTICA HABITACIONAL E URBANA DO PAÍS

Raquel Rolnik
Renato Cymbalista
Kazuo Nakano

Parece haver um consenso, entre os estudiosos e formuladores de políticas habitacionais no Brasil e na esfera internacional, de que o solo urbano deva ser um dos componentes essenciais da política e que sua disponibilidade em quantidade e condições adequadas para a promoção de programas e projetos de moradia é condição fundamental para seu êxito. No entanto, políticas de solo voltadas para dar suporte a programas de promoção habitacional raramente escaparam do binômio desapropriação/localização periférica, muitas vezes através de operações de conversão de solo rural em urbano.¹ Na experiência brasileira, desde os arranjos financeiros formulados nos anos 1960 no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), o componente solo – condicionante da localização dos empreendimentos, da sua inserção na cidade e do acesso a equipamentos e serviços – foi delegado aos municípios e aos agentes promotores dos conjuntos habitacionais. Mesmo durante os dez anos (1976-1986) em que o Banco Nacional da Habitação (BNH) implementou uma política de terras, esta foi focalizada na aquisição de terrenos, através de financiamentos específicos para formação de bancos de terras por parte dos agentes do SFH e compras diretas pelo BNH, não chegando a impactar de forma significativa a localização e inserção dos conjuntos nas cidades. Embora em alguns períodos, como o início dos anos 80, quando foi criado o Departamento de Terras do BNH, o estoque tenha atendido a quase 50% do total de terras consumidas pelos projetos habitacionais de interesse social em algumas conjunturas, a maior parte da produção se deu em terrenos comprados no âmbito do próprio financiamento e, geralmente: “as aquisições eram feitas quase sempre de forma isolada, mais influenciadas pelas ofertas dos terrenos, e destacadamente por seus custos. Em conseqüência, os terrenos financiados encontravam-se cada vez mais distantes dos centros urbanos, em áreas nem sempre prioritárias para o crescimento físico das cidades, e que exigiam investimentos adicionais por parte do poder público, para o provimento dos serviços necessários”²

Avaliação qualitativa da inserção urbana dos terrenos realizada no âmbito do próprio BNH em 1985 revelou que menos de 10% dos terrenos adquiridos para a construção de conjuntos habitacionais estavam situados dentro da malha urbana ou imediatamente contíguos a ela, dotados de acesso e transporte e servidos pelo menos por abastecimento de água e energia elétrica.³ Por outro lado, o controle de custos de produção por parte dos agentes financeiros, aliado às limitações dos tetos de financiamento nos programas habitacionais de baixa renda (integralmente voltados para a aquisição da propriedade individual da casa ou apartamento), transformaram o preço dos terrenos no principal elemento de sobrelucro para os promotores imobiliários do Sistema. Isso refletiu-se também em aumento de preços de terrenos em função do aumento da demanda provocada pela política oficial. Já em 1975, ao avaliar os impasses da política habitacional brasileira, assim escrevia Gabriel Bolaffi: “O fenômeno só encontra explicação no fato de que uma parte considerável da riqueza criada no país transfere-se continuamente dos cofres públicos para aqueles dos proprietários de imóveis, sem que para isso seja necessário qualquer tipo de ação empresarial, nenhum investimento produtivo, nenhuma espécie de risco. O mecanismo que opera esta ilusória partenogênese da riqueza é criado e alimentado pelo próprio poder público, quando deixa de cobrar, por meio de impostos adequados, os investimentos que realiza nos serviços públicos, responsáveis pela valorização imobiliária. (...) As conseqüências dessa prática governamental não se limitam a uma flagrante iniquidade tributária, mas transformam a propriedade imobiliária no santuário da especulação parasitária que persegue o lucro sem risco. A demanda de terrenos urbanos adquire uma dimensão especulativa, parcelas consideráveis de terrenos urbanizados são retidas ociosas, as cidades se espalham, os custos de implantação e operação de serviços públicos se elevam e, sobretudo, se elevam os custos da habitação (...) A política fundiária no Brasil, cuja principal característica é a ausência de impostos significativos sobre a propriedade imobiliária, se transforma assim no principal mecanismo por meio do qual os capitais provenientes da arrecadação tributária são transferidos aos proprietários de casas e terrenos”.⁴

Na formulação do modelo de financiamento do desenvolvimento urbano do governo federal que, em 1964 criou o BNH, o *locus* de definições do ordenamento territorial urbano deveriam ser os Planos Diretores municipais. No modelo proposto o BNH estaria vinculado ao Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), este encarregado de definir o marco regulatório e financiar a elaboração dos Planos Diretores municipais com os recursos do próprio banco, através de um Fundo de Financiamento ao Planejamento. Esta proposta, assim como parte do modelo de construção de uma política nacional de habitação e urbanismo, fazia parte das propostas do Seminário Nacional de Habitação e Reforma Urbana, realizado em 1963 no contexto dos debates das grandes reformas sociais nacionais: agrária, da saúde, da educação, da cultura entre outras. Entretanto, o contexto político nacional mudara radicalmente entre 1963, quando o seminário foi realizado, em 1964, quando, por meio de um golpe, uma junta militar assumiu o poder.⁵

O modelo proposto - a promoção de um sistema de planejamento local que daria suporte às intervenções no campo dos investimentos urbanos - opunha-se frontalmente a todo o sistema de planejamento e execução orçamentária montado no país, baseada na concentração de recursos nas

¹ Para uma trajetória da literatura sobre política habitacional ver:
ARRETCHE, Marta T. S. *Intervenção do Estado e Setor Privado: o Modelo Brasileiro de Política Habitacional*. In: Espaço & Debates, ano X, no. 31, 1990;
AZEVEDO, S. e ANDRADE, L.A. *Habitação e Poder: da fundação da casa popular ao Banco Nacional da Habitação*. Rio de Janeiro: Zahar, 1981;
BOLAFFI, Gabriel. *A Casa das Ilusões Perdidas: aspectos socioeconômicos do Plano Brasileiro de Habitação*. São Paulo: Centro Brasileiro de Análise e Planejamento, 1977;
BONDUKI N. *Origens da habitação social no Brasil*. São Paulo: Estação Liberdade, 1998;
MARICATO, Ermínia T. M. *Indústria da Construção e Política Habitacional*. São Paulo: Tese de Doutorado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – USP, 1983;
MELO, Marcus André B. C. de. *Estruturação intra-urbana, regimes de acumulação e Sistemas Financeiros da Habitação: Brasil em perspectiva comparada*. In: Espaço & Debates, ano X, no. 31, 1990.
NAKANO, Anderon Kazuo. *Quatro COHABs da Zona Leste de São Paulo: Territórios, Poder e Segregação*. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – USP, 2002.

² SERPA, Claudia Brandão. *Limites e Possibilidades de uma política Fundiária nom Estado Capitalista Política de Terras do BNH*. Dissertação de Mestrado apresentada ao IPPUR-UFRJ 1988, pg. 67.

³ SERPA, Claudia B. – op.cit. pg 99.

⁴ BOLAFFI, Gabriel. *Habitação e Urbanismo: o problema e o falso problema*. In: MARICATO, Ermínia (org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial*. São Paulo: Ed. Alfa Ômega, 1979 – Pgs. 66 e 67.

⁵ MARICATO, Ermínia. *O Contexto do Estatuto das Cidades*. Brasil Cidades: alternativas para a crise Urbana. Petrópolis: Vozes, 2001.

mãos do governo federal, depois da reforma tributária de 1966/67⁶, limitando as possibilidades de avanço na capacidade de gestão e financiamento dos governos locais. É neste momento também que o BNH assume a gestão dos recursos do FGTS, tornando-se o maior banco de segunda linha do país, encarregado de arrecadar recursos financeiros para em seguida transferi-los a agentes privados intermediários, se transformando assim no lócus da política habitacional e de desenvolvimento urbano.

No início dos anos 70, no bojo do processo de elaboração do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), um capítulo foi dedicado à Política de Desenvolvimento Urbano. Naquele momento, segundo um dos planejadores envolvidos na tarefa, era evidente o embate de duas concepções: *“uma procurando lidar com o espaço brasileiro como uma totalidade manifesta no território e outra com uma visão segmentada do urbano, entendida como a somatória da habitação, do transporte, do saneamento básico, da gestão administrativa, das finanças. Visão que propiciava de imediato uma ação sobre a política urbana dos distintos grupos de interesse em cada um destes setores. Esta visão, setorialista, foi a vencedora e a globalista, portanto geográfica, foi derrotada.”*⁷

Em 1974, o SERFAU é extinto e toda atividade de planejamento na área de desenvolvimento urbano no âmbito do governo federal se consubstancia no planejamento setorial, basicamente através do Plano Nacional de Habitação Popular (PLANHAP) e Plano Nacional de Saneamento (PLANASA)⁸ que se tornam o marco referencial de atuação do BNH, com metas quantitativas de produção na área de habitação e saneamento.

A combinação perversa de uma gestão local frágil, de uma enorme concentração de recursos em um Banco, cuja atuação foi estruturada por uma visão setorialista e cuja implantação estava sob responsabilidade dos agentes intermediários, transformou a elaboração de Planos de Desenvolvimento Urbano em meros documentos acessórios de justificação de investimentos setoriais, paralelos e externos à própria gestão local, definidos e negociados em esferas e circuitos que pouco ou nada tinham a ver com esta. Soma-se, nas cidades, o enorme poder econômico e político dos proprietários de imóveis, sobretudo daqueles cuja atividade econômica está diretamente ligada ao mercado imobiliário, tanto de sua produção como de seu financiamento e gerenciamento dos ativos. Empreendedores imobiliários, empreiteiros de obras públicas e concessionários de serviços dialogam permanentemente com os executivos e legislativos municipais, e sobre estes exercem grande pressão e influência.

A combinação destas condições é o conhecido quadro de ausência de políticas fundiárias redistributivas ou de ampliação de acesso à terra para moradia popular a nível federal nem como conteúdo do planejamento e gestão locais. Este quadro permaneceu inalterado, tendo sido impactado nos anos 80, pela falência do BNH e queda no nível de investimentos no setor, e, do ponto de vista político, pelo movimento pela redemocratização do país, no qual os movimentos sociais urbanos constituíram parte de sua base popular.

Nos anos 80, a democratização do país veio acompanhada de avanços no campo da política urbana, especialmente no reconhecimento do direito à moradia e à cidade, ao incremento dos processos de participação cidadã e na incorporação dos mais pobres como interlocutores das políticas urbanas. Entretanto este movimento em direção às periferias não foi imediatamente acompanhado pela formulação e revisão de uma nova política de desenvolvimento urbano a nível federal. Do ponto de vista do financiamento, nas décadas de 80 e 90 os investimentos foram extremamente limitados, em função do ajuste estrutural que limitava o gesto e o endividamento público. Tampouco se formulou uma estratégia territorial para o país, restringindo o debate sobre o território ao tema das desigualdades regionais e grandes projetos de infraestrutura e logística.

Se no nível nacional a proposta de um ordenamento territorial como suporte a um projeto de desenvolvimento para o país não conquistou um espaço nas estratégias de crescimento econômico, na escala dos municípios o imediatismo e pragmatismo da gestão promoveu a hegemonia de práticas voltadas para resultados imediatos, com grande capacidade de resposta a pressões e demandas, sem que questões estruturais, como a forma de organização física das cidades seja enfrentado. Desta forma, a gestão municipal acabou por reproduzir os modelos da cultura urbanística herdada do período autoritário, um modelo que desconsidera as necessidades da maioria dos moradores, que segrega e diferencia moradores “incluídos” na urbanidade formal e moradores dela excluídos, com inequívocos impactos sócio-ambientais para a cidade como um todo. Trata-se de um modelo baseado na expansão horizontal e no crescimento como ampliação permanente das fronteiras, na sub-utilização tanto das infra-estruturas quanto da urbanidade já instaladas e na mobilidade centrada na lógica do automóvel particular. No epicentro deste modelo – e sua interface com a questão habitacional - está a questão do solo urbano.

Novos Instrumentos de Regulação do Solo Urbano: A Trajetória da Reforma Urbana

É possível localizar na década de 1980 um momento de amadurecimento de um discurso inovador em torno da política urbana, que ocorreu no bojo do processo de redemocratização do país, que se tornou conhecido como Movimento Nacional pela Reforma Urbana. Este movimento foi articulado em torno dos nascentes movimentos sociais de luta por moradia, parte dos novos atores políticos que surgiam no país naquele momento, pressionando por reformas em várias áreas do Estado. Os novos movimentos sociais foram atores fundamentais no processo de redemocratização brasileira nos anos seguintes e foram um fator fundamental para a criação de um tórus político para a negociação e aprovação de uma série de mudanças institucionais posteriores.⁹

⁶ MONT MOR, Roberto. *As teorias Urbanas e o planejamento Urbano no Brasil*. In: DINIZ, Clélio Campolina (org.). Economia Regional e Urbana – Contribuições recentes. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006,

⁷ SOUZA, Maria Adélia Aparecida. *O II PND e a Política Urbana Brasileira: uma contradição evidente*. In: DEAK, Csaba & SCHIFFER (orgs.). O Processo de Urbanização no Brasil. São Paulo: EDUSP, 1999.

⁸ A meta do PLANHAP era a extinção do chamado “déficit habitacional”, com a construção de 2 milhões de moradias para famílias com renda até 3 salários mínimos.

⁹ Do ponto de vista da produção acadêmica, a década de 1980 foi também um momento de renovação. O reconhecimento dos novos atores sociais como sujeitos relevantes para a política no país engendra uma rica produção acadêmica, tanto voltada ao passado quanto ao presente, que possuía como pano de fundo a expectativa de que, do interior das classes excluídas, surgissem arranjos políticos capazes de disputar a redistribuição de poder e riqueza no país. Utilizando-se do conceito de *espoliação urbana*, cunhado por Lúcio Kowarick, uma série de autores mostra que a cidade, e não apenas o chão da fábrica ou a questão do solo rural, era também um foco fundamental para as lutas sociais. Por trás desse reconhecimento, a crítica alargou seus campos temáticos para além da clássica dicotomia capital-trabalho, legitimando assim os novos atores sociais urbanos tanto como sujeitos das lutas sociais como objeto de pesquisa.

Nesse contexto, surge uma série de estudos, que marcaram a abertura do pensamento acadêmico para esses novos atores sociais.

Articulados aos novos movimentos sociais, encontravam-se setores técnicos de várias áreas, como advogados, arquitetos e urbanistas, engenheiros, além de técnicos de prefeituras e segmentos da Universidade. A articulação desses atores potencializou a discussão de novos temas, como a politização do debate sobre a legalidade urbanística e a necessidade de abertura da gestão urbana para novos atores sociais, sob um marco participativo, configurando um discurso para a reforma urbana que buscava intervir na formulação de novas políticas públicas, incluindo, no nível local.¹⁰

A crítica ao *status quo* do planejamento urbano e da regulação urbanística vinha sendo feita também no seio das gestões municipais comprometidas com a revisão dos paradigmas de construção da política urbana, inicialmente de maneira tímida e, a partir de meados da década de 1980, cada vez mais articulada.

Tratava-se, portanto, de uma trincheira dupla na disputa: por um lado, na esfera nacional, o Movimento pela Reforma Urbana lutou pela criação de um novo marco regulatório para a política urbana, conforme relatado adiante. Por outro lado, o modelo descentralizador-municipalista adotado pela Constituição significou também uma maior autonomia para que os municípios experimentassem novos instrumentos de planejamento e gestão urbana, mesmo antes da aprovação do Estatuto da Cidade.¹¹

Os grupos que empunharam a bandeira da Reforma Urbana propuseram, no âmbito local, instrumentos que superassem a idéia da legislação como objeto puramente técnico, explorando suas múltiplas alianças com as desigualdades da sociedade e elaborando instrumentos urbanísticos que jogassem o peso do Estado e da regulação a favor – e não contra, como de costume – da democratização do espaço da cidade. O tema da política fundiária foi particularmente importante neste debate. A questão do acesso ao solo urbano para as populações de menor renda já vinha sendo formulada desde a emenda popular pela reforma urbana em duas vertentes: do reconhecimento dos direitos de posse e de integração à cidade daqueles que constituíram as favelas e ocupações e o combate à retenção especulativa de terrenos. No nível local, experiências como o Programa de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS) em Recife, o Profavela em Belo Horizonte, as Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) em Diadema, todos iniciados na década de 1980 ou início da década de 1990, estão entre as primeiras aplicações práticas dessa nova abordagem.¹²

As potencialidades desse novo arranjo de forças políticas evidenciaram-se na imensa mobilização social prévia à Constituição de 1988, que logrou inserir no texto constitucional um viés marcado pelos direitos humanos e cidadania. Especificamente na área da política urbana, a mobilização resultou em uma proposta de reformulação da legislação através da Emenda Popular da Reforma Urbana, encaminhada ao Congresso Constituinte em 1988 pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana, que resultou no capítulo de Política Urbana da Constituição (artigos 182 e 183). Nele estavam contidas propostas que procuravam viabilizar novos instrumentos urbanísticos de controle do uso e ocupação do solo, para que se pudesse, entre outros objetivos, possibilitar o acesso à terra, democratizando o solo urbano.

Após a aprovação da Constituição Federal de 1988, a luta pela renovação dos instrumentos de regulação urbanística, da política urbana e do planejamento territorial continuaram percorrendo o caminho duplo das lutas nos âmbitos local e nacional. Vários setores – agregados principalmente em torno do Fórum Nacional da Reforma Urbana – permaneceram na luta pela conclusão do processo, que era a regulamentação do capítulo de política urbana na Constituição. Já em 1990, surge o Projeto de Lei 5.788/90, que tramitou por mais de uma década no Congresso, sendo intensamente discutido e alterado, resultando posteriormente no Estatuto da Cidade, ao qual nos referiremos em seguida.¹³

Os primeiros anos do século XXI marcaram um novo momento no progressivo movimento de construção de uma institucionalidade para a política urbana no país. Em 2001, foi aprovada no Congresso Nacional a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade, instituindo as diretrizes e instrumentos de cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana, do direito à cidade e da gestão democrática das cidades.¹⁴ A produção técnica em torno do Estatuto foi efervescente, tanto no campo jurídico quanto do planejamento urbano.¹⁵

Para este projeto, interessa especificamente a bibliografia a respeito das lutas urbanas. Ver KOWARICK, Lúcio. *As lutas sociais e a cidade: São Paulo, passado e presente*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988; ROLNIK, Raquel. *Cada um em seu lugar! São Paulo, início da industrialização: geografia do poder*. Dissertação de mestrado, FAU-USP, 1981; GOHN, Maria da Glória. *Movimentos sociais e lutas pela moradia*. São Paulo: Loyola, 1991; SADER, Eder. *Quando novos personagens entram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da grande São Paulo*. São Paulo: Paz e Terra, 1998; MARICATO, Ermínia. *Moradia e movimentos sociais na cidade*. In: Seminário Movimentos sociais em perspectiva (anais) São Paulo: Faculdade de Educação (USP), 1991.

¹⁰ ROLNIK, Raquel. *Instrumentos urbanísticos Contra a exclusão Social: Introdução*. In: ROLNIK, Raquel e CYMBALISTA, Renato (orgs.), *Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social*. Revista Pólis 29. São Paulo: Instituto Pólis, 1997.

¹¹ ROLNIK, Raquel e CYMBALISTA, Renato (orgs.), *Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social*; ROLNIK, Raquel e CYMBALISTA, Renato: *Regulación del Urbanismo en América Latina: Desafios en la construcción de un nuevo paradigma*. URBAL, 2000, mimeo; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz e SANTOS JR., Orlando Alves (orgs), *Globalização Fragmentação e Reforma Urbana*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997. Em relação à política habitacional, ver BONDUKI, Nabil. *Mutirão e autogestão: a experiência da administração Luiza Erundina em São Paulo*. In: BONDUKI, Nabil Bonduki (org.) *Habitat: as práticas bem sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras*. São Paulo: Studio Nobel, 1996.

¹² Um balanço dessas primeiras experiências encontra-se em MOURAD, Laila Nazem. *Democratização do acesso a terra em Diadema* (Dissertação de Mestrado, PUC-Campinas, 2001), que foca em maior profundidade o caso de Diadema. Sobre a experiência de Recife, ver: MIRANDA, Livia, *O PREZEIS do Recife: 15 anos da construção de uma política habitacional de interesse social no município*. Rio de Janeiro: Observatório das metrópoles/IPPUR/FASE/UFPE/Finep; ARAÚJO, Adeldo. *O prezeis enquanto instrumento de regulação urbanística*. Revista Proposta nº 61. Rio de Janeiro: FASE, 1994. .

¹³ OSÓRIO, Leticia (ed). *Estatuto da Cidade: Novas perspectivas para a reforma urbana*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2002; DALLARI, Adilson Abreu e FERRAZ, Sérgio (orgs.). *Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)*. São Paulo: Malheiros Editores, 2002; ROLNIK, Raquel (org.) *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Brasília: CAIXA/Instituto Polis/Senado Federal, 2002.

¹⁴ ROLNIK, Raquel (coord.) *Estatuto da cidade – guia para implementação pelos municípios e cidadãos*, pp. 21-22.

¹⁵ Destacamos nesse sentido: DALLARI, Adilson. A e FERRAZ, Sérgio (orgs). *Estatuto da Cidade: comentários à lei federal 10.257/2001*; Instituto Polis/Caixa Econômica Federal: *Estatuto da Cidade; guia para implementação pelos municípios e cidadãos*; OSÓRIO, Leticia M (org.) *Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sergio Fabris Editores, 2002. RIBEIRO, Luiz César e CARDOSO, Aduato – *Reforma Urbana e Gestão Democrática. Promessas e desafios do Estatuto da cidade*. Rio de Janeiro: Editora Revan/FASE 2003

Por meio da Constituição e, principalmente, do Estatuto da Cidade, foi redefinida a função do Plano Diretor municipal, obrigatório para as cidades com mais de 20.000 habitantes e aquelas integrantes de regiões metropolitanas e aglomerados urbanos. Antes utilizado majoritariamente como instrumento de definição dos investimentos setoriais necessários ou desejáveis para os municípios, o Plano Diretor transformou-se na peça básica da política urbana do município, responsável pela definição de critérios para o cumprimento da função social da propriedade. Na prática, o Plano Diretor ganhou a missão de estabelecer os conteúdos para a definição dos direitos de propriedade no município, e as sanções por seu não cumprimento.

Em 2003, no âmbito do governo Lula, foi criado o Ministério das Cidades, antiga demanda da articulação pela reforma urbana, com o horizonte de retomar a agenda de uma política urbana nacional, integrando os setores de habitação, saneamento ambiental e transportes em um mesmo órgão. A opção do primeiro grupo dirigente do Ministério foi formular esta política de forma federativa e participativa, mobilizando os três níveis de governo e os distintos segmentos da sociedade civil para esta finalidade.¹⁶ No mesmo ano foi realizada a I Conferência Nacional das Cidades, que resultou na eleição da primeira composição do Conselho Nacional das Cidades. A primeira Conferência, que contou com mais de 2500 delegados eleitos a partir de conferências em mais de 3000 municípios e em todos os Estados, aprovou, entre os princípios que deveriam orientar a construção da política urbana: *"a promoção do direito à cidade, o desenvolvimento social, econômico e ambiental, o combate à desigualdade social, racial, de gênero e regional; diretrizes e instrumentos que promovam a integração da políticas urbanas por meio das políticas de habitação, saneamento ambiental, transporte e mobilidade, considerando o Estatuto da Cidade e a Constituição; garantia da participação da população e dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos e projetos de desenvolvimento urbano e, diretrizes e orientação que garantem que os investimentos públicos sejam aplicados no enfrentamento das desigualdades sociais e territoriais"*¹⁷

O Ministério das Cidades e a Campanha Nacional dos Planos Diretores Participativos (PDP)

Ao avaliação do impacto da ação do Ministério das Cidades nas políticas de desenvolvimento urbano do país no período 2001-2004 é trabalho que ainda precisa ser feito. Aqui, a proposta é avançar na sistematização de informações sobre uma das vertentes de ação do Ministério: a Campanha Nacional pelos Planos Diretores Participativos, especificamente na vertente que pretende aliar a política habitacional, o tema do solo urbano e a política de desenvolvimento urbano.

Embora na Constituição Federal estivesse presente um modelo de planejamento territorial que teria como ponto de partida um Plano Nacional de Ordenamento Territorial, e seu desdobramento em planos regionais, por razões que aqui não cabe desenvolver, estes não foram elaborados e a questão do ordenamento territorial acabou sendo tratada, a partir de um viés municipalista, através dos Planos Diretores Participativos, definidos como obrigatórios para todas as cidades com mais de 20.000 habitantes e por municípios integrantes de Regiões metropolitanas.

Considerando a obrigatoriedade, e o prazo definido pelo Estatuto – outubro de 2006 - para a aprovação destes Planos, em setembro de 2004, o Conselho Nacional das Cidades aprovou uma resolução no sentido da realização de uma Campanha Nacional pelo Plano Diretor Participativo, destinada a sensibilizar, apoiar e capacitar equipes técnicas das prefeituras e os setores da sociedade civil para viabilizar a construção de 1683 Planos Diretores Participativos nos municípios brasileiros que tinham a obrigação de fazê-lo até outubro de 2006, .

A estratégia adotada então pelo Ministério foi, por um lado, apoiar financeiramente os municípios para a elaboração de seus PDPs, e, de outro, disseminar, através de instrumentos de difusão e capacitação, uma nova concepção de Plano Diretor Participativo e seu processo de elaboração voltada para a construção de pactos sócio-territoriais entre os diferentes interesses presentes na cidade, em torno da definição da função social das diferentes áreas do município, urbanas ou rurais, privadas ou públicas.

Para poder construir um material de referência para os Planos, foi realizado um seminário nacional, em conjunto com a Câmara dos Deputados, através da Comissão de Desenvolvimento Urbano, promovendo o debate e aprofundamento de temas polêmicos no processo de planejamento, por meio de trabalhos em grupos, com representantes da área técnica, acadêmica, gestores municipais, movimentos populares e entidades profissionais.

O resultado foi processado e sistematizado na publicação "Plano Diretor Participativo: Guia para Elaboração pelos Municípios e Cidadãos" que, juntamente com vídeos, cartilhas, cartazes e folders, constituiu um "Kit do Plano Diretor Participativo" que serviu como material de apoio aos técnicos municipais e demais segmentos sociais na condução de seus processos de elaboração de PDPs. A Campanha foi estruturada através de uma Coordenação Nacional composta por instituições integrantes do Conselho Nacional das Cidades e por Núcleos Estaduais constituídos por representações de entidades profissionais nacionais como, por exemplo, o Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CREA), Federação Nacional dos Engenheiros, Federação Nacional dos Arquitetos, as quatro federações de movimentos sociais de luta pela moradia e associações de bairro (UNLM, MNLM, CMP e CONAM), secretarias ou órgãos estaduais, Universidades, por representantes locais da Caixa Econômica Federal (CEF), entre outros, com grande variação de composição em cada Estado.

O governo federal destinou recursos financeiros, provenientes de vários ministérios, para apoio direto a cerca de 550 municípios, aproximadamente 30% do total dos municípios "obrigatórios". Somaram-se recursos provenientes de governos estaduais, particularmente nos Estados do Paraná, Goiás, Bahia, Mato Grosso, Espírito Santo e Pernambuco. Além disto, recursos foram investidos nas atividades de capacitação e sensibilização em todas as regiões do país. Essas atividades utilizaram o "Kit do Plano Diretor Participativo" como material didático, além da realização de mais de 250 oficinas presenciais que atingiram mais de 15.000 pessoas em 1600 municípios. O programa também ofereceu bolsas para equipes de universidades, em convênio com o Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq) para projetos de assistência técnica aos municípios; formou e divulgou um cadastro de profissionais de cada região do país com experiência na capacitação ou na elaboração de Planos Diretores e implementação do Estatuto da Cidade; criou a Rede do Plano Diretor, hoje com mais de 20 mil endereços eletrônicos de todo o país, espaço de informação, reflexão e crítica que se tornou um canal de discussão e troca de experiências; inaugurou no mês de março de 2006 o Banco de Experiências do Plano Diretor Participativo no sítio do Ministério das Cidades (www.cidades.gov.br/planodiretorparticipativo), que tem por objetivo registrar as soluções, ações e estratégias utilizadas em cada etapa de elaboração dos PDPs. Desta forma, foi possível apoiar de maneira direta ou indireta, o universo dos municípios "obrigatórios", principalmente disseminando e fomentando a renovação conceitual e metodológica dos Planos a partir do Estatuto da Cidade. Três eixos estruturaram o conteúdo da Campanha Nacional do Plano Diretores

¹⁶ O primeiro Ministro das Cidades foi Olívio Dutra, que havia sido prefeito de Porto Alegre e em cuja gestão foi implementado a primeira experiência de orçamento participativo municipal; O conceito de construção e controle social das política urbana foi então também aplicado para a construção d a política nacional.

¹⁷ Ministério das Cidades. Primeira Conferência Nacional das Cidades. Brasília novembro 2003.

Participativos *Inclusão territorial* (assegurar aos pobres o acesso à terra urbanizada e bem localizada, garantindo também a posse da moradia de áreas irregulares ocupadas pela população de baixa renda); *Justiça social* (Distribuição mais justa dos custos e dos benefícios do desenvolvimento urbano); e *Gestão democrática* (participação efetiva da população na política urbana).

O tema do solo urbano e, particularmente, da inserção territorial dos pobres na cidade foi, portanto, um tema presente em toda a estratégia de sensibilização e capacitação adotada pela Campanha.

Dentre as trincheiras de disputa abertas pelos novos Planos Diretores, aquela que talvez seja a mais identificada com a agenda da reforma urbana é a busca por viabilizar melhor localização para os pobres nas cidades e melhorar suas condições de vida.

As oportunidades para que isso seja atingido por meio dos Planos Diretores Participativos são várias: a inclusão dos segmentos vulneráveis nos processos de discussão sobre as análises e propostas; a eleição da regularização fundiária e da oferta de terras urbanas infra-estruturadas para os mais pobres como eixos dos PDPs; a inclusão de instrumentos de democratização do acesso à terra como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), o Parcelamento, Utilização e Edificação Compulsória, o IPTU Progressivo no Tempo; a integração da estratégia fundiária com as políticas habitacionais; a delimitação de perímetros urbanos procurando estancar a expansão periférica, entre outros.

O fato de estarmos tratando de um processo muito recente impede que avaliações mais definitivas sobre o impacto dos novos PDPs sejam feitas. Por outro lado, já é possível identificar alguns movimentos analíticos que devem ser acompanhados nos próximos anos. Este texto inicia um percurso nesse sentido, procurando mostrar de que formas a questão habitacional vem aparecendo nos Planos Diretores, ajudando assim a construir uma agenda de acompanhamento desses processos no futuro. Analisamos a seguir, do ponto de vista quantitativo, como base de dados uma pesquisa que foi realizada pelo Ministério das Cidades em convênio com o Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CONFEA). A partir de uma primeira apresentação dos dados quantitativos, tecemos algumas observações a partir de uma leitura de cunho mais qualitativo de algumas experiências já sistematizadas de construção de Planos Diretores.

Elaboração e revisão dos planos diretores: primeiro passo para a implementação do Estatuto da Cidade

Para monitorar o estágio da implementação dos Planos Diretores Participativos, o Ministério das Cidades estabeleceu um convênio com o CONFEA para realizar uma pesquisa no período entre novembro de 2006 e fevereiro de 2007, junto aos municípios que estavam obrigados a ter seus Planos Diretores aprovados até outubro de 2006. Essa pesquisa procurou traçar um quadro quantitativo dos processos e conteúdos dos planos diretores participativos realizados nos municípios pesquisados.

A coleta de dados logrou registrar os processos realizados em 1.553 municípios, correspondente a 92,39% dos 1.683 municípios "obrigatórios". Trata-se, portanto, de uma pesquisa altamente representativa que, seguramente, captou dados da maior parte dos processos de elaboração e revisão dos Planos Diretores Participativos realizados no país em período recente.

A Tabela 1 abaixo mostra a distribuição estadual dos 1.683 municípios que tinham a obrigatoriedade de elaborar seus Planos até outubro de 2006.

Tabela 1 – Brasil: Distribuição dos municípios obrigados a elaborarem seus Planos Diretores até outubro de 2006.

Estado/Região	Total de municípios	Nº de municípios obrigados	Percentual
Acre	22	5	22,70%
Amazonas	62	28	45,20%
Amapá	16	3	18,80%
Pará	143	85	59,40%
Rondônia	52	17	32,70%
Roraima	15	1	6,70%
Tocantins	139	10	7,20%
Total Norte	449	149	33,20%
Alagoas	102	44	43,10%
Bahia	417	164	39,30%
Ceará	184	88	47,80%
Maranhão	217	76	35,00%
Paraíba	223	30	13,50%
Pernambuco	185	97	52,40%
Piauí	223	29	13,00%
Rio Grande do Norte	167	23	13,80%
Sergipe	75	20	26,70%
Total Nordeste	1793	571	31,80%
Distrito Federal	1	1	100,00%
Goiás	246	58	23,60%
Mato Grosso do Sul	78	21	26,90%
Mato Grosso	141	21	14,90%
Total Centro-Oeste	466	101	21,70%
Espírito Santo	78	32	41,00%
Minas Gerais	853	185	21,70%

Estado/Região	Total de municípios	Nº de municípios obrigados	Percentual
Rio de Janeiro	92	59	64,10%
São Paulo	645	250	38,80%
Total Sudeste	1668	526	31,50%
Paraná	399	102	25,60%
Rio Grande do Sul	496	121	24,40%
Santa Catarina	293	113	38,60%
Total Sul	1188	336	28,30%
Total Brasil	5.564	1.683	30,20%

Fonte: IBGE e Ministério das Cidades, 2006

A seguir, analisamos alguns resultados dessa pesquisa que dizem respeito especificamente à questão habitacional.

A Tabela 2 abaixo mostra que, até fevereiro de 2007, 44,62% dos municípios pesquisados já haviam aprovado seus Planos Diretores Participativos nas Câmaras Municipais.¹⁸ Pode-se considerar que a maior parte desses processos ocorreu após o Estatuto da Cidade, aprovado em 2001, que impôs prazo, obrigatoriedade e penalidade aos municípios que desobedecessem as determinações dessa lei federal. Tais imposições, reforçadas pela atuação dos Ministérios Públicos em alguns Estados, pressionaram sobretudo os prefeitos cujos mandatos iniciaram-se em 2004.

Se somarmos estes Planos já aprovados e sancionados como lei, os municípios que no momento da pesquisa estavam desenvolvendo seus Planos Diretores Participativos e aqueles que já os tinham enviado para as Câmaras Municipais, vemos que 86,93% dos 1.553 municípios pesquisados elaboraram, estavam elaborando ou revendo esse instrumento básico da política urbana municipal. Apesar da necessidade de avaliações qualitativas sobre os processos realizados, vale dizer que esse percentual dá uma idéia da dimensão do esforço técnico, político e social empreendido nessas centenas de municípios para aplicar o Estatuto da Cidade no país.

Tabela 2 – Brasil: Porcentagem de Planos Diretores aprovados (elaborados e revistos) e em desenvolvimento (elaboração e revisão), 2007.

Estados e Macro-regiões	% municípios pesquisados (a) ¹⁹	% municípios com PD aprovado após 1996 (b) ²⁰	% municípios com PD aprovado após 1996 e em desenvolvimento (b) ²¹
Acre	80,00	75,00	100,00
Amapá	100,00	66,67	100,00
Amazonas	96,43	44,44	70,37
Pará	81,18	78,26	91,30
Rondônia	100,00	47,06	94,12
Roraima	100,00	0,00	0,00
Tocantins	90,00	33,33	77,78
Total - Norte	87,25	63,08	86,15
Alagoas	97,73	48,84	81,40
Bahia	99,39	36,20	70,55
Ceará	100,00	45,45	72,73
Maranhão	96,05	56,16	83,56
Paraíba	100,00	63,33	93,33
Pernambuco	98,96	33,68	93,68
Piauí	58,62	23,53	70,59
Rio Grande do Norte	82,61	31,58	84,21
Sergipe	100,00	30,00	80,00
Total - Nordeste	96,14	41,61	79,56
Distrito Federal	100,00	100,00	100,00
Goiás	105,36	28,81	86,44
Mato Grosso	100,00	47,62	90,48
Mato Grosso do Sul	76,19	75,00	93,75
Total - Centro Oeste	97,98	41,24	88,66
Espírito Santo	100,00	40,63	96,88
Minas Gerais	81,62	55,63	92,05
Rio de Janeiro	96,67	70,69	91,38

¹⁸ A pesquisa só considerou os Planos aprovados após 1996, uma vez que o Estatuto da cidade definia dez anos como período máximo de vigência dos planos.

¹⁹ Foram pesquisados 1.553 municípios dentre os 1.681 obrigados, pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001), a ter seus Planos Diretores aprovados até o mês de outubro de 2006. A pesquisa foi realizada no âmbito do convênio entre o CONFEA e o Ministério das Cidades.

²⁰ Inclui Planos Diretores elaborados e revistos.

²¹ Inclui Planos Diretores elaborados e revistos.

Estados e Macro-regiões	% municípios pesquisados (a) ¹⁹	% municípios com PD aprovado após 1996 (b) ²⁰	% municípios com PD aprovado após 1996 e em desenvolvimento (b) ²¹
São Paulo	82,87	25,48	94,23
Total - Sudeste	85,04	42,54	93,32
Paraná	100,00	49,50	93,07
Rio Grande do Sul	105,31	62,18	94,12
Santa Catarina	90,08	25,69	83,49
Total - Sul	98,21	46,20	90,27
Total - Brasil	92,39	44,62	86,93

Fonte: Ministério das Cidades e CONFEA. 2007.

(a) – Porcentagem sobre o total de municípios brasileiros obrigados, pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001), a aprovar seus Planos Diretores até o mês de outubro de 2006.

(b) – Porcentagem sobre o total de 1.553 municípios pesquisados dentre os 1.681 municípios brasileiros obrigados, pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001), a ter seus Planos Diretores aprovados até o mês de outubro de 2006.

As macro-regiões Norte e Sul apresentaram percentuais maiores do que a taxa nacional de municípios com Planos Diretores Participativos já aprovados nas Câmaras Municipais: 63,08% e 46,20%, respectivamente. Considerando ainda os municípios cujos Planos estavam em desenvolvimento ou em processo de aprovação, nota-se percentuais que superam a taxa nacional nas macro-regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul: 88,66%, 93,32% e 90,27%, respectivamente.

A Presença do Tema Habitacional nos Planos Diretores Participativos

O exame da tabulação inicial da pesquisa permite inferências sobre a presença do tema “habitação” e “solo urbano para habitação” nos Planos Diretores Participativos elaborados sob a égide do Estatuto das Cidades. Do ponto de vista do *conteúdo*, as apostas dos PDPs podem ser identificadas em algumas vertentes diferentes: o reconhecimento dos assentamentos irregulares, a viabilização de bancos de terras, a delimitação de Zonas Especiais de Interesse Social, a criação de sistemas municipais para a habitação de interesse social e sua inserção no Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, a implementação de instrumentos de efetivação da função social da propriedade como o Parcelamento ou Edificação Compulsória e o IPTU Progressivo no Tempo.

Uma das questões da pesquisa se referia aos estudos específicos que foram feitos pelos municípios para subsidiar a elaboração do Plano. Segundo a Tabela 4 abaixo, 46,30% dos municípios pesquisados elaboraram estudos habitacionais. No Nordeste e Sul, cujos municípios certamente apresentam grandes déficits habitacionais, esse percentual ficou abaixo da taxa nacional: 37,39% e 35,69%, respectivamente. Entretanto em alguns Estados da Região Norte como Acre, Pará, e Roraima estes percentuais superam 60%. O mesmo ocorre com os Estados da região Centro-Oeste onde a realização de 67% dos Planos incluíram a elaboração de estudos prévios sobre a questão da habitação. Destacam-se também Rio de Janeiro (58%) e São Paulo (70%), este último com um dos mais altos percentuais do país.

Considerando a disseminação generalizada dos problemas fundiários e habitacionais relacionados com os loteamentos clandestinos e irregulares existentes, possivelmente, em praticamente todos os municípios pesquisados, é baixo o percentual geral de estudos sobre estes temas específicos: no Brasil, somente 36,15% dos municípios pesquisados elaboraram estudos sobre loteamentos clandestinos e 41,19% realizaram estudos sobre loteamentos irregulares. No Nordeste esses percentuais ficaram abaixo de 30%: 25% e 28,21%, respectivamente. No Norte, onde a irregularidade fundiária é generalizada nos espaços urbanos, esses percentuais atingem 41,96% e 43,75%, respectivamente. Com exceção de Roraima, onde somente a capital Boa Vista estava obrigada a aprovar seu Plano Diretor Participativo, e o Distrito Federal, nenhum estado registrou mais de 70% de municípios que realizaram estudos sobre loteamentos clandestinos e irregulares.

Tabela 4 – Brasil: Porcentagem de Planos Diretores que elaboraram estudos específicos relacionados com a questão habitacional. 2007.

Estados e Macro-regiões	% de PD segundo tipos de estudos específicos realizados (c)				
	Estudo habitacional	Estudo sobre loteamentos clandestinos	Estudos sobre loteamentos irregulares	Estudo sobre mercado imobiliário	Estudo sobre ocupações irreg. de baixa renda
Acre	50,00	25,00	25,00	0,00	0,00
Amapá	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Amazonas	47,37	47,37	47,37	31,58	47,37
Pará	66,67	50,79	52,38	23,81	52,38
Rondônia	12,50	18,75	25,00	6,25	18,75
Roraima	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Tocantins	14,29	14,29	14,29	14,29	14,29
Total – Norte	50,89	41,96	43,75	21,43	41,96
Alagoas	77,14	51,43	62,86	14,29	51,43
Bahia	25,22	9,57	6,09	0,87	2,61
Ceará	17,19	6,25	6,25	7,81	12,50
Maranhão	32,79	22,95	29,51	22,95	34,43
Paraíba	60,71	46,43	53,57	50,00	67,86
Pernambuco	39,33	32,58	37,08	22,47	34,83
Piauí	83,33	50,00	66,67	33,33	83,33

Estados e Macro-regiões	% de PD segundo tipos de estudos específicos realizados (c)				
Rio Grande do Norte	43,75	50,00	56,25	56,25	68,75
Sergipe	43,75	37,50	43,75	43,75	43,75
Total - Nordeste	37,39	25,00	28,21	18,12	29,36
Distrito Federal	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Goiás	64,71	49,02	58,82	35,29	54,90
Mato Grosso	68,42	57,89	63,16	47,37	52,63
Mato Grosso do Sul	73,33	40,00	60,00	46,67	53,33
Total - Centro Oeste	67,44	50,00	60,47	40,70	54,65
Espírito Santo	38,71	41,94	45,16	29,03	35,48
Minas Gerais	42,45	36,69	38,85	23,02	31,65
Rio de Janeiro	58,49	58,49	64,15	49,06	60,38
São Paulo	70,92	51,02	60,71	43,37	57,65
Total - Sudeste	57,52	46,54	52,74	36,28	47,73
Paraná	39,36	26,60	38,30	28,72	32,98
Rio Grande do Sul	38,39	36,61	40,18	22,32	35,71
Santa Catarina	28,57	30,77	32,97	16,48	26,37
Total - Sul	35,69	31,65	37,37	22,56	31,99
Total - Brasil	46,30	36,15	41,19	26,44	38,30

Fonte: Ministério das Cidades e CONFEA. 2007.

(c) – Porcentagem sobre o total de municípios com Planos Diretores aprovados (elaborados e revistos) ou em desenvolvimento (elaboração e revisão).

Com relação aos percentuais de municípios que elaboraram estudos sobre ocupações irregulares ocupados pela população de baixa renda, também encontramos valores relativamente baixos tendo em vista a centralidade e generalização dessa problemática no universo urbano brasileiro, principalmente naqueles municípios obrigados a ter Planos Diretores Participativos que, segundo o Censo Demográfico de 2000, tinham pouco mais de 8 milhões de domicílios com carência de infraestrutura, a maior parte em ocupações irregulares ocupados pela população de baixa renda. Muitas vezes, nas cidades menores, tais ocupações encontram-se obscurecidas na percepção comum e ocultas na periferia relativamente distante das áreas centrais. No total, somente 38,30% dos municípios realizaram estudos sobre essas ocupações que deveriam ser temas de destaque nos Planos Diretores Participativos. As análises dos percentuais por regiões e Estados não diferem significativamente dos dados referentes aos estudos sobre loteamentos clandestinos e irregulares. Destaca-se aqui também percentuais mais altos no Amazonas e Pará (em torno de 50%). Todos os estados da região Centro-Oeste (em torno de 53%) e Rio de Janeiro e São Paulo (respectivamente 60% e 58%).

As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) nos Planos Diretores Participativos

O instrumento das Zonas Especiais de Interesse Social, que representa uma destinação de parcela do território urbano para provisão de habitação popular (quando vazia) ou para regularização fundiária e urbanística (quando ocupada por assentamentos irregulares) parece ter sido bastante disseminado nos Plano Diretores Participativos.

A Tabela 5 a seguir mostra que 70,19% do total de municípios com PDPs incluíram esse importante instrumento de política urbana nos seus conteúdos. No Centro-Oeste esse percentual foi de 76,74%, no Norte foi de 75% e no Sul foi de 70,37%. No Sudeste não constam os dados referentes ao Estado de São Paulo em função de atraso na tabulação. Entre os municípios pesquisados nessa macro região, 68,16% incluíram ZEIS nos PDPs, próximo à taxa nordestina que ficou em 68,58%. A inclusão dos dados referentes ao Estado de São Paulo não deverá alterar significativamente esse quadro.

O modo de inclusão das ZEIS nos PDPs precisa ser melhor analisado. Podem ter sido regulamentadas detalhadamente nos conteúdos do Plano Diretor Participativo e demarcadas cuidadosamente no território municipal em mapas anexos à lei. Ou então, podem ter sido apenas mencionadas entre os instrumentos de política urbana para posterior regulamentação por meio de lei específica.

Cabe assinalar a necessidade de análises qualitativas mais detalhadas para mostrar o quanto as ZEIS incluídas nos PDPs respondem as demandas por melhorias nas condições habitacionais e por regularização fundiária nos assentamentos informais ocupados pela população de baixa renda. Ou o quanto as ZEIS demarcadas em áreas ociosas atendem as necessidades de terras urbanas para provisão habitacional de interesse social no município.

A possibilidade de vários municípios ter classificado favelas, loteamentos clandestinos e irregulares e conjuntos habitacionais populares como ZEIS, propicia um vasto campo para estudos específicos mais aprofundados. Provavelmente, há menos possibilidade de termos ZEIS demarcadas em terras ociosas que configuram vazios urbanos os quais, desse modo, passam a ser áreas reservadas somente para a produção de empreendimentos habitacionais de interesse social que podem, ou não, ter outros tipos de atividades urbanas complementares à moradia.

A demarcação desse tipo de ZEIS em locais desocupados é mais difícil porque esse tipo de proposta gera conflitos com os proprietários dos imóveis inseridos nesses locais. Com a aplicação desse instrumento, tais proprietários passam a ter menos possibilidades de aproveitamento do solo urbano. Trata-se de uma restrição de uso que afeta diretamente o valor do imóvel.

Em outros casos, o conflito ocorre com agentes do mercado imobiliário que tem interesse em usar as áreas demarcadas como ZEIS para outros tipos de empreendimentos destinados a grupos sociais com maior poder aquisitivo.

As ZEIS podem sofrer, também, oposições por parte dos moradores da vizinhança que entendem, erradamente, a aplicação desse instrumento como a perpetuação de habitações precárias que, por sua vez, são vistas como fatores de incomodidade e de desvalorização imobiliária.

Tabela 5 – Brasil: Porcentagem de Planos Diretores e leis específicas que tratam de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). 2007.

Estados e Macro-regiões	% de PD com ZEIS (c)			
	No Plano Diretor	Em lei específica	No Plano Diretor e em lei específica	Não se aplica à realidade do município
Acre	50,00	25,00	0,00	0,00
Amapá	100,00	0,00	0,00	0,00
Amazonas	78,95	5,26	21,05	0,00
Pará	71,43	11,11	7,94	0,00
Rondônia	87,50	6,25	6,25	0,00
Roraima	0,00	0,00	100,00	0,00
Tocantins	71,43	0,00	0,00	0,00
Total – Norte	75,00	8,93	9,82	0,00
Alagoas	77,14	0,00	0,00	2,86
Bahia	81,74	0,87	9,57	3,48
Ceará	32,81	1,56	6,25	0,00
Maranhão	49,18	8,20	22,95	0,00
Paraíba	75,00	3,57	3,57	0,00
Pernambuco	76,40	0,00	10,11	1,12
Piauí	58,33	8,33	0,00	0,00
Rio Grande do Norte	100,00	0,00	0,00	0,00
Sergipe	93,75	0,00	6,25	0,00
Total – Nordeste	68,58	2,06	9,17	1,38
Distrito Federal	100,00	0,00	0,00	0,00
Goiás	76,47	1,96	3,92	1,96
Mato Grosso	89,47	5,26	0,00	0,00
Mato Grosso do Sul	60,00	6,67	6,67	0,00
Total – Centro Oeste	76,74	3,49	3,49	1,16
Espírito Santo	83,87	3,23	3,23	0,00
Minas Gerais	64,75	9,35	11,51	0,00
Rio de Janeiro	67,92	5,66	15,09	0,00
São Paulo	Nd	nd	nd	Nd
Total – Sudeste	68,16*	7,62*	11,21*	0,00*
Paraná	63,83	11,70	3,19	0,00
Rio Grande do Sul	53,57	4,46	8,93	2,68
Santa Catarina	97,80	3,30	5,49	2,20
Total – Sul	70,37	6,40	6,06	1,68
Total – Brasil	70,19*	5,03*	8,41*	1,04*

Fonte: Ministério das Cidades e CONFEA. 2007.

(c) – Porcentagem sobre o total de municípios com Planos Diretores aprovados (elaborados e revistos) ou em desenvolvimento (elaboração e revisão).

* O cálculo desse percentual não considera os municípios do Estado de São Paulo com Planos Diretores Participativos aprovados (elaborados e revistos) ou em desenvolvimento (elaboração e revisão).

Vale observar ainda que apenas 0,89% dos municípios com Planos Diretores disseram que as ZEIS não se aplicam às suas realidades locais. Os instrumentos de regularização fundiária e de ampliação do acesso à terra urbana podem ser considerados como necessidades comuns a praticamente todos os municípios pesquisados.

A Utilização, Edificação e Parcelamento Compulsórios e Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) Progressivo no Tempo

A Utilização, Edificação e Parcelamento Compulsórios, combinados com o IPTU Progressivo no Tempo e com a Desapropriação com Pagamentos em Títulos da Dívida Pública são instrumentos previstos no Artigo 182 da Constituição Federal e regulamentados no Estatuto da Cidade cuja aplicação deve estar prevista, obrigatoriamente, na lei do Plano Diretor Participativo. Trata-se penalidades aplicáveis aos proprietários que retêm, especulativamente, a terra e os imóveis urbanos. Penalidades que procuram induzir o cumprimento da função social da propriedade urbana.

Porém, o principal objetivo desses instrumentos não é penalizar tais proprietários ou aumentar a arrecadação municipal com a cobrança do IPTU Progressivo no Tempo. O objetivo principal é alcançar melhores formas de aproveitamento do solo urbano e dos vários tipos de investimentos públicos e privados realizados em determinadas áreas das cidades.

Apesar do Inciso I do Artigo 42 do Estatuto da Cidade incluir a Utilização, Parcelamento e Edificação Compulsórios no conteúdo mínimo dos Planos Diretores Participativos, a aplicação desses instrumentos, acompanhados pelo IPTU Progressivo no Tempo e Desapropriação para fins de reforma urbana, não se disseminou na totalidade dos municípios pesquisados.

Pouco mais da metade dos Planos Diretores Participativos, 53,38%, incluíram esses instrumentos nos seus conteúdos. Em termos regionais, destaca-se o Sul e o Centro Oeste que registraram taxas percentuais de 65,32% e 60,47%, respectivamente. A instituição desses instrumentos por meio de lei específica ocorreu em 11,01% dos municípios com Planos Diretores Participativos aprovados e em desenvolvimento. O percentual daqueles que optaram por incluir esses instrumentos tanto em lei específica quanto no PDP corresponde a 7,33%. Entre esses municípios, somente 1.33% disseram que o Parcelamento e Edificação Compulsórios e o IPTU Progressivo no Tempo não se aplicam na realidade local.

Do mesmo modo como ocorreu nos dados sobre as ZEIS, o Sudeste tem no Estado de São Paulo uma lacuna provocada pela falta de dados que não foram tabulados a tempo. Os percentuais calculados para essa região e para o total nacional não consideraram os PDPs paulista e paulistanos, para evitar distorções. Entretanto, a inclusão dos dados referentes a esse Estado não deverá alterar o quadro geral obtido com esses dados parciais. Vale observar que, em vários Estados, mais de 65% dos PDPs incluíram instrumentos de combate à retenção especulativa da terra e imóvel urbano: Alagoas, Bahia, Piauí, Rio Grande do Norte, Sergipe, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Sul e Santa Catarina. Merecem destaque Rio Grande do Norte, Mato Grosso e Rio Grande do Sul que tiveram mais de 70% dos PDPs pesquisados com esse instrumento de manejo do solo urbano.

Porém, é preciso verificar o modo como esses instrumentos foram formulados nos conteúdos do PDPs. A exemplo das ZEIS, podem ter sido somente mencionados entre outros instrumentos, com poucas regras e critérios para a auto-aplicação, ou baseados em definições territoriais de aplicação acompanhadas por normas básicas de aplicação e critérios claros para identificação dos imóveis sujeitos às penalidades previstas. Também no caso da Utilização, Edificação e Parcelamento Compulsórios, IPTU Progressivo no Tempo e Desapropriação sanção, percebe-se possibilidades de conflitos que, dependendo da correlação de forças políticas no processo de elaboração dos PDPs, pode-se ter maior ou menor auto-aplicabilidade desses instrumentos.

Tabela 6 – Brasil: Porcentagem de Planos Diretores e leis específicas que tratam de Parcelamento e Edificação Compulsórios e Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) Progressivo no Tempo. 2007.

Estados e Macro-regiões	% de PD com parcelamento e edificação compulsórios e IPTU progressivo no tempo (c)			
	No Plano Diretor	Em lei específica	No Plano Diretor e em lei específica	Não se aplica à realidade do município
Acre	25,00	25,00	0,00	0,00
Amapá	100,00	0,00	0,00	0,00
Amazonas	52,63	5,26	21,05	0,00
Pará	60,32	7,94	12,70	0,00
Rondônia	50,00	12,50	18,75	6,25
Roraima	100,00	0,00	0,00	0,00
Tocantins	42,86	0,00	0,00	0,00
Total – Norte	57,14	8,04	13,39	0,89
Alagoas	65,71	2,86	0,00	5,71
Bahia	65,22	4,35	6,09	0,00
Ceará	17,19	7,81	3,13	0,00
Maranhão	32,79	8,20	14,75	1,64
Paraíba	35,71	3,57	7,14	7,14
Pernambuco	51,69	4,49	7,87	2,25
Piauí	66,67	8,33	0,00	8,33
Rio Grande do Norte	87,50	0,00	0,00	0,00
Sergipe	68,75	6,25	12,50	0,00
Total – Nordeste	50,00	5,28	6,65	1,83
Distrito Federal	100,00	0,00	0,00	0,00
Goiás	52,94	7,84	11,76	1,96
Mato Grosso	73,68	0,00	15,79	0,00
Mato Grosso do Sul	66,67	6,67	13,33	0,00
Total – Centro Oeste	60,47	5,81	12,79	1,16
Espírito Santo	64,52	12,90	3,23	3,23
Minas Gerais	35,97	33,09	10,79	0,00
Rio de Janeiro	33,96	24,53	11,32	5,66
São Paulo	nd	Nd	nd	nd
Total – Sudeste	39,46*	28,25*	9,87*	1,79*
Paraná	52,13	12,77	6,38	0,00
Rio Grande do Sul	75,89	6,25	4,46	1,79

Estados e Macro-regiões	% de PD com parcelamento e edificação compulsórios e IPTU progressivo no tempo (c)			
Santa Catarina	65,93	8,79	12,09	2,20
Total – Sul	65,32	9,09	7,41	1,35
Total – Brasil	53,38*	11,01*	8,58*	1,56*

Fonte: Ministério das Cidades e CONFEA, 2007.

(c) – Porcentagem sobre o total de municípios com Planos Diretores aprovados (elaborados e revistos) ou em desenvolvimento (elaboração e revisão).

* O cálculo desse percentual não considera os municípios do Estado de São Paulo com Planos Diretores Participativos aprovados (elaborados e revistos) ou em desenvolvimento (elaboração e revisão).

A combinação das ZEIS demarcadas em terrenos ociosos com esses instrumentos de indução do cumprimento da função social da propriedade urbana reforça a pressão sobre o proprietário do imóvel para destinar essas áreas à provisão de habitação de interesse social. A pesquisa não coletou dados sobre a combinação de diferentes instrumentos de política urbana. Em tese, essa combinação pode reduzir o preço da terra urbana diminuindo os custos de produção de empreendimentos de interesse social. Tal resultado, gerado pela regulação intensa da propriedade privada, eleva o grau de conflitos entre o interesse público e o particular. Tais conflitos representam as dimensões dos desafios de reverter a lógica de provisão habitacional de interesse social no interior da cidade, em locais adequados, equipados e infraestruturados, não segregados nas periferias distantes, repletas de locais com riscos ambientais e vulnerabilidades sociais.

A questão fundiária e habitacional como eixos estruturais nos planos diretores participativos

Os materiais de formação e sensibilização produzidos pelo Ministério das Cidades, propõe que os Planos Diretores Participativos devem estruturar-se em torno de alguns eixos estruturantes que devem articular o conjunto de propostas para:

- a definição de diretrizes, planos, ações e investimentos setoriais
- a definição das estratégias de ordenamento e regulação territorial baseadas em normas, parâmetros e critérios de uso e ocupação do solo e aplicação dos instrumentos de política urbana
- a definição do sistema de planejamento e gestão territorial baseados em estruturas institucionais, instrumentos de consultas e tomadas de decisões democráticas e ferramentas técnicas para a formulação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas urbanas.

Os eixos estruturantes orientam os principais objetivos da política urbana municipal. Os Planos Diretores Participativos que adotaram a oferta de terras para novas moradias como eixo estruturante do Plano representam 16,44% do total, destacando-se a região Norte que estruturou 25% dos seus PDPs em torno desse tema.

Aqueles que se detiveram na ação sobre vazios urbanos correspondem a 20,15% com destaque para o Centro-Oeste onde 44,19% dos PDPs procuraram enfrentar essa questão comum a várias cidades dessa região que se coloca como uma frente de expansão urbana e de crescimento populacional do país. No Sul e Sudeste, 21,5% e 21,24% dos Planos Diretores Participativos se basearam nessa ação sobre vazios urbanos.

Os PDPs que se estruturaram a partir de questões relacionadas com a regularização fundiária foram 27,19% do total. No Norte, onde a irregularidade gera vários conflitos pela posse e propriedade da terra urbana, 54,46% dos PDPs se estruturaram a partir de propostas e estratégias para a regularização fundiária. O Centro-Oeste, onde esse percentual chega a 36,05%, aparece na sequência.

Em alguns Estados, tivemos mais de 50% dos PDPs estruturados em torno do eixo sobre a regularização fundiária. São eles: Amapá, Pará, Rondônia, Roraima, Piauí, Mato Grosso e Rio de Janeiro.

Tabela 7 – Brasil: Porcentagem de Planos Diretores que abordam questões estruturais relacionadas com o acesso a terra para habitação. 2007.

Estados e Macro-regiões	% de PD segundo questões estruturais abordadas (c)		
	Oferta de terras para novas moradias	Ação sobre vazios urbanos	Regularização fundiária
Acre	25,00	25,00	50,00
Amapá	0,00	0,00	100,00
Amazonas	15,79	10,53	47,37
Pará	31,75	23,81	52,38
Rondônia	18,75	18,75	81,25
Roraima	0,00	0,00	100,00
Tocantins	14,29	0,00	0,00
Total – Norte	25,00	18,75	54,46
Alagoas	28,57	2,86	11,43
Bahia	33,91	13,91	30,43
Ceará	4,69	4,69	12,50
Maranhão	0,00	27,87	13,11
Paraíba	10,71	7,14	25,00

Estados e Macro-regiões	% de PD segundo questões estruturais abordadas (c)		
Pernambuco	19,10	13,48	10,11
Piauí	25,00	16,67	58,33
Rio Grande do Norte	0,00	18,75	37,50
Sergipe	12,50	25,00	31,25
Total - Nordeste	17,66	13,76	20,41
Distrito Federal	0,00	0,00	100,00
Goiás	9,80	39,22	29,41
Mato Grosso	21,05	36,84	63,16
Mato Grosso do Sul	26,67	73,33	20,00
Total – Centro Oeste	15,12	44,19	36,05
Espírito Santo	22,58	25,81	45,16
Minas Gerais	12,23	16,55	20,14
Rio de Janeiro	24,53	92,45	60,38
São Paulo	6,12	4,59	7,65
Total - Sudeste	11,69	21,24	21,24
Paraná	20,21	21,28	23,40
Rio Grande do Sul	14,29	26,79	47,32
Santa Catarina	21,98	15,38	24,18
Total – Sul	18,52	21,55	32,66
Total – Brasil	16,44	20,15	27,19

Fonte: Ministério das Cidades e CONFEA. 2007.

(c) – Porcentagem sobre o total de municípios com Planos Diretores aprovados (elaborados e revistos) ou em desenvolvimento (elaboração e revisão).

A partir desses percentuais nota-se a existência de uma grande universo de Planos Diretores Participativos que trabalharam as questões habitacionais na perspectiva fundiária, do acesso ao solo urbano. Por enquanto, a caracterização, análise e problematização desse universo está no campo quantitativo. Os estudos qualitativos sobre esse universo ainda é um campo amplamente aberto. A seguir é feito um quadro preliminar sobre alguns Planos Diretores Participativos aprovados e implementados recentemente. Nota-se, nesse quadro, inovações interessantes que se inserem nesse esforço nacional de implementação dos princípios e diretrizes do Estatuto da Cidade.

Planos Diretores Participativos – algumas experiências

Foi bastante intensa a adesão e participação dos movimentos organizados de luta por moradia e dos segmentos relacionados à reforma urbana nas diferentes etapas dos processos de elaboração dos Planos. No nível federal, os movimentos de moradia integraram a coordenação da campanha pelo Planos Diretores Participativos, e estiveram à frente da construção das resoluções que orientavam os municípios quanto ao prazo final para a elaboração dos Planos Diretores,²² que definiram critérios para a participação no Plano²³ e seu conteúdo mínimo.²⁴ O material oficial de apoio à Campanha pelo Plano Diretor Participativo, distribuído nacionalmente, ressaltava a necessidade de integração entre as políticas urbana e habitacional.²⁵ O material de apoio às dezenas de oficinas de capacitação que foram feitas em todo o país pelo Ministério das Cidades colocava a questão habitacional em primeiro plano como desafio a ser enfrentado pelos Planos Diretores. Do ponto de vista das articulações da sociedade civil, a Campanha constituiu uma das frentes de atuação dos movimentos de moradia em todo o país, com o claro propósito de viabilizar terras bem localizadas para a moradia popular.

Para além da estratégia nacional, os atores sociais da luta por moradia também estiveram presentes na maior parte dos Núcleos Estaduais e em muitos núcleos gestores dos planos nos municípios onde existem movimentos de moradia organizados. Em Fortaleza-CE, os movimentos de moradia, articulados em uma ampla frente, foram capazes de obstruir no Judiciário o encaminhamento de um Plano Diretor feito sem participação popular e sem um conteúdo redistributivo, e forçar a Prefeitura a reiniciar do zero um novo Plano, mais alinhado com o conteúdo da reforma urbana e dispor de respostas para a articulação entre a política urbana e habitacional.²⁶ Em São Paulo, os movimentos de luta por moradia foram componente fundamental da chamada “Frente Popular pelo Plano Diretor”, que lutava pela democratização do acesso à terra durante a tramitação do Plano Diretor na Câmara dos Vereadores.²⁷ Os movimentos de luta por moradia foram componente fundamental em momentos de consolidação participativa de propostas de Planos Diretores, como ocorreu no Congresso da Cidade de Santo André de 2003, que teve expressiva participação de movimentos populares, resultando na inserção de conteúdos relevantes para a política habitacional, como veremos adiante.²⁸ Em Mariana-MG, após participarem do processo de construção do Plano Diretor, representantes de todos os bairros populares da cidade realizaram

²² “Resolução n. 09 do Conselho Nacional das Cidades, de 8 de junho de 2006, que recomenda e orienta os municípios acerca da obrigatoriedade de aprovação dos planos diretores no prazo legal de 10 de outubro de 2006”.

²³ “Resolução n. 25 do Conselho Nacional das Cidades, de 18 de março de 2006: orientações quanto à forma de elaboração, implementação e execução dos planos diretores municipais, e condições da obrigatoriedade de elaboração pelos municípios”.

²⁴ “Resolução n. 34 do Conselho Nacional das Cidades, de 01 de julho de 2006: orientações e recomendações quanto ao conteúdo mínimo do Plano Diretor”.

²⁵ Tais conteúdos encontram-se explicitados nos instrumentos do “Kit do Plano Diretor Participativo”, distribuído pelo Ministério das Cidades em todo o Brasil.

²⁶ LOUREIRO, Joisa Maria B. “Luta da sociedade civil pela democratização do processo de elaboração do plano diretor: mobilização e capacitação social”. Banco de Experiências de planos diretores participativos do Ministério das Cidades.

²⁷ BONDUKI, Nabil. “O Plano Diretor Estratégico de São Paulo”. In: BUENO, Laura M. E CYMBALISTA, Renato (orgs.). *Planos Diretores Municipais: novos conceitos de planejamento territorial*. São Paulo: Anna Blume/Instituto Pólis/PUC Campinas, 2007.

²⁸ SOUZA, Claudia Virgínia C. “Santo André: instrumentos utilizados na elaboração do Plano Diretor Participativo para viabilizar a participação e a negociação entre os atores”. In: BUENO, Laura M. E CYMBALISTA, Renato (orgs.). *Planos Diretores Municipais: novos conceitos de planejamento territorial*. São Paulo: Anna Blume/Instituto Pólis/PUC Campinas, 2007.

uma caminhada solene para entrega do projeto de lei do Plano ao presidente da Câmara Municipal, como forma de expressar simbolicamente seu apoio àquela versão do Plano, contra eventuais emendas abusivas. Com efeito, o Plano foi aprovado na Câmara sem uma única mudança.²⁹

Dentre as apostas nos Planos Diretores Participativos, sobressai o instrumento das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) de áreas desocupadas, perímetros demarcados no zoneamento da cidade que devem ser ocupados prioritariamente para a habitação de baixa renda.³⁰ O Plano Diretor Participativo de Diadema deu continuidade a uma articulação já antiga entre as políticas urbana e habitacional, que se iniciou na primeira metade da década de 1990, constituindo a mais antiga experiência de ZEIS de áreas desocupadas no país (denominadas AEIS no município), e uma das poucas que foi sistematizada e avaliada. Os estudos revelam que o instrumento, articulado a uma política habitacional eficiente e progressista, logrou baixar os preços da terra em um primeiro momento e viabilizar significativo número de unidades habitacionais, tendo até mesmo impacto positivo sobre as áreas de proteção aos mananciais que, menos pressionadas pela demanda dos mais pobres, permaneceram razoavelmente preservadas após a implementação das AEIS.³¹ A própria instância de gestão democrática do instrumento de política urbana das AEIS não era um conselho de desenvolvimento urbano, mas um conselho de habitação, o conselho do FUMAPIS, composto de forma paritária com 50% de representantes dos movimentos de luta por moradia e 50% de representantes do governo.³² Por outro lado, os estudos revelam também as dificuldades relacionadas à implementação do instrumento: em alguns anos, a escassez de áreas e a experiência dos atores do mercado imobiliário fizeram com que os preços subissem novamente; uma série de empreendimentos em AEIS apresenta baixa qualidade urbanística, pouco se diferenciando dos bairros ao seu redor.³³ No caso de Diadema, a Prefeitura utilizou o processo de construção do novo Plano Diretor da cidade, em 2001-2, para problematizar a questão do esgotamento de terras livres, em parte decorrente do próprio sucesso na implementação das AEIS sobre terrenos desocupados, e buscar novas alternativas para a moradia de interesse social – o que foi apenas parcialmente bem sucedido, pois a articulação regional da política habitacional não foi atingida, pois o caráter essencialmente municipal da atual geração dos Planos Diretores Participativos não facilitou uma ação regional no ABC paulista.

Em outros municípios onde as ZEIS de áreas desocupadas já haviam sido propostas, como Santo André-SP, o Plano Diretor reiterou o instrumento, inserindo-o em uma lógica mais ampla da política urbana da cidade como um todo. Mas o movimento mais recorrente ocorreu em muitos municípios sem tradição de implementação de ZEIS de áreas desocupadas, nos quais o Plano Diretor foi o marco de entrada desse instrumento na regulação urbanística municipal.

Em São Paulo, os movimentos de luta por moradia, articulados na Frente Popular pelo Plano Diretor, foram responsáveis pelo mapeamento de milhares de metros quadrados de terrenos não edificados e imóveis desocupados, que foram delimitados como ZEIS no Plano Diretor (ainda que a utilização e implementação dessas ZEIS seja ainda um ponto em aberto).³⁴

O Plano Diretor de Santo André (Lei 8.696 de 17 de Dezembro de 2.004) também regulamentou ZEIS sobre áreas não edificadas, além de definir critérios para a aplicação dos instrumentos de cumprimento da função social da propriedade previstos no art. 182 da Constituição (Edificação Compulsória, IPTU Progressivo no Tempo, Desapropriação-sanção com pagamento em títulos da dívida pública municipal). A partir de 2006, a Prefeitura vem notificando proprietários de terrenos considerados subutilizados pelo Plano Diretor – incluindo terrenos gravados como ZEIS – sendo um dos municípios pioneiros nesse sentido, experiência a ser observada com proximidade, pois o sucesso na notificação dos proprietários e na aplicação desses instrumentos é vital para a implementação do Estatuto da Cidade.³⁵

Em Araraquara-SP, o processo de elaboração do Plano Diretor partiu da lógica de integração entre as políticas urbana e habitacional, e o objetivo do Plano era o de garantir terras desocupadas para a moradia de interesse social de forma a atender a demanda atual e para os 10 anos seguintes à implementação do Plano, iniciado em 2001. A demanda habitacional para o período foi calculada agregando dados das famílias vivendo em condições inadequadas de habitabilidade (favelas e ocupações irregulares), as famílias que compunham a demanda habitacional que constava do sistema de cadastro habitacional do município e uma projeção da demanda habitacional para os 10 anos seguintes. Chegou-se à estimativa da necessidade de cerca de 2.700.000 m² de áreas a serem reservadas para a habitação de baixa renda na cidade, o que foi garantido com a proposta de terrenos desocupados em metragem semelhante como uma das categorias de ZEIS propostas pelo Plano.³⁶ A mesma metodologia e processo de elaboração e demarcação ocorreu em Vinhedo, município da Região Metropolitana de Campinas.

A diversidade de situações urbanísticas no Brasil nem sempre aponta para a necessidade de implementação de perímetros específicos para a moradia de interesse social. Em Aparecida de Goiânia (assim como em muitos municípios na região centro-oeste) o problema da cidade não era a escassez, mas o excesso de lotes desocupados, produzidos por práticas permissivas de parcelamento do solo, chegando a 68% dos lotes da cidade, ou 158.000 lotes desocupados para uma população de 336 mil habitantes. A maior parte dos lotes encontrava-se em mãos de proprietários privados, e a qualidade urbanística e a infra-estrutura da muitos loteamentos era de má qualidade. Nesse município, o Plano Diretor aprovado em dezembro de 2001 buscava aumentar a capacidade do poder público de gerir esse estoque de lotes desocupados e direcionar a sua oferta para a política habitacional do município. O Plano Diretor definiu um zoneamento específico, que diferenciava a cidade entre as áreas que deveriam ser mais intensivamente utilizadas, e aquelas onde a ocupação deveria ser desestimulada, e articulou estratégias específicas de tributação da terra para cada uma das zonas: descontos para os locais que não deveriam ser adensados, e o IPTU Progressivo para as zonas de ocupação intensiva. Além disso, o Plano Diretor instituiu um Banco de Lotes, estoque de lotes desocupados de domínio público, a ser utilizado na política habitacional do município. Proprietários podem contribuir para o banco de lotes de várias formas, entre elas cedendo lotes como

²⁹ CYMBALISTA, Renato e CARDOSO, Patricia. “Sistematização do Plano Diretor de Mariana-MG”. Banco de Experiências de planos diretores participativos do Ministério das Cidades.

³⁰ Outra variante do mesmo instrumento são as ZEIS demarcadas sobre áreas já ocupadas com favelas, loteamentos clandestinos ou irregulares, que facilitam posteriores trabalhos de urbanização e regularização, instrumento que será tratado a seguir.

³¹ HEREDA, Jorge et alii. “O impacto das AEIS no mercado imobiliário de Diadema”. In: ROLNIK, Raquel e CYMBALISTA, Renato. *Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social*. São Paulo: Instituto Pólis, 1997 (Revista Pólis 29). Isadora Tami TSUKUMO aponta para os desafios referentes à qualidade urbanística resultantes da aplicação das AEIS em Diadema.

³² CYMBALISTA, Renato. *Conselhos de habitação e desenvolvimento urbano*. Cadernos Pólis 1. São Paulo: Instituto Pólis, 2000.

³³ Isadora Tami TSUKUMO, *Produção de habitação em áreas especiais de interesse social (AEIS): o caso do município de Diadema*. Trabalho de conclusão de curso, FAU-USP, 2002.

³⁴ Os desafios relacionados à implementação das ZEIS nas áreas centrais de São Paulo são abordados por Isadora Tami TSUKUMO, *Habitação social no centro de São Paulo: legislação, produção, discurso*. Dissertação de Mestrado em Arquitetura e Urbanismo, FAU-USP, 2007.

³⁵ DENALDI, Rosana e BRUNO, Fernando G. “Parcelamento, edificação e utilização compulsórios; aplicação do instrumento para fazer cumprir a função social da propriedade. Anais do XII Encontro Nacional da ANPUR, Belém, 2007 (CD Rom).

³⁶ MOURAD, Laila N. “ZEIS de vazios conforme demanda de terra para habitação popular projetada para os próximos 10 anos”. Banco de Experiências de Planos Diretores participativos do Ministério das Cidades.

pagamento de dívidas com a prefeitura ou como contrapartida à aquisição onerosa do direito de construir.³⁷

Considerações Finais

Desde as diferentes fases do período de atuação do BNH e do Sistema Financeiro da Habitação, as alternativas de moradia promovidas ou financiadas pelo setor público foram majoritariamente produzida nas franjas ou fora das cidades, em situações muito próximas à produção do setor informal. Além de distantes e precários, a abertura destas frentes de expansão urbana sobre solo rural tem sido um dos grandes indexadores dos mercados de terra nas cidades, encarecendo-a na medida em que é no processo de transformação do rural em urbano que reside um dos processos mais agudos de valorização imobiliária.³⁸ Ao longo desta história, tem sido limitada a capacidade dos municípios de estabelecer um planejamento e gestão de seu território em função de sua baixa capacidade política de impor limites para a ocupação urbana e captar a valorização imobiliária decorrente dos investimentos públicos.

A Constituição brasileira e o Estatuto da Cidade apostaram na implementação de uma política fundiária que, baseados em processos de planejamento participativos locais, pudesse ampliar o acesso à terra urbanizada e bem localizada para a moradia, rompendo com o modelo extensivo e excludente de promoção de novas periferias.

Os municípios, em sua grande maioria, elaboraram seus Planos Diretores, e, em grande número desses Planos, o tema da moradia e solo urbano e instrumentos de política fundiária estão presentes. Há que se apontar entretanto as limitações e fragilidades destes processos de planejamento locais. Em primeiro lugar, estes foram elaborados em sua grande maioria sem referências ou marcos de planejamento regionais e muito menos ainda, nacional. Esta questão é particularmente importante e problemática no caso das regiões metropolitanas ou na relação do planejamento local com as bacias hidrográficas que transcendem as fronteiras municipais. Este é um limite da ação exclusivamente focada no município utilizada na Campanha pelos Planos Diretores Participativos, fruto mais das contingências do momento – prazo de 2006 definido pelo Estatuto da Cidade e a necessidade de que este não se transformasse imediatamente em “lei que não pega” antes mesmo de ser experimentado - do que propriamente de uma opção radicalmente descentralizadora.

Em grande número de municípios, a elaboração dos Planos representou um processo coletivo de reconhecimento do território, de seus limites e vulnerabilidades físico-ambientais e dos interesses conflitantes que atuam sobre ele. Evidentemente, em muitos casos, os processos participativos reduziram-se a encenações burocráticas “para cumprir a lei”, sem investimentos políticos por parte do governo ou da sociedade civil. Da mesma forma, será necessário verificar em quais casos os dispositivos e normas que constam dos Planos Diretores Participativos refletem processos que efetivamente buscam aliar a política urbana e a habitacional, e interferir na oferta de terras para os mais pobres, e em quais casos os instrumentos constam dos Planos apenas para cumprir obrigatoriedades da Constituição, do Estatuto da Cidade e das resoluções do Conselho Nacional das Cidades.

Particularmente, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) que estão presentes em mais de 70% dos PDPs podem abrir possibilidades para a regularização fundiária e melhoria das condições urbanísticas e habitacionais em favelas, loteamentos irregulares ou clandestinos e conjuntos habitacionais populares existentes nas cidades do país. O combate aos vazios urbanos e imóveis ociosos, por meio da Utilização, Edificação e Parcelamento Compulsórios, IPTU Progressivo no Tempo e Desapropriação sanção, também podem abrir possibilidades para aproveitar as glebas, lotes e edifícios desocupados para a produção de moradias populares, caso os PDPs combinem esses instrumentos com ZEIS demarcadas nesses imóveis, são maiores as possibilidades de ampliação do acesso ao solo urbano para aquelas moradias. Os PDPs podem, simplesmente, definir áreas adequadas do ponto de vista urbano e socioambiental para a expansão urbana e implantação de empreendimentos habitacionais de interesse social. Ou então, por meio de uma política de regularização fundiária plena, podem integrar de forma definitiva os assentamentos informais populares à cidade.

A implementação desses instrumentos de política fundiária, que entrelaçam a política habitacional à política urbana é um desafio tão grande ou maior do que a elaboração dos Planos Diretores Participativos e sua aprovação nas Câmaras Municipais. Para isso, os municípios enfrentarão uma série de obstáculos: a fragilidade e baixa capacidade de gestão das secretarias e órgãos responsáveis; a resistência em mudar procedimentos de trabalho; as pressões constantes de interesses privados ligados ao processo de valorização da terra urbana sobre legislativos e prefeitura, à cultura política do acordo negociado fora de esfera pública, a visão setorialista das políticas é também um forte obstáculo a ser superado: a ação do município no território permanece dividida em componentes estanques – habitação, saneamento, mobilidade – que constroem seus processos de planejamento e gestão de forma independente e, na maior parte dos municípios, os Planos Diretores Participativos foram construídos nessa mesma lógica, de certa forma como um Plano “setorial” da secretaria de urbanismo ou planejamento do município, e não como Plano de articulação entre setores.

Tais dificuldades tornam-se mais graves quando se consideram as perspectivas de uso dos recursos do Fundo de Habitação de Interesse Social (FNHIS), que vão exigir a instituição de Conselhos e Planos Municipais e Estaduais de Habitação, e os investimentos em habitação e saneamento previstos pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em várias cidades do país. Se a aplicação desses recursos ocorrer sem política fundiária, mecanismos de controle social e incremento na capacidade de gestão territorial, poderemos assistir à repetição de cenários já vividos em nossas cidades quando a abundância de crédito imobiliário e fontes de financiamento do desenvolvimento urbano, combinada à baixa capacidade de controle do uso e ocupação do solo, produziu um modelo caracterizado pela segregação, exclusão socioterritorial e precariedade urbano ambiental.

Todos esses limites e desafios não significam, entretanto, que este texto deva ser encerrado em tom cético ou pessimista. Pelo contrário: é exatamente porque agora temos, por um lado, abundância de créditos e subsídios para que estes possam chegar a rendas mais baixas e, por outro lado, processos sóciopolíticos que estabeleceram as bases para uma gestão territorial que hoje é possível se falar em política de acesso ao solo urbanizado para a maioria da população em muitas cidades do Brasil. Particularmente, a implementação das ZEIS, seja para provisão seja para regularização fundiária plena, com os recursos disponíveis hoje para urbanizar favelas e construir moradias, pode ser uma aposta que, se bem sucedida, ao mesmo tempo fortalecerá o planejamento e a implementação do Estatuto das Cidades. Se, e onde, essas novas apostas resultarão em novas cidades mais incluídas e equilibradas, é algo a ser observado com proximidade nos próximos anos.

³⁷ SANTANA, Rodrigo B. “Estratégia para criação de banco de lotes a partir do plano diretor participativo”. Banco de Experiências de Planos Diretores Participativos do Ministério das Cidades.

³⁸ SMOLKA, Martim – “Regularização da Ocupação do Solo Urbano: a solução que é parte do problema, o problema que é parte da solução” in ABRAMO, Pedro (org) : “A cidade da informalidade: o desafio das cidades latinoamericanas” Rio de Janeiro: Sete Letras/FAPERJ 2003, pg 122.