

Instrumentos de ampliação do acesso à terra urbanizada



Margareth Matiko Uemura



Esta outra canção da banda Chico Science e Nação Zumbi retrata o cotidiano de alguém que vive em uma comunidade da periferia de Recife, convivendo com a lama do mangue, os urubus e o mau cheiro provocado pela ausência de saneamento básico. Você pode ouvir esta música no AVEA.

Manguetown - Chico Science

Estou enfiado na lama
É um bairro sujo
Onde os urubus têm casas
E eu não tenho asas
Mas estou aqui em minha casa
Onde os urubus têm asas
Vou pintando, segurando as paredes
do mangue do meu quintal
Manguetown

Esta noite sairei
Vou beber com meus amigos
E com as asas que os urubus me
deram ao dia
Eu voarei por toda a periferia
Vou sonhando com a mulher
Que talvez eu possa encontrar
Ela também vai andar
Na lama do meu quintal
Manguetown

Andando...




Introdução


A partir do exposto nas aulas anteriores, pode-se facilmente inferir o quanto é estratégico disponibilizar terras para o desenvolvimento de uma política urbana adequada, sejam quais forem as características da cidade ou região onde ela se aplica. Evidentemente, podemos considerar que tais áreas não precisam ser terras públicas (estar sob domínio da administração pública); em alguns casos, é até mais conveniente que se induza o proprietário a dar um uso adequado para a concretização da função social da propriedade imóvel urbana, segundo regras estabelecidas pelo Poder Público.

Por outro lado, e atendo-nos apenas ao patrimônio público, pode-se notar que até recentemente era muito estreita a grade de alternativas dadas à administração pública, recaindo quase sempre nas opções da desapropriação por utilidade pública ou interesse social e na reserva e doação de áreas por parte do loteador, quando da aprovação de seus projetos de parcelamento do solo, conforme está previsto na lei nº 6766 e, em alguns casos, em legislação municipal específica.

No entanto (o que procuraremos retomar ao longo do texto), tais opções já não são suficientes, por conta de limitações intrínsecas ao seu **marco legal**, ainda mais quando confrontados com novas dinâmicas que tomaram conta, de um lado, do modelo de gestão pública no Brasil das últimas décadas, dentre elas, a financeira, com a emergência de novas demandas, a crítica ao aumento da carga tributária e o controle mais apurado dos gastos públicos. Por outro lado, as características da urbanização neste mesmo período, que apresentou um sem-número de novos problemas a serem enfrentados, e não só a oferta de equipamentos e serviços públicos.



A desapropriação para fins urbanísticos é admitida há muito no ordenamento brasileiro, mas por inferência da legislação que regula a desapropriação por utilidade pública e por interesse social. Um marco legal específico para ela seria importante, como ocorre em outros países.



É relevante apontar o fato de que os instrumentos aptos a operarem a política urbana (aqueles já estabelecidos ou que foram regulados pelo Estatuto da Cidade) por si só não têm o poder de solucionar todas as questões que se apresentam cotidianamente ao gestor público ou ao cidadão. Não obstante, há um pano de fundo importante, político, cultural, econômico e social, que deve ser levado em conta e com o qual a política urbana, na sua concepção e principalmente na gestão, deve dialogar.



Imagine, por exemplo, a instituição de uma Zona de Especial Interesse Social (ZEIS) com o objetivo de facilitar a regularização de loteamentos de alto padrão. Por um lado, é evidente que toda irregularidade deve ser combatida e sanada e, por outro, não há, do ponto de vista formal, obrigatoriedade de que as ZEIS sejam instrumento de regularização apenas para áreas de baixa renda, mas ela é adequada a esta situação, e não àquela, que pode se socorrer de alternativas. A resolução 34/2005, do Conselho das Cidades, em seu artigo 5º, também enfatiza que as Zonas Especiais (sem qualificá-las), quando voltadas à regularização fundiária ou edilícia, sejam para atender a população de baixa renda.

Em outras palavras, trata-se de considerar que a sociedade e o poder local devem refletir acerca da adequação deste ou daquele instrumento, tendo em vista as peculiaridades e especificidades de cada território e das forças que com ele interagem, sob risco de deslegitimar o instrumento, por insuficiência, ou, ainda, dar-lhe destinação divergente das finalidades para as quais ele foi concebido, qual seja, a concretização da função social da cidade.

Aspectos gerais

Os instrumentos que serão apresentados a seguir possibilitam, na sua gestão, o cumprimento da função social da propriedade com a ampliação do acesso à terra urbanizada. Buscam também aumentar a oferta de terras no mercado e a produção de lotes urbanizados, na medida em que disponibilizam áreas que em muitos casos estão retidas para fins especulativos. São eles:

- Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS);
- Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC);
- Consórcio Imobiliário;
- Direito de Preferência (ou Preempção) e a
- Dação em Pagamento.

Estes e outros instrumentos passam a ser concebidos e aplicados tendo em vista as diretrizes estabelecidas pelo **Estatuto da Cidade** em seu artigo 2º, quando inseridos numa estratégia de ampliar e garantir

disponibilidade de terra urbanizada, para buscar a urbanização/ requalificação / reestruturação de uma área específica e, em especial, para atender as faixas segregadas ou excluídas da cidade formal, considerando que o plano diretor indique tal necessidade.



Conheça a íntegra do Estatuto da Cidade na Biblioteca Virtual do nosso Curso.

Alguns deles já estavam presentes no ordenamento jurídico brasileiro, como a Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e Direito de Preferência. Porém, todos ganham novas características com o Estatuto da Cidade. Outros instrumentos ainda, como a Dação em Pagamento, têm aplicabilidade para além dos quadros da política urbana (os chamados “instrumentos atípicos”), ainda que possam ser por ela apropriada para a consecução de seus objetivos.

A ZEIS, que sempre foi utilizada como instrumento para possibilitar a urbanização de núcleos precários, passa a ser aplicada em vazios urbanos, muitas vezes subutilizados, com o objetivo de “reservar” áreas para a produção habitacional, buscando atender a população de baixa renda em áreas providas de infra-estrutura. Aprofundaremos, neste módulo, a aplicação do instrumento em áreas vazias, uma vez que a aplicação para fins de regularização fundiária será abordada no segundo módulo.

A ZEIS, que sempre foi empregada na urbanização de núcleos precários, passa a ser aplicada em vazios urbanos, às vezes subutilizados, para “reservar” à população de baixa renda habitações em áreas com infra-estrutura.

O direito de preferência, tradicional nas relações privadas e eventualmente até mesmo como forma de aquisição de bens públicos em situações específicas, que comentaremos adiante, toma caráter urbanístico, como instrumento de provisão de equipamentos públicos.

Por exemplo, o plano diretor de dado município, já apontando para a necessidade de estratégias de acesso à terra urbanizada, relaciona as áreas sobre as quais incidirá o direito de preferência (ou preempção). A escolha das áreas e sua destinação – provisão de infra-estrutura, equipamentos urbanos e outros apontados no inciso V do citado **art. 2º** – deve estar de acordo com as necessidades apontadas pelo Plano Diretor. Da mesma forma, a escolha das áreas sobre as quais incidirão parcelamento, edificação e utilização compulsórios (PEUC).

“Art. 2º (...)

V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais.”

i

O PEUC, o novo e importante instrumento introduzido pela Constituição Federal, além de induzir a oferta de terras para urbanização, estimula uma importante atividade econômica privada (incorporação e construção civil). O instrumento torna-se estratégico, em momentos como o

presente, no qual facilidades creditícias, em especial, são estabelecidas por força de políticas que fogem à competência municipal.

Assim, a possibilidade de sobreposição de instrumentos em uma mesma área, como por exemplo, a obrigatoriedade de parcelamento e edificação em uma determinada área gravada como ZEIS, pode atingir a dois objetivos: o de disponibilizar a terra e o de atender a população de baixa renda em áreas urbanizadas. Neste caso, a constituição do Consórcio Imobiliário possibilita ainda a produção de lotes urbanizados ou edificados pela municipalidade.

Da mesma forma, o direito de preferência, pode facilitar a aquisição de áreas por parte da administração pública, além de oferecer à ela indicadores confiáveis acerca de valores e dinâmica das transações imobiliárias operadas entre particulares, e, portanto, permitir a formação de um banco de dados que monitore o mercado de terras no município

Ou seja, a ampliação da oferta de áreas, antes retidas por processos especulativos, é essencial para mobilizar os setores público e privado. Para tanto, a gestão dos instrumentos pelo Poder Público é importante para explorar todas as possibilidades ofertadas pelos instrumentos e atingir os objetivos traçados no Plano Diretor.

Por fim, anotamos que os instrumentos que serão descritos a seguir têm como finalidade o acesso à terra urbanizada para as mais diversas ações públicas como:

1. atender as faixas segregadas ou excluídas da cidade formal;
2. reverter a lógica de ocupação pela criação de novos territórios, buscando ocupar os vazios urbanos existentes;
3. estimular processos de requalificação/reestruturação de áreas específicas;
4. atender a demandas de equipamentos urbanos; entre outras estratégias, igualmente valiosas à implementação e ao desenvolvimento da política urbana.

Passaremos, então, a uma análise mais detida de cada um dos instrumentos, verificando sua estrutura, possibilidades e regulamentação, com ênfase nas possibilidades que oferecem para aumentar a disponibilidade de terra urbanizada.

Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)

Há diversas nomenclaturas para designar o instrumento que ora examinamos. Com efeito, o Estatuto da Cidade (Art. 4º, inciso V, “f”) se refere a “Zonas Especiais de Interesse Social”, ao passo que a Lei no 6766, com as alterações realizadas pela Lei no 9785/99, introduziu a figura das “Zonas Habitacionais de Interesse Social” (ZHIS). Já o Município de Santo André, cuja experiência será discutida durante o curso, utilizou em sua legislação, durante muito tempo, a figura das “Áreas de Especial Interesse Social” (AEIS), assim como o Plano Diretor de Porto Alegre, que utiliza a mesma sigla. Adotaremos a expressão “Zonas (ou ‘Áreas’) de Especial Interesse Social”, na medida em que qualifica melhor a destinação do instrumento, qual seja um interesse social singular, de extrema relevância não para os beneficiários imediatos, mas, também, para toda cidade, afastando qualquer possibilidade de adoção desta modalidade com desvio de finalidade. No entanto, trata-se da mesma figura, que define perímetros destinados “primordialmente à produção e manutenção de habitação de interesse social”, visando “incorporar os espaços urbanos da cidade clandestina, favelas, assentamentos urbanos populares, loteamentos irregulares e habitações coletivas - cortiços, à cidade legal” (SAULE JR. 1997).

Como se depreende da definição anterior, as ZEIS são extremamente úteis a uma política de inclusão social em dois sentidos: permitir a regularização dos assentamentos de baixa renda consolidados, mas igualmente facilitar a produção (pelo Poder Público, por cooperativas habitacionais e, em situações especiais, até pelos agentes econômicos) de habitação de interesse social em áreas vazias.

Nos dois casos, é possível estabelecer regras diferenciadas para o parcelamento sobretudo e também para uso e ocupação do solo urbano com a finalidade de viabilizar a produção de novas habitações para faixas com menores salários e para atuar na regularização de assentamentos habitacionais para e por parte da população de baixa renda.

Assim, o conceito agrega uma nova possibilidade ao Poder Público: gravar áreas vazias como ZEIS de forma a destiná-las exclusivamente ou prioritariamente à produção de Habitação de Interesse Social (HIS), ampliando o acesso a terra urbanizada à população de baixa renda e buscando uma nova forma de intervenção que ocupa vazios urbanizados, ao invés estender a cidade, criando territórios de exclusão.

A demanda

No entanto, as políticas públicas para financiar a produção de moradia popular e os “fenômenos” do mercado (em especial o custo da terra, gerado em grande parte pela falta de oferta) não atendem a parte significativa do déficit brasileiro, que é composto não só pelos que moram de maneira precária, mas por aqueles que buscam novas moradias e que nem ao menos para se habilitam às “filas” das companhias habitacionais públicas.

Para esta camada da população com renda abaixo dos cinco salários mínimos, que tradicionalmente recorre à autoconstrução como alternativa para ter sua “casa própria”, há pouquíssimos programas públicos e menos ainda oferta de linhas de crédito e financiamento públicos.

Resta então, aos governos locais, nas regiões metropolitanas, prover habitação para atender a demanda originária dos processos de urbanização de favela, loteamentos irregulares, cortiços, áreas de risco, etc.

Esta demanda não é atendida pelo mercado privado, porque não se enquadra nas exigências dos bancos para acessar as linhas de crédito oferecidas.

As ZEIS são úteis a uma política de inclusão social e têm duas funções segundo o seu tipo: permitir a regularização dos assentamentos de baixa renda consolidados e facilitar a produção de habitação de interesse social em áreas vazias.

Assim, o Zoneamento ainda tem sido mais eficiente como instrumento para reservar áreas para uma determinada demanda definida pelo Poder Público no Plano Diretor, do que para viabilizar a produção pelo mercado privado, mesmo considerando novas regras para uso e ocupação do solo nestes territórios e porque praticamente não existe mercado privado regular voltado para a população de baixa renda.

Embora façamos estas considerações, é importante dizer que é um grande avanço os municípios demarcarem ZEIS em áreas vazias, principalmente áreas centrais, além das ZEIS que estão sendo definidas nos projetos de reestruturação urbana, criando a possibilidade da permanência da população em áreas já valorizadas, como fizeram Santo André (Eixo Tamanduathy), Recife (Projeto Recife-Olinda) e outros municípios.

Marco legal

No plano da legislação federal, são **esparsas as referências às ZEIS**. O próprio Estatuto da Cidade apenas as arrola entre os instrumentos que podem ser adotados para a consecução da política urbana. Por outro lado, a Lei nº **6.766/79**, com as alterações introduzidas pelas Leis nº **9.785/99** e nº **11.445/07**, a par de se referir explicitamente a esta modalidade de parcelamento do solo quando estipula os componentes **da infra-estrutura básica exigível**, conta com outras regras que permitem afirmar a autonomia municipal no estabelecimento de regras diferenciadas para o percentual de reserva de áreas destinadas ao sistema viário e aos equipamentos urbanos e comunitários, bem como as dimensões mínimas dos lotes.

(...)

§ 6º A **infra-estrutura básica** dos parcelamentos situados nas zonas habitacionais declaradas por lei como de interesse social (ZHIS) consistirá, no mínimo, de:

- I. vias de circulação;
- II. escoamento das águas pluviais;
- III. rede para o abastecimento de água potável e
- IV. soluções para o esgotamento sanitário e para a energia elétrica domiciliar.

Por fim, a **Lei nº 11.124/05**, que institui o Sistema e o Fundo Nacional da Habitação de Interesse Social, determina como uma das hipóteses de destinação de recursos às áreas “caracterizadas” como de interesse social.

Esta realidade tende a mudar substancialmente se aprovada a Lei de Responsabilidade Territorial (PL 3057/00), ora em tramitação na Câmara dos Deputados.

Art. 2º - O parcelamento do solo urbano poderá ser feito mediante loteamento ou desmembramento, observadas as disposições desta Lei e as das legislações estaduais e municipais pertinentes.

O texto da Lei 11124/05 se encontra na Biblioteca Virtual do Curso.

Art. 11. As aplicações dos recursos do FNHIS serão destinadas a ações vinculadas aos programas de habitação de interesse social que contemplem:

(...)

- III. urbanização, produção de equipamentos comunitários, regularização fundiária e urbanística de áreas caracterizadas de interesse social.

Portanto, compreende-se facilmente que a tarefa de conformação desse instituto cabe essencialmente aos municípios, por meio do Plano Diretor e da legislação que eventualmente lhe for complementar. Aliás, e mesmo anteriormente às inovações trazidas pela legislação federal, diversos municípios já se socorreram desta modalidade como um dos elementos estruturantes dos programas de regularização fundiária, na maioria das vezes articulados com ações de urbanização física e resolução do domínio (concessão de direito real de uso e, mais recentemente, usucapião coletiva e concessão especial para fins de moradia).

Da mesma forma, as ZEIS “vazias”, ainda que em menor proporção, possibilitaram a produção de um número considerável de unidades habitacionais a custos mais acessíveis por parte dos governos, das cooperativas habitacionais e mesmo de empreendedores privados. Este último, quando falamos de população com renda acima de cinco salários mínimos em regiões metropolitanas, pelos motivos expostos anteriormente.

Portanto, as ZEIS podem se desdobrar entre áreas ocupadas ou vazias e de domínio da administração pública (municipal, estadual e até federal) ou de particulares.

No entanto, quando se combinarem situações de áreas particulares vazias em que pese a autonomia municipal no ordenamento do solo urbano, certa cautela é necessária, levando em conta especificidades do mercado em cada local. Em outras palavras, instituir uma ZEIS em áreas extremamente valorizadas, de forma a que o único uso possível seja a moradia para a população, por exemplo, com renda até três salários mínimos, pode ensejar demandas, da parte dos proprietários, alegando esvaziamento do conteúdo econômico da propriedade. Assim, tal estratégia deve ser ponderada junto a outros elementos, dentre outros, (i) coeficientes de aproveitamento mais elevados, (ii) subsídios, fiscais ou de subvenção aos adquirentes, (iii) flexibilização do perímetro onde seja admitido HIS em parte

da área e outros usos, a critério do proprietário, na área remanescente do perímetro, e (iv) transferência do direito de construir – considerando a possibilidade de estabelecer a proporção de ocupação em cada parte território municipal.

As **ZEIS** podem efetivamente colaborar para o acesso à terra urbanizada, seja por inserir na “cidade formal” uma fatia considerável de moradias da população de baixa renda (loteamentos irregulares e clandestinos, favelas e cortiços), quando associada a programas de regularização urbanística e fundiária, seja por vincular áreas vazias (públicas ou privadas) à produção de habitação de interesse social, cuja demanda e estratégia podem estar detalhadas no diagnóstico do Plano Municipal. Este tema será mais bem detalhado nas aulas do módulo II.

Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios – PEUC

A adoção de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (PEUC), e dos instrumentos criados a partir dele (Imposto Predial e Territorial Urbano e desapropriação com o pagamento de títulos) já foi preconizada desde a década de 70, quando o então Banco Nacional de Habitação (BNH) estabeleceu o Programa Comunidade Urbana de Recuperação Acelerada (CURA), que tinha entre seus pressupostos “a eliminação da capacidade ociosa dos investimentos urbanos”, a “diminuição dos efeitos negativos da especulação imobiliária” e “o adensamento da população urbana até níveis tecnicamente satisfatórios”.

Já em 1983, o Executivo Federal enviou ao Congresso a primeira proposta consolidada de Lei Nacional (PL nº 775/83) acerca da política urbana, constituindo-se em marco fundamental, posto que estabelecia princípios e um rol de instrumentos definitivamente incorporados na pauta da reforma urbana, entre eles parcelamento, edificação ou utilização compulsórios. Por força destes precedentes, e sob o signo da emenda popular da reforma urbana, a Constituição Federal de 1988, a par de repetir a exigibilidade do cumprimento da função social da propriedade, delineou no artigo 182 as regras pertinentes ao exercício da propriedade imóvel urbana, com seus condicionantes.



Evidentemente, não nos esqueçamos da usucapião urbana, disposta no artigo 183 da CF, ainda que ela não se relacione diretamente à noção de instrumento de política pública, mas, sim, a um direito subjetivo.

O parcelamento, edificação ou utilização compulsórios foi o **único instrumento** que se tornou regra constitucional, dentre aqueles debatidos ao longo dos anos anteriores; incorporados pelo PL no 775 e apontados na emenda popular.

Isso não denota que cumprir a função social da propriedade imóvel urbana signifique simplesmente parcelar, edificar ou dar-lhe um uso, mas, também, que a subutilização, em sentido amplo, constitui a mais grave ofensa ao princípio, um abuso ao direito de propriedade com as mais profundas conseqüências para o desenvolvimento urbano, capaz mesmo de colocar a perder qualquer estratégia local de concretização da função social da cidade. Mesmo assim, sua aplicabilidade ficou limitada à edição de legislação posterior, de competência da União, a qual deveria dar-lhe os parâmetros de concretização.



Dentre outros, Natal, João Pessoa, São José dos Campos e Angra dos Reis.

Tanto a lei nacional destinada a veicular normas gerais de política urbana, quanto a lei federal destinada a dar eficácia plena ao parcelamento, edificação e uso compulsórios só vigoram a partir da edição da Lei no 10.257/2001, o “Estatuto da Cidade”. Porém, desde a promulgação da Constituição Federal, não faltou quem defendesse que o instrumento poderia ser adotado de imediato pelos municípios, desde que estabelecidas as condições nos planos diretores. Desta forma, **vários municípios** passaram a inserir em seus respectivos planos diretores (quando das aprovações ou revisões) a possibilidade de exigência do PEUC, mas não avançaram no sentido de implementá-lo verdadeiramente, permanecendo as regras locais em compasso de espera, aguardando a edição da lei federal.

O Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) cumpre duas funções primordiais. A primeira, de funcionar como



Para refletir, pesquisar e debater:

- Por que a subutilização ou não-utilização de áreas urbanas é um abuso do direito de propriedade com sérias conseqüências para o desenvolvimento urbano?
- Em grupo de até quatro pessoas, pesquise um exemplo de subutilização ou não-utilização de área urbana e um exemplo de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios em seu município ou região.
- Compartilhe as conclusões e descobertas do grupo com os colegas durante um chat no AVEA. Sua participação nesta atividade coletiva de aprendizado é muito importante! Informe-se com seu tutor sobre os horários agendados para o chat.

norma geral de direito urbanístico, estabelecendo as bases da política urbana, a serem estabelecidas pelos municípios, no âmbito de sua autonomia. A outra, de leis federais, franqueando o uso do instrumento denominado **Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC)** na implementação desta política.

Sua configuração está dada pelos artigos 5º e 6º daquele diploma legal:

Art. 5º - Lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação.

§ 1º - Considera-se subutilizado o imóvel:

- I. cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente;
- II. (vetado).

§ 2º - O proprietário será notificado pelo Poder Executivo municipal para o cumprimento da obrigação, devendo a notificação se averbada no cartório de registro de imóveis.

§ 3º - A notificação far-se-á:

- I. por funcionário do órgão competente do Poder Público municipal, ao uroprietário do imóvel ou, no caso de este ser pessoa jurídica, a quem tenha poderes de gerência geral ou administração;
- II. por edital quando frustrada, por três vezes, a tentativa de notificação na forma prevista pelo inciso I.

§ 4º Os prazos a que se refere o caput não poderão ser inferiores a:

- I. um ano, a partir da notificação, para que seja protocolado o projeto no órgão municipal competente;
- II. dois anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras do empreendimento.

§ 5º - Em empreendimentos de grande porte, em caráter excepcional, a lei municipal específica a que se refere o caput poderá prever a conclusão em etapas, assegurando-se que o projeto aprovado compreenda o empreendimento como um todo.

Art. 6º A transmissão do imóvel, por ato inter vivos ou causa mortis, posterior à data da notificação, transfere as obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no art. 5º desta Lei, sem interrupção de quaisquer prazos.”

Em essência, o Estatuto da Cidade, em seus artigos 5º e 6º, cuida de

estabelecer prazos, condições e garantias para que o município exija o cumprimento da função social daqueles imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados. E o faz de maneira econômica, como convém a uma norma geral, uniformizando aquilo que é comum às administrações locais, mas deixando à legislação municipal (plano diretor à frente) a tarefa de definir concretamente as situações de cabimento, como, por exemplo, os parâmetros e critérios para a definição de imóvel subutilizado. De resto, os prazos e procedimentos estabelecidos buscam muito mais garantir razoabilidade e segurança jurídica na adoção do instrumento pelos municípios, evitando o uso arbitrário e situações que caracterizem expropriação indireta, mas também evitam a ocorrência de fraudes, como a alegação de que a obrigação seja “intuite personae” (atribuível à pessoa), o que permitiria desobrigar o adquirente de imóvel cujo proprietário fora notificado a cumpri-la. O artigo 6º é claro ao afastar tal possibilidade.

Por fim, e reforçando a idéia de estabelecimento do PEUC como dever, e não faculdade em sentido estrito, o artigo 42, inciso I, do Estatuto, determina que do conteúdo mínimo do plano diretor deva constar “a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização”. Mais uma vez, portanto, se aponta a adoção racional e razoável do instituto, a partir de um diagnóstico seguro acerca das peculiaridades do processo de urbanização de cada município.

Alguns elementos deverão ser levados em consideração no enfrentamento de algumas questões:

- a. **Dimensões mínimas e máximas e localização dos imóveis:** as dimensões das áreas (glebas ou lotes) abarcadas pelo instrumento devem ser definidas tendo em vista características do processo de urbanização. É perfeitamente possível adotar uma área menor em zonas da cidade onde a demanda por edificação seja intensa e as características da ocupação já estejam dadas por lotes menores e, por outro lado, estabelecer lotes mínimos maiores em decorrência da estratégia do plano em zonas das cidades que sejam ocupadas por usos que exijam grandes áreas como: indústria, comércio atacadista, etc.
- b. **Um mesmo proprietário com diversos lotes abaixo do mínimo:** dar função social é condição de legitimidade para a relação jurídica estabelecida entre o sujeito (proprietário) e a coisa (bens). Portanto, o PEUC deve incidir sobre a conduta dos proprietários, quando esta estiver em

desacordo com as “exigências fundamentais de ordenação da cidade”, o que fica claro, por exemplo, no artigo 6º do Estatuto, como comentado acima. Portanto, caso se caracterize a retenção de um número considerável de lotes não edificadas (e até mesmo unidades construídas) pelo mesmo proprietário, e esta atitude tenha impacto significativo na dinâmica imobiliária da cidade, nada impede que ele seja notificado para a edificação ou a utilização destes imóveis.

- c. **Imóveis que cumprem a função social, porém foram parcelados ou edificados acima do coeficiente mínimo:** há situações em que o imóvel para cumprir uma função social prescinde de edificação. Entre as situações mais comuns, estão (i) a relevância ambiental, dada a ocorrência de vegetação significativa ou a presença de cursos d’água, (ii) áreas de risco, (iii) a relevância paisagística, história ou arquitetônica, independente de tombamento, mas devendo o plano diretor (eventualmente a lei específica) anotar as características que se pretende preservar no interesse da memória ou da cultura, e (iv) as atividades econômicas ou institucionais que por segurança não permitem edificações, como, por exemplo, dutos, linhas de transmissão e fornos, ou ainda atividades vinculadas a uma principal como depósitos, **estacionamentos**, áreas de lazer: campos de prática esportiva, piscinas, clubes, etc.

Os estacionamentos não vinculados a alguma atividade devem ser objeto de análise especial, segundo estratégia da Política Urbana Municipal. Nos casos de Reabilitação de Áreas Centrais, as áreas utilizadas para estacionamento podem ser estratégicas, ou seja, o município pode criar critérios para notificar o proprietário a construir e criar mecanismos para incentivar o uso misto (neste caso, estacionamento comercial e outro uso) e a oferta de vagas na área. De maneira geral, o uso misto é mais freqüente em áreas centrais de grandes centros urbanos, mas é pouco adotado no restante do tecido urbano.

- d. **Qualidades inerentes ao proprietário:** o imóvel de domínio da administração direta, autarquia ou fundação também deve estar afetado a um uso, o que difere da função social da propriedade. Se ao longo de um largo período de tempo, os governos que se sucedem não lhe dão destinação compatível, há outros instrumentos para impelir seu aproveitamento que não o PEUC (eventualmente a Ação Popular ou mesmo a Ação Civil Pública). Não por acaso, o Estatuto da Cidade estabelece o prazo de cinco anos (art. 52, II) para que seja dada destinação aos imóveis adquiridos mediante a desapropriação-sanção, sob pena de impropriedade administrativa. Mas há diversas situações, pertinentes a proprietários privados (massa falida, espólio, associações comunitárias ou filantrópicas, dentre outros), nas quais a tendência política e social é de não aplicar o instituto. Porém, nem a Constituição Federal nem o Estatuto da Cidade dão guarida para

o estabelecimento de diferenciações. Eventualmente, é possível adiar o início dos prazos para cumprimento da obrigação, para estas ou outras situações de relevância social.

- e. **Definição e controle de imóveis não utilizados ou subutilizados:** tratam-se de imóveis parcelados ou edificados (portanto, que se submeteram ao licenciamento urbanístico), mas que não são utilizados, como as grandes edificações indústrias, galpões e até unidades habitacionais verticalizadas e vazias. Um critério possível para aferir o abandono do imóvel é combinar vistorias periódicas com o controle da utilização, durante certo período, dos serviços públicos, como água, luz e coleta de lixo. Ainda assim, é preciso cuidado, pois o mesmo imóvel pode trafegar em curtos períodos de tempo da utilização a não-utilização, como usualmente ocorre no mercado de locação imobiliária. De qualquer forma, eventuais dificuldades na aferição não são, por si, impedimento à exigibilidade da utilização do imóvel.
- f. **Outras fraudes possíveis à eficácia do PEUC:** no limite de sua competência, o Plano Diretor (ou a lei específica) deve buscar coibir condutas que claramente visam apenas afastar a incidência da obrigação. Entre elas, está o desmembramento em poucos lotes, sem abertura de via, de forma que cada um deles, antes da notificação fique com o tamanho limite para que não seja notificado e ainda não precise deixar a reserva obrigatória de áreas públicas (o que se resolve facilmente nos quadros da Constituição Federal e da Legislação Federal, ao estabelecer a reserva de áreas públicas mesmo para os desmembramentos). Outra forma de burlar a lei é o proprietário iniciar as obras no prazo previsto, mas estender o prazo de execução da obra ou até não concluí-la sem apresentar justificativas ao Poder Público.

A adoção de tais estratégias e a “seleção” destas áreas podem parecer, à primeira vista, condutas totalmente discricionárias da administração local. Não o são, se estão inseridas em uma política urbana orientada pelo planejamento baseado em um diagnóstico que seja participativo. Desta forma, estão dadas às condições para a implementação dos instrumentos de maneira que eles componham uma forma de atuar no território que não seja pontual e que apresente uma lógica urbanística pouco contestável.

O próprio texto constitucional prescreve:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

(...)

§ 4º - *É facultado* ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

- parcelamento ou edificação compulsórios;
- imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;
- desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais (grifos nossos).”

Aparentemente, e por uma interpretação unicamente gramatical, a adoção do parcelamento ou da edificação compulsórios representaria uma “faculdade”, cabendo a cada município, no âmbito de seu plano diretor e respectiva legislação urbanística, exercer uma opção, com total liberdade para fazê-lo ou não. Porém, não é esta a interpretação correta, sob pena de amesquinhar o princípio da função social da propriedade.

Ora, como toda competência constitucional, o exercício da autonomia municipal se expressa através de um poder-dever, significando que, dado um poder, ele obrigatoriamente deve ser exercido quando necessário à concretização dos direitos fundamentais. Em outras palavras, um imóvel traz efeitos negativos decorrentes do não-uso – como a falta de oferta de terrenos no mercado –; sendo assim, o município deve prever na legislação local (plano diretor e, eventualmente, em lei específica) um instrumento apto a reverter esta situação, sob pena de inconstitucionalidade por omissão.

Tal faculdade, portanto, implica definir elementos gerais ou específicos de cada município, buscando modular o uso do instrumento, a fim de que ele atinja seu propósito, e não de negá-lo.

Raciocínio semelhante pode ser adotado em relação aos demais instrumentos e regras estipulados quer pela Constituição Federal, quer pelo Estatuto da Cidade. Assim, salvo condições extraordinárias, que permitam enfrentar o problema de forma diversa, o município que apresentar extensa irregularidade em seu território, caracterizando a exclusão ou segregação

i

STJ, REsp 448216, São Paulo, j. 14/10/2003, 1ª Turma, Rel. Min. Luiz Fux, DJ 17/11/2003.

de parcelas da população de baixa renda, deve instituir em seu Plano Diretor um **zoneamento diferenciado** para tal realidade, além, é claro, de outras condutas, sejam de instituição de regras adequadas, sejam de ação administrativa.

Dos procedimentos para aplicação do instrumento

O marco inicial dos prazos estabelecidos no Estatuto da Cidade para cumprimento da obrigação é a notificação do proprietário, com as formalidades descritas naquela lei federal. O primeiro deles é de um ano para apresentação de projeto, salvo se a legislação municipal determinar outro, mais dilatado, ou ainda se conceder efeito suspensivo aos questionamentos apostos pelo proprietário.

No entanto, os desequilíbrios na ocupação do solo urbano, em especial a consolidação dos grandes vazios, não se estabeleceram de forma instantânea; ao contrário, foram fruto de pelo menos algumas décadas de processos econômicos e sociais perversos, acompanhados da carência de instrumentos jurídicos e políticas públicas que os direcionassem. Ou seja, as correções necessárias não se darão de imediato.

Por outro lado, em cada cidade e região, há especificidades também no que tange à dinâmica imobiliária. Há limites estruturais que podem ser obstáculos para que o adensamento pretendido daqueles vazios se dê com a velocidade e da maneira desejada, considerando que há fartura de crédito, agilidade no licenciamento, desoneração de insumos e incentivos ao empreendedorismo na incorporação imobiliária e na construção civil.

Portanto, a melhor alternativa, que nos parece mais coerente com um conceito jurídico de política pública, é construir, de forma transparente e estável, uma escala de notificações, em função das prioridades e estratégias estabelecidas no plano para o cumprimento da obrigação de parcelar, edificar ou utilizar os imóveis. Assim, pode-se iniciar exigindo a correção da conduta dos proprietários de imóveis de uma dada região da cidade

(obviamente, dentre as apontadas já no plano diretor, como determina o artigo 5º do Estatuto), nos seguintes casos:

1. os imóveis com maiores dimensões ou
2. sobre os muitos imóveis contíguos de um mesmo proprietário ou ainda
3. onde os coeficientes de aproveitamento praticados estejam mais distantes do mínimo previsto no plano diretor ou
4. priorizar as áreas com maior infra-estrutura instalada.

Desta forma, é possível uma acomodação coordenada do mercado, dentro de suas possibilidades de aporte de capital sem causar estremecimento de dinâmicas, como a valorização ou desvalorização imobiliária, que são perniciosas e próprias do regime econômico. É necessário considerar principalmente a capacidade técnica e de gestão do município na operação e no monitoramento do instrumento.

Consórcio imobiliário

Uma vez realizada a notificação para parcelamento ou edificação compulsórios, o proprietário pode encontrar dificuldades ou obstáculos ao seu cumprimento. Para estes casos, instituiu-se a figura do Consórcio Imobiliário, com o intuito de possibilitar a utilização do imóvel notificado, permitindo, conforme descrito no art.46, a transferência do imóvel ao Poder Público para execução das obras necessárias, sejam elas de urbanização, produção de lotes, edificação de unidades habitacionais, etc.

Imaginemos, por exemplo que, além de notificado, o imóvel seja delimitado como uma ZEIS, onde apenas se admite a edificação de habitação de interesse social, a qual o mercado formal, sabidamente, ainda é refratário, mesmo havendo impossibilidade conjuntural de aportar capital.

Buscando modular tais situações, e ao mesmo tempo permitir que o Poder Público crie um estoque de terrenos para os empreendimentos de interesse social, o que só é possível através da desapropriação, o Estatuto introduziu a figura do *Consórcio Imobiliário*, assim definido:

“Art. 46. O Poder Público municipal poderá facultar ao proprietário de área atingida pela obrigação de que trata o caput do art. 5º desta lei, a requerimento deste, o estabelecimento de consórcio imobiliário como forma de viabilização financeira do aproveitamento do imóvel.

§ 1º - Considera-se consórcio imobiliário a forma de viabilização de planos de urbanização ou edificação por meio da qual o proprietário transfere ao Poder Público municipal seu imóvel e, após a realização das obras, recebe, como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas.

§ 2º - O valor das unidades imobiliárias a serem entregues ao proprietário será correspondente ao valor do imóvel antes da execução das obras, observado o disposto no § 2º do art. 8º desta Lei”.

O Consórcio Imobiliário é uma nova forma de contrato administrativo, celebrado sob regime jurídico de direito público, com as peculiaridades que lhe são dadas pelo Estatuto da Cidade.

i

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III.

No âmbito constitucional, o artigo 22, inciso XXVII, inclui entre as matérias de competência legislativa privativa da União as normas gerais de licitação e contratação (em especial a Lei nº 8666/93). E o Estatuto não alterou esta condição.

Ou seja, dadas pelo menos duas propostas de constituição de consórcio imobiliário, deve a administração local realizar licitação para a escolha daquela melhor. Todas as demais características de um contrato administrativo se aplicam ao consórcio imobiliário, desde que respeitadas as especificidades trazidas pelo artigo 46 do Estatuto da Cidade e outras que podem ser adotadas pelos municípios em sua legislação desde que obedecidas as normas gerais constantes da lei nacional.

Assim obedecidas àquelas normas gerais, há possibilidade de estados e municípios criarem suas próprias regras para a constituição do Consórcio Imobiliário.

Dação em pagamento

A dação em pagamento é instituto antigo do direito civil, correspondendo, naquele contexto, em modalidade de extinção de uma obrigação em que o credor pode consentir em receber coisa que não seja dinheiro em pagamento da dívida.

Sua aplicação no campo do Direito Público, mais especificamente no Direito Tributário, já é há muito admitida, como forma de **extinção do crédito tributário**, e ainda reforçada pela edição, em 2001, da Lei Complementar 104.

Na medida em que o rol de hipóteses para tal, estipulada no artigo 156 da lei nº 5.172/66 do Código Tributário Nacional, não seria taxativo. Dentre outros, Luciano Amaro: in: "Direito tributário brasileiro", p. 367, o qual usava justamente a dação em pagamento como exemplo desta característica do artigo 156.

Independente das questões que emergem para o direito financeiro e tributário, fica patente que a dação em pagamento pode constituir uma excelente forma de formação de estoque de terras, com diversas vantagens em relação à desapropriação, uma vez que não compreende fluxos monetários, quando respeitadas certas condições:

- sua operação deve estar regulada em lei, que pode ser a do município, observadas as normas gerais de direito financeiro e tributário (além do Código Tributário Nacional, a lei federal nº 4320/64 - orçamentos públicos, e a lei complementar nº 101/00 - responsabilidade fiscal). Esta lei determinará, como apontado, forma e condições para a celebração do negócio, como (i) quais tributos podem ser extintos com a dação, (ii) se há necessidade de consolidação de todos os débitos atribuídos ao particular, ou, ao contrário, apenas alguns lançamentos serão extintos, (iii) eventual destinação dos bens imóveis adquiridos, etc.;
- A dação implica satisfação do crédito; portanto, do ponto de vista contábil, os valores envolvidos são receita tributária. Esse fato deve ser levado em conta, principalmente considerando o fato de que há percentuais de dispêndio obrigatório para tais receitas (saúde e educação). Em outras palavras, aumenta a receita sem que haja aporte monetário. Porém, a fim de cumprir o orçamento anual, a ela corresponderá uma elevação dos gastos, estes, sim, monetários, das receitas vinculadas;
- A dação é uma opção posta ao devedor. Portanto, um planejamento de aquisição de áreas públicas que leve em conta esta modalidade será meramente indicativa, podendo as expectativas não se concretizarem.

A lei nº 8666/93, em seu artigo 19, simplifica os critérios para alienação de bens imóveis oriundos da dação em pagamento.

O Poder Público que realizou o diagnóstico da cidade para a elaboração do Plano Diretor reconhece os imóveis que interessam a sua política fundiária e o montante da dívida referente aos mesmos. Sendo assim, o município, em sua gestão, poderá criar formas de atender a estes proprietários a fim de utilizar o instrumento em favor da política urbana que foi traçada.

Com estas ressalvas, e outras que podem surgir com a aplicação do instrumento, a dação em pagamento pode vir a ser uma opção de grande interesse para a aquisição de imóveis pela administração pública, seja qual for a sua finalidade, especialmente quando a ausência de áreas constituir um obstáculo para a concretização da política urbana.

Direito de preferência (preempção)

Assim como a dação em pagamento, o direito de preferência (ou preempção) é instituto já consolidado e regulado pelo direito privado. Sua aplicabilidade pode ser encontrada na Lei do Inquilinato (nº 8245/91, artigo 27 e seguintes) e na Lei das Sociedades Anônimas (nº 6404/76, artigos 171 e seguintes). Mesmo no campo do Direito Público, o direito de preferência é aplicado quando da alienação de bens tombados (decreto-lei nº 25/37, artigo 22).

No entanto, o Estatuto da Cidade ampliou enormemente o número de possibilidade de uso deste instrumento. Com efeito, dispõe o artigo 25:

Art. 25. O direito de preempção confere ao Poder Público municipal preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares.

§ 1º Lei municipal, baseada no plano diretor, delimitará as áreas em que incidirá o direito de preempção e fixará prazo de vigência, não superior a cinco anos, renovável a partir de um ano após o decurso do prazo inicial de vigência.

§ 2º O direito de preempção fica assegurado durante o prazo de vigência fixado na forma do § 1º, independentemente do número de alienações referentes ao mesmo imóvel.

Art. 26. O direito de preempção será exercido sempre que o Poder Público necessitar de áreas para:

- I. regularização fundiária;
- II. execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;
- III. constituição de reserva fundiária;

- IV. ordenamento e direcionamento da expansão urbana;
- V. implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
- VI. criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;
- VII. criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;
- VIII. proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico;
- IX. (VETADO)

Parágrafo único. A lei municipal prevista no § 1º do art. 25 desta Lei deverá enquadrar cada área em que incidirá o direito de preempção em uma ou mais das finalidades enumeradas por este artigo.

À primeira vista, o direito de preferência se caracteriza como uma opção à aquisição de áreas por parte do Poder Público, que apresenta vantagens em relação à desapropriação; em suma, ficam afastadas intermináveis discussões acerca da “justa e prévia indenização em dinheiro” afetas àquele instituto, que acabam por travar o planejamento financeiro dos municípios. Em algumas situações, os juros moratórios e compensatórios, honorários periciais, etc., acabam por suplantar a indenização principal.

Por outro lado, assim como a dação em pagamento, o instrumento fica à mercê de probabilidades de transação, devendo o Poder Público aguardar que esta se concretize. Na verdade, que esteja na iminência de se concretizar, uma vez que o direito de preferência é condição resolutiva ao negócio entre privados.

No entanto, como já comentado anteriormente, o direito de preferência pode também se constituir em excelente alimentador de um banco de dados que acompanhe o mercado imobiliário. A metodologia mais usual adota fontes não confiáveis, porque

- ou muitas transações são omitidas, quando observamos os registros acerca da escrituração no registro de imóveis, ou ainda porque
- os dados são obtidos a partir da expectativa de negócios (pesquisas em imobiliárias), a qual quase sempre não corresponde aos parâmetros dos negócios efetivamente concretizados.

Considerações finais

Do ponto de vista do ordenamento territorial, a função social da terra urbana se efetiva quando a organização e a ocupação do solo estão compatíveis com a infra-estrutura, equipamentos e serviços existentes e com a preservação ambiental, da paisagem e do patrimônio edificado significativo para a cidade. E, para obter melhor ocupação do solo, ampliando o acesso a terra urbanizada e buscando o desenvolvimento urbano e econômico, os municípios têm elaborado seus planos diretores participativos, os planos setoriais (habitação, mobilidade, patrimônio, etc.), e instituído conselhos para debater a questão urbana.

Este conjunto de planos por si só não garante a efetividade do que está estabelecido nos Planos Diretores. Como foi possível verificar na descrição de alguns dos instrumentos, eles compõem um conjunto de “ferramentas” que, para serem utilizadas, exigem um conhecimento fundiário do município e, principalmente, uma definição clara do uso das áreas públicas e privadas vazias, ociosas e subutilizadas, e, ainda, das que sofrerão processos de mudanças decorrentes da implementação do Plano Diretor e das diversas legislações complementares.

A função social da terra urbana se efetiva quando o melhor uso e a ocupação do solo estão compatíveis com a infra-estrutura existente e com a preservação ambiental, da paisagem e do patrimônio edificado significativo para a cidade.

Ou seja, é necessário que haja **gestão pública**, para articular a utilização dos instrumentos de modo que eles sejam complementares. Este processo exige análises territoriais, monitoramento dos processos das dinâmicas imobiliárias e econômicas no território e dos resultados da implementação dos instrumentos de gestão fundiária para serem realizados ajustes para alcançar a finalidade para as qual eles foram previstos em cada cidade.

O Poder Público, como protagonista, deve garantir o interesse público e o acesso a todos à terra urbanizada, e dialogar com os diversos atores sociais sobre os problemas e as propostas para a cidade. Por exemplo, a notificação pelo Poder Público para que um proprietário que tenha dívidas no terreno demarcado como ZEIS parcele e edifique no seu imóvel demanda um trabalho que envolve vários departamentos de diversas secretarias da prefeitura, exigindo interação, integração e complementaridade nas ações. Esta “matricialidade”, pouco comum nos organismos públicos, se não estruturada, tende a burocratizar o processo e até inviabilizar a consecução do instrumento.

Portanto, a reforma urbana, prevista com a implementação dos Planos Diretores, utilizando os instrumentos do Estatuto da Cidade, depende de gestão pública e de mudanças de procedimentos na “máquina” pública para gerenciar estas novas ferramentas. Além de um novo modo de olhar a cidade, combinando e integrando as dinâmicas públicas e privadas, e utilizando o Plano Diretor, de fato, como instrumento de planejamento.

A aula 5 trata da viabilização do acesso à moradia.

Bibliografia

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

BUENO, Vera Scarpinella. “Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios da propriedade urbana”. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERAZ, Sérgio (coords). **Estatuto da Cidade** - comentários à lei federal 10.257/2001. São Paulo: Malheiros, p. 89-98, 2002.

GASPARINI, Diógenes. **Direito de preferência**: instrumento urbanístico municipal. Fórum de direito urbano e ambiental. São Paulo: Editora Fórum: 28: jul/ago-2006.

NAKANO, Kazuo. “Dinâmicas dos Sub-espços da área central de São Paulo”. In: SOMEKH, Nádia e COMIN, Álvaro. **Caminhos para o Centro** – Estratégias de Desenvolvimento para a região central de São Paulo. São Paulo. CEM/CEBRAP e EMURB, 2004.

PINHEIRO Renata Peixoto. **A desapropriação como instrumento de intervenção urbanística**. Fórum de direito urbano e ambiental. São Paulo: Editora Fórum: 07:jan/fev-2003.

PINTO, Victor Carvalho. “Do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios”. In: MATTOS, Liana Portilho (org.). **Estatuto da Cidade comentado**. Belo Horizonte: Mandamentos, p. 131-140, 2002.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei**. São Paulo: FAPESP/Nobel, 1997.


ROLNIK, Raquel, SAULE JR., Nelson. **Estatuto da Cidade** – Guia para a implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: Instituto Polis, 2001.

SAULE JR., Nelson. **As zonas especiais de interesse social como instrumento da política de regularização fundiária**. Fórum de direito urbano e ambiental. São Paulo: Editora Fórum: 30, nov/dez-2006

_____. **Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro** - ordenamento constitucional da política urbana - aplicação e eficácia do plano diretor. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, editor, 1997.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade** – uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. 2ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Desapropriação**. São Paulo: Editora RT, 1989.

A photograph of a woman in a red shirt and white apron working in a kitchen. She is standing behind a counter, and there are various kitchen items and a large red arrow pointing from the text box to her.

Nesta aula, você verá que a viabilização do acesso à moradia depende de um insumo indispensável: o solo urbano, cujo mercado é altamente especulativo. Daí a necessidade estratégica da articulação da política de habitação à política urbana e fundiária para combater o déficit habitacional.

O Estatuto da Cidade garante o direito a cidades sustentáveis. Esse novo marco regulatório criou diversos instrumentos para concretizar esse objetivo, como você já viu nas aulas anteriores: as ZEIS, o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, entre outros. A nova Política Nacional de Habitação avançou quanto à gestão democrática da promoção do acesso à moradia digna, em especial para os segmentos de baixa renda, historicamente excluídos. Você conhecerá os eixos dessa política, terá informações sobre o Sistema Nacional de Habitação e sobre o aumento na oferta de recursos para a moradia, principalmente de interesse social.