

QUESTÃO FUNDIÁRIA URBANA NO BRASIL E O MINISTÉRIO DAS CIDADES

Profa. Erminia Maricato

Nov. 2005

Profa. Titular da USP, ex-secretária de Habitação e Desenvolvimento Urbano do Município de São Paulo (governo Erundina) e ex- Secretaria Executiva do MCidades (01/2003 a 06/2005). Participou da criação do MCidades e da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Out.2005

Em 1940, o Brasil tinha 31% da população nas cidades e, em 2000, essa população chegou a 81%, com quase 138 milhões de moradores urbanos caracterizando um processo rápido de urbanização do país que aconteceu especialmente durante o século XX.

Uma das características desse processo de urbanização é a concentração e a centralização de população e de poder no território. Segundo o censo demográfico de 2000, em 11 metrópoles (209 municípios) morava 32% da população do país ou seja, aproximadamente 55 milhões de pessoas. Ainda segundo o IBGE, 82% da população brasileira moradora em habitações subnormais (majoritariamente favelas) estavam nestas 11 metrópoles que concentram também 33% do déficit habitacional ou o equivalente a 2.192.296 unidades. São Paulo e Rio de Janeiro, as maiores metrópoles do país, reúnem mais da metade das chamadas habitações subnormais nesse conjunto de cidades. A tabela abaixo mostra a relação dessas metrópoles com as respectivas populações.

PRINCIPAIS METRÓPOLES BRASILEIRAS Déficit habitacional e moradias em favelas, 2000

Metrópoles	População	Déficit Habitacional	% do total do Brasil	Domicílios em Favelas	% do total do Brasil
São Paulo	17.878.703	596.232	9,0	416.143	25,2
Rio de Janeiro	10.710.515	390.805	5,9	349.183	21,2
Recife	3.337.565	191.613	2,9	57.723	3,5
Belo Horizonte	4.357.942	155.645	2,3	107.212	6,5
Salvador	3.021.572	144.767	2,2	65.443	4,0
Fortaleza	2.984.689	163.933	2,5	84.609	5,1
RIDE Brasília	2.952.276	146.667	2,2	8.246	0,5
Belém	1.795.536	117.004	1,8	130.951	7,9
Porto Alegre	3.718.778	116.010	1,7	53.447	3,2
Manaus	1.405.835	93.952	1,4	39.505	2,4
Curitiba	2.768.394	75.668	1,1	42.854	2,6
Total	54.931.805	2.192.296	32,9%	1.355.316	82,1%

Fonte: Plano de Ação em Habitação, Saneamento e Mobilidade nas Metrópoles em Risco, MCidades/IPPUR – Observatório da Metrópole, 2004. Dados Base: Fundação João Pinheiro; IBGE, 2000

O processo de urbanização influiu positivamente em alguns indicadores nacionais, no decorrer do século XX. Os principais exemplos foram a queda da mortalidade infantil (que passou da taxa de 150 mortes para cada mil nascidos vivos em 1940 para 29,6 em 2000), o aumento da expectativa de vida (40,7 anos de vida média em 1940 para 70,5 em 2000), a queda da taxa de fertilidade (6,16 filhos por mulher em idade fértil em 1940 para 2,38 em 2000) e o nível de escolaridade (55,9% de analfabetos em 1940 para 13,6% em 2000). Foi notável também a ampliação do saneamento e a ampliação da coleta de lixo domiciliar mas apesar da melhora referida, alguns desses indicadores ainda deixam muito a desejar como mostram os números acima e como revelam os dados sobre o saneamento ambiental: 45 milhões de pessoas, em todo o país, ainda não tem acesso a água potável, 83 milhões não tem acesso ao esgoto e 14 milhões não tem o lixo coletado. (IBGE,2000)

Além disso, esse processo de urbanização concentrada tem uma outra face marcada por indicadores ou características bastante negativas: a ocupação inadequada do solo comprometendo áreas ambientalmente sensíveis como beira de córregos, mangues, dunas, várzeas e matas; o crescimento exponencial de favelas e das ocupações ilegais de um modo geral; a ocorrência freqüente de enchentes devido à impermeabilização exagerada do solo;

desmoronamentos com mortes devido à ocupação inadequada de encostas; comprometimento de recursos hídricos e marítimo com esgotos, entre outras.

É nas metrópoles que essas características se acentuam e ainda mais após as duas últimas décadas do século XX, quando o processo de urbanização foi acompanhado da queda do crescimento econômico e até mesmo de recessão. A economia brasileira cresceu à impressionante taxa de 7% ao ano entre as décadas de 40 e 70 e depois desse período sofreu um declínio muito grande. Durante as décadas de 1980 e 1990, o país cresceu apenas 1,3% e 2,1% respectivamente, ou seja, não incorporou sequer todos os ingressantes jovens ao mercado de trabalho. Após 2000, configura-se ainda um rumo instável com crescimento razoável em alguns anos (2000 e 2004) e baixo nos demais anos.

O baixo crescimento econômico acentuou as mazelas tipicamente urbanísticas citadas acima e certamente influenciou para o aparecimento de novos aspectos muito negativos nas grandes cidades e metrópoles: o desemprego e a violência. Esta era praticamente desconhecida no universo urbano até o início dos anos 1970.

Para completar uma síntese sobre as características da rede urbana no Brasil é preciso lembrar que a maior parte dos municípios brasileiros – cujas sedes são definidas como cidades – ou mais exatamente 72%, têm menos de 20.000 habitantes, e que as cidades que mais crescem após os anos 90 são as de porte médio cuja população está situada no intervalo entre 100.000 e 500.000 habitantes. A tabela abaixo revela a consolidação de uma mudança no processo de urbanização: as metrópoles não detêm mais as maiores taxas de crescimento urbano embora suas periferias ainda cresçam a taxas significativas em contraposição ao esvaziamento das áreas centrais, de um modo geral. Acompanhando o processo de interiorização dos investimentos, o processo de urbanização ultrapassa a faixa litorânea e áreas próximas para avançar nas regiões centro oeste e norte do Brasil acentuando o papel dos centros de porte médio e revertendo parte do movimento migratório que, ao longo das décadas anteriores havia priorizado as metrópoles como destino.

**Taxa de Crescimento Anual dos Municípios por Faixa Populacional
1991-2000**

População	Média da Taxa de Crescimento Anual 1991 a 2001
até 20.000 hab	-0,07
de 20.000 a 100.000 hab	0,77
de 100.000 a 500.000 hab	1,91
acima de 500.000 hab	1,41

Fonte: MCidades, 2005. Dados Base: IBGE, 2000

O PATRIMONIALISMO, A QUESTÃO FUNDIÁRIA E O DESENVOLVIMENTO URBANO

As cidades brasileiras são reflexos da desigualdade social: em 2003 os 10% mais ricos da população se apropriavam de 75% da riqueza contabilizada restando 25% da riqueza para os demais 90% da população. Segundo a mesma fonte 5 mil famílias, de um total de 51 milhões, se apropriaram de 40% da riqueza nacional. De cada 10 famílias ricas 8 moravam nas cidades de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Brasília.¹ Essa desigualdade é explicitada na segregação territorial existente no universo intra-urbano ou nas diversas regiões do território nacional.

Mas as cidades não são apenas reflexos do processo social. São também agentes de aprofundamento da desigualdade. Foi especialmente por meio do processo de urbanização que se deu a modernização conservadora: avanços na industrialização e no consumo de bens de consumo durável, sofisticação dos serviços e em paralelo a expansão da pobreza, da informalidade e, mais recentemente, a partir de 1980, da violência.

O ambiente construído faz parte da riqueza produzida e distribuída na sociedade segundo determinadas relações sociais. Se em qualquer cidade do mundo o preço de um imóvel é fortemente determinado pela localização no meio urbano, em cidades extremamente desiguais como no Brasil essa diferença de preço é maior. Lançando mão de um raciocínio esquemático podemos dizer que mercados restritos e especulativos são mercados excludentes, de baixa produtividade marcados pela simbologia do consumo conspícuo. Mercados democráticos e

¹ Pochman, M. e outros (org.) *Os ricos no Brasil*. Cortez Editora, São Paulo, 2004.

abrangentes são mercados caracterizados pela alta produtividade e incorporação de avanço tecnológico. Uma abordagem mais complexa da relação entre política fundiária e produtividade na construção pode ser encontrada em vasta bibliografia já que esta foi objeto de um debate acadêmico nos anos 80 e 90 que envolveu autores como Lipietz, Topalov, Lojkin, Michael Ball, além de vasta produção teórica da Bartlett International Summer School. Também brasileiros entre os quais merece destaque Nilton Vargas tomaram o tema como objeto de estudo.

Os mercados restritos e altamente especulativos, ao cercar o acesso à cidade e à moradia para todos, e controlar as terras mais bem localizadas, restringem também as alternativas legais de construção do ambiente urbano, como veremos em seguida. Mesmo quando o poder público se empenha (o que não tem sido uma regra geral) para responder às necessidades das camadas de mais baixa renda, seja de habitação, de infra-estrutura ou de equipamentos urbanos, sua eficácia fica comprometida pelo custo especulativo das terras e dos imóveis. Há outros motivos para essa ineficácia, mas esse é, sem dúvida, um dos principais.

A tese desenvolvida por Raimundo Faoro no clássico “Os Donos do Poder” expõe as origens do patrimonialismo brasileiro, uma das marcas do nosso atraso, caracterizado pela relação entre concentração do patrimônio, poder econômico e poder político. Além dessa condição para a concentração de poder o patrimonialismo explica ainda a captura da esfera pública por interesses privados (patrimonialistas) já que a tradição ibérica, uma das bases da nossa sociedade, não seguiu os preceitos da revolução burguesa e a elite conservadora (patrimonialista) ao invés de travar um embate contra o Estado, tomou este como principal instrumento de dominação e garantia de privilégios. O Estado assim instrumentalizado gera uma burocracia exagerada cuja principal finalidade não é a regulação de processos e procedimentos mas a garantia do poder baseado em relações de privilégios e não na regra, no mérito ou na eficiência. O patrimonialismo explica também a cultura de concentração de terras e imóveis como forma de riqueza e de poder, que leva à formação desse mercado fundiário e imobiliário altamente especulativo e excludente.²

Após décadas de debates acadêmicos sobre a questão fundiária e levando em consideração sua invisibilidade para a agenda política brasileira somos forçados a perceber uma forte componente cultural nesse processo. Como explicar tamanha confusão no registro de propriedades? Como justificar que o mercado privado atenda menos de 30% da população brasileira que necessita de moradias? Como justificar tão vasto patrimônio fundiário urbanizado ocioso diante de tanta carência? Como justificar as dimensões da predação ambiental causada pela ocupação ilegal devido à falta de alternativas de moradia para a maior parte da população? Muitos desses problemas sobejamente conhecidos e fartamente denunciados persistem sem solução e o que é pior, sem visibilidade e sem reconhecimento nos legislativos, nos executivos, no judiciário e na mídia.

A retenção de terras e imóveis edificados urbanos vazios é um dos motivos da carência habitacional e dos preços inacessíveis, como já foi destacado. Em alguns casos, como é o exemplo de Campo Grande e Palmas, as áreas vazias servidas de infra-estrutura poderiam acomodar mais do que o dobro da população dessas cidades. Por outro lado, nas metrópoles, em especial no Rio de Janeiro e em São Paulo ganha mais importância o número de imóveis **edificados** vazios conforme dados apresentados na tabela abaixo. Esse número se aproxima do déficit habitacional de ambas as cidades. E esses imóveis se concentram nas áreas mais centrais e, portanto, mais servidas de completa infra-estrutura e oferta de serviços seguindo tendências internacionais.

Municípios Brasileiros com Maior Número de Domicílios Ociosos (Vagos + Fechados)

² Sobre esse assunto ver Faoro, R. Os donos do poder. Rio de Janeiro: Ed. Globo, 1989. Sobre a funcionalidade do atraso para o desenvolvimento capitalista no Brasil ver ainda: Holanda (1984), Oliveira (1988), Schwarz (1990), Guilherme dos Santos (1993), Furtado, (1995) e par a questão urbana Maricato (1996).

Município	Total de domicílios recenseados	Total de vagos +fechados	% sobre o esto que total
São Paulo (SP)	3.554.820	515.030	14,5
Rio de Janeiro (RJ)	2.129.131	266.074	12,5
Salvador (BA)	768.010	98.326	12,8
Belo Horizonte (MG)	735.280	91.983	12,5
Fortaleza (CE)	617.881	81.930	13,3
Brasília (DF)	631.191	72.404	11,5
Curitiba (PR)	542.310	58.880	10,9
Manaus (AM)	386.511	51.988	13,5
Porto Alegre (RS)	503.536	46.214	9,2
Guarulhos (SP)	336.440	43.087	12,8

Fonte: IBGE/Censo 2000 – Sinopse Preliminar

Em contraste com esse patrimônio construído ocioso, localizado em áreas centrais das metrópoles, as periferias pobres se expandem horizontalmente, seguindo um modelo que tem graves conseqüências para um país que tem poucos recursos para investir. Apesar de apresentar as características de insustentabilidade que constatamos nos subúrbios espalhados das cidades dos Estados Unidos as periferias das cidades brasileiras (ou latino americanas) são muito mais problemáticas pois não foram objeto de investimentos maciço e extensivo em infra-estrutura e nem são habitadas por famílias que possuem vários automóveis. A maior parte de seus moradores depende de transporte coletivo que é um serviço de má qualidade com acentuada piora a partir dos anos 80. Podemos citar algumas das conseqüências desse processo, as quais já foram fartamente tratadas nos trabalhos apoiados pelo Lincoln Institute of Land Policy na América Latina:

a) A expansão da extensão horizontal das cidades paralelamente à manutenção de grandes vazios (que não tenham função ambiental ou de drenagem) **encarece o custo da infra-estrutura e serviços urbanos**, em especial, os transportes coletivos, mas também a implantação da rede de água e esgotos, a coleta de lixo, a rede de iluminação pública, entre outros. Por outro lado a implantação e extensão desses serviços que atravessam áreas vazias, ajudam a alimentar a especulação imobiliária ao carrear para os proprietários as valorizações decorrentes desses investimentos. O impacto desse processo sobre a mobilidade da população metropolitana pode ser medido pelos números da tabela abaixo.

Modos de transporte em 6 metrópoles brasileiras - 2000

A pé	44,0%
Bicicleta	7,0%
Transporte coletivo	29,0%
Motocicleta	1,0%
Automóvel	9,0%

Fonte ANTP/MCidades, 2005

As pesquisas da ANTP – Associação Brasileira de Transporte Público revelam uma tendência de diminuição dos usuários do transporte coletivo e um aumento das viagens a pé especialmente junto à população de menor renda. Essa tendência mostra, o que é constatável empiricamente, uma deterioração dos transportes coletivos e também da capacidade de pagamento das altas tarifas. Mas é exatamente nas periferias pouco equipadas e pouco urbanizadas, onde reside a população das faixas mais baixas de renda, que predomina as viagens a pé. Podemos verificar que além de ser expulsa das áreas mais bem localizadas do ponto de vista do direito à cidade grande parte da população das metrópoles, sem acesso ao automóvel, tem um baixo grau de mobilidade.

b) Um grande número de trabalhos acadêmicos mostra que a falta de alternativas habitacionais resultante da retenção de terras ociosas, em especial aquelas servidas por infra-estrutura, leva a população excluída a ocupar áreas inadequadas para moradia ou áreas ambientalmente frágeis como as beiras dos córregos, as encostas íngremes e deslizantes, as áreas de proteção dos mananciais, os mangues e as dunas no litoral, entre

outros, **constituindo uma forte agressão ao meio ambiente** ou ao interesse difuso. Na área de proteção dos mananciais em São Paulo, nas bacias dos reservatórios de água Billings e Guarapiranga moram mais de um milhão e meio de pessoas, comprometendo a qualidade da água para o consumo humano e promovendo o desmatamento de um dos poucos remanescentes de mata Atlântica. Esse fenômeno está fortemente presente também na periferia da Região Metropolitana de Curitiba e Rio de Janeiro. As agressões a dunas e mangues podem ser constatadas em quase toda grande cidade litorânea (Recife, Fortaleza, São Luiz, Belém, São Vicente e Cubatão entre outras). Favelas em palafitas, tão comuns nessas cidades avançam mar a dentro em contraste com áreas ociosas, bem localizadas, que desafiam a função social da propriedade e da cidade previstos na Constituição Brasileira e no Estatuto da Cidade.

c) As evidências empíricas revelam que a **segregação espacial da pobreza homogênea** vem acompanhada da **ilegalidade fundiária e da violência** e isso acontece com mais frequência nas metrópoles.(Maricato, 1996). A essas características agregam-se outras marcas desses territórios sócio ambientalmente vulneráveis como: maior densidade habitacional (pessoas por cômodo) do que a média da cidade, maior taxa de desemprego, menor grau de escolaridade, maior número de mulheres que são chefes de família, maior proporção de negros, maior incidência de doenças respiratórias em crianças e maior número de homicídios. São áreas sem contrato social, sem governo e sem leis para o uso e a ocupação do solo, mas o que é mais grave, sem leis para resolução de conflitos³.

d) **A retenção de imóveis ociosos promove o aumento do preço das edificações além de frear a produtividade na construção civil e restringir também a abrangência do mercado imobiliário:** terra é um item fundamental dessa cadeia produtiva. Diversos estudos mostraram que os ganhos fundiários e imobiliários freqüentemente desestimulam o aumento da produtividade na construção civil. Por esse motivo o mercado imobiliário privado oferece um produto de luxo destinado a apenas 30% da população brasileira. É o que mostra a pesquisa do professor Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro (IPPUR-UFRJ) para o Rio de Janeiro: nos primeiros anos da presente década, 70% dos imóveis colocados à venda pelo mercado se destinaram a famílias com rendas acima de R\$ 150 mil por ano. Essa é a expressão de um mercado altamente restritivo que não atende nem mesmo as classes de renda média. Os ganhos provêm mais de atividades correlatas (fundiária, incorporação) do que da atividade produtiva.

A correlação entre a política fundiária e o processo de uso e ocupação do solo são fundamentais para garantir uma cidade ambientalmente sustentável, socialmente incluyente, democrática, economicamente eficiente e tudo isso tem a ver com gestão pública e norma legal. Essas e outras condições precisam ser enfrentadas se se deseja mudar o rumo aludido do crescimento do urbano.

IRRACIONALIDADE NA OCUPAÇÃO DO SOLO: NÃO FALTAM PLANOS E LEIS

Não é por falta de leis e de planos urbanísticos que as cidades brasileiras apresentam a atual situação. Já destacamos em vários trabalhos escritos, (Maricato 2000, 2001) baseados em idéias desenvolvidas por Sergio Buarque de Hollanda no clássico “Raízes do Brasil”, a notável distância existente entre o discurso e a prática em nosso país. Roberto Schwarz também é outro autor que explora essa característica em vários de seus trabalhos que abordam a formação da cultura nacional. Podemos dizer que a regulação urbanística é abundante e detalhista quando observamos as Leis de Zoneamento, os Códigos de Posturas Municipais, as leis de Parcelamento do Solo em nossas grandes cidades. Essa regulação exagerada convive com imensa ilegalidade e precária fiscalização ou controle do uso e da ocupação do solo. Ambiguidade e contradição é a marca da realidade territorial urbana. A regulação exagerada em ambiente onde a ilegalidade é a regra e não exceção, se presta à sua aplicação arbitrária.

A sofisticação dos debates sobre matéria urbanística ou sobre o meio ambiente, em especial no espaço acadêmico contrasta com a “terra de ninguém” observada na titulação dos imóveis e na ocupação do solo. Para muitos a solução está em leis mais rigorosas. É mais comum

³ Ver a respeito consultoria coordenada pelo Prof. Luiz César de Queiroz Ribeiro sobre Regiões Metropolitanas, para o Ministério das Cidades, 2005.

ver soluções sofisticadas engendradas nos confortáveis e seguros gabinetes, mas que terminam sem aplicação, já que não mergulham de fato na realidade buscando enfrentar os conflitos e interesses contraditórios. Essa característica faz parte de uma cultura livresca na qual o discurso ocupa um lugar de destaque e a realidade tem importância secundária.

Por outro lado, na maioria dos municípios brasileiros, os quais têm menos de 20.000 habitantes, nota-se não apenas a ausência de legislação adequada e controle do uso do solo, mas também falta informações: mapeamento ou cadastros minimamente organizados; instrumentos indispensáveis para uma boa administração pública do território.

A confusão no registro de propriedades no Brasil, ao contrário do que muitos pensam, não se resume ao campo e nem apenas à Região Amazônica. Nossa experiência formou a convicção que ela foi historicamente funcional para as relações sociais que conformaram a sociedade brasileira. Evidências a respeito podem ser encontradas na pesquisa que fundamenta a tese de doutorado, em elaboração, de Joaquim Brito Cruz, na Faculdade de Arquitetura da USP.

Planos e leis detalhistas mas permeados pela ambigüidade, já que sua aplicação se faz de acordo com as circunstâncias; falta de informações nas administrações públicas e centenária confusão registraria; realidade ignorada em seus aspectos contraditórios pelos gestores e formuladores de políticas; ausência de democracia e falta de transparência nas decisões sobre a realidade, são aspectos funcionais para um ambiente patrimonialista que segrega e exclui.

A legislação e os planos urbanísticos são aplicados a uma parte das cidades. A modernização urbanística (cidade regulada, urbanizada e fiscalizada) chega apenas para alguns e nunca para todos. O poder de polícia sobre o uso e a ocupação do solo (que é de competência municipal quando trata de matéria de interesse ambiental) é exercido de forma discriminatória. Para o tema que nos ocupa, garantir o direito à cidade para todos implica em garantir uma condição legal e política além de econômica. E cidadania implica que essa garantia não vem de fora, mas envolve ativamente os que atualmente estão excluídos dessa condição.

Uma das condições para a superação do quadro descrito está em quebrar as barreiras que afastam os entes federativos, o judiciário, o parlamento, os demais atores da sociedade de uma ação conjunta e solidária para o desenvolvimento urbano. Há que se buscar um mínimo denominador comum para garantir a reunião dos esforços, pelo menos daqueles que defendem o interesse público, o combate à desigualdade e a ampliação da democracia em nossas cidades.

Todos esses temas – a função social da cidade e da propriedade, democracia participativa, pacto federativo, capacitação dos agentes para o desenvolvimento urbano, financiamento do desenvolvimento urbano - estão no bojo da Política de Desenvolvimento Urbano que está sendo elaborada pelo Ministério das Cidades, no contexto das Conferências Nacionais das Cidades, em colaboração com o Conselho das Cidades.

A CRIAÇÃO DO MINISTÉRIO DAS CIDADES⁴

A proposta do Ministério das Cidades vem ocupar um vazio institucional que retirava completamente o Governo Federal da discussão sobre a política urbana e o destino das cidades. Além da ausência da abordagem mais geral que trata do desenvolvimento urbano registre-se a ausência de marcos institucionais ou marcos regulatórios claros para as políticas setoriais urbanas, como é o caso do Saneamento, da Habitação e do Transporte. O objetivo central do MCidades tem sido de recolocar a perspectiva de uma construção federativa, como quer a Constituição Federal, que vai além de uma cooperação intergovernamental já que a política urbana não pode ser definida apenas por um nível de governo pois as competências constitucionais estão distribuídas entre os diversos entes federativos.

A última proposta federal, implementada, de Política Urbana se deu no Regime Militar 1964/1985. Desde 1986 a política urbana seguiu um rumo errático no âmbito do governo federal. Não faltaram formulações e tentativas de implementação, mas todas elas tiveram vida muito curta.

A relação abaixo mostra a sucessão de instituições relacionadas à política urbana e áreas correlatas que foram criadas, modificadas e extintas de 1964 a 2003 quando foi criado o Ministério das Cidades.

⁴ A autora foi convidada pelo presidente eleito Luiz Inácio Lula da Silva para integrar a equipe de transição do governo federal em novembro de 2002. Essa equipe foi responsável pela criação do Ministério das Cidades. Neste a autora ocupou o cargo de Ministra Adjunta e coordenou a formulação da PNDU – Política Nacional de Desenvolvimento Urbano de 01 de 2003 a 07 de 2005, quando foi titular do Ministério, o ministro Olívio Dutra.

- 1964 a 1985** Período do Regime Militar: Criação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, depois sucedido pela Comissão Nacional de Política Urbana e Regiões Metropolitanas / Banco Nacional da Habitação (BNH) e Sistema Financeiro da Habitação (SFH) / Plano Nacional de Saneamento (Planasa) e Sistema Financeiro do Saneamento. Criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (uma espécie de fundo desemprego cujos recursos devem ser aplicados em moradia e saneamento)
- 1985** Extinção do BNH. Fragmentos do Planasa e do SFH sobrevivem no espólio herdado pela Caixa Econômica Federal. Criado o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente
- 1987** Criado o Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente
- 1988** Habitação passa para a competência do Ministério do Bem Estar Social
- 1990** Criado o Ministério da Ação Social com competência sobre a política de habitação
- 1995** Criada a Secretaria de Política Urbana ligada ao Min. Planejamento e Orçamento
- 1999** Criada a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano ligada à Presidência da República

Contrastando com a pouca importância dada pelo executivo federal à questão urbana, nesse mesmo período consolidou-se um forte movimento social que, sob a bandeira da Reforma Urbana, reuniu profissionais, lideranças sociais, sindicalistas, ONGs, integrantes da igreja católica (egressos do movimento religioso denominado Teologia da Libertação) e servidores públicos.

Os primeiros passos desse movimento foram dados ainda nos estreitos espaços de participação política existentes na vigência do regime militar. Nos anos 80 esse movimento cresceu acompanhando a exigência generalizada na sociedade por liberdades políticas. Uma de suas vitórias mais expressivas foi a apresentação de uma emenda de iniciativa popular à Constituição Federal de 1988 e a inclusão na carta magna da função social da propriedade e da função social da cidade. Outra vitória expressiva veio 13 anos após sob a forma de uma lei federal, no. 10.257/2001, o “Estatuto da Cidade”. Este forneceu uma nova base jurídica para a política urbana regulamentando os artigos referentes ao tema urbano da Constituição Federal. Dentre as várias mudanças que institui a nova lei podemos citar: a regulamentação da função social da cidade e da propriedade, a definição da recuperação da valorização imobiliária decorrente dos investimentos públicos, obrigatoriedade de planos diretores para municípios com mais de 20.000 habitantes e a participação social na formulação de planos e na gestão urbana.

Durante esses anos marcados pela abertura política e retorno das eleições diretas para prefeito das capitais (1985) e presidente da República (1989) os movimentos de luta pela moradia realizaram numerosas ações de ocupação de terras exigindo a construção de moradias e, mais recentemente (a partir do final dos anos 90), passaram a ocupar imóveis verticais vazios em áreas centrais das metrópoles.

Dentre as principais conquistas sociais ocorridas nesse período estão:

- 1987** Emenda Constitucional de Iniciativa Popular subscrita por seis entidades da sociedade civil/ Criação do Forum Nacional de Reforma Urbana formada por entidades da Sociedade Civil
- 1988** Promulgação da Constituição Federal com dois capítulos voltados para o tema urbano, pela primeira vez na história do país
- 1991** Projeto de Lei de iniciativa popular - Fundo Nacional de Habitação Popular (aprovado na Câmara Federal como Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social em 2005)
- 1996** Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos - Habitat II com expressiva representação brasileira de movimentos sociais
- 2001** Estatuto da Cidade, que regulamenta a CF de 88 em especial a Função Social da Propriedade e da Cidade

Com a retomada das eleições diretas para prefeitos das capitais em 1985, o período acima também apresenta experiências inovadoras em nível das administrações municipais das quais a

mais famosa foi o orçamento participativo que alcançou seu melhor desempenho na prefeitura de Porto Alegre. Vale citar também as experiências que lançaram mão de ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social como forma de solução para a regularização fundiária de favelas urbanizadas. Os governos municipais das cidades de Belo Horizonte, Recife e Diadema foram responsáveis pelas primeiras experiências em meados dos anos 1980.

Por inúmeras vezes foi formulada a proposta de criação de uma instância federal voltada para as políticas urbanas e as políticas setoriais de habitação, saneamento e transporte no decorrer dessa luta social. Durante 3 das 4 campanhas nas quais Luis Inácio Lula da Silva concorreu à presidência da República a criação de um Ministério que se ocupasse do tema fez parte do Programa de Governo. No entanto, foi no Projeto Moradia, divulgado em 2000, que o Ministério das Cidades foi formulado mais claramente. O Projeto Moradia foi elaborado por 12 especialistas convidados por Luis Inácio Lula da Silva por meio de uma ONG por ele presidida, para elaboração de um projeto de habitação para o Brasil. Após ouvir interlocutores de várias origens a equipe convidada redigiu uma proposta da qual fazia parte a criação do Ministério das Cidades.

ESTRUTURA DO MINISTÉRIO DAS CIDADES

O MCidades teve sua estrutura baseada nos três principais problemas sociais que afetam as populações urbanas, e que estão relacionados ao território, são eles: a Moradia, o Saneamento Ambiental (que agrega água, esgoto, drenagem e coleta e destinação de resíduos sólidos) e as questões reunidas sob o tema do transporte da população urbana – Mobilidade e Trânsito.

Considerando a centralidade da questão fundiária e imobiliária para o desenvolvimento urbano, tese que já foi explicitada no início deste texto, foi criada uma quarta secretaria que se ocupa especialmente do planejamento territorial e da regularização fundiária. Estas ações têm nas prefeituras municipais seus principais formuladores e operadores, mas têm também no governo federal um papel coordenador, fomentador e financiador de estudos e ações.

A formulação da PNDU – Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, tarefa central do MCidades, adotou dois eixos de desenvolvimento: (a) um eixo intra-urbano, relacionado à produção do ambiente construído urbano, cujos principais indicadores se referem à exclusão ou segregação territorial; (b) um eixo regional ou relacionado à dinâmica de inserção do urbano nas várias escalas do território, que remete à outros indicadores, de classificação das cidades, seus passivos e potencialidades. Parte-se da desigualdade para perseguir o desenvolvimento tanto no que se refere ao universo intra-urbano quanto no que se refere ao universo regional. Esse pressuposto evitou uma série de *armadilhas* provenientes de discussões acadêmicas alienadas da realidade social.

A legitimidade social e a eficácia das propostas formuladas e implementadas pelo Ministério das Cidades dependem de uma construção cooperativa envolvendo governos e sociedade. De um lado busca-se o pacto federativo, ou pacto entre os diversos níveis de governo e de outro a participação da sociedade. Toma-se a formulação da PNDU como uma tarefa nacional e não federal.

As inúmeras propostas de política urbana que não saíram do papel após 1985 reforçam a convicção de que apenas uma formulação que conta com a participação da sociedade terá durabilidade, legitimidade e eficácia. A PNDU exige a formação de uma verdadeira “cultura” para ocupar um vazio de propostas práticas, conhecer e superar os conflitos de interesses e constituir pactos em torno de conceitos, programas e linhas de ações. Os estudos ou proposições teóricos e técnicos têm um papel importante para alimentar os debates e decisões do processo participativo dando-lhe maior qualidade. As informações são essenciais para o debate social especialmente em um país que não apresenta uma alta taxa de escolaridade. O estágio e alcance das decisões em um processo participativo, porém, não acompanha o ritmo da formulação intelectual. Ele é definido pelo acúmulo e pelo patamar de conhecimento que faz parte das práticas sociais.

CONFERÊNCIA NACIONAL DAS CIDADES E CONSELHO DAS CIDADES

Para iniciar um amplo processo participativo de discussão e formulação da PNDU o MCidades convocou a primeira Conferência Nacional das Cidades para outubro de 2003. A Conferência Nacional deveria ser precedida de conferências municipais e estaduais que deveriam tratar de definir princípios, diretrizes e prioridades da política urbana, bem como eleger delegados

para a conferência nacional. O regimento da Conferência Nacional das Cidades, elaborado com a participação de 43 entidades nacionais previa determinado número de delegados por segmento social ou institucional. Previa-se a participação de 2.800 delegados eleitos para o encontro nacional sendo que eles deveriam representar entidades dos movimentos populares, dos empresários, dos sindicatos, das ONGs, das universidades, dos pesquisadores, dos profissionais e ainda das instituições governamentais e legislativas. A maior parte dos delegados seria eleita durante as Conferências Estaduais e a outra parte indicada pelas entidades nacionais ligadas às políticas urbanas e setoriais.

A primeira Conferência Nacional das Cidades resultou num muito bem sucedido processo de participação. Ela foi precedida de conferências realizadas em mais de 3.400 municípios e em 26 estados da federação. Durante essa Conferência foi eleito o Conselho das Cidades, composto de 71 membros representando os segmentos já mencionados. O MCidades divulgou um texto base que alimentou o debate e ajudou a dar unidade às agendas. A I Conferência Nacional definiu princípios, diretrizes e prioridades da política urbana.

O Conselho das Cidades foi implantado e começou a funcionar no início de 2004 e foram montadas quatro câmaras técnicas ligadas às quatro secretarias nacionais. O Conselho aprovou as propostas da Política Nacional de Habitação, Política Nacional de Saneamento, Política Nacional de Trânsito, Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade e Transporte Urbano, a Campanha Nacional pelos Planos Diretores Participativos, o Programa Nacional de Regularização Fundiária, entre outros assuntos.

Uma nova Conferência Nacional Das Cidades foi marcada para o final de 2005 com a finalidade de aprofundar a PNDU.

POLÍTICA FUNDIÁRIA E POLÍTICA DE HABITAÇÃO

O MCidades formulou políticas abrangentes e setoriais com a finalidade de fornecer marcos institucionais para o desenvolvimento urbano em sua busca pela universalização do atendimento de necessidades sociais básicas e o combate à desigualdade e segregação territorial. Mas além de elaborar propostas visando o médio e o longo prazo, uma série de iniciativas e ações buscaram resultados de curto prazo. Vamos aqui discorrer sobre essas medidas e ações que dizem respeito apenas às políticas fundiária e de habitação levando em consideração os propósitos deste texto.

A articulação entre terra e financiamento, prevista no Projeto Moradia, mostra-se indispensável para garantir a eficácia da política fundiária e da política de habitação.

Em relação ao ordenamento territorial, o Ministério das Cidades lançou em 2005 a Campanha do Plano Diretor Participativo. A Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade afirmam a função social da cidade e a função social da propriedade, que devem ser aplicadas por meio do Plano Diretor Municipal.

De acordo com lei federal, aproximadamente 1.700 municípios devem elaborar seus planos diretores até outubro de 2006. Muitos deles desconhecem esta obrigatoriedade ou não tem a estrutura necessária para cumprirem esta obrigação segundo as diretrizes do Estatuto da Cidade, que estabelece que os Planos Diretores devem conter os instrumentos para combater a propriedade subutilizada ou não utilizada e assegurar a gestão democrática das cidades.

Para apoiar os municípios nesta tarefa o Governo Federal mobilizou, em 2005, mais de 50 milhões de reais em recursos orçamentários destinados a apoiar a elaboração de planos em mais de 300 prefeituras. Outro tipo de apoio têm alcançado um número muito maior de municípios. Em maio de 2005 o MCidades lançou uma grande Campanha Nacional "Plano Diretor Participativo: Cidade de Todos" de apoio à sensibilização e capacitação dos municípios para a elaboração de planos com participação direta da sociedade. A campanha alcançou os estados da Federação por meio da formação de núcleos que tem a função de coordenar os esforços da elaboração dos planos nos municípios de cada estado. Eles são formados por agentes de diversas instituições - gestores, técnicos, sociedade organizada, movimentos populares. O MCidades colocou à disposição dos núcleos material didático (Kit Campanha) e recursos financeiros para capacitação, e está realizando 44 oficinas em todas as regiões do Brasil para formação de multiplicadores.

A equipe de profissionais que coordena essa campanha no MCidades não desconhece que a eficácia do planejamento urbano no Brasil é questionável. Como mencionamos anteriormente Planos e leis são aplicados de acordo com as circunstâncias. Dificilmente contrariam o interesse dos detentores do poder. As experiências históricas com Planos Diretores no Brasil mostra que eles se aplicam apenas a uma parte da cidade, tomam o mercado como referencia e ignoram a demanda da maior parte da sociedade bem como ignoram a cidade ilegal. Flávio Villaça

desenvolveu acuradas análises sobre o caráter ideológico dos Planos Diretores no Brasil destacando sua característica de **plano-discurso** : cheio de boas intenções mas contrariado pela realidade do rumo tomado pelo crescimento urbano. As obras ou investimentos induzem mais o rumo das cidades do que os planos. (Maricato, 2001) .

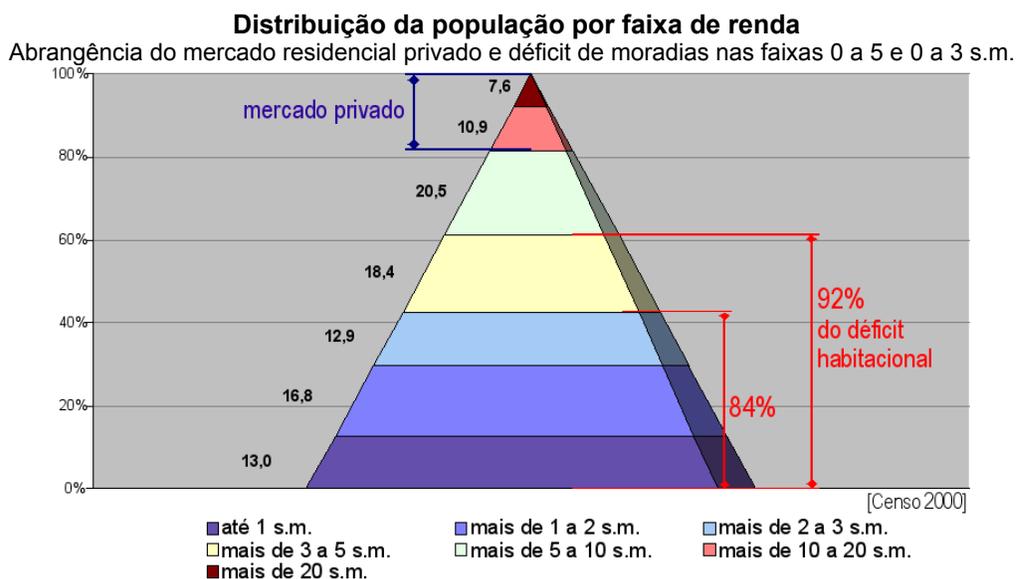
No entanto, a obrigatoriedade de elaboração do Plano Diretor com a possibilidade de utilização do Estatuto da Cidade, isto é, com a participação democrática e inclusão de instrumentos que garantam a função social da propriedade, é uma oportunidade estratégica para ampliar o debate político e para formar militantes para a luta por uma cidade mais justa. A Campanha do Plano Diretor Participativo está desenvolvendo o conhecimento da cidade real e criando espaços de controle social sobre o Estado em nível local.

O tema da regularização fundiária e imobiliária mereceu a criação de um programa específico nunca antes considerado pelo governo federal em que pese, além de outros motivos, a significativa dimensão do patrimônio fundiário e imobiliário da União que se encontra irregularmente ocupado em todo o país.

Até julho de 2005, o conjunto de ações e parcerias do programa nas três primeiras linhas de atuação permitiu iniciar o processo de regularização fundiária em 461 assentamentos, localizados em 143 municípios beneficiando diretamente 509.000 famílias.

Na área do financiamento à habitação o Ministério das Cidades propôs um novo Sistema Nacional de Habitação, cujo desenho visa reunir os esforços dos governos (União, Estados e Municípios) e do mercado privado, além de cooperativas e associações populares, para combater o déficit habitacional.

A tese que orientou o desenho do novo modelo foi elaborada durante o ano de 2000 no Projeto Moradia. Ele definiu medidas por meio de três eixos: fundiário, financeiro e de estrutura institucional. O estudo constata que no Brasil o mercado privado oferece um produto de luxo que abrange menos de 30% da população, e que a classe média tem se apropriado dos recursos subsidiados utilizados na promoção pública de moradias, deixando a população de baixa renda sem alternativas que não a ocupação de terras e a construção ilegal de suas casas. Resultante desse quadro, o déficit habitacional está concentrado nas faixas de renda mais baixas: 92% está situado entre 0 e 5 salários mínimos e 84% entre 0 e 3 salários mínimos conforme explicita o gráfico a baixo.

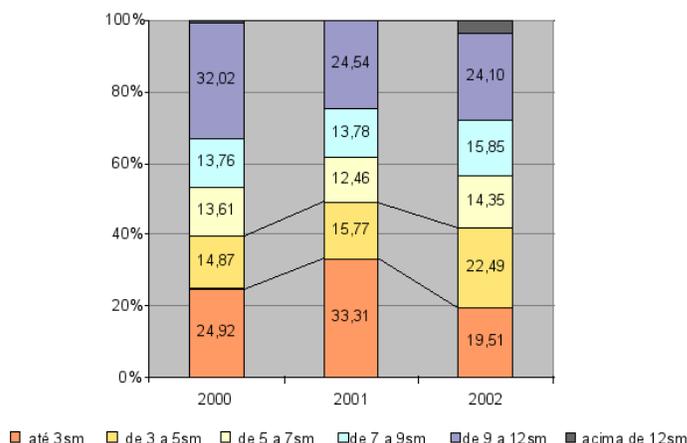


Fontes: Renda e déficit habitacional: IBGE, 2000 / Mercado residencial privado: Projeto Moradia 2001

Na proposta que está sendo implementada, o novo Sistema Nacional de Habitação está dividido em dois subsistemas: subsistema de Mercado e subsistema de Habitação de Interesse Social. O MCidades entende que é preciso combinar propostas que ampliem o mercado privado em direção às classes médias que atualmente não encontram alternativas para sua moradia e propostas de promoção pública que dêem conta da população de rendas mais baixas, especialmente aquelas situadas no intervalo de 0 a 5 s. m., onde se concentra 92% do déficit

habitacional. Dessa forma espera-se evitar que as classes médias se apropriem dos recursos públicos (ou semi-públicos como é o caso do FGTS) como aconteceu durante os anos que antecederam o governo Lula, como revela o gráfico abaixo cuja fonte é a Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades.

Investimentos em Habitação por Faixas de Renda 2000 a 2002



Fonte de Recursos: FAT, FAR, FDS, OGU, FAT, CAIXA, SBPE
Fonte de Dados: MCidades/SIS Gerencial e Relatórios CEF

Enquanto 92% do déficit está concentrado nas faixas de renda situadas entre 0 e 5 s.m. menos de 50% dos recursos sob gestão federal foram dirigidos para essa finalidade.

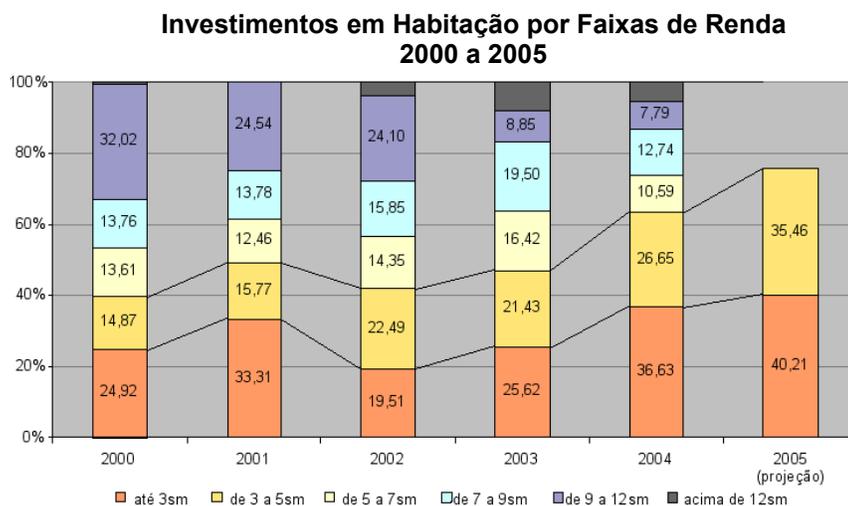
A necessidade de ampliação do mercado privado inspirou um projeto de lei proposto pelo Governo Federal e aprovado no Congresso Nacional, em 2004 de modo a dar segurança jurídica aos investidores na produção de imóveis. A Lei no. 10.391/2004 visa dar segurança a promotores, financiadores e compradores. Medidas complementares, tomadas pelo Ministério da Fazenda, permitiram a desova de recursos da Caderneta de Poupança (SBPE- Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo), que estavam retidos no Banco Central, ao mercado privado. Em janeiro de 2005 o Conselho Monetário Nacional [CMN] aprovou a resolução no. 3.259, que aumentou para R\$ 12 bilhões a destinação de recursos das poupanças para o financiamento de imóveis pelos bancos privados. Espera-se que o mercado amplie o acesso à moradia para a população situada entre cinco e dez salários mínimos.

Orientando a ampliação do mercado privado em direção às classes médias, o Ministério das Cidades entendeu que recursos públicos e subsídios devem ser ampliados e dirigidos prioritariamente àqueles que mais precisam. O subsistema de Habitação de Interesse Social inclui a criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social [FNHIS], aprovado na Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, que dispõe sobre a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social [SNHIS] e cria o FNHIS.⁵

Os recursos destinados à moradia que estão sob gestão federal foram largamente ampliados em 2005 não apenas em relação ao mercado privado como também nas faixas sociais conforme mostram os gráficos elaborados pela SNH/MCidades. A restrição orçamentária dada pela política fiscal – pagamento da dívida externa e 4,25% de superávit primário – constitui um evidente obstáculo para uma política social abrangente. Essa dificuldade não foi resolvida mas contornada pela por iniciativas tomadas na gestão do FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de

⁵ A Criação do Fundo Nacional de Interesse Social (lei 11.124 /2005) é resultado de um projeto de Lei de Iniciativa Popular que foi entregue ao Congresso Nacional em 1992 acompanhado de mais de 1 milhão de assinaturas de eleitores. Foi resultado de grande mobilização social liderada pelos movimentos de moradia.

Serviço, o qual apresentou significativo crescimento na arrecadação decorrente do crescimento do emprego formal nesse período. O gráfico abaixo revela como os recursos que estão sob gestão federal foram sendo adequados à proposta de priorização das rendas mais baixas.



Fonte de Recursos: FAT, FAR, FDS, OGU, FAT, CAIXA, SBPE
Fonte de Dados: MCidades/SIS Gerencial e Relatórios CEF

A eficácia da proposta da nova política habitacional depende do comportamento do mercado e da continuidade das medidas tomadas pelo governo federal. Parte dessa responsabilidade cabe ao Banco Central do Brasil que monitora os investimentos da poupança privada no mercado imobiliário. Manter a obrigatoriedade da aplicação dos recursos da poupança privada induz o mercado a uma abertura na busca de mais clientes. Por outro lado ampliar as alternativas de habitação na escala exigida pela maioria da população que necessita de subsídio implica numa cooperação entre união, estados e municípios. É isso que prevê a Lei do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social ([Lei Federal nº 11.124](#)) aprovada em 2005.

CONCLUSÃO

Procuramos mostrar nesse texto que ainda há muita resistência no Brasil para o avanço do controle público e social sobre a terra urbana e que muitos dos aspectos negativos presentes no crescimento urbano se devem aos expedientes usados na busca de ganhos gerados pela atividade imobiliária especulativa e suas consequências. O crescimento das ocupações ilegais ou informais são contraponto de legislação urbanística abundante que é aplicada de forma arbitrária e ambígua que contribui com a escassez de moradias. A tradição histórica patrimonialista, ao atribuir poder político e poder econômico aos detentores de patrimônio, explica a manutenção de relações sociais arcaicas que impedem a democratização do direito à cidade bem como maior abrangência do mercado privado legal e das políticas públicas.

A criação do MCidades e o processo de formulação da PNDU- Política Nacional de Desenvolvimento Urbano com participação social tende a ser um forte impulso para incluir a questão urbana na agenda política brasileira e contribuir para mudar esse quadro. O MCidades articula transversalmente a questão financeira e fundiária buscando definir políticas gerais e setoriais - habitação, saneamento ambiental e transportes -para as cidades. Embora a competência para a gestão, uso e ocupação do solo seja municipal o governo federal pode ter influência decisiva sobre essa matéria financiando ações e projetos e capacitando lideranças sociais e agentes públicos e privados. Considerando que a questão fundiária constitui um nó na

formação da sociedade brasileira há aspectos subjetivos e culturais que devem ser levados em conta numa campanha para a mudança de paradigmas.

Graças ao processo da Conferência Nacional das Cidades coordenado pelo Ministério das Cidades, em conjunto com os demais níveis de governo e entidades da sociedade, há um debate crescente no Brasil sobre a política urbana a partir de 2003 quando teve lugar a primeira conferência com ampla participação social. Esse debate tem dado prioridade aos temas da agenda da segunda Conferência Nacional das Cidades : o financiamento do desenvolvimento urbano, o pacto federativo, a institucionalização da participação social e a política urbana e metropolitana construída a partir da dinâmica regional e do território nacional. A questão fundiária urbana tem merecido um grande destaque nesse processo como foi mencionado.

Do ponto de vista mais específico, mostramos que a PNDU inclui uma política fundiária e de habitação cujo principal objetivo é o do combate à desigualdade e direito à cidade para todos. Essas políticas incluem marcos institucionais, destinados a ocupar um vazio deixado pela falta de proposta já que a última política urbana planejada e implementada data do período do regime militar (1964/1985). Na definição desses marcos ganha destaque, além a participação democrática, a construção cooperativa entre os diversos entes federativos. Para o curto prazo o MCidades tomou algumas medidas e iniciativas que abrangem a) a regulação da terra urbana tomando como base a lei Federal Estatuto da Cidade cujos principais instrumentos são aplicados por meio de Planos Diretores b) a ampliação do mercado privado de modo a incluir nele a classe média que atualmente está excluída e c) ampliação da promoção social e subsidiada da moradia que está sendo orientada para concentrar-se na faixas de renda mais baixas onde se concentra o déficit habitacional.

Essa construção é recente pois foi iniciada em 2003 e seu desenvolvimento e desempenho depende de inúmeras variáveis. Dentre as principais podemos citar: o desempenho do governo federal em operações estruturadas com os demais níveis de governo para o financiamento da chamada habitação de interesse social, o comportamento do mercado privado cujos recursos são monitorados pelo Banco Central, a eficácia da Campanha Nacional pelo Plano Diretor Participativo e da implementação dos Programas de Regularização Fundiária, a difusão dos programas de capacitação para o desenvolvimento urbano e a institucionalização da participação social nos diversos níveis de governo.

NOTA: À guisa de esclarecimento: este texto não tratou da política macro-econômica brasileira que restringe fortemente o investimento público. O pagamento da dívida pública, a fixação do superávit primário em 4,25% do PIB e os altos juros como têm sido praticados no Brasil constituem um marco estrutural bastante constrangedor para o combate à pobreza e à desigualdade. A experiência do MCidades mostrou entretanto que a existência de um projeto claro, a competência técnica de gestão e a construção de um ambiente democrático pode conseguir avanços importantes ainda que limitados pelo marco da política econômica.

BIBLIOGRAFIA

- Ball, M. and others. Land, rent housing and urban planning. London: Croom Helm, 1985
- Faoro, R. Os donos do poder. Rio de Janeiro: ed. Globo, 1989.
- Fundação João Pinheiro. Déficit habitacional no Brasil. Brasília: Ministério das Cidades/PNUD, 2004
- Furtado, C. Formação econômica do Brasil. São Paulo: Ed. Nacional, 1979.
- Hollanda, S. B. de. Raízes do Brasil. Rio de Janeiro: Ed. José Olympio, 1984
- Instituto Cidadania. Projeto Moradia. São Paulo: Instituto Cidadania, 2000
- Larangeira, A.de A. Tierra vacante en las ciudades de America Latina: desafios y oportunidades. Seminário internacional. Boston: Lincoln Institute of Land Policy, 2004
- Lipietz, A. Le tribut foncier urbain. Paris: Maspéro, 1979
- Lojkin, J. O estado capitalista e a questão urbana. São Paulo: Martins Fontes, 1981.
- Maricato, E. Metrópole na periferia do capitalismo. São Paulo: Hucitec, 1996
- _____. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: planejamento urbano no Brasil. In Otília Arantes e outros. A cidade do pensamento único. Petrópolis: Vozes, 2000.
- _____. Brasil cidades: alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Vozes, 2001
- Ministério das Cidades. Cadernos do Ministério das Cidades. Brasília: MCidades/Governo Federal, 2004
- Prefeitura Municipal de Porto Alegre e Lincoln Institute of Land Policy. Acesso legal à terra urbana e à cidade. Seminário Internacional. Porto Alegre: prefeitura Municipal, 2004

- Santos, V. G. dos. Razões da desordem. Rio de Janeiro: Rocco, 1993
- Schwarz, R. Um mestre na periferia do capitalismo: Machado de Assis. São Paulo: Duas Cidades, 1990
- Smolka M. y Cenecorta, A. X. I. Los pobres de la ciudad y la tierra. Zinacantepec: El Colegio Mexiquense, 2000
- Oliveira, F. Crítica à razão dualista, o ornitorrinco. São Paulo:Boitempo, 2003
- Topalov, C. Les promoteurs immobiliers. Paris: Mouton, 1974
- Vargas, N. Racionalidade e não racionalização: o caso da construção habitacional. In Vargas, N. e Fleury, A. C. C.(orgs.) Organização do trabalho. São Paulo: Atlas, 1994
- Villaça, F. Uma contribuição para a história do planejamento no Brasil. In Deak C. e Schiffer S. O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: Edusp/Fupam, 1999.