

DA INTENÇÃO À AÇÃO: DESAFIOS NA BUSCA POR UMA JUSTA DISTRIBUIÇÃO DOS ÔNUS E BENEFÍCIOS DO PROCESSO DE URBANIZAÇÃO APÓS O ESTATUTO DA CIDADE E O PLANO DIRETOR¹

Luis Fernando Valverde Salandía

(Diretor de Planejamento da CLIN e Assessor da Secretaria de Urbanismo– Prefeitura de Niterói; Professor do curso de Arquitetura e Urbanismo do UNIPLI e Professor substituto da Escola de Arquitetura e Urbanismo da UFF)

RESUMO: O processo de concentração da população nas cidades colocou a Reforma Urbana na agenda de discussão da sociedade brasileira. Ao capítulo de Política Urbana conquistado na Constituição de 1988 sucedeu-se, com bastante atraso, o Estatuto da Cidade, estabelecendo normas de ordem pública e interesse social que podem regular o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. Muitos municípios elaboraram ou revisaram planos diretores buscando mais eficácia no planejamento do território municipal que os seus “novos” instrumentos permitiriam, materializando diretrizes que até então, na maior parte dos casos, teriam ficado no papel. A escolha de Niterói justifica-se por ser um dos municípios que vêm aplicando desde 2002 instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade, já incorporados ao Plano Diretor. A troca de experiências entre municípios que passaram da intenção à ação é fundamental para avaliar a eficácia do “novo” planejamento.

PALAVRAS CHAVE: plano diretor; outorga onerosa do direito de construir; gestão social da valorização da terra; operação interligada; conselhos municipais.

ABSTRACT: The process of concentration of the population in the cities placed the Urban Reformation in the agenda of quarrel of the Brazilian society. To the conquered chapter of Urban Politics in the Constitution of 1988 it was succeeded, with great delay, the Statute of the City, establishing norms of public order and social interest that can regulate the use of the urban property in favor of the collective good, of the security and well-being of the citizens, as well as of the ambient balance. Many cities had elaborated or revised master plans searching more effectiveness in the planning of the municipal territory that its "new" instruments would allow,

materializing lines of direction that until then, in the biggest part of the cases, would have been in the paper. We choosed Niterói as case study submitted to the “Escola de Gestão e Contas do TCE-RJ, Prêmio Ministro Gama Filho”, for being one of the municipalities that has applied since 2002 instruments from the Statute of the City, already included in its Master Plan. The exchange of experience in those cities that passed from intention to action is fundamental to avalue the effiience of this new municipal planning.

KEY WORDS: master plan; award with costs of the right to build; social administration of land valuation increment, linked operation; city councils

INTRODUÇÃO

O processo de concentração da população nas cidades no século XX colocou a Reforma Urbana na agenda de discussão da sociedade brasileira. Como resultado, conquistou-se na Constituição Federal de 1988 um capítulo específico tratando da Política Urbana, que consagra a figura do Plano Diretor como “instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana” ao qual se vincula a função social da propriedade urbana.

Em vigor desde outubro de 2001, o Estatuto da Cidade – Lei Federal 10.257 - regulamentou a execução da política urbana de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecendo normas de ordem pública e interesse social. Desde então muitos municípios elaboraram ou revisaram planos diretores buscando a eficácia no planejamento do território municipal que os seus “novos” instrumentos urbanísticos, jurídicos e tributários permitiriam, materializando diretrizes de planos diretores que até então, na maior parte dos casos, teriam ficado no papel.

Construído o marco legal, é preciso um grande esforço do poder público e da sociedade para que essas possibilidades não se limitem ao discurso, e sejam assimilados conceitos tais como função social da propriedade, gestão social da valorização da terra e gestão democrática da cidade.

Na nossa monografia por ocasião do Prêmio Ministro Gama Filhoⁱ abordamos a experiência do Município de Niterói, que após aprovar seu Plano Diretor em 1992 instituiu um processo de planejamento e tentou introduzir instrumentos que visavam à recuperação da

valorização da terra. Pela estrutura legal concebida o desdobramento do Plano Diretor passou a dar-se através de planos urbanísticos regionais, aos quais cabe detalhar o modelo de uso e ocupação do solo e a forma de aplicação dos novos instrumentos em cada uma das cinco regiões de planejamento do município. Projeta-se daí uma interessante discussão a respeito dos mecanismos com que os municípios implementam seus processos de planejamento.

Niterói é também um dos municípios que vêm aplicando desde 2002 instrumentos tributários, financeiros, jurídicos e políticos previstos pelo Estatuto da Cidade, incorporados ao planejamento municipal em 2002, através dos Planos Urbanísticos Regionais, e em 2004 na revisão do Plano Diretor. Destacamos a utilização de instrumentos que atuam como reguladores urbanísticos e promovem a gestão social da valorização da terra, como a outorga onerosa do direito de construir, e de instrumentos de gestão democrática, como o Conselho Municipal de Política Urbana e as conferências das cidades.

Na análise do Município de Niterói foram utilizadas abordagens do processo de estruturação urbana e do planejamento recente da cidade e da região, com destaque para as discussões das conferências da cidade realizadas em 2003 e 2005 e para os relatórios produzidos pela Prefeitura do Município de Niterói durante o processo de planejamento. Alguns destes trabalhos serão analisados, contribuindo para inserir a área escolhida no contexto municipal e regional.

Devemos destacar a ênfase que os mais diversos segmentos da sociedade tem dado a articulação regional e que aparentemente têm encontrado respaldo das autoridades municipais de diversos municípios da região.

Utilizamos também trabalhos de diversos pesquisadores que abordam o processo de produção do espaço urbano e a experiência do planejamento urbano no Brasil e no exterior. Em todos eles procuramos compreender as conjunturas e estratégias com as quais diferentes “agentes” intervêm, seja objetivando transformações, seja objetivando evita-las, procurando verificar a existência de uma lógica de produção do espaço urbano.

No marco teórico, ao identificar os paradigmas presentes num processo de estruturação urbana, recorreremos a autores nacionais e estrangeiros que analisam a produção do espaço urbano e que coincidem na avaliação de que este é produzido socialmente. Dos estrangeiros destacamos Mark Gottdiener (1993), que faz na construção da sua teoria uma

análise completa dos autores que trabalham os conceitos da terra e da produção do espaço nas sociedades capitalistas. Os autores nacionais que nos servem como referência são Carlos Néelson Ferreira dos Santos (1981, 1988a, 1988b, 1988c, 1988d), Flávio Villaça (1999), Ermínia Maricato (2000) e Raquel Rolnik (1997), cujas citações se entrelaçam constantemente por trabalharem numa mesma linha, contribuindo para formular uma teoria da estruturação urbana. Nos aspectos teóricos referentes à gestão social da valorização da terra demos ênfase às contribuições do Instituto Lincoln de Política Fundiária.ⁱⁱ Em todos eles procuramos compreender as conjunturas e estratégias com as quais diferentes “agentes” intervêm – seja objetivando transformações, seja objetivando evitá-las –, procurando verificar a existência de uma lógica de produção do espaço urbano.

Não podemos analisar Niterói isoladamente do seu contexto regional, pois através da relação com os municípios vizinhos da Região Metropolitana, em especial da porção leste, construída historicamente, é possível entender a dinâmica demográfica, socioeconômica e imobiliária. A cidade partilha da problemática comum aos grandes centros urbanos latino-americanos, num processo de segregação socioespacial com três vertentes principais: elitização e adensamento de núcleos com infra-estrutura, “favelização” de áreas próximas aos núcleos e suburbanizaçãoⁱⁱⁱ rumo a municípios vizinhos. Embora ostente o terceiro maior Índice de Desenvolvimento Humano entre os municípios brasileiros, Niterói enfrenta o desafio de implementar mecanismos de inclusão social nos bolsões de pobreza gerados pelo próprio modelo de desenvolvimento. Os processos de materialização da exclusão social não podem ser vistos pelos municípios como uma realidade na qual não têm meios de interferir, principalmente depois que o Estatuto da Cidade possibilitou o uso de novos instrumentos de gestão urbana. No caso de Niterói, desde 2002 a normativa municipal começou a incorporar esses instrumentos, objeto também de outras políticas setoriais.

EVOLUÇÃO DO PROCESSO DE PLANEJAMENTO NO MUNICÍPIO DE NITERÓI

Desde a sua criação o Município de Niterói sofreu forte interferência do Estado na produção e ordenamento do espaço urbano através de leis, planos e projetos. Neste sentido, é importante a avaliação de Gottdiener (1993, p. 203) de que “a análise do ambiente construído exige que se entenda como as várias manifestações de intervenção do Estado na economia se amalgamam com os incentivos privados para produzir os projetos, ações e formas de espaço”. Nesta linha de análise, Gottdiener (1993, p. 203) cita Lefèbvre:

a concepção que apreende melhor esse fenômeno está centrada nas ações combinadas do Estado e da economia em pulverizar o espaço social através de desenvolvimento e planejamento econômico urbano, transformando-o numa mercadoria e, depois, nos blocos de construção uniforme do espaço abstrato.

O papel do Estado como gestor do planejamento urbano é abordado por autores brasileiros, entre os quais citaremos aqui Villaça, Maricato e Santos. Villaça (1999, p. 173) destaca a dificuldade de se analisar a história do planejamento urbano no Brasil por seu discurso estar mesclado à sua prática (o que não quer dizer que se tenha realizado). Isto pode ser verificado no nosso estudo de caso ao concluir que propostas e leis não pautaram a ação do município –houve um discurso de planejamento, que resultou em marcos legais, que nem sempre serviram para embalar as ações: várias administração elaboraram projetos de intervenção desvinculados de iniciativas de planejamento praticamente simultâneas. Maricato (Arantes et.al., 2000, p. 124) fez uma reflexão do alcance limitado que planos de desenvolvimento urbano tem tido no Brasil, referindo-se ao papel ideológico do que Villaça chama de “plano-discurso”:

Não é por falta de Planos Urbanísticos que as cidades brasileiras apresentam problemas graves. Não é também, necessariamente, devido à má qualidade desses planos, mas porque seu crescimento se faz ao largo dos planos aprovados nas Câmaras Municipais, que seguem interesses tradicionais da política local e grupos específicos ligados ao governo de plantão. O plano-discurso cumpre um papel ideológico e ajuda a encobrir o motor que comanda os investimentos urbanos. No caso das metrópoles, além dos grupos locais, o capital imobiliário e as empreiteiras contam sempre na definição dos investimentos que não obedecem a nenhum plano explícito.

Santos (1981, p. 201) fez uma análise na qual usou como referência as teorias defendidas por Castells na década de 1970, a respeito do papel que os planos têm para o Estado:

A maneira que o Estado encontraria para exercer a sua dominação ao nível do urbano seria através dos planos que manipula. Com a falácia de submeter todos os cidadãos a uma ordem comum, harmonizadora e neutra, o Estado estaria abusando de seus privilégios e impondo seus valores de classe dominante: (...) o Estado expressa, em última instância, e através de todas as mediações necessárias, os interesses de conjunto da classe dominante (...), o planejamento urbano não pode ser um instrumento de mudança social, mas sim de dominação, de integração e de regulamentação das contradições; seus efeitos devem ser analisados do ponto de vista social e não em relação a uma quimérica ordem espacial.

Ao analisar a evolução urbana de Niterói constata-se também a preocupação do Estado em legislar sobre a produção da cidade e o que nela acontece. Às transformações das primeiras décadas do século XX se sucedem diversos planos e governos; alguns mais do que outros tentaram deixar a sua marca transformadora nas cidades.

Entre 1940 e 1970, enquanto a iniciativa privada se voltou para a reedificação da zona sul e para a expansão rumo às praias oceânicas do segundo distrito (Itaipu), o poder público realizou grandes planos e investimentos na zona central, onde se repetem constantemente os mesmos projetos visando à implantação de um novo centro urbano.

Na década de 1970 foi elaborado um Plano Diretor que, como conseqüência de uma alternância administrativa no governo municipal, não chegou a ser encaminhado para a Câmara Municipal. O cenário dos municípios brasileiros mostra que os planos elaborados na década de 1970, nos moldes dos planos de desenvolvimento local integrado, não foram implementados, e poucos resultados práticos decorreram dos seus bem formulados diagnósticos.

Após a promulgação da Lei Orgânica, já sob a égide da Constituição de 1988, a Lei Orgânica Municipal (1989) instituiu o Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento urbano, conceituando a função social da cidade. No mesmo ano se constituiu um Fórum Popular para discussão do Plano. A nossa análise da realidade do município aponta que, apesar do incipiente desenvolvimento institucional, principalmente no referente aos recursos humanos, o processo iniciado em 1990 se consolidou ao longo de diversas administrações, resultando na estruturação de um sistema de planejamento relativamente contínuo.

O Plano Diretor de Niterói aprovado em 1992 reiterou a necessidade de realização da função social da cidade, definida como “o direito de todo o cidadão ter acesso à moradia, transporte público, saneamento básico, energia elétrica, iluminação pública, saúde, educação,

segurança, cultura, lazer, recreação e á preservação, proteção e recuperação dos patrimônios ambiental, arquitetônico e cultural da cidade”.

Ao Plano Diretor se sucedeu a implementação imediata ou posterior de uma série de diretrizes que interferiram na configuração do espaço urbano e que se tornaram disposições legais que vêm pautando a produção da cidade formal. Podemos constatar ao analisar o Plano Diretor e os Planos Urbanísticos Regionais que estes tentam ser abrangentes de todos os aspectos da vida urbana, e até mesmo os segmentos da população que participaram da sua discussão os encararam desta maneira, reforçando a tese do “plano-mito” conceituada por Villaça (1999, p. 227).

Entre 1992 e 1996, a Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente – órgão municipal responsável pela implementação das medidas propostas no Plano Diretor – funcionou como gestor da política urbana municipal; de acordo com Valverde Salandia (1996, p. 1), buscando “uma abordagem integrada de gestão do ambiente urbano regida pela interdisciplinaridade e ancorada em mecanismos transparentes de participação” e ainda pretendendo “instituir um processo contínuo de pensar e planejar a cidade com todo seu dinamismo, tendo como principal instrumento de intervenção a legislação que ordenaria e controlaria o uso e ocupação do solo”.



ANÁLISE DA NORMATIVA URBANÍSTICA

Nossa abordagem está vinculada àquela que vários autores fazem da normativa urbanística no Brasil. Mukai (1988) considera que a normativa urbanística brasileira no século 20 visou principalmente a facilitar a atuação do poder público em projetos de intervenção urbana. O autor afirma que as primeiras determinações que delinearam o direito do urbanismo começam a aparecer na Constituição de 1934, quando se definiu que o direito de propriedade não podia ser exercido contra o interesse social ou coletivo. Mukai identifica na Carta de Atenas uma das principais influências sobre os urbanistas brasileiros, que fez com que estes propugnassem pela definição de normas, influenciando o surgimento dos primeiros códigos de obras, assentando as bases de um urbanismo regulador ou normativo.

Esta análise é feita também por Santos (1988d, p142),^{iv} que se preocupou com o papel da legislação na produção do espaço urbano e, numa abordagem específica sobre a habitação dos mais pobres na América Latina, destacou a importância da participação popular ao afirmar:

Caso não haja forte participação popular, estatutos jurídicos por se mesmos nada mudarão na América Latina. Será mantida a tendência de escrever documentos formais, às vezes com aparência de muito avançados, mas sem refletir as experiências e as expectativas da massa. Na ausência de um grande envolvimento coletivo, as cidades continuarão regidas por normas ambiciosas que saem do nada e acabam desagradando até às elites, acusadas, com frequência, de as manipularem, visando seus próprios fins. Pior que uma lei injusta só uma lei burocrática que não se sabe a que visa.

A normativa urbanística é em geral associada ao zoneamento, que, de acordo com Villaça (1999, p.178), surge obedecendo a “interesses e soluções específicas das elites brasileiras” e que, pelos seus objetivos, tem tido mais eficácia do que os planos diretores, pois “quase que exclusivamente serviu para atender a interesses claros e específicos, particularmente os dos bairros da população de mais alta renda”. Consta-se também que outro objetivo do zoneamento foi a adequação de determinadas áreas aos interesses do capital imobiliário, mantendo um discurso que defendia a necessidade de facilitar a construção de moradias para a classe média.

Segundo Villaça (1999, p.183), a partir da década de 1930 passou-se a difundir a idéia de que os problemas da cidade eram “causados pelo seu crescimento caótico – sem planejamento –, e que um planejamento integrado ou de conjunto, segundo técnicas e métodos bem definidos, seria indispensável para solucioná-los”. Esta seria para ele “a essência da ideologia do planejamento que ainda perdura”, um pensamento conveniente para mascarar as causas dos problemas urbanos, e na solução dos quais tanto as classes dominantes quanto o Estado teriam fracassado.

Na mesma direção de Villaça, Maricato (2000, p.122) faz uma avaliação dos objetivos da regulação urbanística no Brasil:

O urbanismo brasileiro (entendido aqui como planejamento e regulação urbanística) não tem comprometimento com a realidade concreta, mas com uma ordem que diz respeito a uma parte da cidade, apenas. Podemos dizer que se trata de idéias fora do lugar porque, pretensamente, a ordem se refere a todos os indivíduos, de acordo com os princípios do modernismo ou da racionalidade burguesa. Mas também podemos dizer que as idéias estão no lugar por isso mesmo: porque elas se aplicam a uma parcela da sociedade reafirmando e reproduzindo desigualdades e privilégios. Para a cidade ilegal não há planos, nem ordem. Aliás, ela não é conhecida em suas dimensões e características. Trata-se de um lugar fora das idéias.

Podemos constatar que, de um modo geral, a normativa urbanística visou a facilitar a

atuação do poder público em projetos de intervenção urbana. A normativa ora induziu a ocupação e adensamento de alguns bairros, ora criou restrições para controlar a sua verticalização. Algumas medidas objetivaram criar condições de planejamento, mas sem muitos resultados práticos, tal como a criação de comissões especiais, cujas recomendações não eram seguidas. No final dos anos oitenta foi possível identificar uma nova etapa do planejamento urbano em relação à formulação da legislação urbanística, através de processos permeáveis à participação de alguns segmentos da sociedade civil organizada, mas sem chegar a constituir foros permanentes, ficando a participação condicionada ao interesse do poder público de consenti-la. Assim, de 1991 a 1996 se implementou um processo que inclui a aprovação de um conjunto de leis normatizando o uso e ocupação do solo. Na administração 1997-2000 este processo foi paralisado, sem que houvesse qualquer mobilização dos segmentos que faziam parte do Conselho de Urbanismo. Em 2001 este processo foi reiniciado, coincidindo com a aprovação do Estatuto da Cidade.

NORMATIVA FEDERAL

O grande marco normativo do período analisado em nível federal, com reflexos no ordenamento jurídico estadual e municipal, foi a Constituição Federal de 1988, que introduziu mudanças nas atribuições dos municípios, ao definir, no artigo 30, que compete a estes “legislar sobre assuntos de interesse local” e “promover adequado ordenamento territorial mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”. Para tanto os artigos 182 e 183 tratam da Política Urbana, cujo instrumento básico deve ser o Plano Diretor, e definem instrumentos de intervenção urbana buscando a função social da propriedade. A regulamentação veio apenas em 2001 através da Lei 10.257 – Estatuto da Cidade, que “estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental”. Em seu art. 39, ratifica que

a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de

ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas

O papel do Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana é ratificado nos art. 40 a 42, detalhando seu papel, sua forma de elaboração, os casos de obrigatoriedade e seu conteúdo mínimo. E se já era claro que todos os municípios das regiões metropolitanas deveriam elaborá-lo, da análise do §1º podemos concluir que, em função da implantação de empreendimentos de impacto regional ou nacional, deve considerar-se como medida compensatória para todos os municípios da área de influência a viabilização de recursos para elaboração ou revisão dos planos diretores municipais.

Em 2003 foi implementado o processo de Conferência Nacional das Cidades, que teve reflexos nos níveis estadual, regional e municipal, resultando na formação de um Conselho Nacional que constituiu um modelo de participação cidadã na gestão das cidades. Em 2006 foram regulamentados o Sistema e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, que podem ter um papel fundamental para os municípios.

NORMATIVA MUNICIPAL

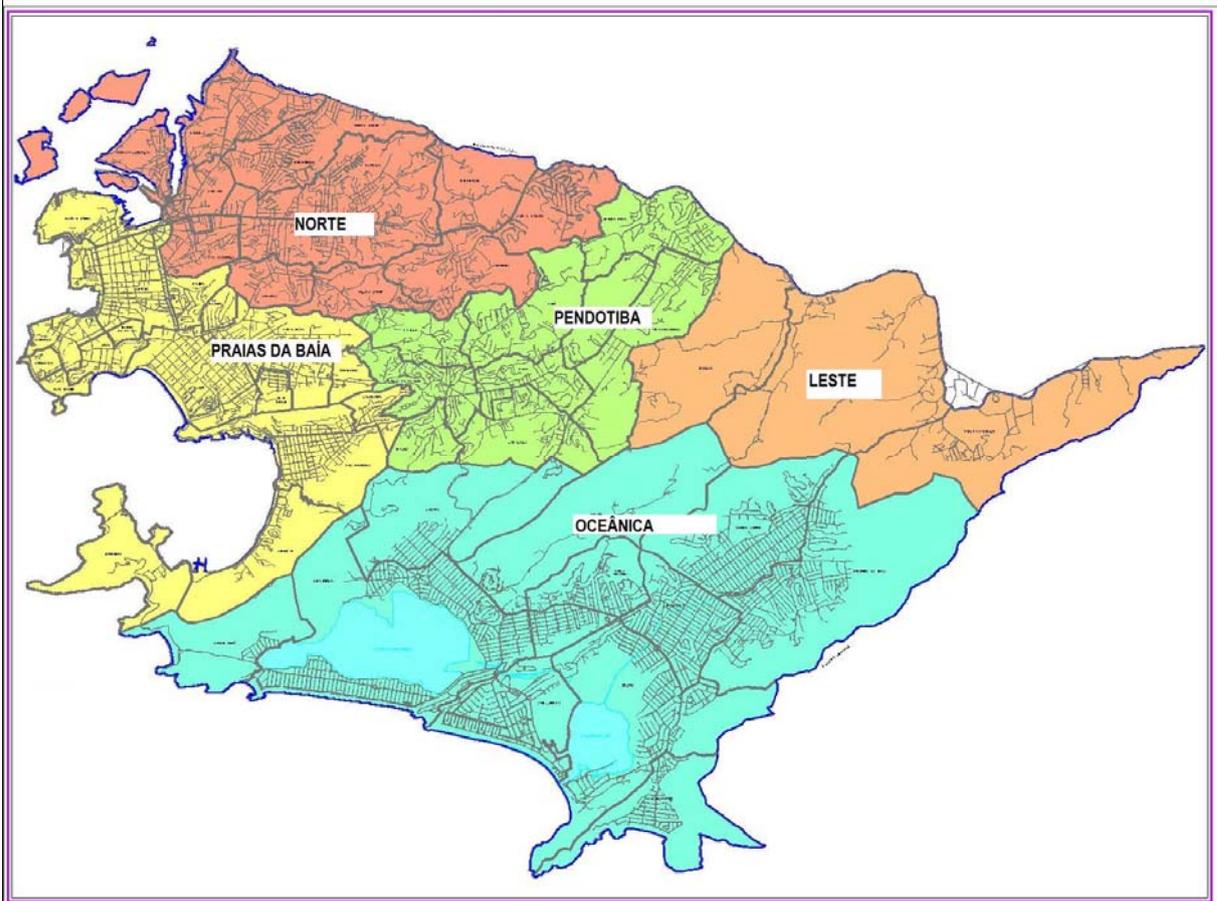
O principal marco normativo urbanístico da cidade neste período é a Lei 1157 de 29 de dezembro de 1992, que instituiu o Plano Diretor. Como consequência da sua aprovação a legislação foi reestruturada de acordo com a sua abrangência territorial: leis de caráter geral, com normas comuns a todo o Município (leis de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, Edificações, Código Ambiental); leis regionais (Planos Urbanísticos Regionais – PUR) , com normas para as cinco Regiões de Planejamento; leis de caráter local, com normas para as áreas que apresentam características peculiares (Áreas de Especial Interesse) e leis ordinárias, que regulamentam aspectos específicos ou emergentes da vida urbana.

Temos aqui um aspecto importante de discussão: muitos planos diretores se limitam a estabelecer diretrizes para posterior regulamentação, colocando a sua implementação na dependência de uma continuidade na orientação política e técnica das administrações

municipais. Em Niterói estava prevista a elaboração de cinco Planos Urbanísticos Regionais que detalhariam o Plano Diretor, mas de 1993 a 2001 apenas um foi aprovado. No final da década de 1990 verificamos uma mudança nos rumos da política municipal de planejamento, que resultou na descontinuidade do processo iniciado. Foi suspensa a elaboração de mais dois PUR, o Conselho Municipal de Urbanismo foi desmobilizado e foram flexibilizados índices urbanísticos nas áreas de maior interesse do mercado imobiliário através das Operações Interligadas.

O advento do Estatuto da Cidade provocou a retomada do processo de planejamento em 2001, e em 2002 o único PUR foi revisado e o segundo foi aprovado. Em 2005 foi aprovado o terceiro, após tramitar dois anos na Câmara Municipal. Em 2004 foi anunciada a elaboração conjunta dos dois planos restantes, mas até maio de 2007 ainda não havia sido iniciada.

Podemos concluir que é preciso adotar medidas para evitar um descompasso na abrangência geográfica do planejamento municipal, sem prejuízo dos modelos de implementação ou detalhamento que cada município possa definir. O fortalecimento institucional dos municípios é fundamental, e não apenas em Niterói constatamos a ausência de quadros técnicos permanentes na área de planejamento urbano, deixando os municípios dependentes de consultorias e de equipes formadas por um número excessivo de cargos comissionados, resultando numa fragilidade técnica muito grande.



INTRODUÇÃO DE INSTRUMENTOS DE GESTÃO SOCIAL DA VALORIZAÇÃO DA TERRA NO MUNICÍPIO DE NITERÓI

A atualização da legislação urbanística e ambiental em consonância com os preceitos legais estabelecidos pelo Estatuto da Cidade tem possibilitado ao Município de Niterói a aplicação de instrumentos urbanísticos, jurídicos e tributários que teoricamente permitem interferir na regulação efetiva do crescimento urbano. Mas a percepção que os diversos agentes sociais têm da aplicação destes instrumentos está de acordo com seu interesse (ou desinteresse), influenciando tanto quanto sua articulação política lhes permite. Neste contexto, entre 1998 e 2002, as operações interligadas flexibilizaram os limites de altura e de adensamento definidos em 1995, mas nenhum outro instrumento foi aplicado no período.

Em 2002, com a aprovação de dois novos PUR e a discussão da adequação do Plano Diretor ao Estatuto da Cidade, iniciou-se a cobrança da outorga onerosa do direito de construir – solo criado, dissociado da possibilidade de alteração de limites definidos nos PUR. No entanto deve registrar-se que alguns limites de altura do PUR anterior foram superados na revisão, incorporando alturas que eram possibilitadas através das interligadas; ainda assim o instrumento teve papel de inibidor do adensamento e de recuperação de mais-valias, ao se estabelecerem índices básicos de aproveitamento, acima dos quais se passou a aplicar-se a outorga onerosa do direito de construir (solo criado).

Com a adequação do Plano Diretor ao Estatuto da Cidade, aprovada em fevereiro de 2004, foi alterado o capítulo que tratava dos Instrumentos de Gestão Urbana, cuja utilização, embora prevista desde a década de 1990, não fora até então efetivada.

Entre os instrumentos de planejamento municipal, as inovações foram a gestão orçamentária participativa e o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV). Entre os institutos tributários e financeiros, destaca-se o Fundo Municipal de Urbanização, Habitação e Regularização Fundiária e a introdução da Contribuição de Melhorias (ainda não utilizada). Entre os institutos jurídicos e políticos, introduziram-se a concessão do direito real de uso, a concessão de uso especial para fins de moradia, a concessão especial de imóvel urbano, o direito de superfície, o direito de preempção, as operações urbanas consorciadas, a assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades de baixa-renda, e a realização de referendo popular e plebiscito. Somaram-se instrumentos previstos desde 1992, mas não utilizados no município, como a outorga onerosa do direito de construir e de modificação de uso, a transferência do direito de construir e o parcelamento, construção e utilização compulsória, combinada com o IPTU Progressivo.

Figura 3: A viabilização de diretrizes ambientais através de Transferência do Direito de Construir foi prevista no Plano Urbanístico da Região Oceânica. Fonte: Secretaria de Urbanismo e Controle Urbano/PMN



Transferência de potencial construtivo

Condicionamento de edificações multifamiliares com 4 pavimentos à doação e urbanização de 1m² de parque para cada 4m² de área construída



Atendendo o disposto no Estatuto da Cidade, os instrumentos que demandam dispêndio de recursos por parte do poder público municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil. Esta participação de da especialmente através do Conselho Municipal de Política Urbana e do Conselho de Administração dos Recursos do Fundo de Urbanização, Habitação e Regularização Fundiária.

REALIZAÇÃO DE OPERAÇÕES INTERLIGADAS

Em 1997 foi aprovada uma lei regulamentando o uso de operações interligadas. Esta lei não foi discutida no Conselho de Urbanismo e sua aplicação foi envolvida de muita polêmica. As interligadas representavam a possibilidade de ultrapassar índices urbanísticos através do pagamento de contrapartida, tendo sido realizadas durante três anos, permitindo

ultrapassar os índices estabelecidos no Plano Urbanístico mediante pagamento de contrapartida calculada sobre a valorização adicional do terreno em função do aumento de potencial construtivo. Foi uma lei autorizativa ao Poder Executivo, dentro dos limites e nas condições nela estabelecidas.

A lei das interligadas definiu a operação como “a autorização de modificação de determinados parâmetros urbanísticos mediante contrapartida do interessado, respeitando a política global de desenvolvimento urbano da cidade e o interesse municipal”. Em alguns casos o número de andares permitido na lâmina^v dobrou, passando de quatro para 8, e nos casos de 12, maior altura permitida até então, passou-se para 18. Foi autorizada a redução da cota de densidade, permitindo um número maior de apartamentos por terreno. Em qualquer caso as interligadas deveriam ser aprovadas pelo prefeito.

A lei previa algumas restrições, como alterações contrárias à legislação ambiental, atividades com hora de pico em vias arteriais e uso industrial nos locais proibidos. Também tinha restrições de alcance geográfico, não se aplicando a bairros onde a limitação de gabarito era bandeira de luta, evitando possíveis reações à lei.

A análise e aprovação das interligadas era feita por uma comissão interna da Secretaria de Urbanismo. Nenhuma operação de interesse público chegou a ser proposta durante a vigência da lei, sendo apenas aprovadas operações propostas de forma pontual pelos promotores privados nos três bairros mais valorizados para a construção de edifícios multifamiliares de classe média e alta.

O valor da contrapartida para a realização das interligadas em obras ou doações não poderia ser inferior a 50% da valorização do terreno. Cabia ao interessado apresentar laudo de avaliação da valorização, de acordo com as normas da ABNT. Esse laudo era examinado pela Comissão de Avaliação da Secretaria de Urbanismo, que, verificando as divergências, poderia apresentar laudo de avaliação próprio. Nesse caso, o laudo deveria ser homologado pelo Secretário de Fazenda, que, discordando, poderia determinar a elaboração de novo laudo.

Era também prevista a possibilidade de pagar a contrapartida em parcelas, desde que se apresentasse fiança bancária no valor total da contrapartida e que as parcelas fossem corrigidas pelos índices oficiais. Em caso de atraso de duas parcelas seguidas, seria executada a fiança. O “habite-se” do empreendimento beneficiado com a interligada era condicionado ao

pagamento total da contrapartida e à apresentação de certificado de regularidade de tributos municipais. A possibilidade de dar a contrapartida em obras também era permitida, contemplando obras e serviços de infra-estrutura urbana nas áreas de especial interesse social, terrenos e moradias destinadas à população de baixa-renda; recuperação do meio ambiente e do patrimônio cultural; terrenos e equipamentos públicos e construção de edifícios municipais de interesse público.

Em caso de que a interligada pudesse ocasionar algum tipo de impacto morfológico, urbanístico, ambiental ou viário, deveriam ser realizadas as intervenções necessárias para evitar impactos negativos ao ambiente urbano, definidos por uma comissão especial integrada por representantes de várias secretarias. Os recursos necessários para a realização das intervenções não eram computáveis na contrapartida oferecida pela interligada.

Nos três anos de vigência da lei, foram aprovadas 94 operações, que geraram R\$3.627.879,00. A contrapartida de cada operação variou entre R\$27.000 e 177.000. Se calcularmos o valor médio por operação, teremos aproximadamente R\$40.000. Das 94 operações, 50 (55%) se localizaram num único bairro, justamente aquele em que a legislação havia introduzido em 1995 cotas de controle de densidade e havia limitado a altura de áreas valorizadas em 10 e 12 andares.

INTRODUÇÃO DA OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR – SOLO CRIADO – NO MUNICÍPIO DE NITERÓI

Em 2002, com a aprovação de novos planos, o instrumento das interligadas foi oficialmente extinto. As novas leis definiram a cobrança de solo criado, excluindo a possibilidade de alteração de índices urbanísticos, como é feito em algumas cidades brasileiras. Dessa forma, durante a discussão das regras de uso e ocupação ficam claros para a sociedade os limites urbanísticos que podem ser alcançados.

Definido como instrumento de gestão urbana no Plano Diretor desde 1992, com sua possibilidade de uso reiterada várias vezes, mas carecendo de uma lei específica que regulamentasse sua cobrança, o solo criado somente foi efetivamente regulamentado na legislação municipal em 2002, definindo que se deve cobrá-lo sempre que o coeficiente de

uso seja superior ao básico, respeitados os limites máximos dos parâmetros urbanísticos estabelecidos por lei. Definiu-se a fórmula do cálculo da cobrança como $SC = [(Ca - Cb)^2 / FC] \times VV$, sendo: SC = valor do solo criado, Ca = coeficiente de uso do terreno, Cb = coeficiente de uso básico, FC = fator de correção, VV = valor venal do terreno, utilizado para o cálculo do imposto predial.

O PUR define os coeficientes de uso básico e os fatores de correção por fração urbana, estabelecendo exceções à cobrança de acordo com finalidades específicas. Foram previstas isenções no Centro, como incentivo ao uso residencial e a reabilitação urbana; em vias com projetos de alargamento como incentivo à renovação, e finalmente foram isentados da outorga onerosa hospitais, clínicas, escolas, hotéis e pousadas, visando reforçar um perfil de polo regional de serviços. Residências unifamiliares também são isentas da outorga onerosa.

A arrecadação, devida desde 2002, iniciou-se apenas em 2004, quando foi criado o Fundo Municipal de Urbanização, Habitação e Regularização Fundiária, que possui uma conta específica e uma gestão própria, submetida a mecanismos de controle social através de um Conselho de Administração, que presta contas ao Conselho Municipal de Política Urbana, também criado em 2004. O Conselho Municipal de Política Urbana não aprova a aplicação dos recursos, pois a lei deu esta competência a um Conselho de Administração, no qual têm maioria os representantes do poder público, mas cuja composição foi alterada em 2006 para aderir ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social.

Das três regiões de planejamento do município onde já se aplica o solo criado duas são as de maior dinâmica imobiliária, e desde 2002 foram estabelecidos para cada uma delas os índices básicos a partir dos quais seria feita a cobrança, definindo também os fatores de correção. Nos bairros mais densos e verticalizados, dotados de infra-estrutura, o índice básico é 2.0 e os coeficientes de uso chegam a 7.5, dando uma margem grande à cobrança, que em alguns empreendimentos chega a R\$700.000. Em seis casos analisados, aprovados em 2004, o valor variou entre R\$16.978 e R\$603.654. Dados atualizados pela Secretaria de Urbanismo mostram uma arrecadação de R\$3.350.075 até abril de 2007.

Na Região Oceânica o índice básico é 1.0 e os coeficientes de uso permitidos por lei não ultrapassam 1.8. Nos casos em que os terrenos são grandes e a taxa de ocupação é baixa os valores de cobrança de solo criado são insignificantes, situação provocada, no nosso

entender, pela aplicação desnecessária de um fator de correção. Num dos casos analisados, o valor foi de R\$334,97 – num edifício com 2.320m² de área construída computável.

Estudos divulgados pela Prefeitura sustentam que uma das maiores virtudes do instrumento é sua capacidade de ressarcir o Poder Público dos lucros extraordinários de localização que os promotores imobiliários realizam. Justifica-se a aplicação do instrumento na constatação de que o valor de um terreno urbano é menos influenciado pelas características físicas de que por sua localização e potencial de uso. Estar localizado em áreas bem atendidas de infra-estrutura urbana, em regiões tranquilas, próximas ao comércio, bem como a possibilidade de verticalizar, entre outros, são fatores que agregam valor ao solo urbano. Assim, conclui-se que o valor do terreno urbano se deve, principalmente, a características externas a ele, pelas quais o poder público tem grande responsabilidade. Quanto mais se constrói num lote, mais intensamente se está utilizando a infra-estrutura existente. Dessa forma, fica claro que o lucro do proprietário urbano é proporcional ao potencial de uso de seu lote, sendo legítimo que o Poder Público seja ressarcido de parte dos investimentos que faz na cidade por aqueles que mais utilizam a infra-estrutura urbana. Tal ressarcimento pode ser reorientado para a infra-estrutura da cidade, através de fundos municipais, visando a minimizar desigualdades históricas na distribuição dos equipamentos e serviços públicos na cidade.

Figura 4: Comparativo da recuperação de valorização entre Operações Interligas realizadas e simulações de cobrança de Solo Criado. Fonte: Estudo realizado por Luis Fernando Valverde em 2005.

Operação Interligada x solo criado



**Edifício Multifamiliar na
Geraldo Martins, 201:**

Cobrança de R\$ 148.236

**como contrapartida de
Interligada**

X

Cobrança de R\$ 479.713

**numa simulação de cobrança
de Solo Criado**

GESTÃO FINANCEIRA DOS RECURSOS RESULTANTES DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA VALORIZAÇÃO IMOBILIÁRIA

O Estatuto da Cidade estabelece que os instrumentos de gestão urbana que geram recursos devem ter contabilidade própria e finalidades de uso específico. Em função disso foi criado um fundo municipal com o objetivo de dar suporte financeiro a as políticas municipais de desenvolvimento urbano e de habitação popular.^{vi} Tal fundo tem natureza contábil-financeira e personalidade jurídica, sendo regido por legislação específica e vinculado à Secretaria de Urbanismo e Controle Urbano. A origem da suas receitas tem fontes diversificadas, mas até agora os recursos são quase na sua totalidade resultado do pagamento do solo criado e, em menor escala, de dotações orçamentárias. Os recursos do fundo são depositados em conta especial^{vii} e somente podem ser aplicados em regularização fundiária, formação de reserva de terras, controle e direcionamento da expansão urbana, implantação de equipamentos urbanos e comunitários, criação de espaços públicos, áreas de recreação, unidades de conservação ou proteção de interesse ambiental, proteção de áreas de interesse

histórico, cultural e paisagística e realização de programas e projetos habitacionais de interesse social visando à urbanização de favelas, construção ou recuperação de moradias, urbanização de loteamentos e compra de imóveis destinados aos programas habitacionais populares e melhorias das condições de moradias coletivas, incluindo apoio técnico e material.

Figura 5: Aplicação de recursos do FUHAB em áreas de especial interesse social. Fonte: Secretaria de Urbanismo e Controle Urbano/PMN



A lei municipal determina que um mínimo de 30% deve ser aplicado nas áreas de especial interesse social, limitação incluída durante a discussão da adequação do Plano Diretor ao Estatuto da Cidade, porém de 2004 a 2006 100% dos recursos foram utilizados em áreas de especial interesse social, embora com críticas do Conselho Municipal de Política Urbana ao reduzido número de unidades habitacionais produzidas, já que a maior parte dos investimentos foi em contenção de encostas em situações de risco nas áreas de especial

interesse social.

O Conselho de Administração dos Recursos do Fundo^{viii} deve elaborar anualmente o orçamento ou plano de aplicação de recursos, para aprovação pelo prefeito. No primeiro ano de funcionamento do Fundo houve uma previsão de arrecadação de aproximadamente R\$1 milhão.

O CONSELHO MUNICIPAL DE POLÍTICA URBANA E A CONFERÊNCIA DAS CIDADES COMO INSTÂNCIAS PARTICIPATIVAS NA GESTÃO URBANA

Ao analisar o processo de planejamento no município desde 1988, pudemos constatar que este foi intenso nos momentos em que funcionaram instâncias de participação democrática. O Plano Diretor elaborado e aprovado na década de 1990 criou um Conselho Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente, regulamentado no ano seguinte, com caráter consultivo, composto por 13 membros: seis da sociedade civil e seis do poder público, incluído o Legislativo, e presidido pelo Secretário de Urbanismo.

Avaliação da Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente (Valverde, 1995) apontava:

Reconhecendo que a formação do Conselho não tenha sido propriamente uma conquista dos movimentos sociais organizados e mais um compromisso da administração municipal, seria mais oportuno falarmos do Conselho como proposta de abertura para a definição de uma política urbana e ambiental do município. Diante de um contexto político, onde, como vimos, as manifestações populares centravam-se em questões emergentes, ligadas a própria viabilização da vida nos grandes centros, a opção governamental, através de um esforço muito maior do que o efetivamente feito poderia ser a de divulgar amplamente os temas tratados, até então, exclusivamente pelos urbanistas e ambientalistas, com intuito de capacitar os movimentos sociais para este debate específico, indicando a íntima ligação entre o Plano Diretor e as reformas no padrão de desenvolvimento urbano, tão caro às classes populares cidadinas.

A continuidade administrativa não garantiu o funcionamento do sistema nas gestões seguintes, e somente em 2004, com a revisão do Plano Diretor, foi novamente criado um fórum de participação na formulação da política urbana. O novo conselho é um órgão colegiado com representação do poder público e da sociedade civil, permanente e

deliberativo, conforme suas atribuições, tendo por finalidade assessorar, estudar e propor diretrizes para o desenvolvimento urbano com participação social e integração das políticas fundiária e de habitação, saneamento ambiental e trânsito, transporte e mobilidade urbana. Integra o Sistema Nacional de Conselhos de Cidades e o Sistema Municipal de Planejamento, vinculado funcionalmente ao gestor municipal da Política Urbana. Seu plenário respeita a mesma proporcionalidade entre os segmentos, estabelecida pela Conferência Nacional das Cidades para o Conselho Nacional, contando com representantes do Poder Executivo e do Legislativo, dos movimentos sociais e populares, do segmento empresarial, dos trabalhadores, de entidades profissionais e acadêmicas e de ONGs.

Desde a sua instalação em 2004 tem tido atividade intensa, sendo responsável pela organização da etapa municipal da 2ª Conferência da Cidade. Logo após a sua instalação, definiu uma agenda prioritária de trabalho, na qual se destaca a urgente necessidade da elaboração e implementação de uma política de desenvolvimento urbano a ser executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas no Estatuto da Cidade.

A política urbana proposta pelo Conselho tem por escopo a gestão democrática da cidade e, em consonância com os trabalhos desenvolvidos nas Conferências da Cidade, definiu como eixos de atuação a definição de diretrizes da política fundiária e habitacional popular, da política municipal de desenvolvimento urbano, da política urbanística de habitação e saneamento ambiental; da política de trânsito, de transporte e de mobilidade urbana; mapeamento urbanístico, escala de prioridades e confluência com outras áreas do planejamento municipal; orçamento municipal, carteira de recursos e condições gerais para apresentação de projetos urbanísticos.

Ao analisar a participação de Niterói nas etapas preparatórias da Conferência Nacional das Cidades podemos constatar que se abriu um espaço amplo de discussão nos níveis municipal e regional. Na Conferência Regional em 2003 os debates privilegiaram a discussão da gestão democrática ao escolher quatro temas: gestão democrática da cidade; o papel dos conselhos de política urbana na formulação e gestão de políticas públicas; potenciais e vocações de desenvolvimento regional; gestão regional das políticas setoriais; implementação de uma política habitacional e de regularização fundiária e urbanística.

Merece destaque a constatação da necessidade de articulação intermunicipal percebida

nas propostas de caráter regional, incluindo a criação de conselhos regionais como mecanismo de controle social dos consórcios, incluindo um fórum permanente dos municípios com participação de todos os segmentos sociais, para acompanhar a formação do consórcio e das suas câmaras temáticas ou setoriais, assim como para acompanhar a implementação de instrumentos de gestão urbana em todos os municípios da região.

Figura 6: A 1ª Conferência das Cidades do Eixo Leste Metropolitano foi um marco na participação cidadã e na articulação regional. Fonte: Secretaria de Urbanismo e Controle Urbano/ PMN



CONCLUSÕES

A experiência do processo de planejamento urbano do município de Niterói pode contribuir para a avaliação dos instrumentos de gestão urbana como indutores de uma política mais eficiente, que ultrapasse as boas intenções de diretrizes de papel. Poderá permitir, se o processo for devidamente acompanhado e monitorado, avaliar de que forma a gestão social da valorização da terra pode refletir-se no preço da terra, na indução de vetores de expansão conforme os especialistas e estudiosos do instrumento prevêm e na busca pela justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização.

Podemos resumir nossas conclusões nos seguintes itens:

A realização de operações interligadas entre 1998 e 2002 representou do ponto de vista político uma experiência negativa, já que o Poder Público perdeu credibilidade junto aos

agentes sociais, principalmente em função do processo de avaliação da valorização acrescida, da ausência de visibilidade na aplicação dos recursos gerados pelas interligadas, bem como da deturpação da morfologia urbana pactuada durante a elaboração dos planos.

Na cobrança de solo criado, ao analisar a aprovação de edificações desde 2002, verificamos que nas regiões com limite de quatro pavimentos e taxa de ocupação máxima de 45%, em poucos casos incide a cobrança, que, quando aplicada, representa valores muito baixos, já que existe um fator de redução alto e não se cobra a outorga pela alteração de uso. Já nos bairros com gabarito e taxa de ocupação mais altos, apesar do índice básico 2.0, a diferença entre o coeficiente de aproveitamento e o coeficiente básico tem resultado em valores mais altos. A cobrança da outorga onerosa é mais clara, já que basta aplicar a fórmula.

A cobrança de solo criado representa uma primeira experiência transparente de recuperação de mais-valias, que pode restaurar a credibilidade do poder público municipal na aplicação deste tipo de instrumento, perdida com a realização das interligadas durante três anos. Essa mudança dependerá ainda da visibilidade que se consiga dar à aplicação do instrumento e da capacidade em divulgar o seu significado e seu alcance, como estratégia de consolidação do seu uso. A aplicação de recursos com um caráter redistributivo dos benefícios da urbanização, tradicionalmente concentrados em áreas de interesse do mercado imobiliário, pode despertar o interesse ampliado dos segmentos sociais na discussão do planejamento urbano.

A análise das condicionantes do processo de estruturação urbana – vistas sem determinismo e compreendidas a partir das lógicas de atuação dos diversos agentes e do comportamento do mercado de terras – pode dar a oportunidade de se praticar uma equidade maior na gestão social da valorização imobiliária, com reflexos importantes na realização de políticas urbanas sociais.

A participação “permitida” pelo poder público no processo de planejamento nos anos noventa não resultou na consolidação de um fórum permanente de discussão da gestão urbanística da cidade, que ora foi vista como conveniente para se chegar a um pacto entre os agentes mais participantes na discussão da cidade formal, ora como um empecilho para o “crescimento”. Mais do que a formação de conselhos de representação dos segmentos sociais, é preciso consolidar instâncias de participação mais amplas e que contribuam para a formação

cidadã. Este papel tem sido exercido com sucesso pelas conferências das cidades.

Como última conclusão, o fortalecimento das instâncias de participação deve ser acompanhado pela consolidação do desenvolvimento institucional, através da formação de quadros técnicos permanentes e qualificados nos municípios.

Figura 7: A utilização da outorga onerosa do direito de construir nas áreas mais valorizadas da cidade e a aplicação dos recursos arrecadados nos bolsões de exclusão social contribui na busca da justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização. Fonte: Fotografias Luis Valverde



Morro do Estado



Praia de Icaraí

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Estatuto da Cidade. Disponível em: <www.senado.gov.br>. Acesso em: 10 jul. 2001.

GOTTDIENER, Mark. *A produção social do espaço urbano*. São Paulo:EDUSP, 1993.

MALDONADO, Maria Mercedes; PINILLA, Juan Felipe; RODRIGUES, Juan Francisco; VALENCIA, Natalia. *Planes Parciales, gestión asociada y mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios en el sistema urbanístico colombiano*. Bogotá: Lincoln Institute of Land Policy, 2006.

MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único*. Petrópolis: Vozes, 2000.

MUKAI, Toshio. *Direito e legislação urbanística no Brasil: história; teoria; prática*. São Paulo: Saraiva, 1988.

NITERÓI (RJ). Legislação Municipal. Disponível em: <www.urbanismo.niteroi.rj.gov.br>.

Acesso em: 11 maio 2007.

ROLNIK, Raquel. *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: Studio Nobel: Fapesp, 1997.

SANTOS, Carlos Néelson Ferreira dos. *A cidade como um jogo de cartas*. Niterói: EDUFF, 1988a.

_____. Cinco abordagens sobre a habitação dos mais pobres na América Latina. *Revista Projeto*, São Paulo, n. 117, p 138-142. 1988b.

_____. Está na hora de ver as cidades como elas são de verdade. *Revista Projeto*, São Paulo, n. 113, p. 99-101, 1988c.

_____. O futuro está aí: seremos todos agentes de Nostradamus. *Revista Projeto*, São Paulo, n. 119, p. 139-142, 1988d.

SMOLKA, Martin; FURTADO, Fernanda. *Recuperación de plusvalias em América Latina: alternativas para el desarrollo urbano*. Santiago de Chile: Eurelibros, 2001.

VALVERDE SALANDIA, Luis Fernando. *Sistema de Planejamento do Município de Niterói*. São José dos Campos, 1996. Trabalho apresentado no Seminário de Instrumentos de Intervenção Urbana.

_____. *O conselho municipal de urbanismo e meio ambiente na formulação de um sistema de planejamento urbano no Município de Niterói : uma avaliação*. Belo Horizonte, 1995. Trabalho apresentado no Seminário O Futuro da Cidade Latino-americana

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos. *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: EDUSP/ FUPAM, 1999.

¹Artigo originado da monografia vencedora do 1º lugar no “1º Prêmio Ministro Gama Filho” (2006). Apoio metodológico e revisão final de Maurício Martins do Carmo.

ⁱA monografia na íntegra pode ser consultada na página www.urbanismo.niteroi.rj.gov.br/biblioteca.

ⁱⁱ Destacamos aqui as pesquisas publicadas por Smolka e Furtado (2001), que abordam a recuperação de mais-valias urbanas na América Latina, e por Maldonado, Pinilla, Rodriguez e Valencia (2006) que abordam a experiência colombiana na gestão social da valorização da terra.

ⁱⁱⁱ O fenômeno da suburbanização no Brasil se realiza principalmente com base na oferta de terra barata e ausência de serviços de infra-estrutura, em municípios das regiões metropolitanas distantes dos núcleos de trabalho. A única exceção são os loteamentos da orla, por seus atributos naturais, destinados a classes de maior poder aquisitivo.

^{iv} Santos cita como referência para esta análise documentos originais do Prof. Fernando Walcacer.

^v Parte da edificação destinada às unidades residenciais.

^{vi} Considera-se de baixa renda a população residente em condições precárias, em áreas de risco, favelas e residências coletivas, em especial nas classificadas por lei como Áreas de Especial Interesse Social.

^{vii} Foi criado, através de lei, um programa de trabalho que insere as contas do fundo no sistema das finanças municipais.

^{viii} O Conselho de Administração dos Recursos do Fundo integra a estrutura básica da Secretaria de Urbanismo e Controle Urbano e é constituído pelo Secretário desta pasta, que o preside, por quatro representantes de outros órgãos municipais, por um vereador representando a Câmara Municipal e por dois representantes das associações de moradores.