

A EFICIÊNCIA CONTESTÁVEL DOS INSTRUMENTOS LEGAIS E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AUMENTAR A OFERTA DE HABITAÇÕES NAS GRANDES METRÓPOLES

THE CONSTESTABLE EFFICIENCY OF LEGAL INSTRUMENTS AND PUBLIC POLICIES TO INCREASE THE OFFER OF HOUSING IN GREAT METROPOLISES

Maria Beatriz de Albuquerque David¹

Resumo

O artigo analisa a luz das experiências brasileiras e, de algumas internacionais a eficiências dos diferentes instrumentos legais e das políticas públicas para atender a demanda de moradia, nos grandes centros urbanos, a preços compatíveis com o nível de renda da população.

Existem claros conflitos de interesses, por um lado entre os proprietários e investidores com a lógica das políticas públicas para ampliar a oferta de moradia. Por outro lado, há uma contradição crescente entre os direitos garantidos por leis e a capacidade financeira e de gestão do Estado para atendê-los.

Como forma e superar estes impasses a ação do Estado centraria muito mais nos incentivos, no marco regulatório e nas intervenções para coibir falhas e excessos dos agentes econômicos do que nos mecanismos tradicional de intervenção.

Palavra chaves: Instrumentos legais, Direito a moradia, Instrumentos de estímulo a oferta e ao investimento, Políticas Públicas

Abstract

In the light of the Brazilian and international experiences, this article analyzes the efficiency of different legal instruments and public policies to meet housing demand in major urban centers at prices compatible with the income level of the population. While the interests of landlords and investors clearly conflict with the logic of public policies to expand housing supply, there is also a growing contradiction between the rights guaranteed by laws and the financial and management capacity of the State to serve these rights. In order to overcome these impediments, state action would need to focus more on incentives, on the regulatory framework and on interventions to curb excesses and failures by economic agents, rather than on traditional intervention mechanisms.

Keywords: legal instruments, housing rights, instruments of incentives of supply, public policies

¹ Doutora em Economia pela Ecole des Hautes Études en Sciences Sociales, EHESS, França. Professora do Mestrado e Doutorado em Direito da Faculdade de Direito da UERJ e Professora associada da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ. E-mail: bdavid@terra.com.br

A experiência internacional de compelir a proprietários de imóveis desocupados ou subocupados a colocá-los a disposição de demandantes de alojamento, especialmente na Europa tem passado por inovações e restrições que alguns vezes produziram efeitos contrários aos almejados. A lógica dos investidores e do mercado, após os primeiros impactos de cada nova medida consiste em criar modalidades que permitam fugir ou minorar os impactos das regras estabelecidas.

Os melhores resultados, com todas as travas burocráticas e os possíveis desvio e distorções de uso, entre clientes que atendem os requisitos dos programas e aqueles que por influência ou melhor informação conseguem aceder ao benefício, não invalidam os efeitos logrados.

De fato, as diferentes experiências proporcionam elementos que podem servir como parâmetros para as políticas que os dirigentes das regiões metropolitanas brasileiras vêm desenhando.

POLÍTICA PÚBLICAS E INSTRUMENTOS LEGAIS

Muitos dos instrumentos legais e das políticas públicas de reordenamento do espaço urbano e de aumento da disponibilidade de habitações não levam em consideração as expectativas dos investidores e a renda da população. As medidas para coibir abusos negligenciam o comportamento do mercado e as preferências levando muitas vezes a novas distorções, sem confluir para alcançar o objetivo de aumento da oferta.

O aumento da oferta poderia responder aos incentivos dados a quem quer investir no mercado imobiliário, para colocar seu imóvel para aluguel ou em parceria entre o setor público e os empreendedores imobiliários, na criação dos denominados alojamentos sociais. Outro ponto crucial é a capacidade de pagamento dos demandantes ou a necessidade de políticas de subsídios. A recuperação de áreas degradadas e a transformação de uso de imóveis comerciais ou industriais em residenciais também podem contribuir ao aumento da oferta.

Duas questões aparecem como centrais na aplicação da política de moradia, a primeira se refere a propriedade do imóvel destinado a este fim. Ela deve ser pública, repassada ao usuário ou administrada em parceria pública privada. A segunda é a capacidade de investimento dos diferentes níveis de administração do Estado e a redefinição do papel do Estado, ao se centrar em criar incentivos aos investimentos e minimizar intervenções diretas.

No Brasil o capítulo de política urbana na constituição de 1988, o princípio da função social da propriedade, regulamentado em 2001, pela Lei nº 10 257/01, Estatuto da cidade e o

reordenamento do espaço público (artigo 182 Parágrafo 4 da Constituição) tem sido os principais instrumentos. Neste caso o IPTU progressivo seria um dos mecanismos disponíveis. Deve-se ressaltar que a propriedade tem para seus detentores o propósito de servir de reserva de valor, função esta exacerbada em momentos de incerteza e perda de confiança na moeda, este fenômeno é recorrente e bem presente no caso brasileiro. Os instrumentos legais não consideram as diferentes funções econômicas da propriedade e podem tornar-se ineficazes para promover seu uso social.

A ideia do direito fundamental de moradia, Emenda Constitucional nº26 de 14/02/2000 como parte do direito público contradiz com o direito irrestrito de propriedade, na concepção do direito real, nas leis do código civil. Esta discussão é delimitada nos modelos de garantia constitucional da propriedade (Brito,2007). A política pública busca agir contra a segregação (Botelho, 2007), exclusão social e territorial, ou a denominada segregação sócio espacial (Lefebvre, 2000) seja ela espontânea, voluntária e ou programada. A expressão extrema desta contradição está em Locke com o conceito de direito natural da propriedade ilimitado, contestado pela visão de Rawls (1971) de justiça distributiva e incentivo a cooperação social. Criticado por sua vez por Nozick (1974), resgatando a teoria da apropriação de Locke, mas por outro lado abonada, entre outros por Vita (2007), Kymilicka (2006) e sustentada na teoria econômica do bem-estar social.

Uma peculiaridade do mercado brasileiro é que as garantias excessivas exigidas pelos proprietários para colocar seu imóvel para aluguel, entre elas renda, fiança, depósito de garantia e seguros cria uma distorção entre a rentabilidade do aluguel formal e informal. A taxa normal de rentabilidade a nível internacional é que o aluguel deve representar entre 0,5 a 1% do valor do bem. As políticas públicas, como aluguel social e o excesso de demanda nas áreas não formais, onde as exigências são normalmente de três meses de depósitos e os preços mais condizentes com os níveis de renda da população fazem com que o retorno dos proprietários de imóveis alugados nestas áreas sejam quase o dobro das áreas vizinhas formais (0,71% ao mês na Rocinha contra 0,43% nos bairros vizinhos da zona sul). Este crescimento da demanda leva a uma tendência a verticalização das construções nas áreas não formalizadas, onde não existe mais espaço para expansão horizontal e a subdivisão das habitações existentes. Para uma melhor compreensão da questão da posse e da propriedade veja (Mota e Torres, 2009).

O manejo do IPTU em seu caráter "extrafiscal" punitivo progressivo, alterando-se a alíquota ano a ano até o máximo de 15% do valor venal seria a forma de obrigar ao proprietário a dar a devida destinação à sua propriedade. No entanto, para que ele cumprisse este propósito seu valor

teria que ser muito superior as alíquotas previstas na legislação e contrapor-se a valorização imobiliária esperada, veja experiência de Santo André (Bruno e Denaldi 2009). Outras medidas seriam o parcelamento, o uso e edificação compulsórios no terreno, bem como, a desapropriação-sanção. O IPTU progressivo tem funcionado melhor como condição para desapropriação do que como instrumentos para coibir os proprietários a dar um destino ao imóvel. Uma discussão complementar é de como recuperar valores investidos pelo poder público em infraestrutura e criação de espaços, que resultaram em valorização imobiliária para os proprietários. As possibilidades vão desde a denominada desapropriação por zona e após a execução do projeto, com base no novo valor proceder a alienação e destinação econômica. As restrições vêm novamente da capacidade de investimento de setor público. Existem ainda outros instrumentos tributários não presentes na legislação brasileira, o imposto sobre valor da terra integral e uma tributação maior sobre áreas vagas do que sobre edificadas com ocorre atualmente.

O Plano Diretor, principal instrumento para ordenamento das cidades e, o zoneamento urbano através de seu rito de consultas colocam os diferentes atores em um processo de negociação, mas sua aplicação, principalmente nas áreas metropolitanas tem sido lento e levado a supervalorização das áreas com limitação de uso.

O certificado de potencial adicional de construção (CEPACs) possibilita o aumento da área construída e a arrecadação financia ou indeniza os investimentos públicos que originaram a valorização. Ainda é cedo para analisar sua aplicação na cidade do Rio de Janeiro, mas a existência de um único adquirente deste direito na área portuária, seguramente vai gerar distorções.

O direito de preempção artigo 25 do Estatuto da Cidade se assemelha as normas que têm sido usadas em outras partes do mundo, como por exemplo pela Municipalidade de Paris para adquirir imóveis.

O consórcio entre investidores privados, estado e comunidades previsto no artigo 32 do Estatuto como operações urbanas consorciadas, também vem sendo aplicado na Europa como forma de aumenta a oferta de habitações sociais e há o exemplo da experiência da cidade de São Paulo. O Plano Diretor de São Paulo Lei 10150/2014 exige que os empreendimentos superiores a vinte mil metros quadrados sejam obrigados a destinar 10% da área construída computável para habitações de interesse social. Elas seriam voltadas a atender as famílias com renda de até seis salários mínimos. Como compensação o empreendedor ganhar 10% a mais para a construção, mas as habitações sociais devem ser construídas no mesmo empreendimento. Alternativamente o empreendedor pode também construir habitações de interesse social, com no mínimo a mesma

área em outro terreno, desde de que situado na "macro-zona" de estruturação e qualificação urbana, depositando os recursos no Fundo de Desenvolvimento Urbano. A convivência entre imóveis voltados para o mercado e habitações sociais, para combater os diferentes tipos de segregações tem influenciado no preço final do imóvel, muitos adquirentes valoram negativamente esta proximidade. Para minorar estes efeitos se constrói entradas diferenciadas, tipos de acabamentos e localizando estas habitações nas áreas menos demandadas ou menos nobre do empreendimento.

O IPTU PROGRESSIVO

No caso do IPTU progressivo há que considerar ainda que devem ser vencidas as questões relacionadas a fase judicial e a morosidade do processo administrativo. Entre as citações e todos os tramites transcorrem mais de 10 anos, até que se possa ter uma utilização efetiva da área para fim de moradia. A espera pode ser detalhada como sendo de: um ano para o protocolo do projeto, dois para o início das obras, cinco de incidência da progressividade e outros cinco para o adequado e efetivo aproveitamento do imóvel conforme prevê o artigo 8, parágrafo 4º do Estatuto da Cidade. Por sua vez, o valor venal e a atualização dos Cadastros Imobiliários não acompanham a evolução da valorização imobiliária e prejudica também a progressividade. Muitas vezes convêm ao proprietário arcar como o ônus do pagamento do tributo a dar uma destinação ao imóvel. A disputa judicial sobre o valor da desapropriação é outro percurso que pode inviabilizar a destinação da área.

No caso brasileiro, as tentativas de implementação do instrumento a partir do final da década de 1980 não foram bem-sucedidas, principalmente por alegação de inconstitucionalidade. Apesar de penalização envolvendo propriedades que não cumprirem sua função social constarem do texto constitucional, estes não estavam regulamentados até a aprovação do Estatuto da Cidade. Por esta razão várias cidades incluíram estes instrumentos em seus Planos Diretores, mas nenhuma conseguiu implementá-los. Os argumentos contrários citavam a exigência expressa, constante nos artigos 182 e 183 da Constituição, de Lei Federal que disciplinasse a matéria. Ao longo da década este debate também acabou se confundindo com a questão da aplicação de alíquotas diferenciadas do IPTU – o chamado IPTU progressivo no espaço. Finalmente, uma emenda à Constituição resolveu a controvérsia, permitindo a utilização de alíquotas diferenciadas de IPTU. Este debate acabou gerando dificuldades maiores ainda para os municípios que queriam utilizar o

IPTU progressivo como sanção pelo não cumprimento da função social da propriedade. Com a aprovação do Estatuto da Cidade estes empecilhos legais deixaram de existir.

OUTORGA ONEROSA DE CONSTRUIR

São dois os princípios que fundamentam a venda ou transferência do direito de construir: o direito de superfície (ou separação do direito de propriedade do direito de construir) e a função social da propriedade.

A propriedade de um terreno não significa que seu proprietário tenha um poder ilimitado sobre ele. A própria existência de normas urbanísticas tais como códigos de obras, leis de parcelamento, leis de uso e ocupação do solo, normas ambientais já representa um limitador, que impede que o proprietário destine o terreno da forma que desejar. Assim, o zoneamento impede que em certas áreas da cidade se instale indústrias ou comércio de grande porte. As normas ambientais determinam que não se pode construir em encostas muito íngremes ou margens de rios. O Estatuto da Cidade ao estabelecer o Direito de Superfície artigos 21- 24, dá um passo além, independente do direito de propriedade, torna possível o direito de construir na superfície, espaço aéreo ou subsolo do terreno, acima ou para baixo do nível do terreno. Além de representar uma limitação do direito de propriedade, aquilo que se pode fazer sobre ou sob ela pode ser separado e desta forma ser concedido para outro, sem que isto represente a venda, concessão ou transferência da própria propriedade. O proprietário pode conceder o direito de superfície do seu terreno por tempo determinado ou indeterminado, de forma gratuita ou onerosa. Desta forma, reconhece-se que o direito de construir tem um valor em si mesmo, independentemente do valor da propriedade, podendo agregar ou subtrair valor a esta.

No Brasil o reconhecimento deste valor do direito de construir, concedido pela legislação urbanística e as eventuais injustiças decorrentes da apropriação deste valor pelos proprietários dos terrenos, foi a grande motivação da introdução da ideia da outorga onerosa do direito de construir ou pelo solo criado. Além disso, o direito de superfície permite que o poder público cobre das empresas concessionárias de serviços públicos um valor pelo uso do seu subsolo, do espaço aéreo e pela passagem das redes eletricidade, telefonia, TV a cabo, infovia, utilizando a superfície das vias públicas ou, quando enterradas, seu subsolo, para se implantar e vender seus serviços.

Olavo Setúbal em 1976, lança a ideia de estabelecer um sistema que assegurasse a todos os proprietários de terrenos urbanos o direito de construir uma área proporcional à área do terreno, coeficiente de aproveitamento ou índice de aproveitamento igual a um. O interessado em

construir além da área de seu terreno adquiriria do Poder Público o direito de construção da área excedente. O preço pago por este direito serviria para dotar a região dos equipamentos urbanos exigidos pelo adensamento provocado pelas novas construções. O objetivo deste dispositivo seria:

Eliminar o valor diferenciado dos terrenos em função de dispositivos legais, preservar áreas verdes e de proteção aos mananciais e ao meio ambiente, preservar edificações de valor histórico e obter recursos para a manutenção da cidade, que seriam gerados pelo dinamismo de sua própria economia interna.

A inspiração veio do “plafond legal de densité”, instituído em 1975 para toda a França e a experiência do Plano de Chicago em 1973 da transferência de potencial construtivo (development right transfer). Na França, a legislação proposta visava corrigir a enorme distorção existente entre os altíssimos preços dos terrenos liberados para a construção de prédios altos e os preços baixos num bairro vizinho onde os limites para a construção eram rígidos. A legislação definiu então o coeficiente 1 para Paris e 1,5 para o resto da França. No caso de Chicago, a mudança foi motivada pelos conflitos decorrentes da aplicação da legislação de tombamento de bens com valor histórico. Quando tombavam um prédio de dois ou três andares em zonas onde era permitido construir edifícios, os proprietários se sentiam prejudicados, já que não poderiam exercer sobre seus terrenos plenamente o potencial virtual que lhes era concedido pela legislação, já que seu imóvel ficava congelado. Para que este prejuízo pudesse ser ressarcido, criou-se uma legislação que permitia ao proprietário transferir seu direito de construir para terceiros, em outra área onde está limitação não existisse. Desta forma, os terrenos atingidos por restrições de caráter preservacionista não perderiam totalmente seu valor vis-à-vis ao de seus vizinhos. Embora as versões norte americana e francesa partissem do mesmo princípio, a separação entre direito de propriedade, direito de construir e o reconhecimento do valor específico do direito de construir, no caso norte americano, este poderia ser transacionado entre particulares, com o objetivo de preservar imóveis com valor histórico. No caso francês a concessão do direito de construir acima de uma densidade construtiva básica só poderia ser obtida por meio da compra, e somente o Estado poderia vendê-la.

As primeiras propostas no Brasil incorporavam as duas dimensões de utilização do instrumento a viabilização de uma política de controle de densidades e a separação entre o direito de construir e o preço do terreno, a necessidade de viabilizar instrumentos de preservação histórica. Elas foram usadas pelo então prefeito de São Paulo para uma terceira função: a de obter de recursos para o financiamento de equipamentos e de infraestrutura.

Em 1977, uma primeira formulação do instrumento, em âmbito nacional foi feita pela Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana da Secretaria do Planejamento da Presidência da República (CNPUR), incluída no anteprojeto da Lei de Desenvolvimento Urbano. A proposta de institucionalização do solo criado causou enorme controvérsia e foi finalmente abortada. Desde então vários anteprojeto de lei federal foram redigidos incluindo o solo criado, em várias versões, sem nenhum êxito. Em várias cidades brasileiras já existiam anteprojeto de lei tramitação de solo criado

Uma das dimensões fundamentais da controvérsia era a natureza jurídica da cobrança, e sua constitucionalidade. Com o objetivo de dar suporte para as propostas em discussão, em 1977 o CEPAM (órgão de apoio às administrações municipais paulistas) organizou em 1977 um Congresso sobre o Solo Criado na cidade de Embu, reunindo urbanistas e juristas, do qual resultou a “Carta do Embu”. Esta Carta explicita que:

Admite-se que, assim como o loteador é obrigado a entregar ao poder público áreas destinadas ao sistema viário, equipamentos públicos e lazer, igualmente o criador de solo deverá oferecer à coletividade as compensações necessárias ao reequilíbrio urbano reclamado por solo adicional.

O argumento é que:

A moderna tecnologia da construção civil permite intensificar a utilização dos terrenos, multiplicando o número de pavimentos pela ocupação do espaço aéreo ou do subsolo e esta intensificação sobrecarrega toda a infraestrutura urbana, a saber, a capacidade das vias, das redes de água, esgoto e energia elétrica, assim como a dos equipamentos sociais, tais como escolas, áreas verdes, etc.

Ao comparar o criador do solo com o loteador, e ao definir a contrapartida a ser paga pelo criador de solo como espaços públicos e equipamentos ou seu equivalente monetário, a Carta de Embu enquadra claramente a outorga onerosa do direito de construir como ônus e não como tributo.

O debate em torno da institucionalização do solo criado volta a emergir em algumas cidades, em 1980 desta vez vinculado à preservação do patrimônio histórico. Em 1982, em São Paulo um anteprojeto de lei de Transferência do Direito de Construir para imóveis históricos é apresentado como reação a sucessivas demolições de construções históricas tombadas situadas em áreas de grande valor imobiliário. Em Curitiba no mesmo ano foi instituído o “incentivo construtivo” para imóveis tombados. Em 1984, em São Paulo, uma lei municipal institucionaliza a transferência do potencial admitindo a transferência de 100%.

Naquele momento, os críticos da lei reclamavam uma aplicação mais ampla do conceito, incluindo não apenas o patrimônio arquitetônico, mas também todo o patrimônio ambiental. Novamente em 1986 em São Paulo, uma nova aplicação da ideia da transferência do direito de construir é formulada, desta vez como mecanismo de desfavelização. Os proprietários de terrenos ocupados por favelas poderiam requerer à prefeitura a modificação dos índices e características de uso e ocupação do solo do terreno ocupado pela favela ou de outros de sua propriedade, desde que se construísse e doasse ao poder público, habitações de interesse social para a população favelada. Esta versão do instrumento, conhecida por “operações interligadas” marca uma ruptura conceitual e de objetivos em relação às versões anteriores. A ruptura consiste na associação do instrumento com a ideia de flexibilização dos controles de uso e ocupação do solo. Até a emergência deste tipo de operação, o chamado “solo criado” era pensado como estratégia de repartição de custos e ônus provocados pelo adensamento, no interior do marco das restrições impostas pelo zoneamento. A ideia faz a interligação, de que a venda de potencial se refere a uma modificação proposta individualmente, por um proprietário, que supera os índices em vigor, subverte esta lógica, transformando um instrumento de geração de contrapartidas em função do adensamento em instrumento de flexibilização da norma urbanística. Além do conceito de flexibilização, nesta versão do solo criado, a geração de recursos adicionais para a prefeitura ganha maior dimensão frente à própria ideia de instrumento de controle do adensamento ou de viabilização de uma política urbana de preservação do patrimônio histórico e ambiental.

Uma nova lei municipal, no início dos anos 90 propõe a incorporação do solo criado ao conjunto de instrumentos urbanísticos em vigor. As cidades que incorporaram o instrumento em seus planos diretores e leis de uso e ocupação do solo o fizeram tanto na versão “flexibilizadora” quanto na versão “redistributiva”. Destacam-se especialmente o conjunto de cidades que experimentaram gestões democráticas no âmbito local nos anos 90 e cujos quadros técnicos estiveram envolvidos nas lutas pela Reforma Urbana dos anos 80, que resultaram no capítulo da política urbana na Constituição. Como o texto constitucional remetia para os Planos Diretores a explicitação das condições de cumprimento da função social da propriedade, houve um esforço de elaboração coletiva por parte das prefeituras no sentido de incorporar nas leis orgânicas e Planos Diretores novos instrumentos que interviessem sobre o mercado de terras de forma a ampliar seu acesso para setores populares.

Estas posições ficam explicitadas na carta de Angra que propunha “criar mecanismos para recuperação da valorização imobiliária gerada pelos investimentos públicos, principalmente por meio do solo criado mediante o estabelecimento de coeficiente único para o conjunto da cidade e venda de coeficiente adicional. No mesmo ano, Porto Alegre e Curitiba estabelecem o “Solo Criado” sobre o zoneamento diferenciado e em várias cidades do Brasil se apresentavam propostas de revisão do zoneamento com o estabelecimento do coeficiente único e o solo criado.

Na verdade, a versão que consta do Estatuto da Cidade, contempla praticamente todas as possibilidades experimentadas pelas cidades de implementação do solo criado, com exceção das operações interligadas.

Do ponto de vista, econômico, as grandes diferenças entre o método de venda direta do solo criado e a emissão dos CEPACs está na apropriação das mais valias imobiliárias. Na venda direta pelo poder público, este detém o potencial e o aliena em consequência capta parte dos ganhos imobiliários, somente no momento em que o empreendimento privado é aprovado. No caso do CEPAC, o poder público vende os títulos, independentemente de qualquer pedido de aprovação de projeto ou obra, e antes dos investimentos previstos na operação. Assim, o poder público vende o CEPAC quando o valor do potencial é baixo. Quando ocorre a valorização, são os detentores de CEPAC que ficam com os ganhos. O CEPAC transforma assim um instrumento de captação de ganhos privados por parte do poder público, em captação de ganhos decorrentes da ação do poder público pelos privados.

Fórmulas como o CEPAC também têm sido utilizadas para operações de transferência de potencial, por meio de conversão de potencial não utilizado em terrenos privados situados em áreas de preservação ou contendo imóveis históricos em títulos de transferência convertíveis em metros quadrados de potencial adicional em outro terreno. Novamente aqui o perigo é gerar uma verdadeira indústria de transferências e um mercado especulativo destes títulos, com efeitos imprevisíveis sobre a estruturação urbana.

DIREITO DE PREEMPÇÃO

O poder público exerce no momento da venda, o direito de compra de imóveis de seu interesse. Este definirá a área sobre a qual incide este direito, sendo que a destinação deve ser para projetos de regularização fundiária, programas habitacionais de interesse social, reserva fundiária, implantação de equipamentos comunitários, espaços públicos e de lazer ou áreas de preservação ambiental. A preempção inclui ainda um objetivo bastante genérico e impreciso a

finalidade de "ordenamento e direcionamento da expansão urbana". Para Eurico Azevedo (2001) a questão que se coloca é saber se o direito de preempção tem utilidade prática para fins de planejamento urbano. Ele permite que o Poder Público seja informado de todos os projetos de venda existentes na zona delimitada e, assim, tomar conhecimento das intenções dos particulares, podendo evitar que se pratiquem atos danosos ao ordenamento da área, como a demolição de prédios que devam ser conservados e outras situações semelhantes. A prefeitura deverá ter um serviço de planejamento bem aparelhado que permita aquele controle, o que é raro tanto em municípios pequenos e nos muitos grandes.

Outra vantagem que se aponta no direito de preempção é a possibilidade de o Poder Público adquirir progressivamente os terrenos necessários ao planejamento da cidade, antes que o aumento dos preços e a especulação tornem inviável essa aquisição. Tal faculdade permite que o município constitua uma reserva fundiária, um Banco de Terras, que facilitaria a execução de seus projetos, especialmente aqueles relacionados com a construção de habitações de interesse social. A escassez de recursos por parte dos municípios impede resolver os problemas mais graves e mais urgentes e não permite dispor de valores para exercer o direito de preempção.

Um outro argumento de maior peso é o de que a simples existência do direito de preempção, permitindo que o Poder Público adquira o imóvel posto à venda, deve contribuir para frear a alta dos respectivos preços. Impedindo ainda a sonegação fiscal com preços de venda escriturados abaixo do valor realmente pago. Ao representar uma intervenção no mercado imobiliário e dificultar as transações entre os particulares, é provável que sempre haja alguma contenção da especulação ou em sentido contrário o aumento dos preços devido a menor oferta.

A Prefeitura de Paris tem exercido cada vez mais o direito de compra para tentar oferecer um número maior de moradias. Em mercados internacionalizados como Paris, Londres e Nova Iorque qualquer ação do poder público na tentativa de conter aumento dos preços ou aumentar a oferta fica mais dispendiosa, dada a quantidade de atores e demandas diferenciadas.

Nas áreas delimitadas para exercer o Direito de Preempção é desejável que este instrumento possa se combinar com outros como operações urbanas e Zonas Especiais de Interesse Social, de forma a facilitar a negociação final entre as partes envolvidas, evitando a desapropriação. Outra forma de aplicação possível pode ser em processos de regularização de loteamentos e urbanização de bairros periféricos, principalmente aqueles situados em áreas bastante densas onde a carência de áreas para a implementação de equipamentos e áreas verdes é notória.

Além da preempção poderia ser mobilizado o conjunto de instrumentos que funcionam como sanções para o solo não utilizado ou subutilizado. Neste caso, é importante que na regulamentação daqueles instrumentos, se leve em consideração esta necessidade, mesmo se tratando de áreas não tão grandes.

O poder público deve ter objetivos claros para declarar o direito de preempção sobre determinadas áreas e a de disponibilidade de recursos para a aquisição dos imóveis. Tem que considerar o perigo da preempção ser utilizada para favorecer interesses particulares, por exemplo um proprietário privado pode viabilizar a compra de um terreno pela Prefeitura por um preço acima do valor de mercado. A política de formação de banco de terras públicas, se elas não forem utilizadas imediatamente podem representar uma grande reserva de terras para a atuação de um mercado ilegal através de grilagem e invasões.

OPERAÇÕES URBANÍSTICAS

As operações urbanas têm sido apontadas como grande alternativa para o financiamento das cidades, diante da crise fiscal e da baixa capacidade de endividamento do Estado. Seriam alternativas viáveis e aceitáveis para de aumentar os recursos para investimentos. Ao não serem compulsórias não acirra as reações contrárias ao aumento da tributação sobre propriedade imobiliária, principal fonte de receita própria dos municípios, mas má utilizada no Brasil.

A rejeição a um aumento da base do IPTU estaria relacionada à própria estrutura da propriedade imobiliária. Esta base fiscal é compreendida por propriedades de luxo cujos proprietários tem força política e resistem aos aumentos e de moradias dos pobres que por sua precariedade muitas vezes não vale a pena tributar. Outra forma de receita tributária que pode dificultar a manutenção de imóveis sem utilização e aumento da carga tributária na herança, comparada ao resto do mundo a alíquota brasileira é insignificante.

Em princípio nas operações urbanas, ninguém é contrariado, a adesão é voluntária e, além do mais, quem adere compra um potencial, recebendo, portanto, um valor adicional, que será incorporado à sua propriedade.

Na cidade de São Paulo, com um mercado imobiliário dinâmico, onde as operações urbanas começaram a ser praticadas há mais de dez anos, só a da Faria Lima produziu resultados econômicos significativos.

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

A usucapião permite a regularização fundiária de imóveis privados ocupados por moradia popular. Os instrumentos de regularização possibilitam novas formas de legalização para ocupações feitas por populações de baixa renda em áreas que não lhes pertenciam legalmente. Ela é um processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídico, físico e social, com o propósito de legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária.

A Medida Provisória 2.220 que regulamenta a concessão de imóveis públicos refere-se apenas à dimensão jurídica da regularização, a urbanística das Zonas Especiais de Interesse Social aparece como um dos institutos jurídicos e políticos listados.

Os processos de exclusão territorial que levam à formação de assentamentos precários de baixa renda, contrariando normas urbanísticas e, na maioria das vezes, acontecendo sobre terras que não pertencem legalmente aos ocupantes. Conforme Alfonsin, as soluções adequadas ainda parecem estarem longe e nas cidades o crescimento natural e a migração exigem soluções imediatas, na ausência delas as populações continuam a ocupar e invadir áreas livres, públicas e privadas. Na ausência de soluções preventivas, resta ao poder público ignorar o fato, realiza o despejo forçado ou regulariza as ocupações. Em algumas cidades até 2\3 da população vivem em situações irregulares e ilegais. As administrações declaram-se comprometidas em regularizar as ocupações, mas os resultados são poucos se comparados a extensão do problema. Nos últimos anos, apesar dos programas de regularização fundiária terem se disseminado nas cidades brasileiras, é flagrante a inexpressividade dos resultados, especialmente nas capitais. Existe uma imensa defasagem entre o número de famílias potencialmente beneficiárias dos direitos e o número de famílias titulares do direito à terra.

Segundo o mesmo estudo, várias são as razões para explicar estes resultados, a dificuldade das prefeituras de atuar simultaneamente em favelas, loteamentos, áreas privadas e públicas; a setorialização das administrações locais frente à natureza intersetorial da intervenção nos assentamentos; a rigidez da legislação dos registros de imóveis; a estrutura dos cartórios; a cultura conservadora do poder judiciário; a falta de continuidade dos programas em função da rotatividade política dos governos e a dificuldade de estruturar processos de usucapião individuais em ocupações coletivas. A regulamentação da usucapião procura enfrentar alguns destes

obstáculos sobretudo no que se refere aos processos individuais, com a introdução da possibilidade da usucapião coletiva e as questões ligadas ao registro de imóveis.

Por outro lado, como a formulação da regularização fundiária presente no Estatuto dialoga basicamente com o Poder Judiciário, ela oferece poucos parâmetros para as políticas municipais. Para que a política fundiária tenha sucesso ela deve necessariamente integrar-se ao conjunto de políticas municipais. A simples distribuição de títulos, sem intervenções na urbanização e consolidação, pode significar a perpetuação de uma situação de precariedade.

A origem do instrumento está nos movimentos de defesa dos favelados e nas lutas pela consolidação de assentamentos precários que emergiram nas cidades brasileiras, em meio ao processo de redemocratização do país, no final da década de 70. A defesa da permanência nos assentamentos, em contraposição à política de desfavelamento até então praticada, foi gerando demandas locais por regularização e urbanização, surgindo, assim, nos anos 80, os primeiros programas de regularização e mais recentemente os investimentos do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento).

Em Belo Horizonte, o PROFAVELA foi criado em 1983 ao mesmo tempo que o PREZEIS, de Recife. No ano seguinte, a Procuradoria do Estado do Rio de Janeiro toma a iniciativa de implantar os núcleos de loteamentos iniciativa esta que posteriormente foi incorporada pelo município. Diadema iniciou um programa de regularização e urbanização das mais de 170 favelas, que se encontravam em áreas públicas e representavam 3% do território do município concentrando uma população de quase 100 mil pessoas. O processo que levou ao programa de regularização e urbanização em Diadema teve início em 1982, quando a população favelada começou a se reunir, a partir da Comissão Municipal de Favelados de Diadema, uma organização popular apoiada pela Igreja Católica. A posse da terra e o direito de permanência nos locais onde já havia uma regularização fundiária eram as principais reivindicações do movimento organizado de favelados. As intervenções no campo jurídico foram iniciadas simultaneamente àquelas realizadas no campo urbanístico. A demarcação de lotes e a definição de áreas a serem desafetadas eram, ao mesmo tempo, o início do processo de regularização fundiária e de reurbanização das favelas. O desfecho final foi a Concessão Real do Direito de Uso e a formulação de projetos urbanísticos de incorporação dos núcleos de favelas à cidade.

A posse da terra pela população que ocupava áreas públicas foi garantida pela Concessão do Direito Real de Uso (CDRU), instituído em âmbito nacional pelo Decreto-Lei nº 271/1967, que permite ao poder público legalizar espaços públicos utilizados para fins residenciais.

Mais recentemente, as políticas de titulação de terras passaram a ser incorporadas na agenda dos Bancos e Agências multilaterais como estratégias fundamentais de combate à pobreza e intervenção no espaço urbano. Uma das referências teóricas para a disseminação desta política tem sido as ideias de Hernando Soto, explicitadas no livro *O Mistério do Capital*. Para ele a maioria dos pobres já possuem os ativos que necessitam para produzir o sucesso do capitalismo. Porém, eles detêm esses recursos de forma ineficaz, lhes falta um processo para representar a propriedade e criar capital, utilizando esta propriedade como colateral. Eles têm casas, mas não os títulos de posse, isto é, a representação dos ativos em documentos de propriedade legal que lhes confere o poder para criar a mais valia.

A ênfase dada por Soto é à dimensão econômica e suas consequências no processo da ilegalidade urbana e, não está baseada em argumentos humanitários, éticos, religiosos, sócio políticos e ambientalistas. Os programas de regularização podem ter impacto sobre a política econômica geral, ao integrar crescimento informal da economia extralegal ou informal a uma economia formal, particularmente nas áreas urbanas. Argumenta ainda que estas políticas públicas podem ser um instrumento de redução da pobreza. Pequenos comércios informais, casas e barracos precários são essencialmente capital econômico, “capital morto” que poderia ser reavivado por um sistema legal oficial para que, então, as pessoas pudessem ter acesso a um crédito formal, investir em suas casas e negócios, e desta forma, revigorar a economia urbana como um todo. Os argumentos são de que as pessoas precisam se sentir seguras de suas condições de posse para começar a investir no melhoramento de sua casa ou negócio. A segurança de posse e o acesso a crédito podem apenas ser providos por meio da legalização da ocupação e do negócio informal; o modo de se proceder a legalização é garantir a posse individual dos “títulos”.

Como resultado de suas ideias, a total legalização dos negócios informais e o reconhecimento de títulos de propriedade individual para o morador urbano, nos assentamentos informais têm sido propostos e estimulados em vários países por instituições como o Banco Mundial para transformar as economias urbanas.

O impacto das políticas de regularização sobre o mercado imobiliário formal e informal tem levado, em diferentes experiências a expulsão dos moradores originais pela valorização imobiliária. Estes estarão sem dúvidas em condições melhores e receberão um valor maior por sua propriedade, mas não garante a sua permanência. Os assentamentos informais em áreas públicas ocupadas, que podem ser regularizados se esta ocorrer como se poderia justificaria o investimento

público em habitação, serviços e infraestrutura se a terra for privatizada e, dessa forma, falhar no cumprimento de uma função social após a regularização.

Além disso, a política de regularização pode alimentar a máquina de produção da exclusão territorial, os mais pobres resolvem seu problema de moradia e, depois, buscam a titulação de propriedade. O efeito urbanístico, para a cidade, da manutenção de tal prática pode ser desastroso: as ocupações, que normalmente se dão sobre áreas vedadas pelas normas urbanísticas para ocupação pelo mercado formal, podem comprometer para sempre, não só a qualidade ambiental dos próprios assentamentos, mas da cidade como um todo. Os efeitos políticos podem ser igualmente desastrosos. Afinal, nada melhor do que uma política permanente de ocupação selvagem e posterior legalização via anistia, regularização para sustentar uma política clientelista e populista. Portanto, para regularizar e urbanizar é preciso levar em consideração a seguinte premissa, as políticas de regularização fundiária não podem ser formuladas isoladamente. Devem integrar um contexto mais amplo das políticas públicas preventivas e de investimentos. Entre elas cabe o planejamento e, o controle do uso do solo, investimentos em infraestrutura, incorporando a provisão de serviços e a instituição de políticas habitacionais voltadas para a promoção da reforma urbana.

A garantia da seguridade individual e a integração sócio espacial de áreas e comunidades, a essa política de regularização deve na medida do possível, viabilizar a permanência dos ocupantes originais na terra regularizada e que recebeu benefícios; e desenvolver condições para a cidadania social. O reconhecimento do direito de moradia e a garantia de seguridade pela política de regularização não podem ser reduzidos a um reconhecimento dos direitos de propriedade individual ou seguirá a uma expulsão dos beneficiários originais.

ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL

Começam a ser desenhadas em várias prefeituras do país, a partir dos anos 80 as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), ou Áreas de Especial Interesse Social (AEIS). Elas formam o resultado da luta dos assentamentos irregulares pela não remoção, pela melhoria das condições urbanísticas e pela regularização fundiária. A ideia é de que a ZEIS é de incluir, no zoneamento da cidade, uma categoria que permita, mediante um plano específico de urbanização, o estabelecimento de um padrão urbanístico próprio para o assentamento. As ZEIS significam o reconhecimento da diversidade das ocupações existentes nas cidades, além da possibilidade de construção de uma legalidade que corresponda a esses assentamentos.

Em 1983 surge a primeira experiência de estabelecimento de ZEIS em Recife, quando uma nova Lei de Uso e Ocupação do Solo da cidade reconheceria as ZEIS como parte integrante da cidade. Nesta legislação não havia instrumentos de inibição da ação especulativa do mercado imobiliário. Uma vez integradas as ZEIS entravam na dinâmica normal de estruturação urbana. Das 200 favelas existente somente foram criadas 27 áreas como ZEIS. Uma grande quantidade de assentamentos de origem espontânea prosseguiu sem instrumentos legais de acesso ao solo e aos benefícios urbanos. A inclusão de outras áreas só vai ocorrer em 1987, como resultado de um processo de articulações, pressões e negociações das organizações de bairro. Em conjunto com a Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Olinda e Recife, essas organizações apresentaram projeto de lei prevendo mecanismos de gestão participativa na condução de projetos de recuperação urbana, regularização jurídica e formas de solicitação de transformação em ZEIS. Com a lei do PREZEIS, Plano de Regularização das ZEIS, estas novas áreas foram incorporadas a ZEIS e criou-se mecanismos de proteção contra as ações especulativas do mercado. Estabeleceu-se tamanho mínimo para os lotes, proibiu-se os desmembramentos e definiu-se o perfil social dos ocupantes. A lei do PREZEIS tratou sobretudo de institucionalizar os canais de gestão urbana, colocando a população próxima à arena decisória. As Comissões de Urbanização e Legalização da Posse da Terra (COMUL) institucionalizou-se as práticas das antigas comissões de bairro, para tratar dos problemas específicos de cada uma das ZEIS. Estabeleceu-se ainda uma instancia consultiva, o Fórum do PREZEIS, destinado a ocupar-se das questões pertinentes ao conjunto das ZEIS e três câmaras urbanização, legalização e de finanças, com a função de apoiar a coordenação do Fórum. Com a aprovação da lei que regulamentou o Fundo do PREZEIS de 1993 pactuou-se o comprometimento de 1,2% da arrecadação tributária para o funcionamento do programa. Em 1997 existiam 65 comissões de Urbanização e Legalização da Posse da Terra em atividade. A prefeitura tinha obras em 18 destas áreas e planos específicos elaborados para nove delas. Em 1996 o Fundo dispunha de quatro milhões de reais.

Nos anos 80 Diadema foi considerada um dos municípios com pior situação de exclusão territorial do Estado. As melhores porções de terra urbanizada foram historicamente destinadas ao uso industrial, colocando a população residente em segundo plano, numa situação muitas vezes ilegal e precária. Um terço da população ocupava 3,5% da superfície do município quase exclusivamente em favelas sem qualquer infraestrutura. Após um processo de negociação administração municipal estabeleceu dois tipos de AEIS, Áreas de Especial Interesse Social. As AEIS 1 vazias foram destinadas à produção de novos núcleos habitacionais populares, e as AEIS 2, áreas

ocupadas por favelas, como áreas a serem reurbanizadas. Nas AEIS, só poderiam ser implantadas habitações para a população de baixa renda, ampliando assim a oferta e reduzindo o preço de terras para essa faixa. Com isto dobrou-se a quantidade de terras em oferta para a população de baixa renda, e possibilitou o assentamento ou a regularização da ocupação de grandes parcelas da população. Fez surgir cooperativas habitacionais organizadas para a produção de moradia em regime de mutirão. As terras declaradas como AEIS foram destinadas exclusivamente para famílias com renda de até 10 salários mínimos. Assim, a oferta de terrenos para habitação social saltou de 3,5% para 7% do total de terras do município. Três anos após a promulgação da lei, 90% das áreas foram negociadas. O aumento da demanda inclusive com atração de moradores dos municípios vizinhos e, a nova dinâmica provocou, no entanto, um aumento relativo do preço das áreas de ZEIS. Existe hoje uma alta densidade de ocupação, muita autoconstrução e inexistência de áreas para equipamentos institucionais (lazer, culturais e de saúde) porque a política municipal não foi acompanhada de ações nos municípios vizinhos e na região metropolitana.

Como resultado das Conferências de Habitação de Santos realizadas entre 1993 e 1995, foram definidas as áreas de ZEIS e montou-se um cadastro de famílias e movimentos por moradia. A maioria dos projetos nas áreas de ZEIS aconteceu em áreas de favela, principalmente na zona noroeste da cidade, que possui muitas ocupações precárias instaladas em áreas da marinha, na faixa litorânea. Os 12 projetos de lotes urbanizados ou de casas foi executada em áreas já ocupadas. O projeto do Dique da Vila Gilda, que abriga 2.800 famílias, já transformou 1/3 da favela de palafitas em um aterro com 440 moradias definitivas. As áreas precárias em encostas são ocupadas por 10% população da cidade, aproximadamente 50.000 famílias. Estes também foram alvo de processos de regularização de ZEIS de favela e ZEIS de vazios. Uma área de morro que foi desafetada para abrigar um projeto de cerca de 500 unidades da CDHU. A experiência singular de ZEIS em cortiço, seu deu em Santos o Cortiço República Bem Viver, que hoje abriga um asilo.

A Lei Complementar nº 7 de 1994 em Natal determinou que cada área de AEIS deve ter um plano de urbanização específico aprovado pelo Conselho de Planejamento que estabelecerá padrões específicos construtivos, formas de participação dos moradores, proprietários e empreendedores na elaboração e viabilização do plano. O preço, a forma de financiamento, a transferência ou aquisição das unidades habitacionais a serem produzidas devem ser fixados. Mãe-Luiza, primeira área trabalhada, contou com a participação da comunidade e de assessorias técnicas, mas hoje se encontra estagnada. As principais dificuldades são de gestão, o Conselho não se reúne para elaborar e aprovar os planos, principalmente pelo fato de existir uma disputa por

espaço e a relutância na permanência da maioria dos assentamentos que se encontram próximos às áreas de interesse turístico.

A mais de 600 favelas existentes na cidade do Rio de Janeiro com mais de 1,5 milhão de moradores são bastante heterogêneas, com contingente populacional variável, desde densos assentamentos consolidados na malha urbana até pequenos núcleos de poucas habitações. O Programa Favela-Bairro foi lançado em 1994, como um concurso público de ideias e métodos sobre urbanização de favelas previa a participação de equipes profissionais multidisciplinares. Era uma política municipal implementada através do antigo IPLANRIO, hoje Instituto Pereira Passos e a Secretaria Extraordinária de Habitação. Organizado pelo Instituto de Arquitetos do Brasil selecionou quinze escritórios técnicos para elaboração de projetos e assistência a obras de urbanização em quinze comunidades previamente escolhidas pela Prefeitura. A experiência piloto do projeto de urbanização do Morro do Andaraí, pela equipe da PCRJ constituiu ao lado dessas quinze áreas a primeira fase do Programa. A expansão do Programa para outras favelas e a definição das demais vertentes compuseram o Programa de Urbanização de Assentamentos Populares do Rio de Janeiro – PROAP-RIO I. O programa pretendia atuar de forma integrada na urbanização de favelas, dotando as comunidades de estrutura urbana principal, que inclui o sistema viário e o saneamento básico e transformar a favela em mais um bairro da cidade, dotando-a de ruas, praças, serviço público, etc.” (IPLANRIO/IAB, 1994). As intervenções consideravam, além da transformação urbana, a promoção social e a regularização urbanística. Foram previstas ações de caráter social, como educação e geração de emprego e renda, tanto quanto procedimentos para inclusão das redes técnicas nos cadastros oficiais, para criação de legislação urbanística específica e para titulação e cessão dos terrenos aos moradores. As primeiras quinze áreas escolhidas foram favelas médias (entre 500 e 2500 domicílios). Apesar do investimento realizado o programa pouco alterou a situação das comunidades.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os instrumentos legais disponíveis para incentivar a oferta de moradia e orientar a organização das cidades, ainda que amplos não conseguem dialogar de forma adequada com os potenciais investidores ou com os proprietários imobiliários, no sentido de estimular a função social da propriedade. Existem contradições entre a dinâmica do mercado e o interesse dos proprietários, por um lado e, as políticas públicas consolidadas no Estatuto da Cidade e no direito de moradia do outro.

O excesso de demanda, as restrições de renda e de oferta especialmente nas áreas mais bem atendidas por infraestrutura de serviços ampliam as condições de segregação e exclusão. Por outro lado, a permanência de estruturas formais e informais criam mercados segregados com lógicas próprias. O marco legal muito mais focado nas medidas punitivas do que em incentivos faz com que as intervenções do poder público desemboquem em demandas judiciais e ritos longos.

Os problemas fiscais das diferentes esferas de governo e a impossibilidade de financiar grandes volumes de recursos, que estes investimentos demandariam obrigam a que o sistema de incentivo seja o caminho a ser explorado. As ações do Estado concentrariam na questão regulatória e a coibir as falhas e excessos dos agentes econômicos. Os programas de acesso a moradia como Minha Casa e minha vida seguem modelos antigos enquanto a experiência internacional dispõe de várias iniciativas para criar moradia de caráter social. A cidade de São Paulo tem tentado algumas medidas neste sentido.

Existe uma contradição entre os direitos estabelecidos na Constituição e a capacidade financeira do Estado para prover estes direitos, como por exemplo o de moradia. Sem as fontes de financiamento ou recursos alocados a este fim e, ainda com despesas comprometidas e rígidas, onde a única possibilidade de alterá-las é através de reformas na Constituição, acompanhada de margem reduzida para ampliar a carga tributária, que é considerada elevada. As possibilidades de criar novas fontes para financiar estes investimentos ficam restritas. O caminho dos incentivos aos investidores aparece como o mais factível para estimular a oferta de habitações sociais. Uma das fontes importantes de financiamento de habitação, a caderneta de poupança foi alvo, no passado recente, de medidas que alteraram a rentabilidade destas aplicações tornando-as pouco atrativas e, inferior à taxa de inflação, ou seja, um retorno real negativo. Em momentos de recessão econômica e de queda do nível de investimento, distorções como estas dificultam ainda mais a captação de recursos.

REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betania de M. O significado do Estatuto da Cidade para a regularização fundiária no Brasil. In: Luiz César de Queiroz Ribeiro; Adauto Lúcio Cardoso (Orgs.) **Reforma Urbana e Gestão Democrática; Promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro:1ªed, REVAN/FASE,2003 pp. 93-102.

_____. **Instrumentos e experiências de Regularização Fundiária nas Cidades Brasileiras**. Rio de Janeiro: Edição, FASE/GTZ/IPPUR/UFRJ, p. 24.

ALFONSIN, Jacques Távora A função social da cidade e da propriedade privada urbano como propriedades de funções. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio. **Direito à moradia e segurança da posse no estatuto da cidade**. Belo Horizonte: Fórum 2004.
Op. Cit., p 268.

AZEVEDO, Eurico de Andrade. Direito de Preempção. In: **Estatuto da Cidade**. São Paulo: Edição Fundação Prefeito Faria Lima (CEPAM), 2001 (CD rom).

BOTELHO, Adriano, **O Urbano em fragmentos: a produção do espaço e da moradia pelas práticas do setor imobiliário**. São Paulo: Editora, Annablume, Fapesp, 2007

BRITO, Miguel Nogueira de **A Justificativa da propriedade privada numa democracia constitucional**. Coimbra: Editora, Almedina, 2007.

BRUNO F., Fernando Guilherme e DENALDI, Rosana. **Parcelamento, edificação utilização compulsórios um instrumento (ainda) em construção**. São Paulo: USP,2009
_____**O consórcio imobiliário como opção do poder público**. Pós vol.16 nº26. São Paulo: USP, 2009

KYMILICKA, Will. **Multiculturalism and the Welfare State: Recognition and Redistribution in Contemporary Democracies**. Oxford: Oxford University Press, 2006.

LEFEBVRE, Henri. **La production de l'espace**. Paris: Éditions Anthropos, 4ªed., 2000.
_____**O direito à cidade: o fenômeno urbano- sentido e finalidade da industrialização. O principal direito do homem**. São Paulo: Editora Documentos, 1999.

LOCKE, John. **Two Reatises of Government**: Cambridge: Cambridge Univerty Press, 1953 e pela Coleção Os Pensadores volume XVIII. São Paulo: Editora Abril Cultural,1973 pp.37-137.

MOTA, Mauricio; TORRES, Marcos Alcino. A função social da posse no Código Civil. In: **Transformações do direito de propriedade privada**. MOTA, Mauricio; TORRES, Marcos Alcino (Orgs.). Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2009, pp. 3-79

NOZICK, Robert. **Anarquia, Estado e Utopia**, São Paulo: Editora, Martins Fontes, 1974

RAWLS, John. **Uma Teoria da Justiça** .São Paulo: Editora Martins Fontes, 1971.

SOTO, Hernando de. **O mistério do capital**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2001

VITA, Álvaro. **A Justiça igualitária e seus critérios**. São Paulo: Editora: Martins Fontes, 2007.

Trabalho enviado em 28 de outubro de 2015.

Aceito em 30 de outubro de 2015.