

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO

**A utilização da renda fundiária no financiamento das
cidades brasileiras: Estudo de relações-chave em municípios
da área metropolitana de São Paulo**

Ricardo Dualde

São Paulo
2009

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

Ricardo Dualde

**A utilização da renda fundiária no financiamento das
cidades brasileiras: Estudo de relações-chave em municípios
da área metropolitana de São Paulo**

Tese apresentada à Faculdade de
Arquitetura e Urbanismo da Universidade de
São Paulo como requisito parcial para
obtenção do título de Doutor.

Área de Concentração:
Planejamento Urbano e Regional

Orientador:
Prof. Dr. Ricardo Toledo Silva

**São Paulo
2009**

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO

Tese de Doutorado: A utilização da renda fundiária no financiamento das cidades brasileiras: Estudo de relações-chave em municípios da área metropolitana de São Paulo.

Dualde, Ricardo

Tese submetida ao corpo docente do Programa de Pós Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo sob orientação do Prof. Dr. Ricardo Toledo Silva e aprovada em: de de 2009.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Ricardo Toledo Silva
(Orientador)

Prof.
(Examinador externo)

Prof.
(Examinador externo)

Prof.
(Examinador interno)

Prof.
(Examinador interno)

Dedicatória,



Aprender é um sentido nobre da vida, e temos essa oportunidade todos os dias... a pouco tempo, quando minha filha Luiza estava com 3 anos em meio a suas atividades ela pediu-me um pratinho, desses de festa de aniversário. Desenhou um círculo e o preencheu com uma série de pinturas... quando perguntei o que era aquilo ela disse prontamente: “ Isso é o mundo... e aqui é a nossa casa, ali é o Parque Vila Lobos, em outro ponto o oceano, o zoológico...”.

Pareceu-me realmente impressionante a preocupação com a territorialidade, a localização...

À Luiza dedico este trabalho.

À Mônica, pelo carinho e compreensão.

A meus pais, em memória, por tudo.

Agradecimento,

Esta pesquisa contou com o apoio da FAPESP – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo – através de concessão de bolsa a partir de dezembro de 2007, a quem quero relevar e agradecer pelo apoio essencial.

Sou muito honrado de ter recebido do Lincoln Institute of Land Policy o *doctoral dissertation fellowship award*. Este prêmio foi para mim motivo de grande satisfação.

Gostaria de agradecer a todos aqueles que mesmo sem nominar contribuíram para que esse trabalho fosse materializado. São muitas as pessoas a que devo agradecimento, e gostaria de nominar algumas. Assim, agradeço ao meu orientador pela sua atenção e crítica em todos os momentos necessários. Ao *Lincoln Institute* que me proporcionou oportunidades e uma carga de conhecimento indispensáveis, e aqui um generoso agradecimento à Martin Smolka não apenas pelas oportunidades junto ao Lincoln, mas pelo brilho e aguda percepção. A Carlos Morales, por toda sua generosidade, dedicação e conhecimento. A Diego Erba pelo confiança, companheirismo e oportunidades. A Cláudia DeCesare pela atenção a frente do Programa de Apoio aos Municípios em Tributação Imobiliária. A todos os meus queridos colegas latino-americanos com quem naquela sombria base militar, hoje *Ciudad Del Saber* (Panamá) compartilhei por meses o conhecimento, e a amizade na especialização *Profundización en Políticas de Suelo Urbano en América Latina*. A mi *hermanito* Jean Roch, as colegas queridas Catalina Molinatti, Silvia Valentinuzzi e Marianela Pinales; *los queridos* Juan Duarte y Luis Baer (Lucho). A Ismael Lopez Padilla pela confiança. A Eulália Portella pelo incentivo. A Poliana Marques por toda a sua atenção e a Renata Aquino. Ao IBGE-SP pelo auxílio às informações. Aos funcionários da secretaria de pós-graduação e das bibliotecas da FAUUSP.

Por fim, um agradecimento especial à Mônica e a Luiza que souberam compreender esse caminho de dificuldades.

A utilização da renda fundiária no financiamento das cidades brasileiras: Estudo de relações-chave em municípios da área metropolitana de São Paulo

RESUMO

A investigação tem por objetivo aprofundar a análise de temas relacionados à recuperação de renda fundiária decorrente de investimentos públicos que tenham gerado valorização em imóveis urbanos no Brasil. A renda fundiária, capturada por instrumentos fiscais e urbanísticos, consiste em fonte adequada de financiamento ao desenvolvimento local, pois atua sobre um largo potencial de receita e não implica conflito de competência com os demais níveis de governo. Entretanto, no caso brasileiro, com o rápido desenvolvimento das cidades, foi formada uma rede urbana muito diversificada, o que resultou em problemas socioespaciais agravados com o aprofundamento da lógica capitalista sobre a terra. Neste trabalho, esses problemas são explorados em duas cidades: Diadema, em que é analisado o dilema do governo local em relação à política de habitação de interesse social e as conseqüências do processo de apropriação da renda fundiária; e Barueri, onde surgiu o emblemático produto conhecido como Alphaville, que se constitui num exemplo paradigmático de urbanização dispersa. Mesmo considerados os avanços no reconhecimento da função social da propriedade e o caráter inédito do Estatuto da Cidade, os problemas decorrentes da lógica de desenvolvimento das cidades brasileiras o modelo federativo que centra o desenvolvimento da urbanização no Município impõem dificuldades de difícil superação ao processo de recuperação da renda fundiária, que resulta fundamentalmente da aplicação do esforço coletivo coordenado pela ação do Estado sobre o território. Os casos analisados são exemplos da dissociação entre a produção do ambiente construído e a recuperação da renda fundiária que, decorrente de falhas, iniquidades e dilemas, retorna à Administração em quantidade incipiente o que implica dificuldades crescentes para o financiamento das cidades.

Palavras-chave:

Cidade, Município; Uso do Solo; Renda Fundiária; Espaço Intra-Urbano; Rede Urbana; Recuperação.

The use of urban land rent to finance Brazilian cities: A study of key relations in São Paulo metropolitan area

ABSTRACT

This investigation has as its goals strengthening the analysis of themes related to the recovery of urban land rent originated in public investments which may have resulted in value added of urban real estate in Brazil. The urban land rent, captured through fiscal and urban instruments, consists in an adequate source of financing to local development, since it acts over a large income potential and it doesn't imply in a competency conflict with other levels of government. Therefore, in the Brazilian case, along with cities quick development, a diversified urban network was formed, which ended up creating social-spatial issues exacerbated by the increased emphasis on the capitalist rational thought over land. Those issues are examined in the Diadema city case where it is analyzed the local government dilemma in relation to the social interest housing politics and the consequences of land rent appropriation process. Also, in Barueri city case where it was originated the emblematic product known as Alphaville, which constitutes a paradigm example of disperse urbanization. Considering the advances in the recognition of the social function of property and the unforeseen aspects of the Estatuto da Cidade (main Brazilian law), the problems resulting from the thoughts on the development of Brazilian cities is examined. Also, the influence of the federal model which centers urbanization development on the municipality and ignores the process needed to coordinate among its entities. After several decades of political and administrative centralization initiated with the development politics model and seen through the military government period resulted in failure, there are many great difficulties hard to overcome in the process of recovery of land rent, which results fundamentally in the applying of collective effort coordinated by State's action over land. The cases analyzed are examples of the dissociation between built environment production and the recovery of land rent; which results of failures, inequities and dilemmas; is captured in a symbolic quantity which implies in increasing difficulties for the financing of cities.

Key words:

City, Municipality; Land Use; Land Rent; Intra-Urban Space; Urban Network; Value Capture

LISTA DE FIGURAS

CAPÍTULO I

FIGURA 1.01 – Diagrama conceitual relativo a “Lei Geral da Acumulação”

FIGURA 1.02 – Diagrama conceitual relativo ao “Circuito Primário do Capital”

FIGURA 1.03 – Diagrama conceitual relativo ao “Circuito Secundário do Capital”

FIGURA 1.04 – Exemplo de aplicação de modelo baseado na teoria da cidade monocêntrica.

FIGURA 1.05 – Diagrama conceitual com a composição das rendas urbanas

CAPÍTULO II

FIGURA 2.01 – Construção da Av. Rio Negro, 1974. Crédito: WILLER, Marcelo. Uma Edge City Brasileira: O Exemplo de Alphaville. Seminário Transporte Interurbano de Passageiros. São Paulo, 2006

FIGURA 2.02 – Croqui com a localização de empreendimentos destinados o uso residencial e não residencial localizado nos municípios de Barueri e Santana de Parnaíba. Em destaque aparece Alphaville. Fonte: Alphaville, 2003 (Adaptado)

FIGURA 2.03 – Os círculos virtuosos da gestão do solo na América Latina. FONTE: Schechinger & Smolka (2005), adaptado.

CAPÍTULO III

FIGURA 3.01 – Os círculos viciosos da gestão do solo na América Latina.

LISTA DE CARTOGRAMAS

CAPÍTULO I

CARTOGRAMA 1.01 - Divisão política dos municípios da Região Metropolitana de São Paulo

CARTOGRAMA 1.02 – Área de Concentração de População de São Paulo – Regiões de Influência ACP-SP

CARTOGRAMA 1.03 – Evolução da mancha urbana com referência nos municípios da RMSP

CARTOGRAMA 1.04 - Uso e Ocupação da terra na RMSP com divisão política dos municípios. 2005.

CAPÍTULO II

CARTOGRAMA 2.01. Microrregião de Osasco. Divisão Política e delimitação da área de expansão do projeto.

CARTOGRAMA 2.02 – Densidade demográfica por setor censitário. Microrregião de Osasco, 2000

CARTOGRAMA 2.03 – Densidade domiciliar por setor censitário Microrregião de Osasco, 2000

CARTOGRAMA 2.04 – Distribuição da renda média do responsável pelo domicílio por setor censitário. Microrregião de Osasco, 2000

CARTOGRAMA 2.05 – Distribuição da renda média do responsável pelo domicílio por setor censitário. Microrregião de Osasco, 2000

CARTOGRAMA 2.06 – Distribuição da renda média do responsável pelo domicílio por setor censitário. Microrregião de Osasco, 2000

CAPÍTULO III

CARTOGRAMA 3.01 - Região do ABCD. Divisão Política

CARTOGRAMA 3.02 - Distribuição da renda média do responsável pelo domicílio por setor censitário. Região do ABCD, 2000

CARTOGRAMA 3.03 - Distribuição da renda média do responsável pelo domicílio por setor censitário Diadema, 2000

CARTOGRAMA 3.04 - Delimitação das macrozonas conforme Lei Complementar Nº 161/02

CARTOGRAMA 3.05 – Localização espacial de atividades não residenciais. Diadema, 2005

CARTOGRAMA 3.06 – Localização de áreas ocupadas por habitação de interesse social e atividades não residenciais. Diadema, 2005

LISTA DE TABELAS

CAPÍTULO I

TABELA 1.01 – Características dos casos analisados

CAPÍTULO II

TABELA 2.01 – Taxa bruta de urbanização. Microrregião de Osasco. 2005

TABELA 2.02 – População residente conforme dados censuais. Microrregião de Osasco, 1970, 1980, 1991 e 2000.

TABELA 2.03 – Taxa geométrica de crescimento anual da população residente por período. Microrregião de Osasco, 1970-80, 1980-91 e 1991-2000.

TABELA 2.04 – Densidade demográfica bruta quantificada por setor. Microrregião de Osasco, 2000

TABELA 2.05 – Densidade demográfica bruta com quantificação por setor. Microrregião de Osasco. Setores censitários subnormais, 2000

TABELA 2.06 – Densidade domiciliar bruta quantificado por setor censitário. Microrregião de Osasco, 2000

TABELA 2.07 – Percentual de participação do rendimento do responsável pelo domicílio. Microrregião de Osasco, 1991

TABELA 2.08 – Percentual de participação do rendimento do responsável pelo domicílio. Microrregião de Osasco, 2000

TABELA 2.09 – Percentual de participação do rendimento do responsável pelo domicílio. Microrregião de Osasco, 2000

TABELA 2.10 – Pontos notáveis da dispersão Receita Orçamentária x PIB. 2005

TABELA 2.11 – Pontos notáveis da dispersão Receita Tributária x PIB. 2005

TABELA 2.12 – Pontos notáveis da dispersão IPTU x PIB. 2005

TABELA 2.13 – Pontos notáveis da dispersão ISSQN x PIB. 2005

CAPÍTULO III

TABELA 3.01 – Distribuição percentual da População entre Centro e Periferia Regional. RM de São Paulo, 1950-1991
TABELA 3.02 – População residente por município e percentual da região sobre a RMSP. Região do ABCD, 1970, 1980, 1991 e 2000
TABELA 3.03 – Taxa geométrica de crescimento anual da população residente. Região do ABCD, períodos: 1970-80, 1980-91 e 1991-2000
TABELA 3.04 – Crescimento populacional dos setores censitários normais e subnormais. Diadema, 1991-2000
TABELA 3.05 – Percentual de participação do rendimento do responsável pelo domicílio. Região do ABCD, 1991
TABELA 3.06 – Percentual de participação do rendimento do responsável pelo domicílio. Região do ABCD, 2000
TABELA 3.07 – Quantidade total de levantamentos em unidades de habitação de interesse social Diadema, 2003
TABELA 3.08 Matriz de mobilidade (Relação entre o tempo na habitação atual e o tempo de residência na cidade). Diadema, 2003
TABELA 3.09 – Freqüência do tempo de permanência na cidade x no local atual. Diadema, 2003
TABELA 3.10 – Tipo de ocupação das unidades de habitação de interesse social. Diadema, 2003
TABELA 3.11 - Esgotamento Sanitário em Domicílios Particulares Permanentes. Diadema, 2003
TABELA 3.12 – IDH-M e dimensões desagregadas. Municípios da Região do ABCD, Estado de São Paulo e Brasil, 1991 e 2000

CAPÍTULO IV

TABELA 4.01 – Distribuição da população total, urbana e rural quantitativa e percentual por quintil. Brasil. 2000
TABELA 4.02 – Distribuição da população total, urbana e rural quantitativa e percentual por quintil. Estado de São Paulo. 2000
TABELA 4.03 – Número de municípios total e que utilizam mecanismos de incentivo à implantação de empreendimento segundo a quantidade de mecanismos utilizados. Brasil. 2006
TABELA 4.04 – Número de municípios total e com existência de mecanismos de incentivo à implantação de empreendimento segundo tamanho da população do município. Brasil. 2006
TABELA 4.05 – Número de municípios total e com existência de mecanismos de incentivo distribuído segundo o tipo de mecanismo e tamanho da população do município. Brasil. 2006
TABELA 4.06 – Número de municípios total e que utilizam mecanismos de incentivo distribuído segundo o tipo de mecanismo e tamanho da população do município. Brasil. 2006
TABELA 4.07 – Número de municípios total, que utilizam algum mecanismo de incentivo e os que o utilizam na modalidade fiscal com base na terra distribuídos segundo o tamanho da população destes municípios. Brasil. 2006
TABELA 4.08 – Número de municípios total, que utilizam algum mecanismo de incentivo e os que o utilizam na modalidade não-fiscal com base na terra distribuídos segundo o tamanho da população destes municípios. Brasil. 2006
TABELA 4.09 – Cronologia da Reforma Urbana
TABELA 4.10 – Situação dos Planos Diretores. Brasil. 2006
TABELA 4.11 – Questões de enfrentamento prioritário no Plano Diretor por faixa de população. Brasil. 2006
TABELA 4.12 – Estudos específicos realizados. Brasil. 2006
TABELA 4.13 – Conteúdos previstos no Plano Diretor ou em Lei Específica. Brasil. 2006
TABELA 4.14 – PIB e Receitas dos Municípios Brasileiros. Brasil. 2001-2007 (Valores em milhões de Reais)
TABELA 4.15 – PIB e Receitas dos Municípios Brasileiros. Brasil. 2001-2007 (Valores Relativos)
TABELA 4.16 – PIB e Despesas dos Municípios Brasileiros*. Brasil. 2001-2007 (Valores em milhões de Reais)
TABELA 4.17 – PIB e Despesas dos Municípios Brasileiros*. Brasil. 2001-2007 (Valores Relativos sobre o PIB)

LISTA DE GRÁFICOS

CAPÍTULO I

GRÁFICO 1.01 – Trade-off renda x distância.

CAPÍTULO II

GRÁFICO 2.01 – Participação da população residente por município período. Microrregião de Osasco. 1970 a 2000
GRÁFICO 2.02 – Distribuição da densidade demográfica empilhada por município. Microrregião de Osasco, 2000
GRÁFICO 2.03 – Densidade domiciliar empilhada por município. Microrregião de Osasco, 2000
GRÁFICO 2.04 – Rendimento do responsável pelo domicílio indexado em salários mínimos. Microrregião de Osasco, 1991 e 2000
GRÁFICO 2.05 – Rendimento do responsável pelo domicílio indexado em salários mínimos. Microrregião de Osasco, 1991 e 2000
GRÁFICO 2.06 – CURVA DE LORENZ. Acumulação percentual da relação quantidade x renda. Municípios de Barueri, Santana de Parnaíba, Região Metropolitana de São Paulo e Estado de São Paulo
GRÁFICO 2.07– PIB X RECEITA ORÇAMENTÁRIA. 2005
GRÁFICO 2.08 – PIB X RECEITA TRIBUTÁRIA. 2005
GRÁFICO 2.09– PIB X RECEITA IPTU. 2005
GRÁFICO 2.10 – PIB X RECEITA ISSQN. 2005

CAPÍTULO III

GRÁFICO 3.01 – Participação da população residente por município período. Região do ABCD. 1970 a 2000
GRÁFICO 3.02 – Rendimento do responsável pelo domicílio indexado em salários mínimos. Região do ABCD, 1991 e 2000
GRÁFICO 3.03 – Rendimento do responsável pelo domicílio indexado em salários mínimos. Diadema, 1991 e 2000
GRÁFICO 3.04 – Rendimento do responsável pelo domicílio indexado em salários mínimos

GRÁFICO 3.05 – Ocupação e mobilidade da população das Áreas Especiais de Interesse Social. Percentual acumulado das famílias por anos de residência na cidade, total e relativo à mobilidade Diadema, 2003

GRÁFICO 3.06 – Ocupação e mobilidade da população das Áreas Especiais de Interesse Social. Percentual acumulado das famílias por anos de residência na AEIS, total e relativo à mobilidade Diadema, 2003

GRÁFICO 3.07 – Dispersão das freqüências resultantes da composição do tempo de permanência na cidade x tempo de permanência na AEIS. Diadema, 2003

GRÁFICO 3.08 – Dispersão das séries IDH-M e IDH-Renda. Municípios da Região do ABCD, Estado de São Paulo e Brasil, 1991 e 2000

CAPÍTULO IV

GRAFICO 4.01 – Distribuição da população total e urbana por município. Brasil e Est. São Paulo, 2000

GRAFICO 4.02 – TGCA por situação de domicílio para o período 1940-1991. Brasil. 1940-1991

GRAFICO 4.03 – Acumulação percentual da população e quantidade de municípios (Curva de Lorenz)

Brasil e Estado de São Paulo. 2000

GRAFICO 4.04 – Acumulação percentual da população e população urbana (Curva de Lorenz)

Brasil e Estado de São Paulo. 2000

GRAFICO 4.05 – Intensidade do uso dos mecanismos fiscal e não-fiscal aplicados com base na terra segundo o tamanho da população do município. Brasil. 2006

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BNDES: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CDRU: Concessão de Direito Real de Uso;

CESAD: Centro de Sistematização, Armazenamento e Fornecimento de Dados. FAUUSP;

CTN: Código Tributário Nacional;

EMBRAPA: Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

EMPLASA: Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano;

FAUUSP: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo;

FINBRA: Finanças Brasil. Base de dados disponibilizada pela Secretaria do Tesouro Nacional;

IBAM: Instituto Brasileiro de Administração Municipal

IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística;

IDH: Índice de Desenvolvimento Humano

IDH-M: Índice de Desenvolvimento Humano Médio

IPTU: Imposto Predial e Territorial Urbano;

ISSQN: Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza;

ITBI: Imposto sobre Transmissão "Inter Vivos"

PIB: Produto Interno Bruto

SIAFI: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal

STN: Secretaria do Tesouro Nacional. Órgão vinculado ao Ministério da Fazenda

TGCA: Taxa Geométrica De Crescimento Anual;

A utilização da renda fundiária no financiamento das cidades brasileiras: Estudo de relações-chave em municípios da área metropolitana de São Paulo

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
CAPÍTULO I.	
A FUNÇÃO ECONÔMICA DA TERRA E O PROBLEMA DA RECUPERAÇÃO DA RENDA FUNDIÁRIA NAS CIDADES	
1. O desenvolvimento da urbanização na produção capitalista	16
1.01 O circuito primário do capital	16
1.02 O circuito secundário do capital	18
1.03 A síntese da urbanização a partir do capital	20
1.04 Referências iniciais para o desenvolvimento da análise sobre as relações-chave que influenciam a captura da renda fundiária	21
2. O desenvolvimento da renda fundiária urbana	23
2.01 A disputa entre usos pela localização na cidade capitalista	23
2.02 A extensão da renda marginal ou a contemplação dos que não estão no mercado	25
2.03 A articulação complexa da terra	27
2.03.1 A articulação primária da terra urbana e a indústria da construção	27
2.03.2 A articulação secundária da terra urbana	30
2.03.2.1 As economias de localização e urbanização	30
2.04 Tipologia da renda fundiária urbana	31
3. A contribuição de Tiebout para a fixação das despesas locais	35
3.01 O contexto da proposta e sua utilização para áreas conurbadas	35
3.02 As premissas do modelo de Tiebout	36
3.02.1 A flexibilização do modelo	37
4. A rede urbana brasileira. Seleção de casos e identificação de questões-chave	38
CAPÍTULO II.	
O CASO BARUERI: OPORTUNIDADES PERDIDAS NA CAPTURA DA RENDA FUNDIÁRIA	
1. Considerações iniciais	46
2. Transformações no uso da terra: De aldeamento à centralidade econômica	47
3. Evolução socioeconômica da microrregião de Osasco	53
3.01 A urbanização atual da microrregião de Osasco	54
3.02 Evolução demográfica da Microrregião	58
3.03 Densidades demográfica e domiciliar	60
3.04 Distribuição da renda do responsável pelo domicílio	67
4. Produção e apropriação da renda fundiária como mecanismo para o desenvolvimento local	76
4.01 Contextualização do problema	76
4.01.1 Rendas geradas a partir do desenvolvimento da terra no projeto Alphaville	77
4.01.2 A natureza da especulação resultante do projeto Alphaville	80
4.01.3 Conseqüências trazidas por Alphaville para os municípios	83
4.02 Oportunidade para o desenvolvimento de políticas públicas com base na renda fundiária	85

4.02.1 Aspectos fiscais

89

CAPÍTULO III.

O CASO DIADEMA: DILEMAS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE RECUPERAÇÃO DE RENDA FUNDIÁRIA

1. Considerações iniciais	99
2. Diadema: De subúrbio a município	100
3. Evolução socioeconômica da região do ABCD	103
3.01 Evolução demográfica da Região do ABCD	105
3.01.1 A evolução demográfica em Diadema	107
3.01.2 O legado social deixado pelo processo industrial	108
3.02 A distribuição da renda na região	110
4. A participação do governo local na promoção da habitação de interesse social	116
4.01 Recife: Registro da implantação pioneira das Zonas Especiais de Interesse Social no Brasil	117
4.02 O desenho das alternativas locais	118
4.03 As AEIS no Sistema de Planejamento local	120
5. Mobilidade e perfil de ocupação das unidades de habitação de interesse social	128
5.01 Pesquisa habitacional nas unidades da AEIS	128
5.02 A relação entre mobilidade e o mercado de terra	128
5.03 Caracterização da mobilidade domiciliar nas AEIS	130
5.03.1 Fatores relacionados à mobilidade domiciliar nas AEIS	136
5.04 Perfil de ocupação das unidades habitacionais de interesse social	138
6. Disputa e apropriação da renda fundiária urbana	140
6.01 Evolução da condição socioeconômica das áreas de interesse social	140
6.02 Dificuldades para o desenvolvimento de políticas públicas com base na renda fundiária	143
6.03 Dilemas do governo local para o financiamento da política de habitação de interesse social	147

CAPÍTULO IV.

PROBLEMAS E ESPECIFICIDADES DA RENDA FUNDIÁRIA E SUA RECUPERAÇÃO NO BRASIL. CONSIDERAÇÕES FINAIS

1. A diversidade da rede urbana brasileira	150
1.01 Distribuição da população	151
2. Relações não cooperativas entre entes federativos: a guerra fiscal	158
2.01 A utilização de mecanismos de incentivo com base na terra.	161
3. A coordenação do espaço urbano	164
3.01 Registro da reforma urbana no Brasil	166
3.2 Percepção do tema recuperação da renda fundiária pelos governos locais	167
4. Evolução da Receita e Despesa dos municípios brasileiros	172
5. Considerações Finais	177

REFERÊNCIAS

179

APÊNDICE

ANEXOS

*A solução "existe", o problema é a forma de "encontrá-la"
Tiebout em "A pure theory of expenditures"*

Introdução

Nesta parte inicial há a justificativa da forma com que o trabalho foi desenvolvido e o tipo de contribuição esperada. Em certa medida, a renda fundiária é utilizada no financiamento dos gastos sociais e do desenvolvimento das cidades no Brasil. Os informativos anuais da Secretaria do Tesouro Nacional, com dados consolidados sobre receitas e despesas, permitem identificar receitas que têm base propriedade, posse ou domínio útil da propriedade urbana ou de sua transmissão. Menos transparentes são as demonstrações sobre a receita do lucro imobiliário, que poderia servir mais claramente como um ponto de ajuste para a recuperação de investimentos prioritariamente realizados pelos governos locais, mas que na melhor das hipóteses dilui-se na composição do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Há, portanto, um montante de receita que resulta da recuperação de investimentos públicos na valorização de imóveis, uma linha de investigação resulta da identificação de fatores intervenientes na variação desse desempenho segundo a base municipal. Análises com o objetivo de avaliar o desempenho da receita tributária foram realizadas em diferentes momentos por Mac Dowell (2007), Bremaeke (2003), Rezende (1999) e instituições como o *Lincoln Institute of Land Policy*, o IBAM (Instituto Brasileiro de Administração Municipal) e mesmo o BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social). Os resultados encontrados, de modo reiterado, indicam que o desempenho em relação ao percentual de participação na receita própria e o montante de receita per capita são muito variáveis no Brasil.

Esse é um ponto que constitui uma preocupante característica do federalismo brasileiro do qual os municípios são membros. As análises que focam com exclusividade a melhoria de desempenho dos tributos imobiliários, sob sua ótica administrativa interna, tendem a se constituir demasiadamente simplistas. Isso não requer desconsiderar o esforço realizado no sentido de se melhorar a capacidade dos municípios na administração dos tributos imobiliários.

A ação na área de melhoria e apoio ao desempenho fiscal indica a existência de enormes dificuldades relacionada a vários temas de natureza técnica e administrativa, como a construção e administração da base imobiliária, a atualização de valores imobiliários, a definição de critérios para o ajuste da carga fiscal, além de problemas específicos relacionados ao domínio e à posse de terra. Esses são apenas alguns dos temas que limitam o desempenho dos tributos imobiliários e merecem atenção específica por parte dos demais níveis de governo, entidades e setores da sociedade interessados no aperfeiçoamento desses mecanismos de gestão como forma de ampliação da cidadania¹.

A preocupação com a desigualdade que se verifica na gestão desses tributos e o resultado de sua aplicação, que implica na recuperação de investimentos públicos, e que ocorre de modo desigual entre municípios, deve ser acrescida diferenças intramunicipais; e nesse sentido é que os programas de apoio e aperfeiçoamento podem ter uma ação mais eficaz.

Configuram-se, portanto, dois tipos de problema que ademais de manifestações isoladas limita-se a racionalizações simplistas: (i) os problemas de administração do tributo é de competência eminentemente municipal; observadas as disposições constitucionais sobre a definição da carga fiscal, periodicidade etc., as disposições federais do Código Tributário Nacional e decisões judiciais isoladas que constituem jurisprudência sobre a matéria; (ii) as diferenças intermunicipais, ainda que preocupantes, decorrem da competência individual de cada município, e sobre isso prepondera a autonomia.

Percebe-se que há uma diluição do tema “recuperação da renda fundiária” e com isso cada governo local aplica uma interpretação própria sobre o assunto. Considerada a influência intermunicipal sobre o tema, motivadora de políticas não-colaborativas entre entes federativos que alimentam guerras fiscais, há um reforço à minimização dessa política que fica “perdida” entre os poderes específicos dos entes federados.

Há, portanto, uma necessidade adicional sobre o problema que implica caracterizar a renda fundiária para identificar, a partir daí, como se movimentam os arranjos locais que

¹ Entre as iniciativas de apoio aos municípios destaca-se o Programa de Apoio aos Municípios em Tributação Imobiliária, realizado em parceria pelo Ministério das Cidades e *Lincoln Institute of Land Policy* (<http://www.lincolnst.edu/subcenters/capacity-building-for-property-tax/>). Por meio dessa iniciativa que se inicia é possível perceber a forte necessidade de maior atenção à gestão dos tributos imobiliários no Brasil.

levam à minimização da recuperação da renda fundiária ou, no limite, o seu abandono, e fazer do IPTU um instrumento fiscal de caráter arrecadatório e desprovido de justiça fiscal.

À busca de uma alternativa para a análise do problema a partir da lógica fiscal implicou considerar outros aspectos que não fazem parte, no sentido estrito, da análise fiscal do problema, como é o caso de considerar o processo de urbanização de uma implantação específica em Barueri, inicialmente constituída por Alphaville e depois desdobrada com novos empreendimentos; e de Diadema, que teve a ocupação do seu território de modo caótico a partir da expansão da industrialização na região do ABCD paulista.

Pela análise desses casos procurou-se a relação entre a urbanização, considerada a partir de relações econômicas estritas e dissociadas de uma materialidade histórica particular de cada cidade, e a análise de elementos que explicam dinâmicas específicas de cada local, mas que observadas especificidades reproduzem suas relações materiais em outros locais.

Desse modo, procurou-se ir adiante da análise fiscal estrita, expectativa que encontra sentido num Programa de análise dos temas urbano e regional. Com isso tem-se a compreensão que o trabalho consiste em uma contribuição para um tema multidisciplinar muito pouco discutido no Brasil – onde tributos é assunto fiscal estrito e política urbana é resumida à zoneamento.

Consciente dos riscos de procurar um tratamento único a assuntos que de fato não poderiam ser tratados de modo isolado é que este trabalho é oferecido à crítica, esperando que daí prospere análises que possam contribuir para a ampliação da justiça social.

CAPÍTULO I.

A FUNÇÃO ECONÔMICA DA TERRA E O PROBLEMA DA RECUPERAÇÃO DA RENDA FUNDIÁRIA NAS CIDADES

1. O desenvolvimento da urbanização na produção capitalista

A urbanização no desenvolvimento das relações capitalistas é um processo contínuo que produz a acumulação do valor de uso em parcelas do território e daí resulta a produção de valor e mais-valia.

Esse desenvolvimento teve início com a adaptação do espaço natural para servir como receptáculo à realização de produtos. Se na fase inicial a terra foi modificada e recebeu edificações com o propósito de apoiar a realização de outros bens, essa necessidade ampliou-se para além da edificação e resultou na construção de vias e infra-estrutura, com o conseqüente aumento da especialidade. A construção deixa de ser um complemento para se constituir numa poderosa indústria.

Neste item foram reunidos conceitos que permitem compreender a evolução das relações de produção e a necessidade que o capital tem no uso do ambiente construído. A partir dessa caracterização, são analisadas as condições para o desenvolvimento do ambiente construído, que possui particularidades que o individualizam como processo de geração de valor. Essa apresentação inicial baseou-se em conceitos desenvolvidos por Harvey², que aborda o desenvolvimento da urbanização no processo capitalista, com base na obra de Marx.

1.01 O circuito primário do capital

O processo capitalista de produção está fundamentado no interesse pela criação do valor excedente, e disso decorrem medidas como: (i) o aumento da jornada de trabalho (mais-valia absoluta); ou (ii) a aceleração no ciclo de rotação do capital pela reorganização do processo de trabalho (mais-valia relativa). O excedente da produção resulta na mais-valia, gerada a partir da divisão do processo de trabalho (especialização), ou da aplicação

² No capítulo I de *The urbanization of capital - The Urban Process under Capitalism: A Framework for Analysis* - Harvey apresentou uma síntese sobre a lei geral da acumulação. A partir da essência do processo capitalista descrita pelo circuito primário do capital, identificou a necessidade do desenvolvimento do ambiente construído.

de capital fixo (máquinas). O motor para essa revolução contínua nos processos de trabalho que constituem a especialização, a reorganização produtiva e o uso de tecnologia está na concorrência capitalista, pois cada capitalista procura aumentar seu lucro pela melhoria de sua produção em relação à média social.

Segundo Harvey, em *“A lei geral da acumulação capitalista”*, Marx analisa as alterações na taxa de exploração e no ritmo temporal das mudanças no processo de trabalho em relação às condições de oferta da força de mão-de-obra. A síntese dessa análise foi explicitada no diagrama 1.01 através do circuito segundo o qual a produção do valor e sua parcela excedente são geradas pelo trabalho em que a mão-de-obra participa como meio de produção.

Figura 1.01 – Diagrama conceitual relativo a “Lei Geral da Acumulação”



FONTE: Adaptação do diagrama “lei geral da acumulação” em Harvey : *“The Urbanization of Capital”*, p. 05 com base na obra de Marx: O Capital, vol. 1

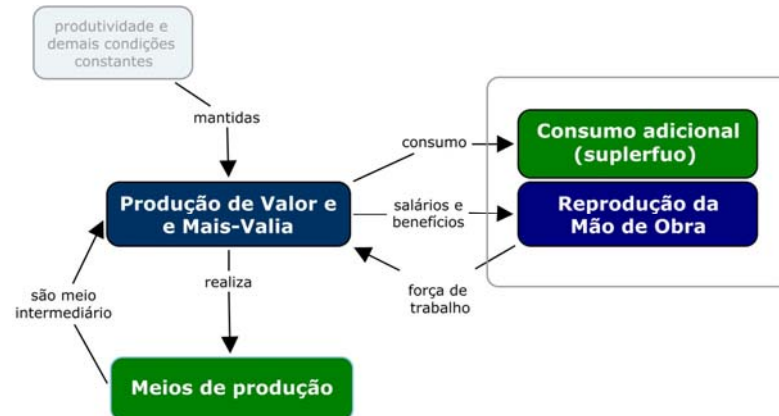
A análise ampliada das relações de acumulação indica a existência de um potencial para a crise decorrente da desproporcionalidade com que esses bens são produzidos.

O circuito primário do capital está representado na figura 1.02, nele a produção aparece em uma escala ampliada composta por duas categorias: (i) os produtos destinados ao consumo, aqueles destinados à reprodução da mão-de-obra e ao consumo adicional, que não é parte da condição essencial de reprodução da mão-de-obra trabalhadora; e (ii) aqueles que constituem os meios de produção, categoria que inclui o *ambiente construído*, conforme apresentação no circuito secundário a seguir.

No diagrama sugerido por Harvey (1985:05), mediante análise elaborada por Marx, sobre o processo geral de produção de valor, aparecem contradições que podem não estar visíveis na forma estática da representação, pois a produção de valor não se constitui num processo de acumulação contínua devido a pelo menos dois aspectos: (i) que não existe um processo de coordenação unificado de produção de bens, e os capitalistas em

concorrência direta poderão levar uma quantidade de produtos ao mercado maior do que a sua capacidade de consumo; e (ii) a grande quantidade dirigida ao mercado leva o consumidor a atribuir menos valor a unidades excedentes do produto mediante a satisfação de sua necessidade primária, fenômeno que é explicado pela teoria do valor marginal e que implica a queda da taxa de lucro à medida da ampliação da produção.

Figura 1.02 – Diagrama conceitual relativo ao “Circuito Primário do Capital”



FONTE: Adaptação do diagrama “reprodução em escala expandida” em Harvey: *“The Urbanization of Capital”*, p. 05, realizado com base na obra de Marx: *“O Capital”*, vol. 2

A descontinuidade do processo de acumulação a partir dos fatores indicados apresenta a tendência à sobreacumulação dos produtos, e a ocorrência cíclica dessa possibilidade leva à dinamização de outros circuitos que constituem formas complementares de ampliação da acumulação e parte do esforço contínuo para a melhoria das condições de produção.

1.02 O circuito secundário do capital

Na especialização da análise dos tipos de produtos resultantes do processo geral de produção de valor, são identificados os de um tipo especial que resulta de uma elaboração complexa por utilizar diferentes tipos de matérias-primas e implicar um período de circulação distinto do qual participa da produção como meio. Essa categoria de produto remete à constituição do capital fixo e do fundo de consumo.

O capital fixo é realizado segundo o mesmo modelo empregado nos demais produtos e, portanto, obtida pela realização do circuito primário; contudo, seu consumo será distinto dos demais, pois constituirá meio auxiliar para a obtenção de outros. Em função de como participa do processo, o capital fixo pode ser subdividido, sendo aquele utilizado como

suporte ou estrutura física de apoio à produção chamado por Harvey (1985:06) como *ambiente construído para a produção*; e, assim como o fundo de consumo, não se constitui em matéria-prima e apresenta um longo período para ser consumido.

O fundo de consumo também se constitui em categoria distinta, e os produtos aqui relacionados também funcionam de modo auxiliar no processo geral de consumo ou no que se constitui o consumo direto. Pode ser subdividido em produtos que servem de apoio ao consumo direto, como é o caso dos bens duráveis (fogão, refrigerador etc.); e os que servem como suporte físico para o consumo chamado por Harvey (1985:06) como *ambiente construído para o consumo*.

Há ainda produtos que constituem tanto parte do seu ambiente construído, relacionando-se à produção, como destinado ao apoio do consumo direto; nessa categoria são relacionadas as redes de transportes, de utilidades como as redes de água, energia etc.

A figura 1.03 identifica as categorias que constituem o circuito secundário do capital, conforme Harvey (1985: 6-7). Os produtos que constituem o ambiente construído é parte daqueles relacionados a essa classe, e permanecem fixos na localização, não podem ser movidos sem que isso resulte na sua destruição. Sua criação implica a formação de uma paisagem física destinada a suportar a produção, circulação, troca e consumo, e o seu valor é transferido para a localização espacial onde foi construído.

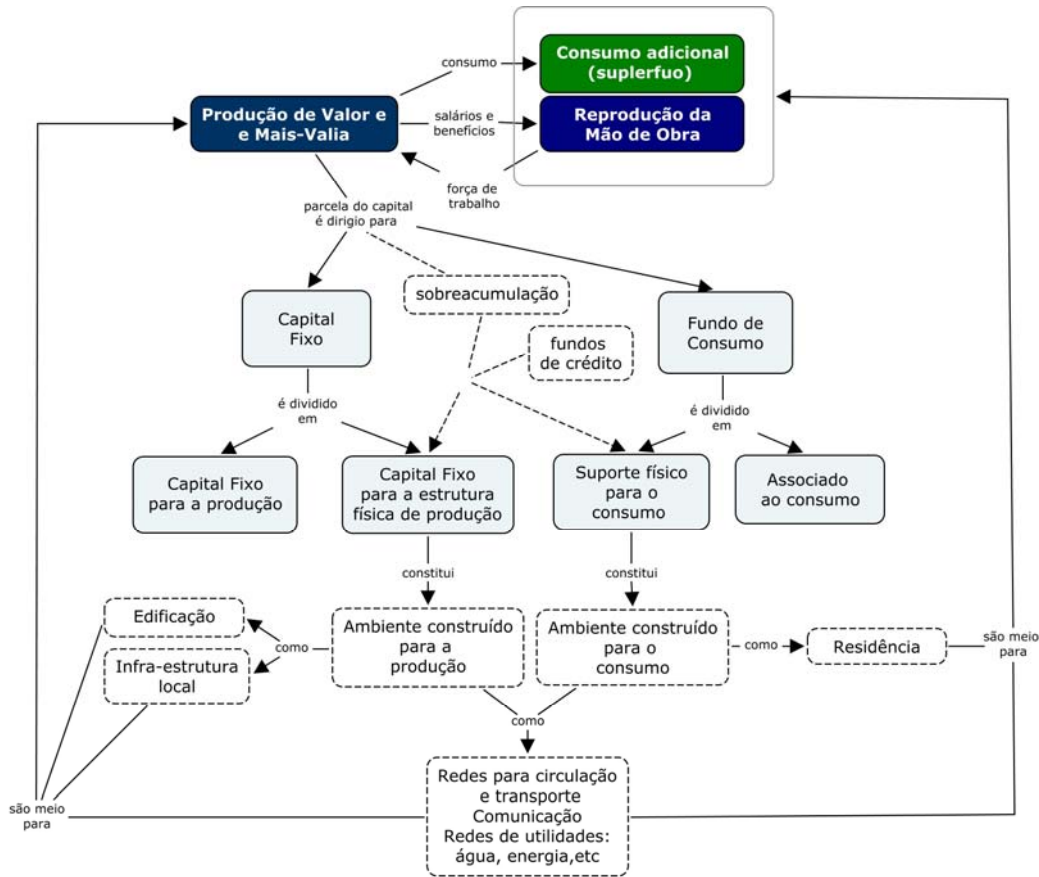
Devido à tendência de sobreacumulação no circuito primário, conforme descrito no item anterior, uma opção de que dispõem os capitalistas é mudar o fluxo de capitais para o circuito secundário; hipótese que está associada à participação do capital financeiro ou à organização de fundos, que funcionam como capital fixo para a produção.

Em função da grande quantidade de capital envolvido no circuito secundário, a condição geral para o direcionamento do fluxo de capitais para esse circuito é a existência de uma economia de mercado de capitais. Outra possibilidade é a participação direta do Estado como agente financiador ou garantidor dos investimentos realizados em longo prazo.

A criação de estruturas destinadas ao financiamento de operações que objetivam a ampliação do ambiente construído consiste num modo de direcionar parcela do capital

produzido no circuito primário para este circuito; e entre as maneiras que o Estado dispõe de reunir grandes volumes de capital estão os fundos de crédito e os sistemas que controlam parcelas de capital, como fundos de habitação, saneamento e transporte.

Figura 1.03 – Diagrama conceitual relativo ao “Circuito Secundário do Capital”



FONTE: Interpretação própria com base em Harvey: “*The Urbanization of Capital*”, p. 06-07

1.03 A síntese da urbanização a partir do capital

O quadro geral de circulação de capitais se completa com o circuito terciário que relaciona investimentos em duas áreas: (i) ciência e tecnologia, com o objetivo de mobilizar a ciência a favor da produção e contribuir para a aceleração dos processos que revolucionam continuamente as forças produtivas na sociedade; e (ii) ampla gama de gastos sociais relacionados à reprodução da força de trabalho.

Como no circuito secundário, o capital direcionado para o terciário também tem origem no processo de reprodução em escala expandida realizado no circuito primário.

Nesse caso, porém, a aplicação do capital difere dos condicionantes apresentados no circuito secundário e são regulados pela produtividade do investimento, que difere

essencialmente quando relacionado ao conhecimento ou à ampliação da condição de desenvolvimento social. Em ambos, porém, a condição moral, histórica e cultural da mão-de-obra, assim como sua quantidade e qualidade, são fatores relacionados à materialidade histórica.

Os gastos sociais são considerados por Harvey em duas categorias: (i) na melhoria qualitativa dos processos de trabalho, aspecto que compreende a condição física e mental da mão-de-obra relacionada a gastos em educação e saúde, por exemplo; e (ii) investimentos na cooptação, integração e repressão da força de trabalho, aspecto mais relacionado ao lado ideológico. Esses investimentos, apesar de resultantes das relações do circuito primário, não serão realizados individualmente, e mais uma vez a coordenação do processo passa pela ação do Estado.

A complexidade do processo de urbanização desenvolvido a partir do capitalismo está no fato que seu desenvolvimento não é o objetivo primário do capital, mas sua condição necessária, sem a qual não se viabiliza o seu circuito de reprodução. Seu funcionamento, porém, é movido por contradições e constitui por si só uma grande fonte de instabilidade no interior do processo de acumulação.

Essa contradição é por si uma grande fonte de instabilidade no interior do processo de acumulação, e disso resulta a possibilidade de serem alimentados os circuitos secundário e terciário, com o desenvolvimento das condições para a urbanização. Com a perspectiva de analisar o desenvolvimento do ambiente construído sob condições materiais e históricas determinadas, serão analisados os casos de Barueri e Diadema.

1.04 Referências iniciais para o desenvolvimento da análise sobre as relações-chave que influenciam a captura da renda fundiária

As considerações a seguir têm o objetivo de identificar pontos de contato entre o desenvolvimento conceitual, em que é abstraída a materialidade histórica de cada cidade, e os casos particulares analisados no trabalho. Nos dois casos, o objetivo foi o de refletir as contradições que levaram a limitar a recuperação do valor dos imóveis decorrente de investimento público que implicou a formação do ambiente construído necessário aos processos econômico e social analisados.

O primeiro caso desenvolveu-se no Município de Barueri, local que abrigou o núcleo de um projeto de características emblemáticas denominado Alphaville. Iniciado em meados da década de 70, expandiu-se para além dos seus limites, agregando uma parcela do território de Santana de Parnaíba. Do seu projeto inicial, composto de um pólo destinado a indústrias não-poluentes, serviços e habitação para o segmento de alta renda, foram desenvolvidos empreendimentos de características semelhantes cujo conjunto ocupa área superior a 20km² e destaca hoje Barueri como o município de maior PIB per capita da área metropolitana de São Paulo e um dos maiores do país.

O empreendimento representa uma evolução do processo histórico de desenvolvimento do ambiente construído, pois contou com a capacidade de antecipar uma necessidade futura do capital produtivo em que ofereceu condições para sua reprodução.

O segundo caso se desenvolveu no município de Diadema, que passou a ter importância no início da industrialização da região do ABCD a que pertence. A partir do fim da década de 50, a região se constitui em sede da indústria automobilística, mas Diadema, apesar da proximidade, não recebeu o investimento produtivo direto no primeiro momento e, em período posterior a esse desenvolvimento, passa a servir como sede para empreendimentos menores que depois se diversificaram.

Contudo, com a falta de políticas públicas para integrar o desenvolvimento industrial, que atraiu grande contingente populacional de diversas partes do país, o crescimento das áreas urbanas trouxe problemas graves, particularmente para Diadema, que cresceu de modo desordenado. Para o município se dirigiram apenas aqueles que não conseguiram conciliar a proximidade da residência com o local de trabalho e, com isso, o município se transformou em “cidade dormitório”; além do segmento, as ocupações irregulares e as invasões geraram o crescimento das favelas. Diadema concentrou o desajuste da política industrial, iniciada com o Plano de Metas, e por décadas ignorou os efeitos sociais e seus desdobramentos. O caso analisa aspectos da política local relativos à habitação de interesse social e as conseqüências das ocupações na apropriação da renda fundiária.

Nos casos analisados, as políticas locais produziram efeitos com repercussão na cidade. Em Barueri, com o objetivo de fortalecer o pólo industrial, a Administração Municipal estabeleceu uma forte política de incentivo, atraiu segmentos específicos que em função

de sua concentração ampliaram a receita própria; com isso, flexibilizou o imposto sobre a terra e deixou de recuperar a renda fundiária. Em Diadema, a necessidade de encontrar soluções para o problema das ocupações levou a Administração municipal a desenvolver um plano de urbanização, qualificado como “áreas especiais”, que resultou no reconhecimento do direito de moradia e a melhoria das condições de vida, com a ampliação da oferta de serviços básicos. Porém, a política levou ao aumento da demanda habitacional e ao aumento do custo social da cidade. Paralelamente, como será apresentada, a dificuldade de recuperar investimentos decorrentes da valorização da terra ampliou as dificuldades para o financiamento da cidade.

Nos dois casos verificou-se que a política desenvolvida pelo governo local foi capaz de atrair uma demanda para a cidade, com conseqüente fortalecimento da Administração Municipal. Com a ampliação dos “consumidores eleitores”, são reforçadas as condições para o desenvolvimento de ciclos de círculos “viciosos” / “virtuosos” reproduzidos com base no modelo de desenvolvimento e acesso à terra. (SCHECHINGER & SMOLKA, 2005)

2. O desenvolvimento da renda fundiária urbana

2.01 A disputa entre usos pela localização na cidade capitalista

Os modelos que explicam a localização das atividades econômicas e habitação no interior das cidades apresentam aderência ao princípio da acessibilidade. Esse conceito se constitui em princípio para o entendimento do processo de concorrência entre usos no espaço intra-urbano. Segundo Camagni, acessibilidade significa “*superar a barreira imposta pelo espaço ao movimento de pessoas e coisas, bem como a troca de bens, serviços e informações*” (2005: 51). E a base da organização espacial das atividades, de natureza econômica e social, deriva da busca da acessibilidade.

O modelo de Von Thünen explica o valor da terra a partir de sua distância ao centro consumidor. Conforme Camagni, essa representação constitui base para os modelos com maior poder explicativo destinados a esclarecer a organização espacial no interior das áreas urbanas. As teorias partem da contraposição entre as variações de renda e distância, que consiste num *trade-off*, como apresentado no gráfico 1.01, ou seja: quanto menor a distância ao centro maior a renda e vice-versa.

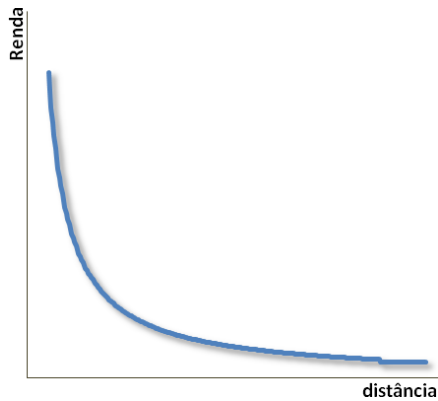


GRÁFICO 1.01 – Trade-off renda x distância do Brasil.

Daí deriva o modelo dos círculos concêntricos de Burgess (Chicago dos anos 20) ou modelos mais aperfeiçoados como o dos setores de Hoyt, base para estudos sobre cidades brasileiras (VILLAÇA, 2007).

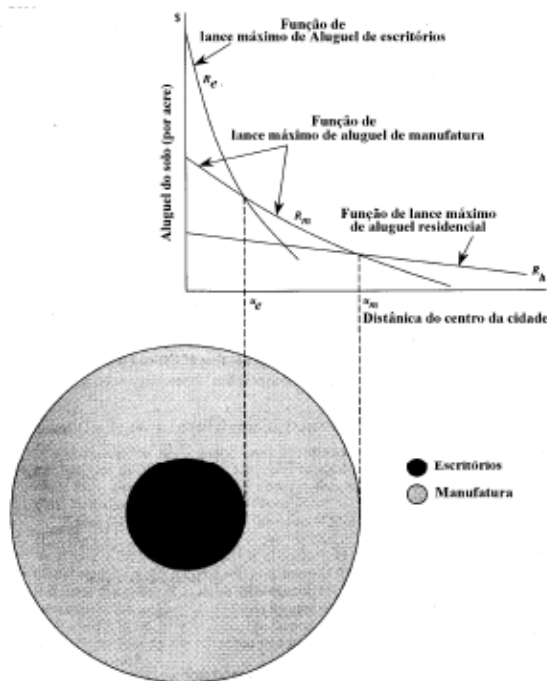


FIGURA 1.04 – Exemplo de aplicação de modelo baseado na teoria da cidade monocêntrica. Aplicação para interpretação de aluguéis. Extraído de Mandell, Paul (1999: 06)

Com base no princípio da acessibilidade e no *trade-off* renda x distância, foram desenvolvidos modelos com poder explicativo sobre os usos, ou seja, são localizadas mais próximo do centro as atividades que apresentam maior capacidade econômica, que representam os segmentos de serviços, comércios; seguindo a lógica, maior renda, e daí habitações de alta renda etc. para constituir o modelo de cidade monocêntrica com poder explicativo sobre as periferias pobres

A teoria dos círculos concêntricos apresenta poder explicativo de temas específicos, como é o caso do modelo que analisa a locação de imóveis elaborado por O'Sullivan, vide figura 1.04 ao lado. O modelo descreve a ocupação em círculos, cuja representação resulta da homogeneidade do espaço, que constitui uma premissa. A partir do ponto central, a ocupação ocorre em círculos, que correspondem a usos em ordem decrescente de renda.

As curvas de preferência representadas na parte superior da figura são específicas de cada uso, e as mudanças de uso

ocorrem no cruzamento das curvas de preferência.

No exemplo teórico, deve ser observado que os usos sempre correspondem ao segmento que oferece a maior renda pela localização. A síntese não é específica do modelo apresentado, mas aparece desde os primeiros modelos explicativos sobre a competição entre usos pela acessibilidade.

Esse constitui um ponto de aderência entre a teoria neoclássica e os modelos de ocupação das cidades (monocêntricas) brasileiras. Há uma elevada complexidade na representação espacial dos efeitos à medida do deslocamento do centro, como ocorreu no caso da cidade de São Paulo, com a migração do centro histórico para a Av. Paulista na década de 70; e, posteriormente, para a Av. Faria Lima / Berrini na década de 90, numa evolução do capital imobiliário na direção sudoeste da cidade.

Um ponto de destaque que os modelos de cidade monocêntrica reforçam é a organização espacial dos usos a partir da renda, e o corolário desse fato é a percepção do setor do capital imobiliário à necessidade de criação das novas centralidades, de onde resultará a maximização de sua remuneração. Isso implica jogar com a relação uso presente / uso futuro e capitalizar a partir da capacidade de prever (antecipar) uma decisão do comprador.

2.02 A extensão da renda marginal ou a contemplação dos que não estão no mercado

A disputa pela localização no espaço da cidade leva ao desenvolvimento de rendas específicas realizadas com base nos mecanismos de apropriação das categorias econômicas sob o comando do capital.

O processo de ocupação em função da “maximização do valor” leva a observar que, na disputa pela localização, o capital oferecido pelos segmentos representativos dos usos (comércio, serviços, residencial luxo etc.) ocorre segundo as regras do circuito primário (vide item 1.1 deste capítulo), ou seja: o valor ocorre em função da utilidade marginal que o produto terra urbana oferece a cada grupo de consumidores.³

³ Apesar da terra urbana se constituir num tipo de produto especial, e que participa da produção capitalista como meio de produção, segundo a especialização descrita pelo circuito secundário, ela também é consumida, e como os demais produtos têm sua apropriação de valor condicionada à utilidade marginal atribuída pelos potenciais consumidores.

É por essa razão que as curvas de preferência apresentadas na figura 1.04 não são horizontais; expressam a disponibilidade da demanda decrescente. A disponibilidade é medida pela quantidade de renda oferecida para o uso. No diagrama, a quantidade de renda é decrescente com a distância, que foi uma maneira de explicitar acessibilidade. O mesmo se verifica em relação à quantidade de terra oferecida; nesse caso, o *trade-off* se estabelece entre renda e quantidade, sendo expresso da seguinte maneira: a oferta de uma grande quantidade de terra reduz sua renda, pois é menor a disposição em se conseguir indefinidamente quantidades crescentes, ou seja, o valor marginal diminui com a quantidade; porém, em condições de escassez, essa disponibilidade aumenta, e sua medida por meio da renda será elevada.

Essa disponibilidade não é medida para todos os segmentos indistintamente, pois para cada uso existem necessidades específicas, e aqueles que a utilizam em um sentido específico apresentam necessidades semelhantes e se dispõem a pagar quantias semelhantes. Com isso são construídas as curvas de preferências como as indicadas na figura 1.4, e que são semelhantes para a quantidade.

Avançando um pouco dos aspectos conceituais para ocorrências como explicar, por exemplo, as necessidades daqueles que precisam da terra para satisfazer sua necessidade básica, mas o máximo que podem pagar não atinge o valor marginal? Esse é um problema do caso Diadema, capítulo III. Para o sistema, esse grupo deve estar fora, mas um grupo irá situar-se no espaço intra-urbano. As condições desenvolvidas pela luta de classes geraram o reconhecimento das ocupações; que teve como um subsídio da sociedade para que os ocupantes tenham o direito de permanência, ou seja, lhes foi indiretamente transferida uma renda por meio da terra para que permaneçam onde ocuparam.

O caso é apenas um exemplo que expõe de modo mais radical as diferenças no padrão de acesso à terra servida. Existem situações intermediárias que implicam alta disponibilidade por parte da demanda que, por apresentar uma condição insuficiente, aceita um lote com urbanização incompleta. Nesse caso, o comprador, que apresenta alta necessidade e renda limitada, tende a aceitar as condições da oferta que podem variar de baixa acessibilidade à urbanização incompleta (locais sem água, sem luz etc.). Essa é outra

situação em que a demanda satisfaz sua necessidade mais imediata, mas irá exigir posteriormente a complementação da urbanização.

Para o consumo no modo capitalista, a terra urbana não é apenas aquela que está no interior do espaço urbano, mas a que suporta a atividade urbana, isso implica que deverá receber condições para que possa ser utilizada como meio para a produção e, portanto, deve ser produzida.

2.03 A articulação complexa da terra

O que Jaramillo denominou *as articulações da terra urbana* (1994: 99-130) consiste de dois “conjuntos de processos” pelos qual a terra passa desde seu estado natural, onde apresenta como potencialidade seu uso para a agricultura, até servir de suporte ao desenvolvimento das atividades urbanas e, desse modo, participar do espaço econômico, com esse não se confunde e apenas lhe dá suporte.

A esses dois “conjuntos”, Jaramillo denomina articulação complexa (2003), que representa o ciclo desenvolvido pela terra e que compreende sua produção (Articulação primária) e consumo do espaço construído por uma atividade econômica (Articulação secundária).

2.03.1 A articulação primária da terra urbana e a indústria da construção

A indústria da construção se relaciona com a terra de modo especial, pois é responsável pela transformação da terra em receptáculo do desenvolvimento econômico. Ao produzir o ambiente construído para a produção (infra-estrutura e edificações) ou o atendimento da demanda social (residências), realiza a geração de valor por meio da reprodução do circuito primário, apresentando problemas específicos que Harvey relaciona ao circuito secundário do capital (item 2.2). Para Jaramillo (1994: 106-113), as contradições específicas dessa indústria se manifestam em consequência dos seguintes aspectos:

- A. A indústria da construção apresenta um período para a rotação do capital excepcionalmente longo, relacionado: (i) a processos de trabalho de longa duração; (ii) ao período de circulação dos produtos (bens imóveis) excessivamente longo em

função de fatores como o elevado valor dos bens e a pequena quantidade de pessoas que podem ter acesso direto aos bens produzidos.

Como resultado, a indústria da construção apresenta uma dependência de financiamentos e requer um elevado volume de capital de giro;

- B. O capital imobiliário tem a dificuldade de ascender diretamente à terra, e em função de sua necessidade para realização do empreendimento: (i) caracteriza um ponto de conflito (disputa) entre o promotor e o proprietário, detentor do direito jurídico da terra; (ii) obriga o promotor a depender de uma condição exterior ao processo de produção que é o acesso a terra sobre a qual localizará o empreendimento;
- C. O capital encontra maior vulnerabilidade no setor da construção do que em outros, em função de uma movimentação complexa de materiais e máquinas e da utilização de mão-de-obra em grande quantidade, mas com diferentes especializações. É possível que em função da dificuldade de articular esses elementos surjam situações imprevistas ou fora do controle da produção; situação que é agravada pelo extenso período de duração;
- D. O capital encontra na construção um mercado espontaneamente restrito, situação caracterizada tanto pelo lado da oferta como da demanda. Pelo lado da oferta, as limitações consistem: (i) alto valor do bem produzido; (ii) prazos elevados para sua construção; (iii) flutuações na disponibilidade de componentes; (iv) dependência de crises externas; (v) elevação histórica do preço da terra; (vi) baixa qualificação técnica e tecnológica decorrente da limitação do capital imobilizado (dificuldade no circuito terciário).

Pelo lado da demanda, as limitações decorrem: (i) limitação em função do benefício produzido pela acumulação de produtos (benefício marginal). Ainda que a acumulação consista numa situação atraente como ampliação de renda, há limitações no crédito para conseguir viabilizar a compra; (ii) incapacidade de pagamento a curto prazo dos demandante, situação que amplia a dependência do setor em relação ao Estado.

A disponibilidade necessária para o funcionamento do setor é variável a longo prazo em função de variações no cenário macroeconômico, como crises econômicas e

fiscais; com isso, tanto a produção de bens públicos como os destinados ao consumo individual (habitações) está sujeita a restrições por parte do consumidor em função de sua incapacidade financeira própria e da falta de estabilidade das fontes de financiamento (crise no financiamento e/ou inadimplência). Outra consideração é que, como parte significativa das obras civis não é destinada ao consumo individual, como na construção das vias, redes, equipamentos coletivos, há uma dependência recorrente do Estado.

Essas limitações se refletem não apenas na indústria da construção, mas em todo o sistema, tanto em relação à produção econômica como para as famílias, pois apresenta forte capacidade de coesão econômica e social.

Com o desenvolvimento da atividade econômica e as incertezas na capacidade de financiamento a longo prazo, o sistema tende a enfrentar dificuldades de incrementar espaço construído.⁴ A dificuldade se refletirá em maior desorganização na evolução da urbanização e ocorrência de situações que tendem a refletir no aumento do custo geral da urbanização. Essa é uma situação que aparece no caso Barueri (Capítulo II) onde a nova centralidade foi buscada num local possível à formação de um grande estoque de terra integralizado a baixo custo.

Os problemas da desorganização na ocupação do espaço na cidade de Diadema (Capítulo III) também refletem, em grande medida, a ausência do ambiente construído destinado a servir como suporte à recepção do contingente populacional formado pela migração.

⁴ Contribui para o aumento da dificuldade da oferta de espaço construído a retenção especulativa das áreas que foram beneficiadas com infra-estrutura e que tiveram melhora nas suas condições de acessibilidade, mas que são retidas pelos seus proprietários com o objetivo de maximizar seu ganho com a venda. Essa é uma situação que o governo local tem instrumentos normativos para combater. O cumprimento da função social da propriedade deve ser estabelecido a partir do plano diretor, que é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana do município. Na sua definição, é comum que essa exigência esteja prevista como doutrina, mas sem uma delimitação efetiva; outrossim, quando delimitada e definida, necessita ser administrada, situação que implica a observância das disposições do Estatuto da Cidade no seu Capítulo II (dos instrumentos da política urbana) onde recebem destaque a Seção II, que dispõe sobre a edificação compulsória; a Seção III, Do IPTU progressivo no tempo e a Seção IV, Da desapropriação com pagamento em títulos.

2.03.2 A articulação secundária da terra urbana

O uso do solo representa o conjunto das atividades de uma sociedade assentadas sobre localizações individualizadas, segundo Deák (2002). Representa a combinação de atividades econômicas e tipos de assentamento. Sua regulação espacial é realizada pelo Município e reflete a disputa entre as atividades econômicas na busca de condições para maximização de suas necessidades. Como resultado, combina um tipo de uso (atividade) e de um tipo de assentamento (edificação).

Para Jaramillo, o espaço construído possui um valor de uso, condição que permite sua participação como suporte nas atividades urbanas. Pode ser consumido por diferentes usos, e suas características (localização, tipo de edificação etc.) o habilitam a suportar as necessidades específicas de cada uso que, segundo uma divisão básica, apresenta três categorias: habitação, comércio e indústria. (1994, 115-118)

Essas categorias não se distribuem de modo aleatório no espaço intra-urbano e são disputadas pelos diferentes usos em função do valor agregado que oferecem. No item anterior, a análise do modelo teórico da cidade monocêntrica demonstrou a sensibilidade dessa distribuição em relação à acessibilidade. Entretanto, Jaramillo chama a atenção para a tendência à especialização e agrupamento das atividades econômicas segundo as categorias de uso. Essa tendência gera uma organização espacial que responde à lógica da especialização das atividades econômicas relacionadas à produção de bens e serviços, gerando a “Divisão Técnica e Social do Espaço”, segundo Lipietz, citado em Jaramillo (1994: 119).

Outra dinâmica com forte geração é a que decorre das alterações na regulamentação dos usos, cujo efeito tende a potencializar as rendas urbanas secundárias. Essa consideração aparece como grande formadora de renda fundiária, situação estabelecida pela disciplina normativa imposta pelas administrações municipais por meio do zoneamento.

2.03.2.1 As economias de localização e urbanização

O processo gerado por um conjunto de empresas espacialmente organizadas, segundo divisão do espaço por especialidades (DTSE: Lipietz), tem como tendência, segundo

Camagni (2005: 32-36), o interesse pela exploração de um capital social fixo (ambiente construído) e da sinergia gerada pela reunião que tende a criar uma “cultura profissional” e a gerar uma melhora conjunta da produção.

As economias de localização são externas à empresa, mas internas à indústria (ou setor) e correspondem à: (i) existência de processos de especialização entre empresas no interior de um ciclo produtivo; (ii) redução dos custos de transação; (iii) formação de um mercado de mão-de-obra especializada; (iv) formação, nas fases prévias e posteriores do processo produtivo, de uma série de serviços que permitem melhor valorização da produção local (empresas de entrega, comunicação, gráficas etc.); (v) criação de uma cultura industrial.

As economias de urbanização são aquelas que tratam do tipo de externalidade típica do ambiente urbano e que contribuem para fazer a ampliação do conjunto das atividades produtivas que, ainda segundo Camagni, podem ser organizadas em três grandes categorias de externalidades:

- (I) Aquelas que nascem com a intervenção da concentração do setor público na cidade: (i) presença de grande concentração de infra-estrutura e capital social fixo; (ii) possibilidade de alcançar uma dimensão de produção eficiente com a presença de serviços públicos em quantidade e qualidade capaz de gerar vantagens a todos os cidadãos e usuários da cidade;
- (II) Aquelas que nascem da natureza do grande mercado da cidade: (i) acesso a um mercado de grandes dimensões; (ii) possibilidade de várias empresas para encontrar nichos de especialização;
- (III) Aqueles que nascem da natureza da cidade como “encubadora de fatores produtivos”: (i) acesso a um amplo mercado de trabalho; (ii) acessibilidade a funções tipicamente centrais e urbanas (acesso a mercado de capitais, universidades); (iii) acessibilidade a funções urbanas especializadas; (iv) presença de economias de comunicação e informação.

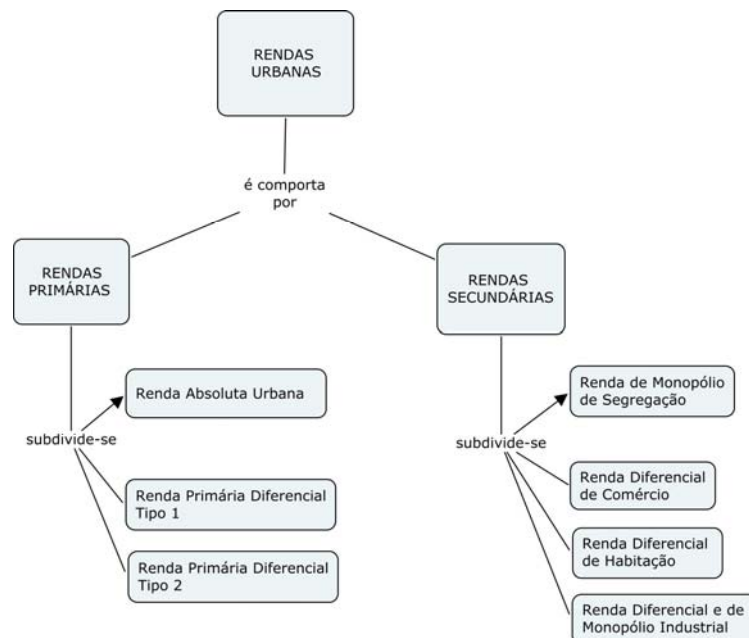
2.04 Tipologia da renda fundiária urbana

A articulação complexa da terra urbana permite o surgimento de diversos tipos de renda, que se desenvolvem a partir dos processos descritos como articulação primária (relacionada à construção) e secundária (relacionada ao uso) e constituem um atributo

próprio de cada localização no espaço intra-urbano, expressão que, conforme lembra Villaça, apresenta a denominação comercial de “ponto” (1998: 78).

Para Jaramillo, essas rendas se fundem à localização e, para efeito de sua composição, convém serem organizadas conforme seu desenvolvimento em renda primária e secundária, com formação específica e relacionada aos processos econômicos que participam. A figura 1.05 apresenta na forma de um diagrama conceitual a classe “rendas urbanas” e sua divisão em rendas primárias, ligadas à construção, e secundárias, ligadas à potencialidade para determinado uso (residencial, comercial ou industrial), segundo relaciona Jaramillo (1984: 137-173); (2003) com base no conceito apresentado em Marx.

Figura 1.05 – Diagrama conceitual com a composição das rendas urbanas



FONTE: (JARAMILLO, 1984: 137-173); (JARAMILLO, 2003). Adaptação

A renda absoluta urbana é aquela que se apresenta de modo mais amplo, e sua caracterização é própria do conjunto das unidades que compõem esse espaço. Podem ser identificadas na escala do país como uma renda de monopólio, que é própria apenas dessas áreas; condição que decorre de relações de proximidade com as demais unidades, existência de infra-estrutura, serviços etc. A condição urbana não é algo que se configure isoladamente. Entretanto, no caso Barueri, será descrita a operação de formação de Alphaville cujo terreno onde se desenvolveu o empreendimento não apresentava essa característica.

As rendas diferenciais são quantificadas em função da diferença na rentabilidade gerada a partir de certa quantidade de investimento comparável. No caso das rendas primárias, a renda diferencial tipo 1 tem como característica a “*construtibilidade*” e apresenta relação com as características físicas do terreno (pedologia, declividade, entre outras)⁵. Outro aspecto está relacionado ao tamanho dos lotes, pois o custo para equipar terrenos de grandes dimensões será maior por unidade de venda⁶. A renda diferencial tipo 2 apresenta relação com sua potencialidade para construção em altura (ampliação do coeficiente de aproveitamento). A potencialidade atribuída a essa categoria decorre da liberação de limitações de natureza social à terra.⁷

Nas rendas urbanas secundárias são desenvolvidas pelo mercado estratégias que geram grandes possibilidades de acumulação. Sobre os três grandes grupos de usos (comercial, residencial e industrial) desenvolvem-se operações imobiliárias no sentido de maximizar a renda fundiária de certas localizações em função do interesse / necessidade de certos grupos de consumidores. As estratégias montadas pelo capital imobiliário objetivam a criação de valor de uso em regiões de demanda para ampliar o valor marginal dessas áreas, o que resulta no aumento da acumulação.

Para a renda diferencial de comércio⁸, uma característica que amplia seu valor de uso é a acessibilidade. Entretanto, devido às cidades não apresentarem características homogêneas, certas áreas possuem melhor acessibilidade que outras e, conseqüentemente, receberão maior demanda. Entretanto, a implantação de um plano de acessibilidade em uma área mal servida da cidade amplia significativamente a renda

⁵ A renda urbana primária diferencial tipo 1 tem um conceito semelhante à renda diferencial tipo 1 para o meio rural relacionada ao aumento da produtividade decorrente da qualidade de características físicas como a fertilidade da terra ou a distância ao centro.

⁶ Faz-se referência aqui ao efeito gerado pelos condomínios fechados nas áreas urbanas. E considera-se que sua deseconomia deriva da distância adicional que impõe em função de reservar uma área da cidade.

⁷ Dois pontos com propriedades geotécnicas semelhantes podem apresentar diferentes índices de aproveitamento definidos em função da legislação. A situação implica rendas distintas para terrenos de mesmas dimensões. Chama-se a atenção para a possibilidade de aumento de renda diferencial tipo 2 em função da mudança de uma legislação e a permissão de um índice maior, por exemplo. Originalmente, a renda diferencial tipo 2 está relacionada ao aumento da produtividade da terra pela introdução de tecnologia como máquinas, fertilizantes etc.

⁸ Aqui deve ser considerado o segmento de serviço que não recebe consideração de destaque nos trabalhos de Jaramillo, mas que apresenta rendas maiores comparativamente ao uso comercial. Suas necessidades são semelhantes na busca de características como acessibilidade.

diferencial de comércio nos terrenos que se situam até certa distância da região de implantação, o que implica um significativo aumento da renda fundiária na área de impacto. A acessibilidade é um exemplo de diferencial que aparece com mais frequência na literatura, entretanto há efeitos que podem resultar em aumento semelhante de renda diferencial. A acumulação do capital comercial está associada com a velocidade de rotação do capital, nesse sentido, estar situado numa área que seja reconhecida como de comércio amplia a probabilidade de diminuição do tempo de rotação do capital, assim como o anúncio de um *shopping center* amplia significativamente a renda diferencial de comércio.

Em relação ao uso residencial, Jaramillo expressa que o uso “*não se constitui em uma atividade auto-suficiente em termos espaciais*”, isso porque apresenta a necessidade da relação com outros valores de uso que são complementares, como: a proximidade do trabalho, dos locais de serviços, escolas etc. O complemento do valor de uso implica a consideração da acessibilidade também nesse caso, e os locais com mais serviços apresentam renda diferencial de habitação mais elevada. Localizações com uma oferta de serviços menor resultam em renda diferencial de habitação menor, como é o caso das periferias das cidades brasileiras.

Uma exceção a essa tendência é a da renda de monopólio de segregação que, segundo Jaramillo (2003), constituem-se de mecanismos “*ad hoc que buscam fazer explícita uma hierarquização*”. Nesses casos, é desenvolvido um mecanismo que chama de “*gasto conspícuo*” onde aparece um tipo de consumo que não está relacionado a um gasto essencial, mas que demonstra certa condição econômica e, com isso, que pode pertencer a certo grupo social. Esse é o caso que justifica as *zonas estritamente residenciais* onde deliberadamente se estabelece que nessas áreas não pode haver outros usos; condição que contraria o censo comum de necessidade social de proximidade com outros usos como forma de complemento do valor de uso da localização. O caso de Barueri (Capítulo II) contém elementos que explicitam a utilização da renda de monopólio de segregação e as adaptações realizadas pelos empreendedores no desenvolvimento de Alphaville.

Por fim, a renda de monopólio industrial contempla um conjunto de características mais complexas que Camagni associa as economias de localização e urbanização, conforme apresentadas no item anterior.

3. A contribuição de Tiebout⁹ para a fixação das despesas locais

3.01 O contexto da proposta e sua utilização para áreas conurbadas

No artigo “*A Pure Theory of Local Expenditures*”, Charles Tiebout analisa as decisões individuais em relação ao consumo de serviços coletivos públicos. Em seu trabalho, são considerados os diferentes padrões socioeconômicos dos distritos e como as famílias se organizam à procura da satisfação do seu padrão individual de consumo. Sua contribuição é relevante para explicar a mobilidade no interior de áreas conurbadas brasileiras onde ocorre a dissociação entre o processo de desenvolvimento econômico, que resulta na expansão das áreas urbanizadas, e a administração do processo de ocupação sob responsabilidade dos governos locais.

Sua contribuição surgiu como consequência dos trabalhos de Musgrave e Samuelson, interessados em estabelecer um nível de consumo para os serviços públicos em função de sua implicação na montagem do orçamento federal americano. Como conclusão, seu trabalho demonstrou que o tipo de hipóteses que levou a estabelecer os padrões de consumo de serviços para o nível federal “*não seriam aplicáveis às despesas locais*” (FISCHEL, 2006: xi) e, para sustentar essa constatação, desenvolveu um modelo teórico com a possibilidade de grande variação na definição dos padrões de serviços que serão consumidos pelas famílias de acordo com sua capacidade de pagamento, situação que gerava na mobilização dessas famílias.

O modelo ficou conhecido como “*votando com os pés*” em função da necessidade que cada *consumidor eleitor*¹⁰ apresenta de mover-se para encontrar a condição que melhor atender à sua necessidade. Sua concretização pode ser entendida como um “teste de disposição” do *consumidor-eleitor* para a compra do pacote de serviços, o que dá indicações sobre sua capacidade de demanda.

A proposição desenvolvida por Tiebout, para explicar o comportamento do *consumidor-eleitor*, teve foco inicialmente direcionado à definição do nível de consumo de cada indivíduo ou família, mas trouxe uma contribuição acessória que foi demonstrar a

⁹ Este item tem por base o artigo de Tiebout no qual foram construídos os fundamentos sobre a discussão dos casos explorada no capítulo III. O artigo foi originalmente publicado em *Journal of Political Economy* 64:5 (Chicago: University of Chicago Press, 1956), 416-424. A versão do original foi republicada em FISCHEL (2006).

¹⁰ O termo no original é “*consumer-voters*” e recebeu tradução livre.

associação-chave entre os temas da mobilidade e da seleção do padrão de serviços. Esse ponto parece ter um poder explicativo sobre casos analisados nos capítulos II e III, tanto em relação às indústrias atraídas a partir da diminuição da carga fiscal, como a população de baixa renda, pelo reconhecimento do direito a habitação em Diadema.

3.02 As premissas do modelo de Tiebout

Tiebout entende que o consumidor-eleitor pode ser visto como colhedor ou apanhador (*"picker"*) de oportunidades, e que elege o local que melhor satisfaça o seu padrão de preferência por serviços públicos. Entre as condições que associa ao modelo estão as diferenças entre os padrões locais e, nesse sentido, quanto maior for o número de municípios e a variância entre suas políticas públicas, maior será a possibilidade de que encontre o padrão que possa satisfazer integralmente a sua necessidade. A seguir são apresentadas as premissas do modelo:

1. O consumidor-eleitor tem plena mobilidade e passará para a cidade onde os padrões que expressam a sua preferência estejam mais bem satisfeitos;
2. O consumidor-eleitor tem pleno conhecimento da diferença de padrões de receitas e despesas e reage a essas diferenças (buscando a maximização de sua satisfação);
3. Há um grande número de municípios no qual o consumidor-eleitor pode escolher para viver;
4. Restrições devidas a oportunidades de emprego não são consideradas, o que pressupõe que todas as pessoas estão vivendo em dividendos (tem uma cota parte de receita);
5. Os serviços públicos oferecidos pelos municípios não transferem economias ou deseconomias aos demais;
6. A decisão sobre o padrão de cada serviço foi fixada pelos moradores da cidade e implementada pela decisão de um prefeito. A otimização do custo do pacote de serviços é definida em função do número de habitantes de maneira a produzir o menor custo médio, o que significa dizer que há um tamanho ótimo para o distrito;
7. A última hipótese é que as cidades abaixo do tamanho ideal procuram atrair novos residentes para baixar os custos médios. Aquelas acima dos seus tamanhos ideais

fazem precisamente o oposto¹¹. As que se encontram em uma ocupação ótima têm de manter as suas populações constantes.

Mesmo em cidades com “tamanho ótimo”, há um subconjunto de consumidores-eleitores que estão descontentes com os padrões locais, pois um conjunto de necessidades deixa de estar plenamente satisfeito. Dadas a suposição sobre a mobilidade e demais premissas enumeradas, existirá um movimento que vai ter lugar de fora da cidade de maior tamanho para aquelas com o tamanho menor que o ideal, como reforço a uma situação de equilíbrio.

3.02.1 A flexibilização do modelo

A solução conceitual apresentada por Tiebout foi uma resposta aos seus interlocutores no sentido de apresentar uma solução à afirmação sobre a impossibilidade de determinação do consumo de serviços públicos pela via analítica, conforme formulação original apresentada por Musgrave e Samuelson. A formulação do modelo por Tiebout previu duas flexibilizações:

- Na primeira foi formulada uma hipótese segundo a qual não existem serviços públicos, conseqüentemente, os consumidores-eleitores deveriam comprar suas preferências diretamente no mercado. Nesse caso, consideradas as premissas 1 a 5 sobre o deslocamento dos *consumidores-eleitores* visando maximizar suas expectativas, a alocação dos recursos individuais deveria, segundo sua suposição, equivaler aquela realizada pelo poder público, pois a substituição do fornecimento de serviços realizados pela Administração Pública por um intermediário não afetaria a decisão sobre a cidade a ser escolhida;
- Na segunda foi apresentada a hipótese que os serviços seriam exclusivamente públicos. Consideradas as premissas 1 a 5, os *consumidores-eleitores* irão deslocar-se para o município que satisfaçam exatamente as suas preferências, e a soma das demandas dos “n-locais” refletirá a demanda por serviços públicos

¹¹ Nas cidades acima do seu tamanho ideal, operam de maneira mais intensa mecanismos econômicos que tendem a empurrar as pessoas para fora. A mudança de pessoas pode ser entendida, em parte, como uma reação contra o padrão que a cidade tem a oferecer (custos e serviços). No caso daquelas abaixo do tamanho ótimo, um mecanismo é a atração de uma indústria pela oferta de recursos, e com isso obter um número ótimo de empresas que se instalam em certa área, dando origem à zona de desenvolvimento econômico.

locais onde o resultado seria o mesmo que o determinado pelas forças de mercado.

As hipóteses estabelecidas e a equivalência dos resultados é um reforço à primeira premissa em que os *consumidores-eleitores* deslocam-se de maneira a realizar a otimização de suas preferências em vista das possibilidades que dispõem.

Nas considerações finais serão comentados os padrões de alocação de despesas por município no Brasil, com o objetivo de identificar o espectro de sua variação, em vista da condição que se coloca a hipótese de utilização da renda fundiária no financiamento da cidade.

4. A rede urbana brasileira. Seleção de casos e identificação de questões-chave

Com o objetivo de identificar relações-chave para o processo de acumulação da renda fundiária nas cidades brasileiras e na ação realizada pelos governos locais, para mobilizar recursos decorrentes do incremento do valor da terra pela ação de investimentos públicos que tenham resultado na valorização de imóveis urbanos, este item apresenta as características gerais dos casos utilizados de modo exploratório na compreensão de dilemas e oportunidades perdidas pelas administrações municipais.

A análise dos casos explicita o desenvolvimento histórico que levou ao reforço de políticas locais de uso da terra que procuraram garantir a hegemonia do poder político local como condição para o desenvolvimento econômico.

Na busca da ampliação de sua condição econômica, os municípios entram num processo de disputa pela atração de novos investimentos, que são realizados pelo capital produtivo em função das condições locais e dos benefícios associados às economias de localização e urbanização, ademais de benefícios como redução de impostos, oferta de terra etc. que debilitam a base tributária, apesar de contribuírem para criar uma vantagem ocasional às Administrações que praticam esse tipo de política fiscal.

As considerações preliminares dão conta do fato que a dinâmica local não é capaz por si de determinar o processo de acumulação da renda fundiária, pois os fenômenos de

natureza econômica regional e nacional tendem a contribuir para os níveis de investimento no ambiente construído, a maneira como isso será realizado e sua localização.

A escala de análise regional considera pouco o funcionamento dos processos locais e procura se concentrar em outra escala de apropriação e tende a observar as cidades como unidades de produção cujos processos econômicos e sociais de caráter local são isolados; essa análise tende a se concentrar no que pode ser uma síntese da cidade, a partir do que produz e consome, da capacidade de influir em dinâmicas regionais e nacionais e com que tipo de resultados pode oferecer.

O que se pretende chamar a atenção nessa parte da apresentação é para a importância das dimensões local e regional ao processo de urbanização, de onde a renda da terra tem influência derivada.

Os casos de Barueri / Santana de Parnaíba e Diadema, que serão apresentados nos capítulos II e III, têm uma síntese de suas características na tabela 1.01 a seguir. No cartograma 1.01 aparece a divisão política dos municípios da Região Metropolitana de São Paulo, que não pode ser considerada como elemento de referência para a análise regional em função da ausência de um processo de coordenação e de uma instância regional que estabeleça diretrizes mais efetivas. Em função da escala de análise regional, compreende-se que poderão ser consideradas diferentes unidades de agregação, como foi o caso da análise de dados de receita orçamentária, tributária e dos tributos IPTU e ISSQN realizada ao término do capítulo II. No cartograma 1.02 é apresentada a agregação regional que compreende a Área de Concentração de População de São Paulo – Regiões de Influência ACP-SP (IBGE: REGIC: 2008) e que, conforme a unidade de agregação, poderá compreender a Área de Concentração de População em sua totalidade ou em sua parcialidade nos núcleos secundários.

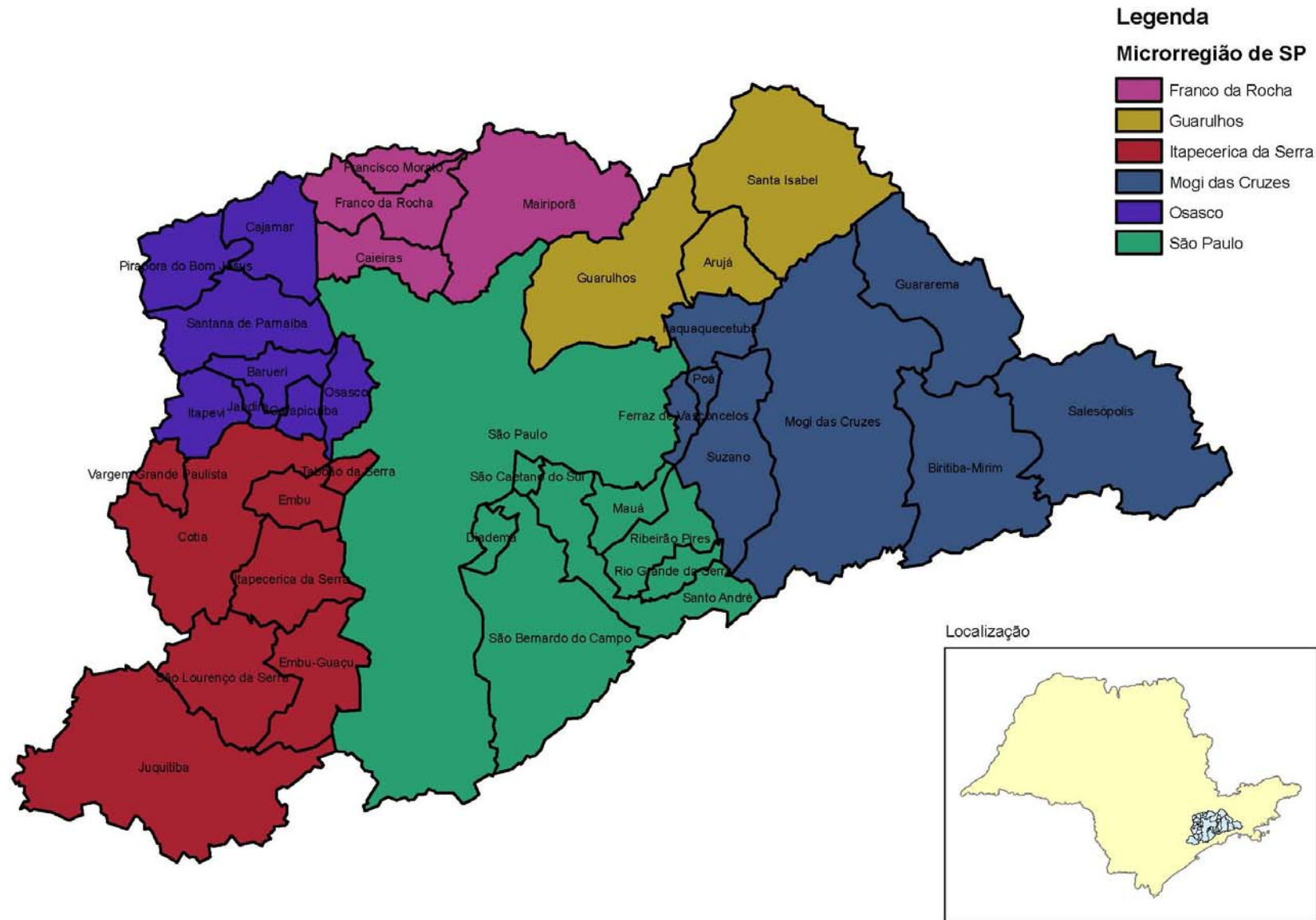
Com exceção de Salesópolis, o núcleo principal coincide com os limites da Região Metropolitana de São Paulo. No cartograma 1.03, é apresentada a evolução da mancha urbana a partir de informações fornecidas pelo CESAD/ FAUUSP. O objetivo é o de servir como apoio às referências do processo histórico da região, conforme analisado nos casos. Foi incluída a divisão política dos municípios que compõem a região metropolitana devido à dicotomia entre o dinamismo produzido pela evolução da mancha principal e as

alterações no processo de uso e ocupação da toda terra em cada unidade territorial e as políticas locais que recebem um forte efeito do processo, produzindo fortes efeitos na base socioeconômica do município, como ocorreu nos dois casos analisados. No cartograma 1.04, está o mapa com o uso e ocupação da terra na RMSP com a divisão política.

TABELA 1.01 – Características dos casos analisados

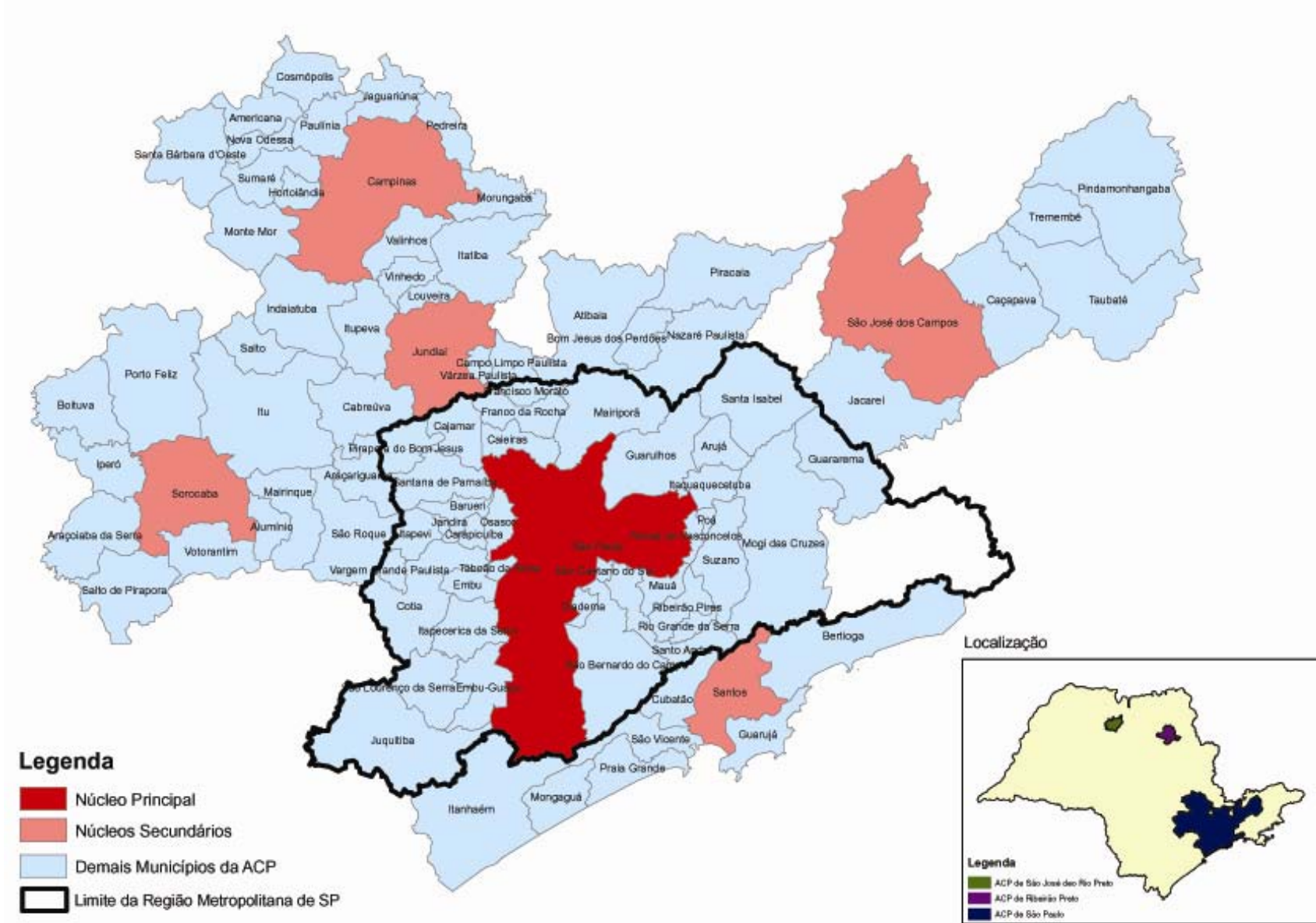
CAP.	CASO	DADOS BÁSICOS	LOCALIZAÇÃO	ATRATIVIDADE	CONCEITOS
II	<p>BARUERI [a]</p> <p>SANTANA DE PARNAÍBA [b]</p>	<p>População (IBGE, 2007) [a] 252.748 hab. [b] 100.209 hab.</p> <p>Área [a] 64,17 km² [b] 183,82 km²</p> <p>PIB per capita (IBGE, PIB2005) [a] R\$87.337 [b] R\$ 22.906</p> <p>Receita per capita (STN/2007) [a] R\$ 3.326,55 [b] R\$ 2.663,85</p> <p>IDH-M: [a] 0,779 / 0,826 [b] 0,790 / 0,853</p> <p>Gini (IBGE, 2000) [a] 0,690 [b] 0,733</p>	<p>Microrregião Osasco</p>	<p>Pólo industrial</p> <p>Residência de alto padrão</p> <p>Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN): BAIXO</p> <p>Imposto sobre a propriedade imobiliária (IPTU): BAIXO</p>	<p>- Empreendimento Imobiliário - Cluster - Guerra Fiscal - Especulação Indutiva / Passiva</p> <p>Processo Urbano: Urbanização dispersa</p>
III	<p>DIADEMA</p>	<p>População (IBGE, 2007) 386.779 hab.</p> <p>Área 30,65km²</p> <p>PIB per capita (IBGE, PIB2005) R\$ 18.856</p> <p>Receita per capita (STN/2007) R\$ 1.123,93</p> <p>IDH-M (PNUD, 1991/2000) 0,746 / 0,790</p> <p>Gini (IBGE, 2000) 0,485</p>	<p>Região do ABCD</p> <p>Microrregião São Paulo (parcial)</p>	<p>Reconhecimento do direito à habitação</p> <p>Acesso a serviços sociais públicos e gratuitos com relativa qualidade</p> <p>Imposto sobre a propriedade imobiliária (IPTU): SEM LANÇAMENTO</p> <p>Demais impostos sobre a terra: SEM LANÇAMENTO</p>	<p>- Núcleo Habitacional (NH) / Empreendimento Habitacional de Interesse Social (EHIS) - Áreas (Zonas) Especiais de Interesse Social (Diadema / Estatuto da Cidade) - Habitação de Interesse Social (HIS) - Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) - Informalidade - Proto Especulação / Especulação Passiva</p> <p>Processo Urbano: Mobilidade residencial</p>

CARTOGRAMA 1.01 - Divisão política dos municípios da Região Metropolitana de São Paulo



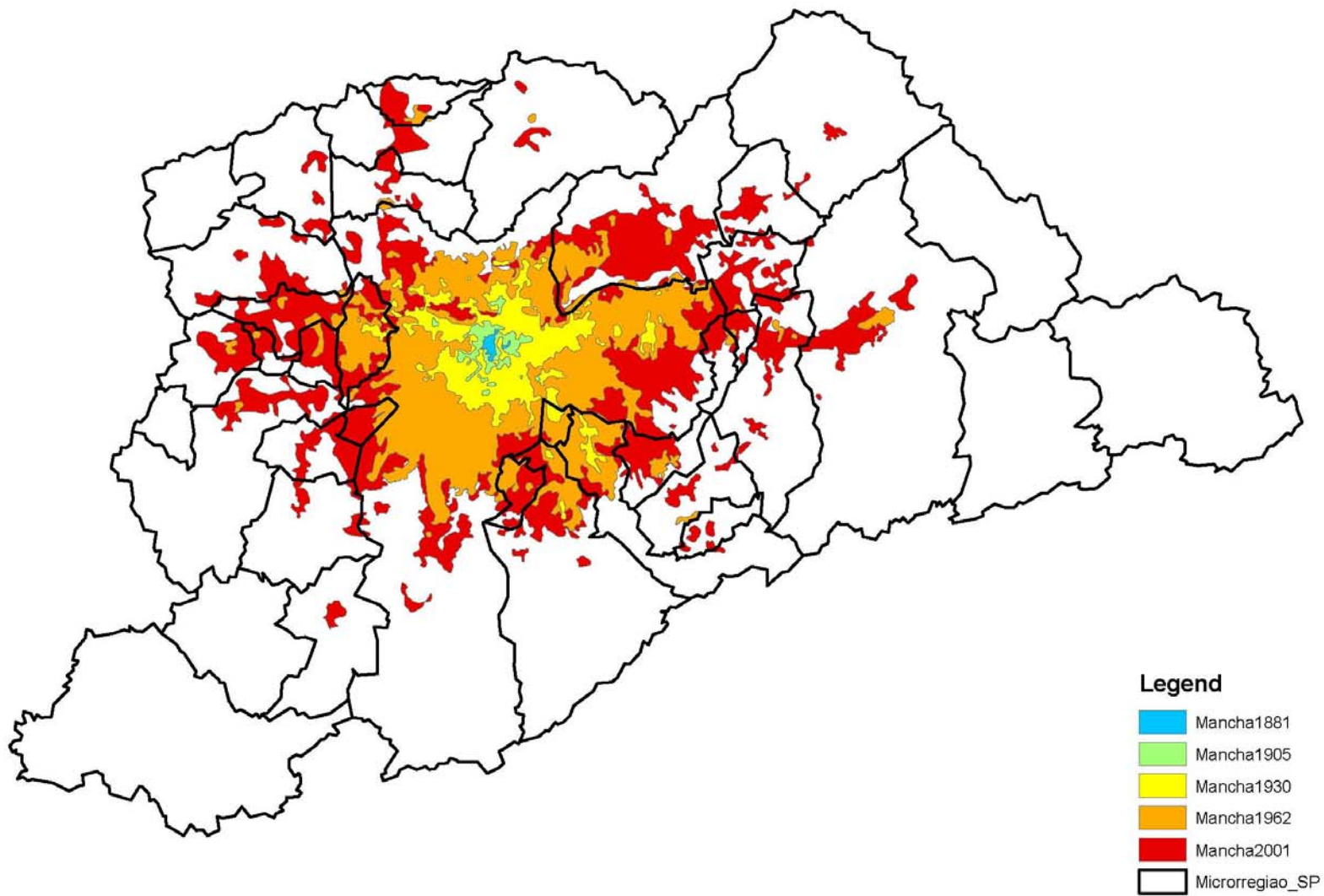
FONTE: IBGE. Censo Geográfico 2000. Malha digital com Setores Censitários Urbanos; Produção própria

CARTOGRAMA 1.02 – Área de Concentração de População de São Paulo – Regiões de Influência ACP-SP



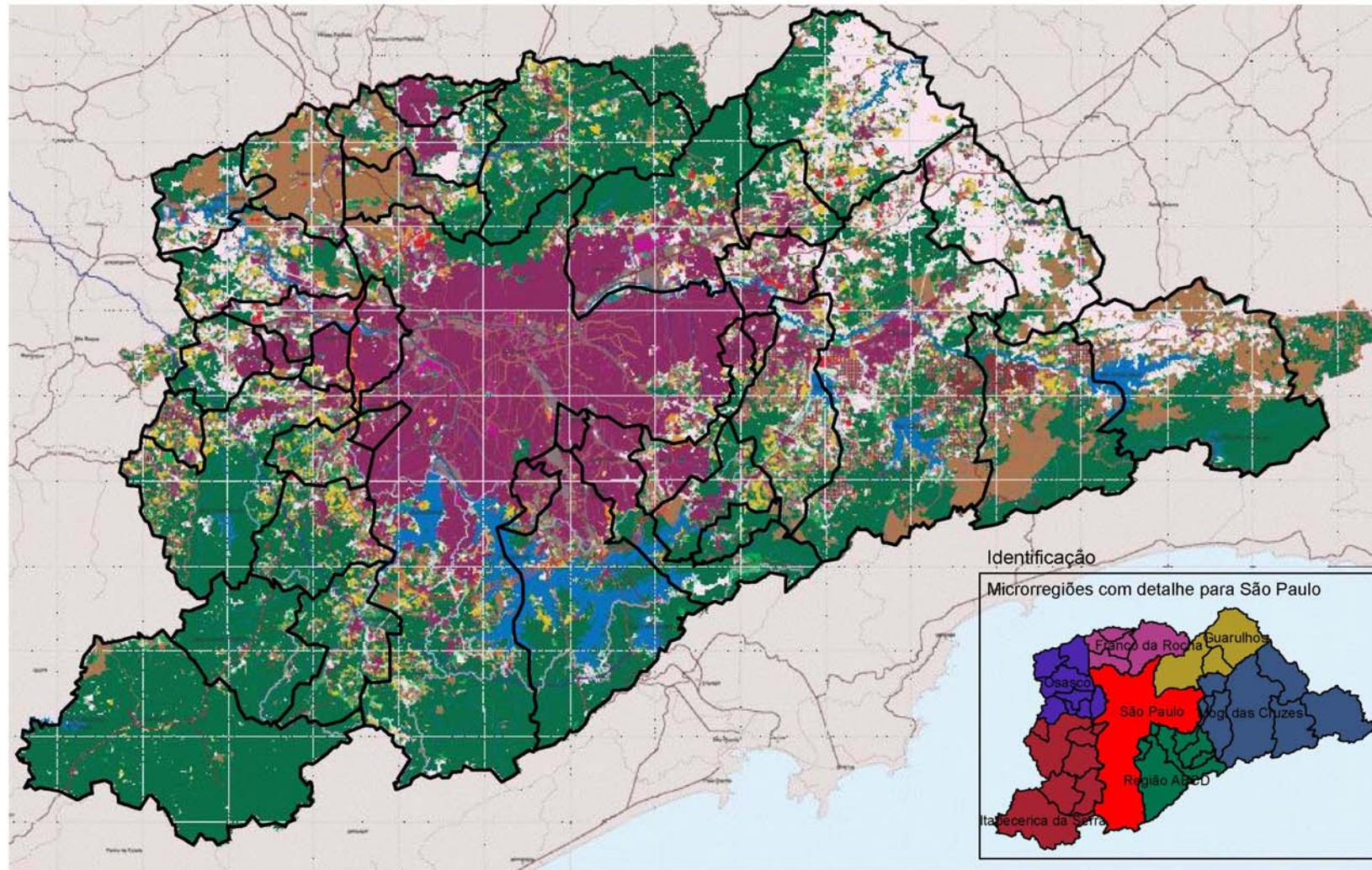
FONTE: IBGE. Censo Geográfico 2000. Malha digital com Setores Censitários Urbanos. Agradecimento a Equipe REGIC pelo fornecimento de informações. Produção própria

CARTOGRAMA 1.03 – Evolução da mancha urbana com referência nos municípios da RMSP



FONTE: IBGE. Censo Geográfico 2000. Malha digital com Setores Censitários Urbanos. Informações básicas sobre a mancha urbana: CESAD/FAUUSP. Produção própria

CARTOGRAMA 1.04 - Uso e Ocupação da terra na RMSP com divisão política dos municípios. 2005.



Legenda

Uso do Solo

- | | | |
|---|---|---|
|  Área Urbanizada |  Chácaras |  Mata (veg. Primária e Secundária em estágio avançado) |
|  Campo |  Espelho D'água/Reservatório |  Capoeira (Veg. Secundário estágio médio inicial) |
|  Mineração |  Indústria |  Reflorestamento |
| | |  Vegetação de Várzea |

FONTE: Uso e Ocupação do solo da RMSP e Bacia Hidrográfica do Alto Tietê – EMPLASA, Junho / 2005. Adaptado

CAPÍTULO II

O CASO BARUERI: OPORTUNIDADES PERDIDAS NA CAPTURA DA RENDA FUNDIÁRIA

1. Considerações iniciais

O caso Barueri foi utilizado de forma exploratória para a análise de relações que envolvem a estratégia de aplicação do capital imobiliário e as transformações espaciais produzidas com o objetivo de realizar seu ciclo de reprodução. A análise teve como sujeito o Município de Barueri por esse abrigar uma área preservada sob o domínio de famílias tradicionais paulistas, de época remota e não identificada, mas que possivelmente remete ao século XVIII.

O caso revela interesse por abrigar um empreendimento à época pela sua localização e dimensões; realizado pela Construtora Albuquerque Takaoka, ficou conhecido como Alphaville, sendo seu nome referência para outros projetos imobiliários. Permanece como símbolo do processo que teve início na década de 80, e sua expansão, além de se reproduzir para fora de Barueri, deu origem a empreendimentos como Tamboré, localizado em área contígua e que utilizou de mecanismo semelhante ao projeto original da empreiteira.

Alphaville apresenta uma característica emblemática, pois sua viabilização implicou a formação de uma forte renda de monopólio de segregação. O projeto tem como estratégia a criação de um núcleo comum de lazer e serviços e a formação de áreas menores, de acesso restrito para serem consumidas pelo segmento de alta renda localizado fora da cidade. O empreendimento, anunciado pelos promotores imobiliários como símbolo de segurança associado à qualidade de vida foi, entretanto, desenvolvido de forma diversa da concepção original.

A renda fundiária decorrente do empreendimento é apropriada, mas de maneira incipiente pelo município, sendo esse o aspecto principal a ser analisado na parte final do caso. As condições de desenvolvimento de Alphaville servem para motivar novas estratégias de reprodução do capital imobiliário para outros segmentos que objetivam a maximização da terra, como pequenas vilas fechadas e condomínios modulados, clusters em áreas urbanas e de expansão oferecidos como proposta de seletividade e segurança.

O que a análise demonstra também são as deficiências de políticas públicas para a promoção da urbanização. A expansão do modelo urbano para pontos mais distantes reforça o tema da urbanização dispersa (REIS, 2006) em que novos empreendimentos, à busca de uma viabilidade interna, projetam-se para além da continuidade espacial sustentável ou necessária possibilitando, conforme o caso, a geração de novas centralidades e a conseqüente necessidade da construção e manutenção de rede de infraestrutura, acessibilidade, serviços. Nesse modelo em que o Estado “corre atrás” e se organiza para suprir as deficiências decorrentes do processo, o capital imobiliário se organiza para oferecer nova destinação de vazia e conseqüente apropriação de renda fundiária.

A detecção dessas deficiências implica a análise de debilidades do Estado Brasileiro e o resultado da repartição de suas competências e responsabilidades entre os entes federativos, em vista da inexistência de uma política nacional de urbanização até o marco constitucional de 1988.

Em Alphaville, ainda que não se possa afiançar a legalidade de todas as etapas no transcurso de sua formação e desenvolvimento, não foram encontradas evidências de ilegalidade, pelo contrário. Apesar de poucas, as informações disponíveis indicam que o desenvolvimento e a viabilização do empreendimento transcorreram dentro da ordem, o que representa uma clara manifestação de desigualdade proporcionada com a anuência do Estado.

No desenvolvimento do caso, procurou-se oferecer um breve relato sobre o uso da terra na região e sua conexão com referências históricas, a seguir a caracterização da urbanização e os aspectos socioeconômicos da região e a contextualização de dados sobre o empreendimento com o objetivo de embasar a análise sobre fragilidades do governo local em promover maior equidade socioespacial, em vista do potencial que representa Alphaville em termos de recuperação de renda fundiária.

2. Transformações no uso da terra: de aldeamento à centralidade econômica

Na busca de referências sobre o processo de ocupação do território, onde viria a se instalar o Município de Barueri, encontra-se o trabalho de Regina C. Bega Santos (SANTOS,

1994), que procurou reunir elementos sobre a ocupação, que remete ao início da colonização do Brasil apoiada em referências de Petrone (1964), Leite (1936) e Saint-Hilaire (1976).

O sítio foi ocupado por aldeamentos indígenas que existiam no Planalto de Piratininga desde antes da chegada dos portugueses. Com o início das expedições portuguesas rumo ao interior do país, o local foi aproveitado como centro de expansão demográfica, econômica e política.

Conhecido como Nossa Senhora da Escada de Barueri, o aldeamento, localizado na boca do sertão, serviu de forma estratégica aos interesses expansionistas e econômicos dos portugueses e tornou-se reservatório da mão-de-obra indígena para o mercado desenvolvido por meio do bandeirismo.

Barueri, também chamada nos escritos históricos como: “Baruery”, “Mbariry”, “Maroerin” ou “Marueri”, significa coisa que corre, flui, agita-se ou palpita. O nome foi atribuído como referência a uma corredeira que existia naquele trecho do Rio Tietê.

A data de fundação da Aldeia de Barueri tem sido motivo de pesquisa de inúmeros estudiosos como os já citados Saint Hilaire (1976), Leite (1936) e Petroni (1964) que acabam remetendo-a ao final do século XVI e início do XVII por uma ausência de documentação específica.

Documentos históricos¹² mostram que em 1609 a Aldeia de Barueri era considerada como o principal bairro de Parnaíba, porém, em 1625, quando essa foi elevada à categoria de vila, a Aldeia passou a pertencer à Vila de São Paulo, que a reivindicou para si, alegando que seus limites estendiam-se até aquele local.

Foi, porém, em 1640, que a Aldeia atingiu o contingente de 5000 índios e tornou-se o mais populoso dos aldeamentos paulistas. A decadência populacional veio com a expulsão dos jesuítas, uma vez que esses reivindicavam dos portugueses e colonos os direitos dos

¹² Actas da Câmara da Villa de São Paulo: Cartas de Datas de terra – 1601-1650, vol. II, p. 174 Apud SANTOS, Regina Célia Bega. Rochdale e Alphaville: formas diferenciadas de apropriação e ocupação da terra na metrópole paulistana: São Paulo, 1994.

indígenas concedidos pelo Rei. Em contraposição, estavam os interesses dos senhores de terra que lutavam para conseguir braços para a lavoura.

Anos depois, O Rei D. João IV trouxe de volta os jesuítas e determinou que ficassem responsáveis pela assistência espiritual dos indígenas, mas Barueri, mesmo com a volta dos religiosos, não conseguiu se refazer. As terras eram perdidas para forasteiros, assim como para vereadores, juízes, capitães-mores; isso gerou o início de um sério problema de disputa pelas terras.

Apesar da proibição da colônia em 1698, o aforamento ou a venda de terras indígenas em Barueri prosseguiu a ponto de, em 1772, ser expedida uma Portaria ao escrivão da Câmara de São Paulo para que a Aldeia fosse medida, pois todas as terras estavam alienadas. Como consequência, os índios da Aldeia de Barueri entranhavam-se nos limites da Vila de Parnaíba, o que levou ao surgimento de povoados ao redor de Barueri.

A aldeia acabou sendo oficialmente extinta em 3 de setembro de 1759, mas a população indígena ali abrigada não parou de crescer, pois o local continuou sendo um refúgio para índios vindos de outros aldeamentos.¹³ Por um Decreto de 1845, os aldeamentos de Carapicuíba, Barueri, Itaquera e São Miguel foram restabelecidos, porém os grupos indígenas continuavam desagregados e dispersos, favorecendo a posse da terra por intrusos.

Em 1850 ocorre a instituição da Lei 601 que viria a se constituir na principal diretriz para a formalização de políticas públicas de terra no Brasil. Por meio da conhecida **Lei de Terra**, segundo Cavalcante (2005), a terra só poderia ser adquirida pela compra, não sendo permitidas novas concessões de sesmaria, tampouco a ocupação por posse, com exceção das terras localizadas a dez léguas do limite do território. Seria permitida a venda de todas as terras devolutas que consistiam em todas aquelas que não estavam sob os cuidados do poder público (nacional, provincial ou municipal) e aquelas que não pertenciam a nenhum particular, sejam essas concedidas por sesmarias ou ocupadas por posse.

¹³ Livro de Tombo n°1 da Cúria Metropolitana, fl. 120

A área que viria a se tornar referência para a instalação do empreendimento consistia em terra devoluta, e as famílias Penteado e Prado detinham o aforamento¹⁴ do Sítio Tamboré.

Ainda, segundo a Lei de Terra, as posses seriam regularizadas nas terras cultivadas ou naquelas que tivessem algum princípio de cultura e que constituíssem a morada habitual do posseiro. Era também necessário demarcar e medir suas terras, em prazo a ser fixado; e, no caso de não cumprimento dessas determinações, a legitimação da posse não seria efetuada, e o posseiro apenas receberia o título da posse sem que viesse a se tornar proprietário.

Entretanto, há incerteza quanto ao período da posse das terras daquela área que seria beneficiada com o empreendimento, bem como das tentativas para sua transformação em propriedade. O fato é que por longo tempo permaneceram como devolutas e, apesar de pertencentes ao domínio público, não se achavam utilizadas pelo Poder Público, e as famílias detinham o aforamento junto à União.

As terras não eram utilizadas pelos detentores do aforamento que estavam interessadas em repassá-lo. Na época, moravam na região inúmeras famílias que detinham a posse de terrenos e viviam à base de agricultura de subsistência há mais de 30 anos.

O desinteresse pela continuidade da titularidade do aforamento possibilitou à Construtora Albuquerque Takaoka e à Jubran Engenharia, Comércio e Indústria adquirirem o direito de utilização de parte dessas terras junto ao Serviço do Patrimônio da União (SPU), situação que permitiu a montagem da estratégia inicial com a integralização de um grande estoque de terras localizado nos municípios de Barueri e Santana de Parnaíba. O empreendimento evoluiu em partes e, já na década de 80, outra parcela desse mesmo sítio viria a ser desmembrada para a construção do Residencial Tamboré.

A expansão territorial da localização industrial em São Paulo em meados da década de 70 já se constituía em um tema relevante. Os terrenos na cidade de São Paulo

¹⁴ Segundo Meirelles, (2006: 325), nos termos do Código Civil de 1916, enfiteuse ou aforamento é o instituto civil que permite ao proprietário atribuir a outrem o domínio útil mediante pagamento de foro ou pensão. O novo Código Civil proibiu a constituição de enfiteuse.

apresentavam problemas relacionados à localização, acesso e custo elevado, além de restrições impostas pela Lei de Zoneamento. Segundo Jacobi:

Em 1972 é aprovada a Lei de Zoneamento como decorrência do PDDI, visando, principalmente, regulamentar a intensidade do uso do solo dividindo a cidade em oito zonas de uso. Um dos objetivos desta proposta era “descongestionar” o centro da cidade e facilitar o deslocamento da população entre a moradia, o trabalho e outros serviços. Apostava-se na formação de centros secundários que tivessem serviços diversificados, na criação de pólos industriais em diversos pontos da cidade – notadamente nas zonas leste e extremo sul da cidade – e na fluidez gerada pela construção de vias expressas. (1998: 08)

Alphaville surgiu como resultado de uma localização estratégica que coincidia com a orientação sugerida pelo Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado – PMDI / 71. O plano realizado pela Secretaria dos Negócios Metropolitanos / EMPLASA teve o intuito de ordenar o processo de urbanização na Região Metropolitana e, segundo sua orientação de crescimento, a partir da cidade de São Paulo. Ainda segundo Jacobi:

(...) apontava a necessidade de expandir a área urbana no sentido leste/oeste e no sentido nordeste, regiões que estimulariam a expansão urbana, restringindo o crescimento em direção sul e sudeste e assim protegendo os recursos hídricos usados para o abastecimento e recreação da população. O principal objetivo era preservar as represas Guarapiranga e Billings da poluição e da degradação ambiental decorrentes da expansão urbana e do crescimento das indústrias. (1998: 28-29)

Com isso, Barueri passou a ser considerada uma boa opção de localização, pois muitas indústrias, mesmo com os problemas impostos pela concentração urbana, não podiam afastar-se da capital. A acessibilidade oferecida pela recém-aberta Rodovia Castello Branco (1967), que possuía características de auto-estrada, ampliava as potencialidades da região.

Com a escassez de recursos públicos, para fazer frente à crise da indústria da construção que se instalou em meados da década de 70, a Empresa Albuquerque Takaoka – empreiteira do setor civil com atividades dirigidas para o segmento de obras públicas – procurou diversificar suas atividades com a realização de projetos residenciais. Basicamente, a estratégia consistiu na realização de empreendimento destinado à instalação de centro empresarial associado a loteamentos de alto padrão.

Os empreendedores foram surpreendidos pelo interesse dos industriais em restringir o uso a atividades não-poluentes e prever uma área residencial para localização de residências de alto padrão de seus executivos, evitando com isso problemas com moradia. Foi daí que surgiu o Alphaville Residencial. Conforme Santos:

Os empreendedores decidiram lançar então o Alphaville Residencial como forma de atrair possíveis compradores, a partir da apresentação de um projeto mais global, isto é com centros residenciais (condomínios fechados), ao lado do centro empresarial e comercial. A ocupação inicial foi de 4.9 milhões de m²: 50% para área industrial (lotes de 5 mil a 40 mil m² para mais ou menos 150 indústrias); 20% do espaço para área de escritório e centro comercial (lotes de 2500 a 5 mil m²) e os 30% restantes destinados a área residencial (lotes de 600 a 800m²). (1994: 226)



FIGURA 2.01 – Construção da Av. Rio Negro, 1974. Crédito: WILLER, Marcelo. Uma Edge City Brasileira: O Exemplo de Alphaville. Seminário Transporte Interurbano de Passageiros. São Paulo, 2006

Foram inicialmente projetados o Setor Empresarial, o Residencial 1 e o Residencial 2. Como havia disponibilidade de terra para prosseguir a expansão do projeto, com o êxito de vendas, o projeto expandiu. A demanda que veio a se consolidar foi residencial, contrariando a expectativa inicial dos empreendedores. No processo de expansão, foram construídos os

residenciais 03 a 12 localizados no Município vizinho de Santana de Parnaíba.

Com controle de acesso e limites murados, o conjunto foi inaugurado em 1975. Entretanto, o primeiro residencial surgiu em 1979, quando indústrias limpas e escritórios de empresas já estavam instalados. A figura 2.02 apresenta um croqui da instalação do empreendimento que, em 1990, já haviam sido lançados os 12 residenciais, 10 habitados com uma população fixa de 20 mil habitantes. Eram aproximadamente 360 empresas instaladas e 600 estabelecimentos comerciais e de serviços que possuíam uma população flutuante média de 75 mil pessoas/dia; e, no entorno, foram construídos novos empreendimentos. No Cartograma 2.01, encontra-se representada a divisão política da microrregião de Osasco e a delimitação das áreas inicial e de expansão do projeto¹⁵.

O sucesso empresarial da proposta e o argumento sobre sua construção do empreendimento com capital exclusivamente privado reforçam a expectativa por parte dos moradores quanto à sua emancipação, no sentido de com isso serem eliminadas suas responsabilidades com relação à cobrança de tributos. O assunto da emancipação tomou

¹⁵ No Apêndice 1 foi representada a delimitação inicial do empreendimento, sua evolução e a área de expansão com a instalação de empreendimentos com as mesmas características.

maior dimensão a partir de 1992 com a organização do Grupo para a Emancipação do Município de Alphaville-Tamboré (GEMA). Na ocasião, a proposta contou com resistência de parcela da população do município organizada na Comissão de Moradores Contrários à Emancipação de Alphaville (COMCEA). Os debates seguiram até 1995, quando o GEMA foi dissolvido. O processo é uma indicação da instabilidade do governo local para a definição de políticas públicas.

A seguir, o croqui do empreendimento Alphaville localizado nos municípios de Barueri e Santana de Parnaíba, e que abriga atividades empresariais e residenciais.

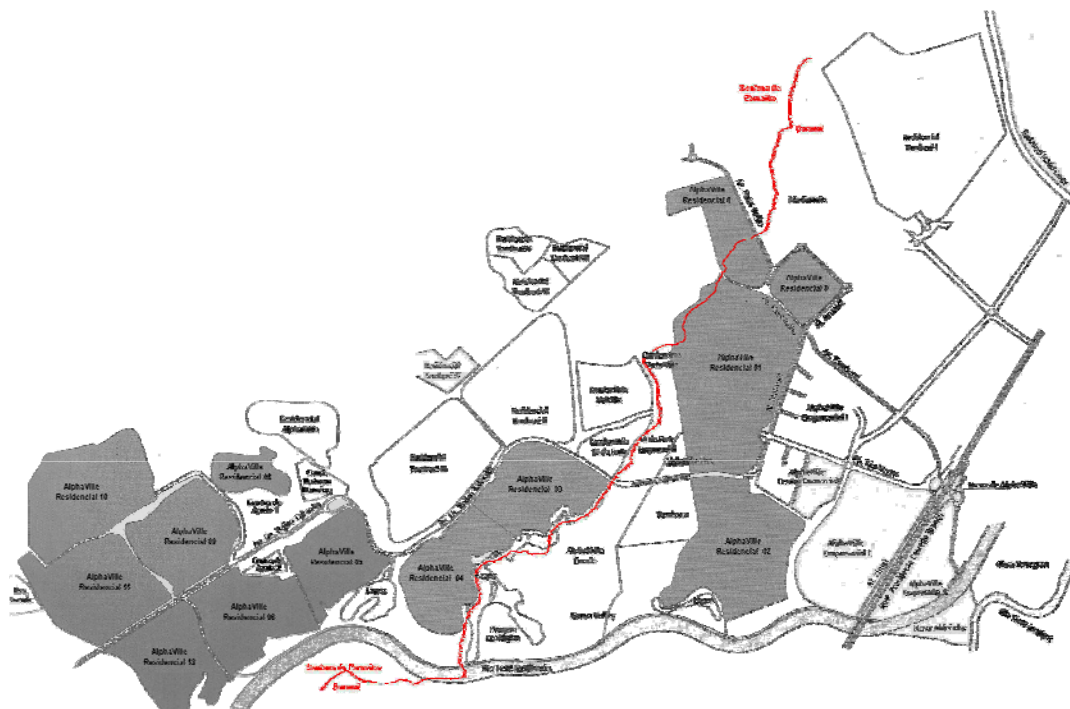


FIGURA 2.02 – Croqui com a localização de empreendimentos destinados ao uso residencial e não residencial localizado nos municípios de Barueri e Santana de Parnaíba. Em destaque aparece Alphaville. Fonte: Alphaville, 2003 (Adaptado)

3. Evolução socioeconômica da microrregião de Osasco

O território historicamente situado em parte das vilas de Parnaíba e São Paulo é o que hoje tem como melhor aproximação à microrregião de Osasco. Essa unidade territorial reúne 8 municípios; Barueri, Cajamar, Carapicuíba, Itapevi, Jandira, Osasco, Pirapora do Bom Jesus e Santana de Parnaíba em uma área de aproximadamente 693 km² que, em 2007, reunia uma população de 1.803.723 habitantes, segundo estimativa do IBGE (2007[a]).

O histórico de desenvolvimento econômico da região teve início a partir de meados do século XX com a instalação das primeiras indústrias em Osasco. A partir daí, intensificaram-se as diferenças no padrão de ocupação do território. A chegada das primeiras indústrias constitui parte de um embrião que viria a desenvolver o processo de metropolização, que reuniu cidades próximas ao Município de São Paulo e gerou um relacionamento intenso, que transformou de forma desordenada o território e o espaço natural pela irradiação econômica inicialmente relacionada ao processo industrial.

A partir de meados da década de 40, as primeiras indústrias de Osasco foram localizadas ao longo da linha férrea, na expansão da área urbana da cidade de São Paulo e na margem oposta do Rio Tietê, área que, naquele momento, ainda pertencia ao Município de São Paulo, mas situada em sua porção periférica.

A intensificação do processo de urbanização da microrregião de Osasco é heterogênea e reflete as fases de instalação da indústria e sua intensificação a partir da década de 50. A oportunidade atrai pessoas de diversas partes do país que se acumulam em áreas mais distantes e passam a participar de um modelo de crescimento periférico caracterizado pela restrição de oportunidades. Muitos, entretanto, não retornam à sua origem e ampliam o exército de reserva em difíceis condições de aproveitamento dada sua limitada cultura em processos que não apresentavam paralelo nos seus locais de origem. A vida na cidade, ou sua periferia, se constituiu numa oportunidade inédita em muitos casos.

Na seqüência desse processo, que ocorre em meados da década de 60, em partes do território de Osasco e Carapicuíba, em área mais distante, a partir de meados da década de 70, tem início a formação de uma nova centralidade, que inicialmente surgiu como uma opção industrial de perfil diverso, localizada numa área distante no Município de Barueri.

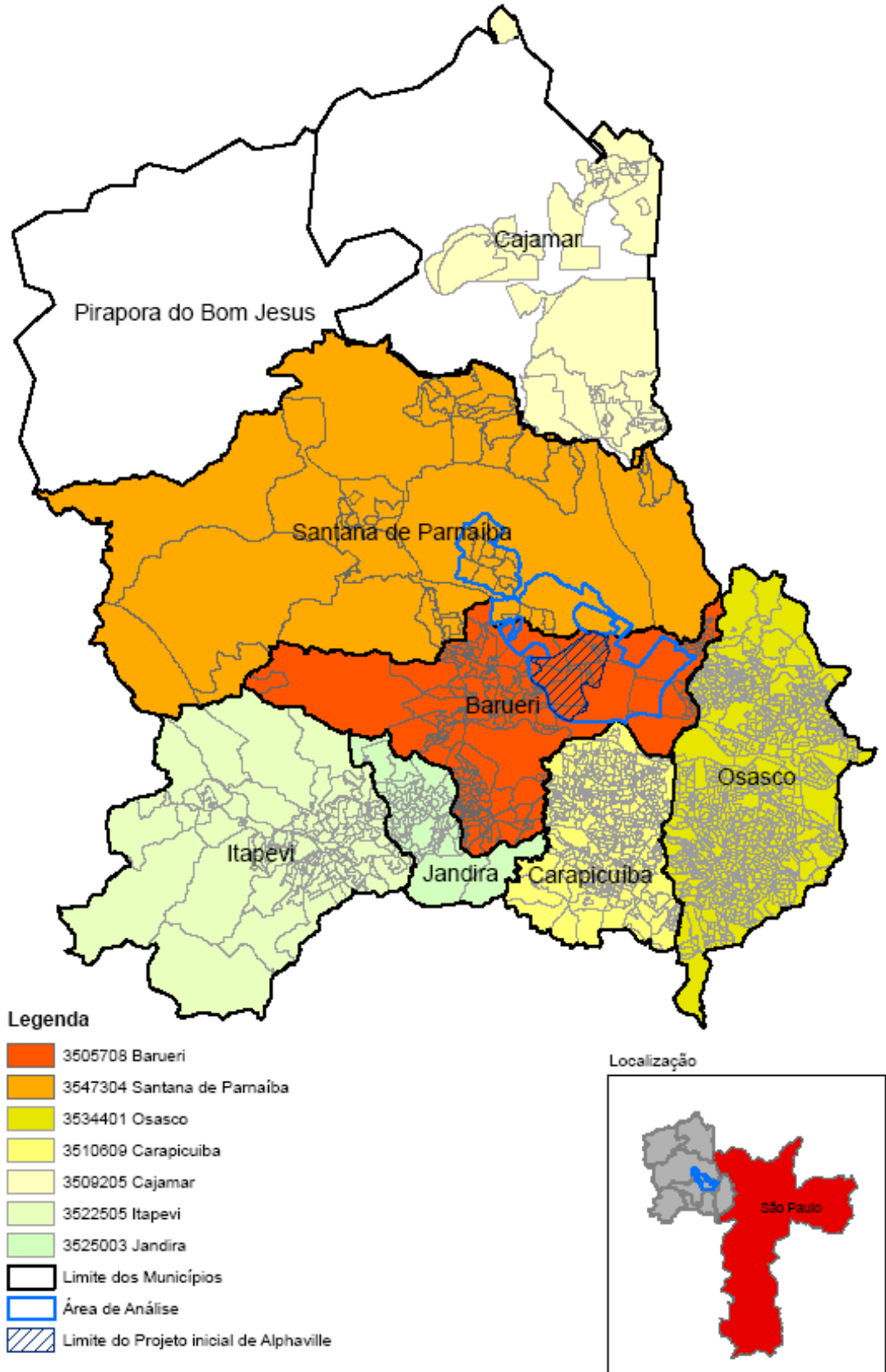
3.01 A urbanização atual da microrregião de Osasco

A microrregião de Osasco apresenta uma extensão territorial de 693 km² e uma população residente de 1,8 milhões de habitantes¹⁶. Sua divisão política foi representada no cartograma 2.01.

¹⁶ Segundo O IBGE em Contagem e Estimativas da População 2007, produto base para definição de critérios com cálculo da cota parte do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) a soma da população correspondente aos oito municípios foi de 1.803.723 habitantes. (IBGE: 2007[a])

CARTOGRAMA 2.01

Microrregião de Osasco. Divisão Política e delimitação da área de expansão do projeto



FONTE: (1) IBGE. Censo Geográfico 2000. Malha digital com Setores Censitários Urbanos; (2) IBGE. Censo

Demográfico 2000: Agregado de Setores Censitários dos Resultados do Universo. 3ª. Edição. Base de Informações Municipais, 2002. Produção própria

No cartograma foram representados os setores censitários¹⁷ do tipo urbano que, com exceção de Cajamar e Pirapora do Bom Jesus, constituem a área do município.¹⁸ Essa unidade espacial oferece uma medida do grau de concentração da população no território. Sua utilização não é eficiente para representar o conjunto das unidades construídas, pois sua previsão associa-se à contagem e levantamento das condições de vida da população residente, mas serve como indicação do grau de concentração espacial que, para ser precisado, necessita de dados complementares produzidos pelas administrações municipais.

Além da divisão política e da representação censitária, o cartograma apresenta a delimitação da área de análise composta por dois polígonos. O polígono interno corresponde à área de implantação da primeira fase do empreendimento Alphaville, que corresponde a 4,9km². O polígono externo corresponde à expansão da área inicial do empreendimento agregada demais empreendimentos que apresentam as mesmas características, como o Tamboré. A área total corresponde a 22,9 km². O Apêndice 1 reúne um conjunto de imagens de estudo sobre a delimitação inicial, sua expansão, relacionamento com os setores censitários e a área de análise com características descritas no item 4 deste capítulo.

A tabela 2.01 apresenta a taxa de urbanização bruta dos municípios da microrregião calculada com base na relação entre a área urbana dos municípios utilizada do levantamento realizado pelo EMBRAPA em 2005 que determinou a extensão da área

17 Segundo o IBGE (2002: 04), o setor censitário é a unidade territorial criada para fins de controle cadastral da coleta. Sua delimitação respeita os limites da divisão político-administrativa, do quadro urbano e rural legal e de outras estruturas territoriais de interesse, além de um quantitativo de domicílios adequado à operação censitária. A delimitação da área onde se desenvolvem atividades urbanas pode apresentar significativa variação quando comparada à mancha correspondente aos setores censitários.

18 Na análise foram utilizados os setores censitários segundo classificação do IBGE. A representação gráfica desses setores foi realizada apenas para os municípios com população acima de 20 mil habitantes (IBGE, 2000 [A]). Quanto ao dimensionamento dos setores urbanos, a orientação normativa sugere que esses sejam estabelecidos em torno de 300 domicílios, admitida uma faixa de variação de 250 a 350 domicílios. Sua delimitação deve ser realizada de modo que a coleta dos dados (do Censo Demográfico) não ultrapasse o prazo de 30 dias. (IBGE, 2000 [C]). No caso do cartograma 2.01, o Município de Pirapora do Bom Jesus não teve representação dos setores censitários; e, para Cajamar, essa representação foi parcial. Nesses casos, o limite do município foi extraído de outro produto (IBGE, 2000 [B]). A representação do cartograma resultou de composição.

urbana das cidades brasileiras (MIRANDA, 2005) e a área do quadro territorial vigente (IBGE, 2002[B]) que corresponde à área oficial do município.

TABELA 2.01 – Taxa bruta de urbanização. Microrregião de Osasco. 2005

MUNICÍPIO	CD MUNICÍPIO *1	ÁREA (KM ²)		Taxa de Urbanização
		Oficial *1	Urbanizada *2	
Barueri	3505708	64,1	55,5	86,6%
Cajamar	3509205	128,3	7,4	5,8%
Carapicuíba	3510609	34,9	25,8	74,1%
Itapevi	3522505	91,3	20,5	22,5%
Jandira	3525003	17,5	12,4	71,3%
Osasco	3534401	64,9	61,0	94,0%
Pirapora do Bom Jesus	3539103	108,2	2,6	2,5%
Santana de Parnaíba	3547304	183,8	15,4	8,4%
Microrregião		693,3	201,1	29,0%

FONTE: (*1) IBGE. Quadro territorial vigente. Tabulação própria. (*2) EMBRAPA. Mapeamento e estimativa da área urbanizada do Brasil com base em imagens orbitais e modelos estatísticos, 2005

Em função da dimensão territorial e das características de expansão da urbanização em cada município da microrregião, a taxa de urbanização bruta varia significativamente. A taxa de urbanização bruta para o conjunto dos municípios da microrregião de Osasco é 29%, valor superior à taxa calculada para a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) com 24,6%. Para o Estado de São Paulo, essa taxa é de 2,0.

A microrregião apresenta municípios com taxas de urbanização heterogênea. Os municípios com altas taxas de urbanização apresentam áreas territoriais pequenas; para efeito de comparação, a área territorial média do Estado de São Paulo com 645 municípios é de 384 km². Nesses municípios não estão definidas áreas rurais. Entretanto, setores censitários classificados como urbanos podem apresentar dispersão ou baixa ocupação, como é o caso de setores urbanos de Santana de Parnaíba, por exemplo.¹⁹

¹⁹ A definição do limite de expansão da atividade urbana ou perímetro urbano é uma definição que está sob responsabilidade do município e deverá ser realizada de acordo com a ocupação do território. A dispersão das áreas urbanas, além de aumentar significativamente o custo de manutenção da cidade, potencializa relações especulativas sobre a terra urbana. Sua definição guarda relação com a potencialidade da infra-estrutura instalada e os custos para sua expansão. A partir do marco constitucional de 1988, a propriedade urbana deverá atender sua função social, cujos parâmetros deverão ser fixados pelo Plano Diretor. Estudos sobre o aproveitamento econômico das áreas urbanas e densidade ideal foram apresentados por Mascaró (2001). A conclusão sobre o aproveitamento ótimo da infra-estrutura e espaço construído sugere altas densidades (em

3.02 Evolução demográfica da Microrregião

Na tabela a 2.02 são apresentados dados sobre a evolução demográfica dos municípios da microrregião com base nas informações dos censos de 1970, 1980, 1991 e 2000.

**TABELA 2.02 – População residente conforme dados censuais
Microrregião de Osasco, 1970, 1980, 1991 e 2000**

MUNICÍPIO	POPULAÇÃO CENSO			
	1970	1980	1991	2000
Barueri	37.808	75.338	130.799	208.281
Cajamar	10.355	21.942	33.736	50.761
Carapicuíba	54.873	185.822	283.661	344.596
Itapevi	27.569	53.442	107.976	162.433
Jandira	12.499	36.043	62.697	91.807
Osasco	283.073	474.544	568.225	652.593
Pirapora do Bom Jesus	3.694	4.814	7.956	12.388
Santana de Parnaíba	5.390	10.098	37.762	74.828
Total da Microrregião	435.261	862.043	1.232.812	1.597.687
Total da RMSP	8.139.705	12.588.745	15.444.941	17.878.703
% Micro / RMSP	5,3%	6,8%	8,0%	8,9%

FONTE: IBGE. Censos 1970, 1980, 1991 e 2000. Tabulação própria.

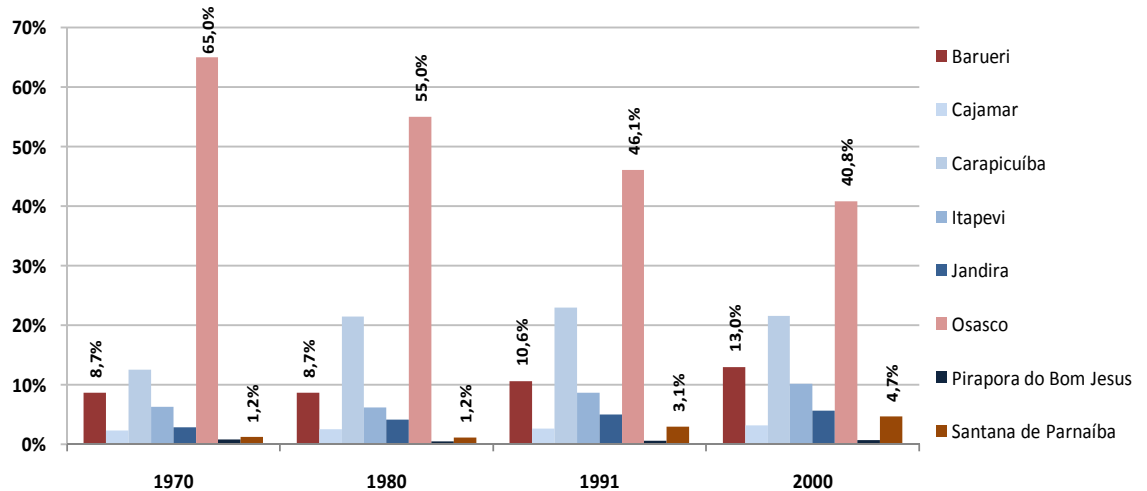
A primeira consideração para o período analisado é a participação crescente da população residente na microrregião em relação à média da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), que variou de 5,5% em 1970 para 8,9% em 2000. Internamente, a microrregião apresentou grande variação populacional, como indica o gráfico 2.01.

O destaque quantitativo é do Município de Osasco que, em 1970, apresentava cerca de 2/3 do total da população da região, e reduziu sua participação para pouco mais de 40% em 2000. Essa redução relativa não implicou taxa de crescimento negativa no período, mas percentuais aderentes à média metropolitana. Para a microrregião, o crescimento foi significativamente superior à média da RMSP, e verificam-se duas tendências: (i) No período 1970-80 a área registrou significativo aumento populacional pela via da migração resultante da lógica de expansão periférica nos Municípios de Carapicuíba, Jandira e Osasco; (ii) No período subsequente, a nova centralidade, determinada pela construção do pólo industrial e de serviços como estratégia para expansão do capital com novos

torno de 300ab/ha) introduz um *trade off* entre a racionalidade e o conforto na ocupação dos espaços urbanos. O estudo leva, também, a conclusões opostas às verificadas em levantamentos internacionais sobre a dispersão (*sprawl*), vide OJIMA (2007) e Cf. ANGEL. S. 2006. “*Measuring Global Sprawl: The Spatial Structure of the Planet’s Urban Landscape*” (UNFPA, 47).

empreendimentos, onde se destaca Alphaville, ocorreu nos Municípios de Barueri e Santana de Parnaíba.

GRÁFICO 2.01 – Participação da população residente por município período. Microrregião de Osasco. 1970 a 2000



FONTE: IBGE. Censos 1970, 1980, 1991 e 2000. Tabulação própria.

A tabela 2.03 apresenta a TGCA – Taxa Geométrica de Crescimento Anual – para os municípios da microrregião e a média metropolitana como referência onde se faz registro das tendências apresentadas para cada município no período.

Caracterizada a diversidade nos padrões de ocupação espacial entre os municípios que compõem a microrregião, serão analisadas a seguir dinâmicas de ocupação intramunicipais tendo por base os dados do Censo 2000.

TABELA 2.03 – Taxa geométrica de crescimento anual da população residente por período Microrregião de Osasco, 1970-80, 1980-91 e 1991-2000

MUNICÍPIO	TAXA GEOMÉTRICA DE CRESCIMENTO ANUAL		
	1970-80	1980-91	1991-00
Barueri	7,1%	5,1%	5,3%
Cajamar	7,8%	4,0%	4,6%
Carapicuíba	13,0%	3,9%	2,2%
Itapevi	6,8%	6,6%	4,6%
Jandira	11,2%	5,2%	4,3%
Osasco	5,3%	1,7%	1,6%
Pirapora do Bom Jesus	2,7%	4,7%	5,0%
Santana de Parnaíba	6,5%	12,7%	7,9%
Média da Microrregião	7,1%	3,3%	2,9%
Média da RMSP	4,5%	1,9%	1,6%

FONTE: IBGE. Censos 1970, 1980, 1991 e 2000. Tabulação própria.

3.03 Densidades demográfica e domiciliar

Para ampliar a informação sobre os padrões de ocupação do território declarado pelo município como urbano, são apresentados dois índices: (i) a densidade demográfica bruta; (ii) a densidade domiciliar bruta. Essas medidas também utilizam a área total da unidade censitária como unidade mínima de distribuição²⁰.

A densidade demográfica constitui uma medida básica para dimensionar demandas, apesar de insuficiente para caracterizar a ocupação, prioritariamente nas áreas com grande concentração de uso não residencial. O cálculo da densidade demográfica resultou da relação entre a população residente e a área bruta²¹ do setor censitário.

**TABELA 2.04 – Densidade demográfica bruta quantificada por setor
Microrregião de Osasco, 2000**

MUNICÍPIO	FAIXA DE VARIAÇÃO DA DENSIDADE DEMOGRÁFICA EM HAB / HA											SEM REG.	TOTAL
	Até 50	50-100	100-150	150-200	200-250	250-300	300-350	350-400	400-450	450-600	>600		
Barueri	47	18	31	29	23	11	7	4	1	4	2	1	178
Cajamar	27	7	7	4	1	1							47
Carapicuíba	31	35	65	85	60	37	14	10	11	22	20	4	394
Itapevi	35	33	39	10	6	3	3		2	1	5		137
Jandira	9	9	14	27	13	3	1				1		77
Osasco	68	83	161	166	115	70	35	17	18	40	36	12	821
Santana de Parnaíba	54	8	6	2									70
Total	271	193	323	323	218	125	60	31	32	67	64	17	1724
Total %	15,7%	11,2%	18,7%	18,7%	12,6%	7,3%	3,5%	1,8%	1,9%	3,9%	3,7%	1,0%	

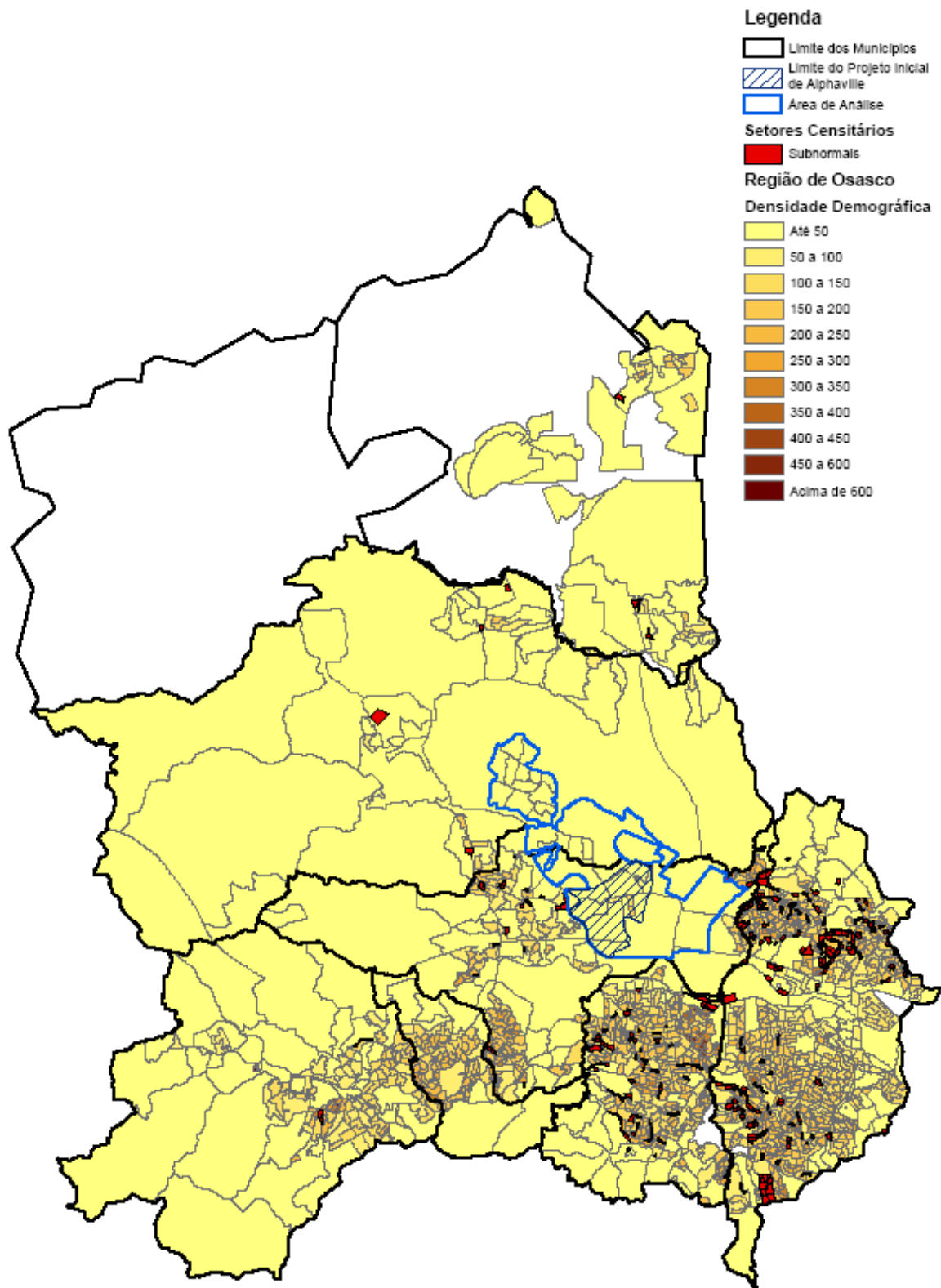
OBSERVAÇÕES: (1) O Município de Pirapora do Bom Jesus deixou de ser incluído por não existir a representação geográfica dos setores censitários utilizados no levantamento. (2) A coluna sem registro (SEM REG) corresponde à quantidade de setores censitários que apresentou problema no levantamento e não teve seus dados divulgados. (3) Foram calculados os setores urbanos situação 1 a 3.

FONTE: IBGE. Censos 2000. Tabulação própria.

²⁰ A utilização de unidades censitárias para caracterização da distribuição decorre da impossibilidade de acesso a dados sobre as unidades imobiliárias e sua disposição espacial. A **posição** dos municípios leva à predominância dessa posição, onde é muito limitada ou inexistente a divulgação dos dados físicos e tributários das unidades imobiliárias, sob pretexto do sigilo. A disposição não encontra justificativa plausível, e nesse sentido merece referência a posição do IBGE sobre o tema. A regulamentação do assunto pela área federal viria preencher o injustificado vazio que traz prejuízo a atividades diversas, estudos e o desenvolvimento de políticas setoriais por órgãos estaduais e federais. Outra é a situação em relação aos dados fiscais que, a partir de disposições da LC101/00, foi possível o fornecimento de dados que permite a realização de análises essenciais sobre a evolução das receitas.

²¹ As áreas foram utilizadas conforme apuração bruta, isto é, desconsiderados acidentes geográficos, assim como no cálculo da taxa de urbanização (item 3.02). Devido à unidade de agregação utilizada ser o setor censitário, as interferências são mais localizadas.

**CARTOGRAMA 2.02 – Densidade demográfica por setor censitário
Microrregião de Osasco, 2000**

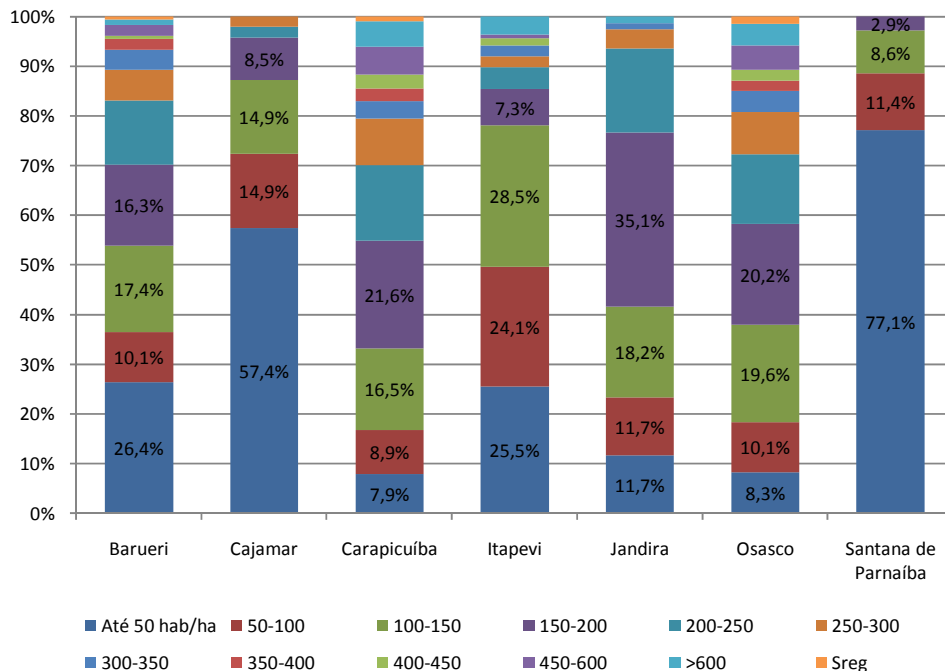


FONTE: (1) IBGE. Censo Geográfico 2000. Malha digital com Setores Censitários Urbanos; (2) IBGE. Censo Demográfico 2000: Agregado de Setores Censitários dos Resultados do Universo. 3ª. Edição. Base de Informações Municipais, 2002. Produção própria

A distribuição espacial das ocorrências foi representada no cartograma 2.02. Devido à incidência de padrões com ocupação classificada pelo IBGE como especial, sua representação foi sobreposta à densidade, dessa maneira, os setores especiais do tipo subnormal, caracterizados a seguir, foram representados como classe específica.

A distribuição percentual das categorias utilizadas na tabela 2.04 encontra-se no gráfico 2.02 com representação empilhada por município. As primeiras quatro categorias são predominantes para todos os municípios e representam uma densidade até 200 hab/ha.

**GRÁFICO 2.02 – Distribuição da densidade demográfica empilhada por município
Microrregião de Osasco, 2000**



FONTE: (1) IBGE. Censo Geográfico 2000. Malha digital com Setores Censitários Urbanos; (2) IBGE. Censo Demográfico 2000: Agregado de Setores Censitários dos Resultados do Universo. 3ª. Edição. Base de Informações Municipais, 2002. Produção própria.

O resultado que se pretende demonstrar é um processo de características dinâmicas²², cuja heterogeneidade da ocupação está relacionada ao processo de expansão da mancha urbana, como reflexo espacial da ampliação das atividades econômicas desenvolvidas a partir da cidade de São Paulo, e a expansão do capital imobiliário que apresenta uma lógica de maximização própria.

²² O processo de expansão da mancha urbana foi representado no Apêndice 2 a partir dos trabalhos de Villaça e da realização do Centro de Sistematização, Armazenamento e Fornecimento de Dados (CESAD / FAUUSP). A localização da área do Empreendimento e municípios da região foi representada no Cartograma 2.01 e a heterogeneidade do padrão de ocupação e condições socioeconômicas nos cartogramas 2.02 a 2.06.

Desse modo, desenvolveram-se nas áreas periféricas da mancha urbana ocupações de baixa renda e elevada densidade demográfica nos Municípios de Osasco e Carapicuíba (características do padrão subnormal, IBGE)²³; e, mais além, na direção do vetor de expansão, a formação de uma nova centralidade que, até meados da década de 70, apresentou ocupação rural com o desenvolvimento de atividade de subsistência.

Na representação dos dados de densidade demográfica e domiciliar (cartogramas 2.02 e 2.03, respectivamente), os setores do tipo especial de aglomerado subnormal foram representados com destaque e não contêm a informação conforme representado nos demais. Essas áreas apresentam elevada ocupação (populacional e domiciliar) e concentram problemas complexos. As políticas públicas para sua eliminação devem contar com a aplicação redistributiva da renda fundiária capturada pelo município; entretanto, as dificuldades não se limitam à solução dos problemas existentes, mas à previsão de políticas que combatam novas ocupações. O tema é objeto de análise no caso Diadema (Capítulo III).

A tabela 2.05 apresenta a quantificação dos setores por município e sua distribuição, conforme faixas de densidade utilizadas na tabela 2.04. Chama-se a atenção para a inadequação na definição dos setores censitários que resultou em densidades baixas e que não representam a realidade local, em alguns casos.

A densidade domiciliar bruta amplia as informações sobre a ocupação do território, reflete a caracterização da dinâmica residencial e contribui para o dimensionamento de políticas públicas. Sua apuração resulta da relação entre a quantidade de domicílios e a área do setor censitário. Os domicílios²⁴ considerados são do tipo particular permanente²⁵, observadas as mesmas condições quanto à utilização da área bruta.

²³ O setor especial de aglomerado subnormal é definido como o conjunto constituído por um mínimo de 51 domicílios e que ocupa ou ocupou, até período recente da data do levantamento (2000), terreno de propriedade alheia (pública ou particular), dispostos, em geral, de forma desordenada e densa, e carente, em sua maioria, de serviços públicos essenciais. (Censo 2000[C]: 229)

²⁴ Segundo o IBGE, o domicílio é o local estruturalmente separado e independente que se destina a servir de habitação a uma ou mais pessoas, ou que esteja sendo utilizado como tal. Os critérios essenciais desta definição são os de separação e independência. A separação fica caracterizada quando o local de habitação é limitado por paredes, muros ou cercas, coberto por um teto, permitindo a uma ou mais pessoas, que nele habitam, isolar-se das demais, com a finalidade de dormir, preparar e/ou consumir seus alimentos e proteger-se do meio ambiente, arcando, total ou parcialmente, com suas despesas de alimentação ou moradia. A

**TABELA 2.05 – Densidade demográfica bruta com quantificação por setor
Microrregião de Osasco. Setores censitários subnormais, 2000**

MUNICÍPIO	FAIXA DE VARIAÇÃO DA DENS. DEMOGRÁFICA EM HAB / HA – SET.SUBNORMAIS											SEM REG	TOTAL
	Até 50	50-100	100-150	150-200	200-250	250-300	300-350	350-400	400-450	450-600	>600		
Barueri	1		1	2	2	2	3	3	1	3	2		20
Cajamar	1	1				1							3
Carapicuíba		1	2	7	4	8	4	5	7	10	15	1	64
Itapevi					1	1	1			1			4
Osasco	1	4	8	12	14	15	18	10	17	35	27	3	164
Santana de Parnaíba	2	1	1										4
Total	5	7	12	21	21	27	26	18	25	49	44	4	259
Total %	1,9%	2,7%	4,6%	8,1%	8,1%	10,4%	10,0%	6,9%	9,7%	18,9%	17,0%	1,5%	

OBS: (1) O Município de Pirapora do Bom Jesus deixou de ser incluído por não existir a representação geográfica dos setores censitários utilizados no levantamento. (2) A coluna sem registro (SEM REG) corresponde à quantidade de setores censitários que apresentou problema no levantamento e não teve seus dados divulgados.

FONTE: IBGE. Censos 2000. Tabulação própria.

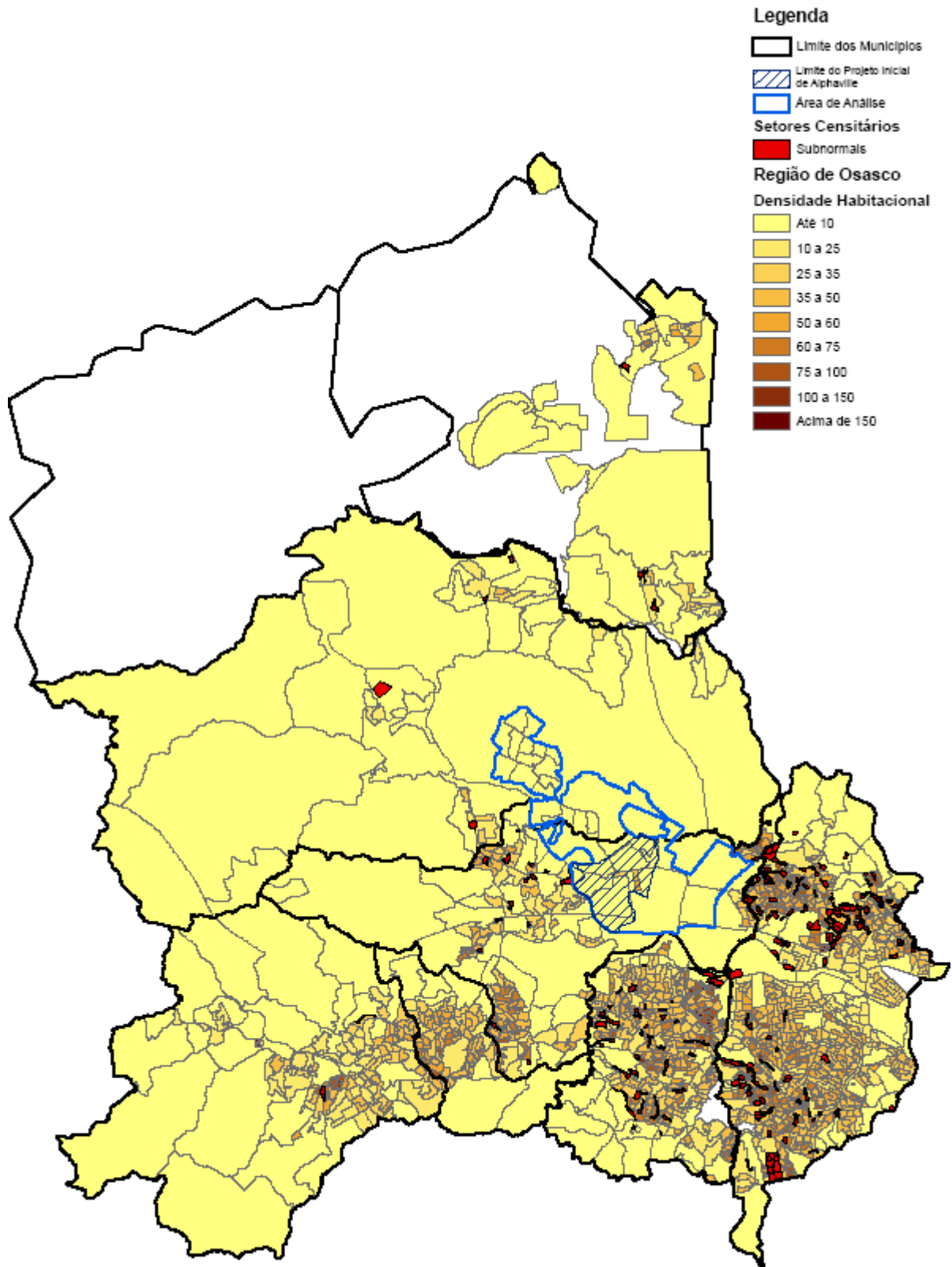
A tabela 2.06 apresenta a distribuição da densidade domiciliar bruta por município e distribuída por categorias, que correspondem a faixas de valores expressa em domicílios por hectare (dom/ha). A quantificação das categorias corresponde à quantidade de setores, e sua representação espacial está representada no cartograma 2.03.

A densidade domiciliar, assim como a demográfica, apresenta alguns problemas quando obtida com base nos setores censitários. Em função do ordenamento territorial do município e de seu gerenciamento, a definição dos setores censitários não corresponde à situação existente. Esse é o caso de Santana de Parnaíba, por exemplo, que não definiu um limite de expansão da atividade urbana quando delimitou seus setores censitários. Em consequência, apresenta grandes extensões territoriais de áreas de baixa densidade definidas como urbanas. Essa situação está evidenciada no gráfico 2.03 que representa a densidade domiciliar empilhadas por município.

independência fica caracterizada quando o local de habitação tem acesso direto, permitindo a seus moradores entrar e sair sem necessidade de passar por locais de moradia de outras pessoas.

²⁵ Os moradores do domicílio particular permanente são classificados em função da relação existente entre cada pessoa e aquela responsável pelo domicílio. São ocorrências verificáveis: cônjuge, filho(a) ou enteado(a), para o(a) filho(a) ou enteado(a), inclusive o(a) filho(a) adotivo(a) ou de criação; pai, mãe ou sogro(a); neto(a) ou bisneto(a); irmão ou irmã; outro parente; agregado(a), que não implica o pagamento de hospedagem; pensionista; empregado(a) doméstico(a), para a pessoa que prestava serviços domésticos remunerados; parente do(a) empregado(a) doméstico(a).

**CARTOGRAMA 2.03 – Densidade domiciliar por setor censitário
Microrregião de Osasco, 2000**



FONTE: (1) IBGE. Censo Geográfico 2000. Malha digital com Setores Censitários Urbanos; (2) IBGE. Censo Demográfico 2000: Agregado de Setores Censitários dos Resultados do Universo. 3ª. Edição. Base de Informações Municipais, 2002. Produção própria

**TABELA 2.06 – Densidade domiciliar bruta quantificado por setor censitário
Microrregião de Osasco, 2000**

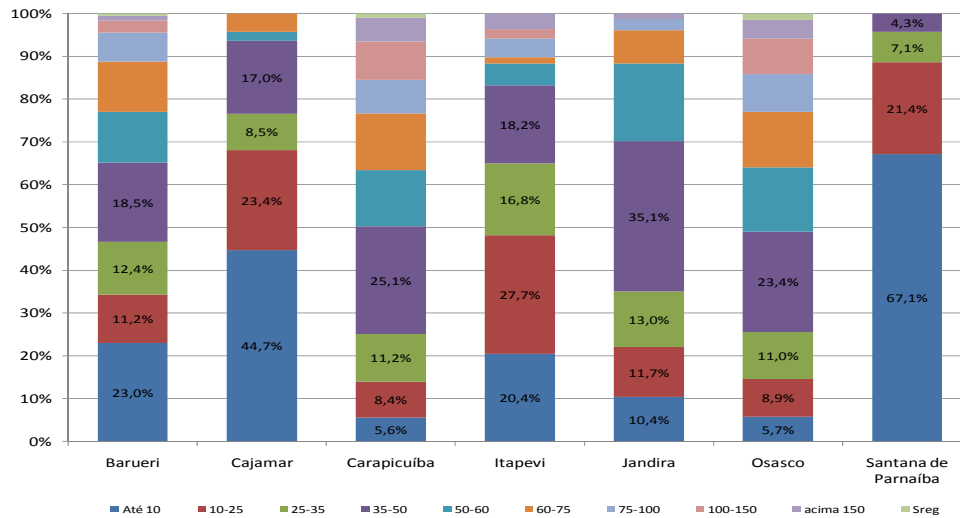
MUNICÍPIO	FAIXA DE VARIAÇÃO DA DENSIDADE DOMICILIAR EM DOM / HA									SEM REG.	TOTAL
	Até 10	10-25	25-35	35-50	50-60	60-75	75-100	100-150	Acima 150		
Barueri	41	20	22	33	21	21	12	5	2	1	178
Cajamar	21	11	4	8	1	2					47
Carapicuíba	22	33	44	99	52	52	31	35	22	4	394
Itapevi	28	38	23	25	7	2	6	3	5		137
Jandira	8	9	10	27	14	6	2		1		77
Osasco	47	73	90	192	124	106	73	68	36	12	821
Santana de Parnaíba	47	15	5	3							70
Total	214	199	198	387	219	189	124	111	66	17	1724
Total %	12,4%	11,5%	11,5%	22,4%	12,7%	11,0%	7,2%	6,4%	3,8%	1,0%	100,0%

OBS: (1) O Município de Pirapora do Bom Jesus deixou de ser incluído por não existir a representação geográfica dos setores censitários utilizados no levantamento. (2) A coluna sem registro (SEM REG) corresponde à quantidade de setores censitários que apresentou problema no levantamento e não teve seus dados divulgados. (3) Foram calculados os setores urbanos situação 1 a 3.

FONTE: IBGE. Censos 2000. Tabulação própria.

Tendo como parâmetro a densidade de 50 dom/ha, podem ser considerados 3 grupos de municípios: (i) os municípios de Osasco e Carapicuíba cuja quantificação média fica em torno de 50% da cidade, com elevação na outra metade; (ii) os demais municípios com exceção mais evidente de Santana de Parnaíba, em parte Cajamar e Bom Jesus, que não têm representação geográfica dos setores cuja densidade domiciliar elevada é pontual; e (iii) Santana de Parnaíba que, pelas razões apresentadas, resulta em baixa densidade domiciliar em praticamente todo o território. Apesar da ocupação urbana da área que contém os empreendimentos analisados (vide Apêndice 1), a densidade domiciliar é baixa, devido: (i) à existência de uso não residencial; (ii) ao elevado padrão socioeconômico, que implica a divisão fundiária com terrenos amplos.

**GRÁFICO 2.03 – Densidade domiciliar empilhada por município
Microrregião de Osasco, 2000**



NOTA: As categorias têm unidade representada em domicílios por hectare (dom/ha).

FONTE: (1) IBGE. Censo Geográfico 2000. Malha digital com Setores Censitários Urbanos; (2) IBGE. Censo Demográfico 2000: Agregado de Setores Censitários dos Resultados do Universo. 3ª. Edição. Base de Informações Municipais, 2002. Tabulação própria.

3.04 Distribuição da renda do responsável pelo domicílio

Foram analisados os dados relativos à evolução da renda domiciliar. A variável básica utilizada foi a renda do responsável pelo domicílio²⁶. Os resultados dessa distribuição foram analisados com base nos valores informados nos censos 1991 e 2000. Foram realizadas duas análises: (i) com base no percentual do universo de cada município; (ii) relativa aos setores censitários com o objetivo de ser produzida uma representação espacial dos rendimentos.

²⁶ Em função do interesse em refinar a pesquisa para o nível do detalhe do setor censitário, foi utilizado o produto com os *dados do universo* do Censo 2000, que limita o dado de rendimento ao chefe de família. Não foi realizada análise para aferir o grau de representatividade desse dado no domicílio, ou seja, até que ponto, para os municípios analisados, a renda do responsável é uma “proxi” da renda familiar. Sabe-se que há grande variação nas faixas de renda mais baixas em que várias pessoas contribuem para a formação da renda do domicílio. Nos demais casos também é possível identificar uma evolução do padrão de composição da renda domiciliar, pois a regra é aquela em que mais de uma pessoa contribui para formação desse montante, que variará em função de aspectos socioeconômicos e escolaridade.

O rendimento nominal mensal pesquisado pelo IBGE relativamente ao responsável pelo domicílio particular permanente corresponde à soma do rendimento nominal mensal de trabalho com o proveniente de outras fontes que incluem aposentadoria, pensão, aluguel, pensão alimentícia, mesada, doação recebida de não-morador, renda mínima, bolsa-escola ou seguro-desemprego e, também, o rendimento habitualmente recebido a título de abono de permanência em serviço, pensão paga integralmente por seguradora ou entidade de previdência privada aberta, juros de aplicações financeiras, dividendos, entre outros.

O objetivo foi identificar a distribuição dos valores levantados nos municípios de Barueri e Santana de Parnaíba, além de identificar a situação dos moradores em relação à cidade e à região. O interesse é apurar com mais precisão a conhecida heterogeneidade da distribuição de renda a partir do dado do chefe de família. Deve ser reconhecido que a melhor caracterização decorreria do levantamento da renda do domicílio, mas esse dado não se encontra disponível para os setores censitários.

A tabela 2.07 apresenta a distribuição do rendimento do responsável²⁷ pelo domicílio indexado em salários mínimos conforme informado pelo Censo 1991; e a tabela 2.08 apresenta essa distribuição para os dados informados pelo Censo 2000. A tabela está dividida em nove categorias acrescida da categoria “sem rendimentos”²⁸ e “sem informação” que, apesar de implicarem conceitos distintos, foram reunidas. Essa informação, que é importante para ver mensurada a heterogeneidade do município, é retomada a seguir na análise do Índice de Gini.

**TABELA 2.07 – Percentual de participação do rendimento do responsável pelo domicílio
Microrregião de Osasco, 1991**

MUNICÍPIO	RENDIMENTO DO RESPONSÁVEL EM SALÁRIOS MÍNIMOS (SM)									SEM REND/ DECL.
	Até ½	½-1	1-2	2-3	3-5	5-10	10-15	15-20	+ 20	
Barueri	1,9%	5,8%	22,1%	21,1%	19,9%	13,3%	2,8%	1,1%	5,9%	5,9%
Cajamar	2,4%	6,9%	29,6%	22,3%	18,3%	11,9%	2,2%	0,7%	0,7%	5,0%
Carapicuíba	1,5%	4,5%	20,9%	19,4%	24,6%	17,6%	2,6%	0,6%	0,9%	7,2%
Itapevi	2,7%	7,1%	26,8%	19,9%	19,5%	10,8%	1,7%	0,5%	0,8%	10,3%
Jandira	2,3%	5,7%	24,9%	22,9%	22,9%	11,4%	1,9%	0,4%	1,3%	6,3%
Osasco	2,0%	5,0%	19,2%	17,1%	20,9%	20,4%	5,6%	2,0%	2,1%	5,7%
Pirapora do Bom Jesus	4,0%	9,5%	31,3%	16,7%	16,2%	8,6%	2,6%	1,0%	0,3%	9,8%
Santana de Parnaíba	1,4%	3,2%	22,2%	20,1%	16,5%	10,4%	3,0%	1,8%	14,0%	7,5%
Total	1,9%	5,2%	21,2%	18,8%	21,4%	17,2%	3,9%	1,4%	2,4%	6,5%

FONTE: IBGE. Censo Demográfico 1991: Agregado de Setores Censitários dos Resultados do Universo. Produção própria

²⁷ A pessoa identificada como responsável recebe essa designação segundo critério que exprime e resulta das condições sociais de cada domicílio (aquele destinado a servir de habitação a uma ou mais pessoas) independente do sexo, para o homem ou a mulher, sendo assim definida quando assim se considera ou quando assim foi considerado (a) pelos demais moradores.

²⁸ O responsável classificado na categoria “sem rendimento” corresponde ao contribuinte que não apresenta rendimento nas condições descritas na nota anterior. Foi opção manter essa categoria no lugar de trabalhar apenas com a quantidade dos responsáveis que apresentam renda.

TABELA 2.08 – Percentual de participação do rendimento do responsável pelo domicílio

Microrregião de Osasco, 2000

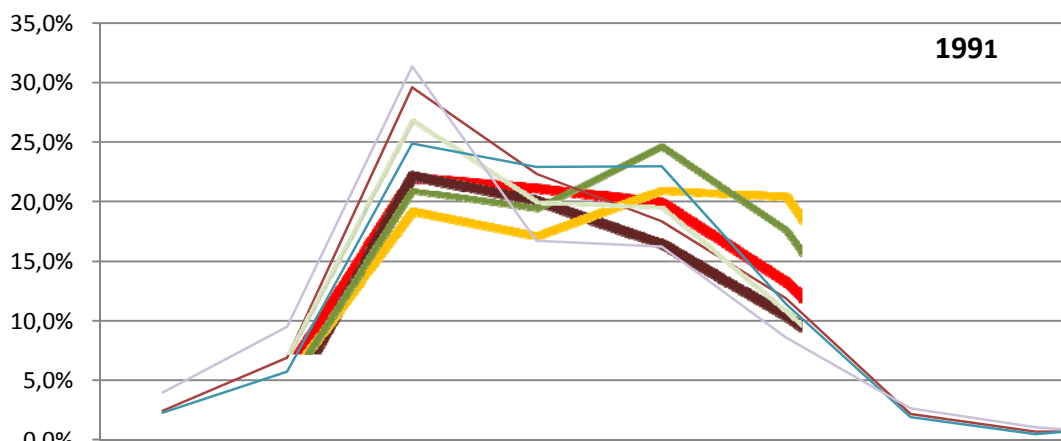
MUNICÍPIO	RENDIMENTO DO RESPONSÁVEL EM SALÁRIOS MÍNIMOS (SM)									SEM REND.
	Até ½	½-1	1-2	2-3	3-5	5-10	10-15	15-20	+ 20	
Barueri	0,3%	6,6%	13,6%	15,8%	21,3%	16,6%	2,9%	1,9%	5,4%	15,7%
Cajamar	0,3%	8,0%	15,3%	19,3%	22,2%	16,8%	2,6%	1,6%	1,7%	12,2%
Carapicuíba	0,2%	7,5%	14,1%	15,2%	23,0%	20,1%	2,9%	1,3%	1,3%	14,4%
Itapevi	0,4%	11,3%	16,2%	16,7%	20,4%	13,1%	1,7%	0,9%	0,9%	18,5%
Jandira	0,3%	7,2%	15,4%	17,5%	23,6%	17,8%	2,8%	1,5%	2,3%	11,6%
Osasco	0,2%	7,2%	12,7%	13,4%	20,3%	21,7%	5,2%	3,3%	3,3%	12,7%
Pirapora do Bom Jesus	0,5%	13,0%	21,0%	15,5%	19,1%	11,9%	2,5%	1,2%	1,0%	14,3%
Santana de Parnaíba	0,4%	6,8%	14,6%	13,3%	14,6%	10,6%	2,8%	3,3%	18,8%	14,8%
Total	0,3%	7,6%	13,8%	14,8%	21,0%	18,9%	3,7%	2,3%	3,4%	14,0%

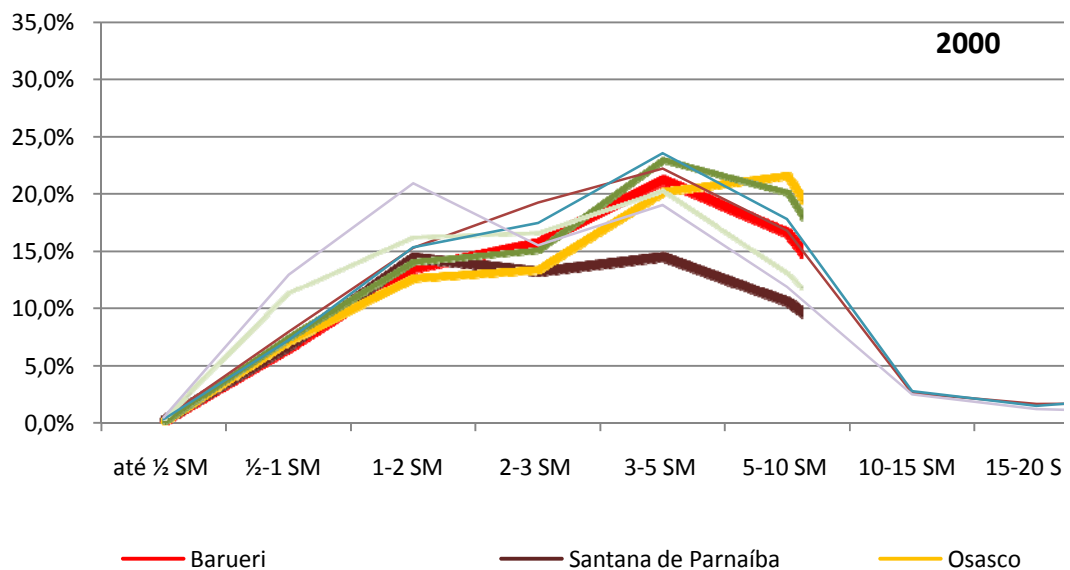
FONTE: Censo Demográfico 2000: Agregado de Setores Censitários dos Resultados do Universo. 3ª. Edição. Base de Informações Municipais, 2002. Produção própria

As distribuições dos percentuais que constituem as séries de 1991 (tabela 2.07) e 2000 (tabela 2.08) foram representadas no gráfico 2.04 com o objetivo de caracterizar mais facilmente as tendências dessas séries de valores.

Essas distribuições das categorias por município apresentam certa semelhança quando representadas por uma linha contínua, com um “ponto máximo” em categoria intermediária; diminuição na medida das faixas de extremas de valor (indexada em salários mínimos), exceção à Santana de Parnaíba; e aumento na última faixa. Um segundo aspecto é que esse “ponto máximo” desloca-se para a direita em 2000 ou tem média percentual mais elevada em categorias de maior valor.

GRÁFICO 2.04 – Rendimento do responsável pelo domicílio indexado em salários mínimos
Microrregião de Osasco, 1991 e 2000





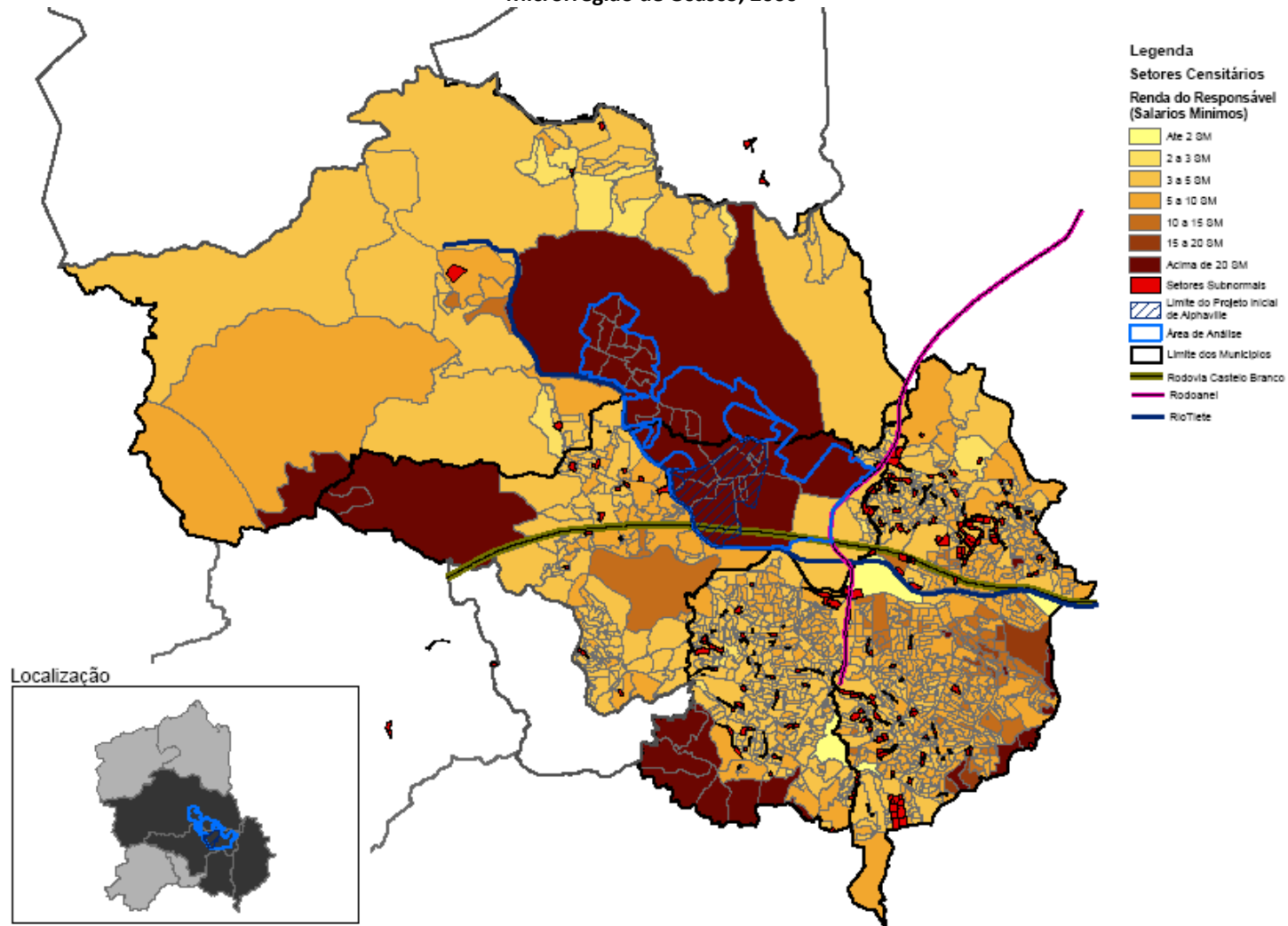
NOTA: A curva de variação resultou do tratamento discreto da variável renda do chefe de família para o conjunto dos domicílios particulares permanentes nas categorias indicadas no gráfico.

FONTE: (1991) IBGE. Censo Demográfico 1991: Agregado de Setores Censitários dos Resultados do Universo. Produção própria; (2000) IBGE. Censo Demográfico 2000: Agregado de Setores Censitários dos Resultados do Universo. 3ª. Edição. Base de Informações Municipais, 2002. Produção própria

Antes de prosseguir na identificação que caracterizará a diferença dos municípios de Barueri e Santana de Parnaíba, em relação aos demais municípios da região e mesmo do Estado de São Paulo, os cartogramas 2.04 a 2.06 apresentam valores médios de Salários Mínimos por setor censitário. A distribuição espacial indica que a concentração das maiores rendas localiza-se na região formada pelos empreendimentos (área de análise)²⁹. Outro condomínio na parte do extremo ocidental de Barueri também chama a atenção no aspecto renda, já que o setor censitário também apresenta problema de homogeneidade, pois inclui área militar sem ocupação urbana. Diferenças entre os perímetros da área de análise segundo a ocupação (mancha) ou setores censitários são encontradas no Apêndice 1

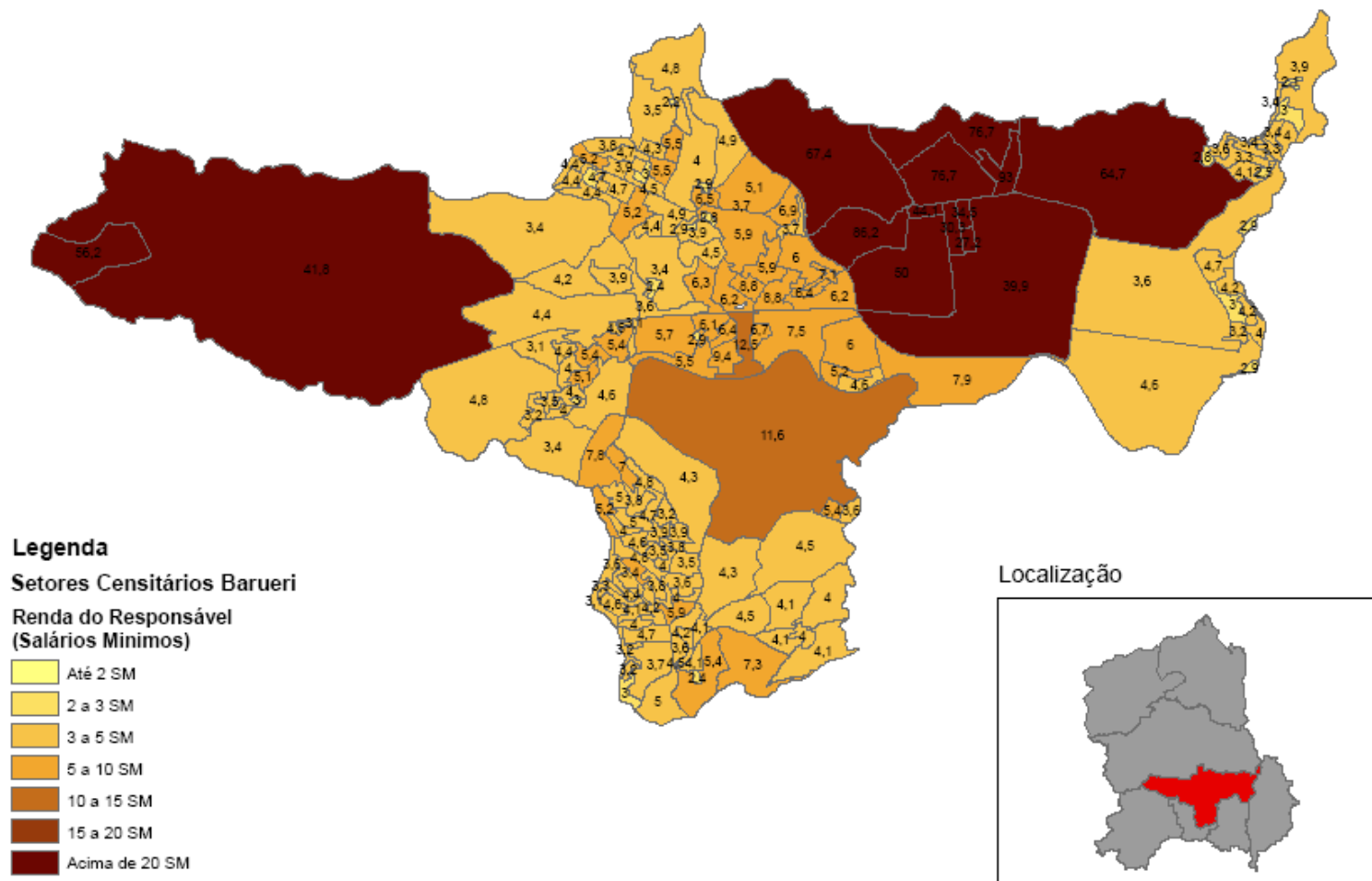
²⁹ A área expandida de Santana de Parnaíba é função da heterogeneidade interna na composição dos setores censitários de Santana de Parnaíba, conforme discutido no item anterior.

CARTOGRAMA 2.04 – Distribuição da renda média do responsável pelo domicílio por setor censitário
Microrregião de Osasco, 2000



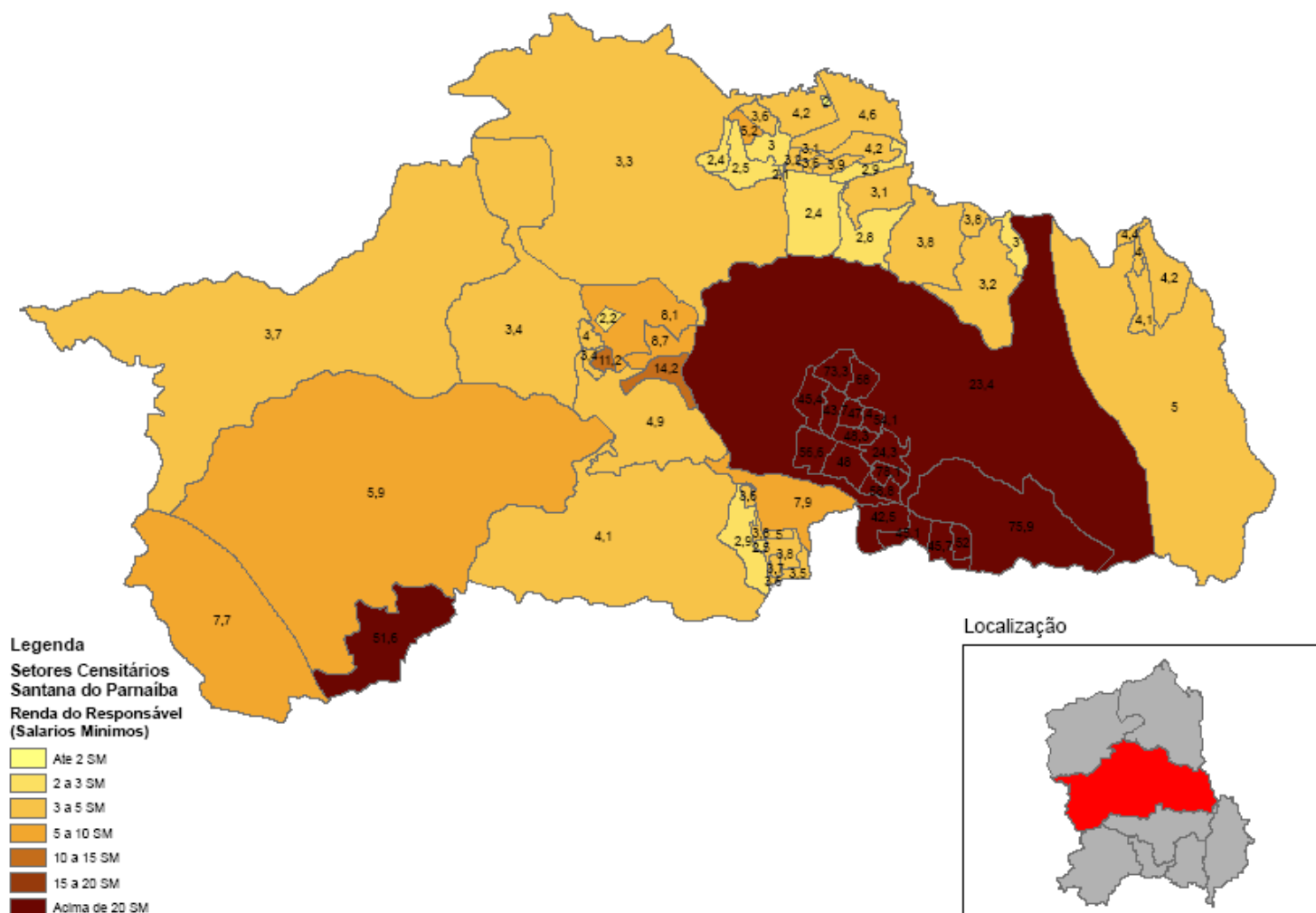
FONTE: (1) IBGE. Censo Geográfico 2000. Malha digital com Setores Censitários Urbanos; (2) IBGE. Censo Demográfico 2000: Agregado de Setores Censitários dos Resultados do Universo. 3ª. Edição. Base de Informações Municipais, 2002. Produção própria

**CARTOGRAMA 2.05 – Distribuição da renda média do responsável pelo domicílio por setor censitário
Microrregião de Osasco, 2000**



FONTE: (1) IBGE. Censo Geográfico 2000. Malha digital com Setores Censitários Urbanos; (2) IBGE. Censo Demográfico 2000: Agregado de Setores Censitários dos Resultados do Universo. 3ª. Edição. Base de Informações Municipais, 2002. Produção própria

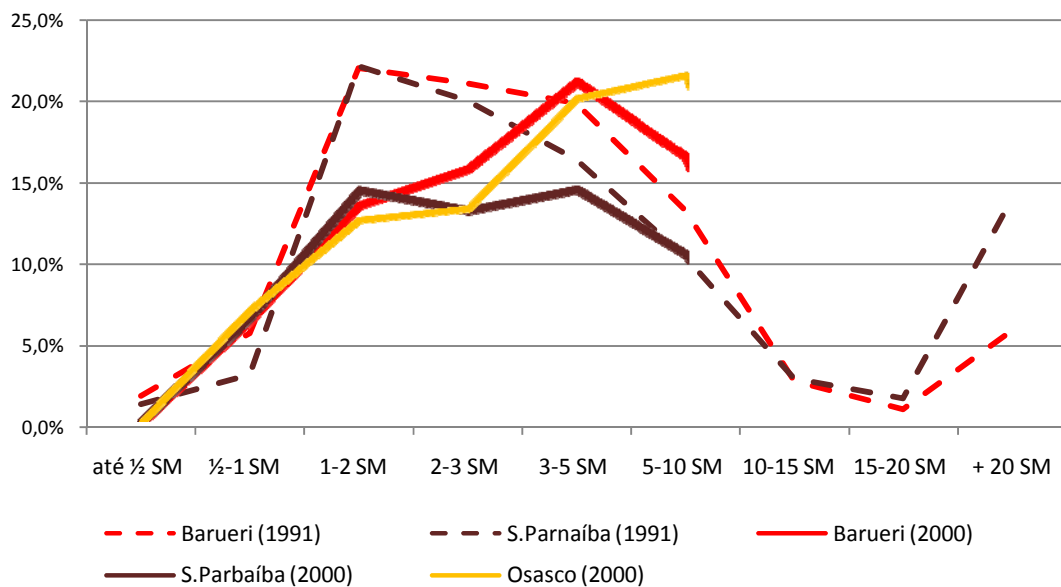
**CARTOGRAMA 2.06 – Distribuição da renda média do responsável pelo domicílio por setor censitário
Microrregião de Osasco, 2000**



FONTE: (1) IBGE. Censo Geográfico 2000. Malha digital com Setores Censitários Urbanos; (2) IBGE. Censo Demográfico 2000: Agregado de Setores Censitários dos Resultados do Universo. 3ª. Edição. Base de Informações Municipais, 2002. Produção própria

Ainda sobre a análise temporal dos valores de renda do responsável pelo domicílio, para os anos de 1991 e 2000, nos municípios de Barueri e Santana de Parnaíba, o gráfico 2.05 apresenta as séries citadas acrescidas da série para o Município de Osasco. O comportamento, conforme apresentado separadamente, é indicativo de uma evolução nos níveis médios.

**GRÁFICO 2.05 – Rendimento do responsável pelo domicílio indexado em salários mínimos
Microrregião de Osasco, 1991 e 2000**



NOTA: A curva de variação resultou do tratamento discreto da variável renda do chefe de família para o conjunto dos domicílios particulares permanentes nas categorias indicadas no gráfico.

FONTE: (1991) IBGE. Censo Demográfico 1991: Agregado de Setores Censitários dos Resultados do Universo. Produção própria; (2000) IBGE. Censo Demográfico 2000: Agregado de Setores Censitários dos Resultados do Universo. 3ª. Edição. Base de Informações Municipais, 2002. Produção própria

Entretanto, verificou-se que, quando representada em categorias de salários mínimos, a faixa acima de 20 SM pode ter uma média com valores muito superiores aos demais. Esse efeito está representado pela média dos rendimentos nos cartogramas 2.05 e 2.06.

Com base nessa observação, foram realizados os seguintes procedimentos:

1. Análise dos valores absolutos desagregados por categoria (conforme informado pelo IBGE e discriminado na tabela 2.08) e setor censitário;
2. Cálculo do percentual quantitativo e de renda por faixa de valores (conforme informado pelo IBGE e discriminado na tabela 2.08). Esses valores estão representados na tabela 2.09;

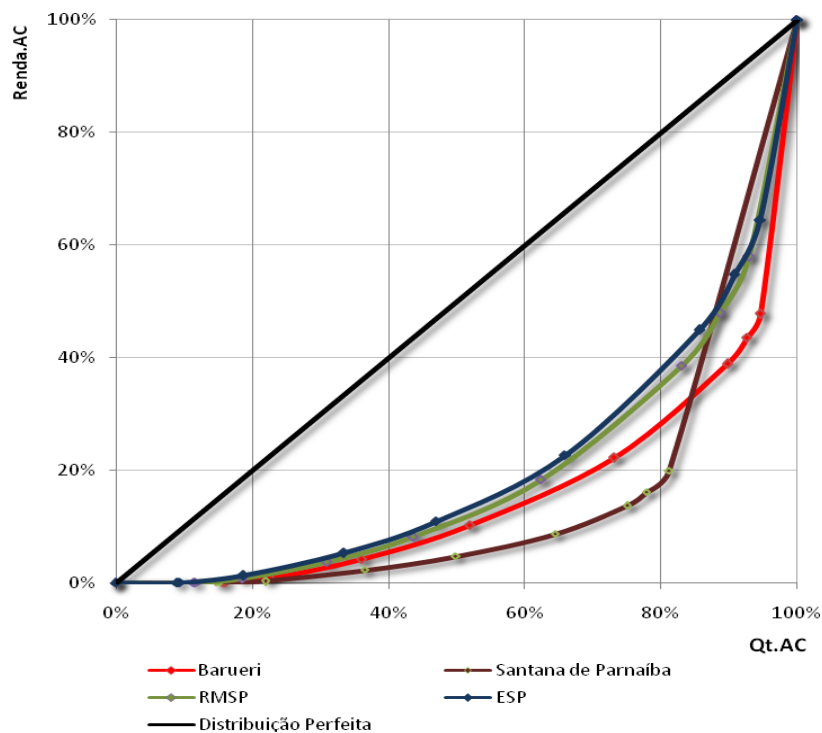
3. Representação gráfica dos valores acumulados, dando origem à Curva de Lorenz para os municípios de Barueri, Santana de Parnaíba, Região Metropolitana de São Paulo e Estado de São Paulo. O gr 2.06 apresenta a curva de Lorenz para os municípios e agregações calculadas como referência para base comparativa.

**TABELA 2.09 – Percentual de participação do rendimento do responsável pelo domicílio
Microrregião de Osasco, 2000**

FAIXA	BARUERI		SANTANA DE PARNAÍBA		RMSP		ESTADO DE SÃO PAULO	
	QT.AC	REND.AC	QT.AC	REND.AC	QT.AC	REND.AC	QT.AC	REND.AC
SEM REND.	15,7%	0,0%	14,8%	0,0%	11,4%	0,0%	8,9%	0,0%
ATÉ ½ SM	16,0%	0,0%	15,2%	0,0%	11,6%	0,0%	9,3%	0,0%
½-1 SM	22,5%	0,9%	22,0%	0,4%	18,5%	0,8%	18,6%	1,4%
1-2 SM	36,1%	4,3%	36,5%	2,3%	31,0%	3,8%	33,4%	5,4%
2-3 SM	51,9%	10,3%	49,9%	4,7%	43,6%	8,2%	47,0%	10,9%
3-5 SM	73,2%	22,3%	64,5%	8,7%	62,4%	18,3%	65,9%	22,7%
5-10 SM	89,8%	39,0%	75,1%	13,8%	83,0%	38,6%	85,7%	45,0%
10-15 SM	92,7%	43,6%	77,9%	16,1%	88,7%	48,0%	90,9%	54,9%
15-20 SM	94,6%	47,8%	81,2%	19,9%	92,9%	58,0%	94,6%	64,5%
+ 20 SM	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

FONTE: IBGE. Censo Demográfico 2000: Agregado de Setores Censitários dos Resultados do Universo. 3ª. Edição. Base de Informações Municipais, 2002. Produção própria

**GRÁFICO 2.06 – CURVA DE LORENZ. Acumulação percentual da relação quantidade x renda.
Municípios de Barueri, Santana de Parnaíba, Região Metropolitana de São Paulo e Estado de São Paulo**



Os valores apresentados é uma forte evidência da verticalidade da estrutura socioeconômica das cidades. A discussão dos valores encontra-se no item 4.01.3.

4. Produção e apropriação da renda fundiária como mecanismo para o desenvolvimento local

4.01 Contextualização do problema

Os itens precedentes foram dedicados a reunir dados e a produzir informações sobre a área e as atividades dos municípios da microrregião de Osasco – localizada na parte noroeste da Região Metropolitana de São Paulo – área que abrigou um empreendimento de grande valor agregado e cuja relação com o financiamento local constitui o objeto deste caso. Em meados da década de 70, tem início na bucólica cidade de Barueri a implantação da primeira fase de Alphaville que se constitui num pólo empresarial destinado a abrigar indústrias não poluentes, empresas de serviços, bancos e condomínios de alta renda que abrigam empresários e personalidades de projeção artística e empresarial brasileira e transforma o município numa nova centralidade de alcance nacional e base para a operação da economia global.

Alphaville surge com a proposta de se tornar um novo pólo para atrair indústrias da Região Metropolitana de São Paulo que enfrentavam dificuldades de localização e necessitavam reciclar suas economias de localização e urbanização. Com o desenvolvimento da proposta, ficou estabelecido que o local concentraria atividades de transformação não poluentes e serviços. Entretanto, sem que estivesse no planejamento inicial, surge uma demanda por uso residencial.

Inicialmente, essa demanda foi impulsionada pelo interesse das empresas instaladas, ou que estudavam sua mudança para o pólo de Alphaville, em oferecer para seus executivos um local acessível, e com isso conseguir realizar suas necessidades estratégicas sobre a divisão técnica e social do trabalho.

Com o sucesso do empreendimento e o interesse de personalidades do mundo artístico e empresarial de consumir uma localização que desfrutasse de prestígio, segurança e acessibilidade, as unidades projetadas para o uso habitacional passam a receber aumento da renda de localização e se a constituir num negócio atrativo ao capital incorporador. Esse

oferece um produto que apresenta um tipo de valorização específico baseado na renda de segregação, pois as unidades residenciais oferecidas são em condomínios menores organizados como *clusters* dentro do empreendimento.

O desenvolvimento apresentado em Alphaville representa um caso de interesse especial para o campo de análise da geração e recuperação da renda fundiária, pois constituiu um modelo pioneiro onde se procurou maximizar o capital investido em função do encontro de terra barata. O modelo veio a ser reproduzido em diferentes escalas, que foi adequado tanto pelo lado da oferta como da demanda às necessidades específicas de cada projeto.

Para que se esclareça um pouco mais a relação do empreendimento com a geração da renda fundiária, é conveniente que sejam explicitados: (i) a natureza das rendas operadas pelo empreendedor; (ii) como o Estado passou a desempenhar uma nova função dentro do processo de reprodução do capital.

Inicialmente, para efeito da análise do processo de formação da renda fundiária, deve ser considerado que houve uma substantiva criação de renda fundiária ao transformar a terra rural, com uso não especializado, em urbana, que levou à formação de renda de monopólio de segregação. No item a seguir são desenvolvidos os movimentos da ação empreendedora, objetivando a criação de rendas a partir da terra.

4.01.1 Rendas geradas a partir do desenvolvimento da terra no projeto Alphaville

O desenvolvimento do empreendimento resultou na geração de um conjunto de rendas necessárias ao processo de acumulação pelos empreendedores. A seguir estão as principais passagens e a caracterização dos processos relacionados ao tipo de empreendimento resultante.

1. Nessa operação, a renda diferencial primária da terra rural não estava potencializada, ou seja, devido ao desenvolvimento de uma atividade de subsistência, a fertilidade e a localização da terra, que constituem os principais elementos da renda diferencial primária rural, apresentavam um valor pouco significativo. De acordo com as descrições disponíveis, não havia uma conexão direta explícita com o mercado (consumo), os produtos eventualmente oferecidos remetiam a um valor

baixo e a renda diferencial secundária, que poderia implicar a ampliação de produtividade, não se justificava;

2. Sua transformação em renda urbana esteve associada a um processo formal, ou seja, em função do tipo de operação desenvolvida, era essencial que o produto final tivesse valor de mercado e que pudesse ser transacionado livremente. Para isso era essencial que a transferência do domínio útil fosse operacionalizada em sua plenitude para que, após a realização da articulação primária do capital, a terra produzida pudesse ser levada ao mercado. A primeira operação visou incorporar a renda absoluta urbana e a seguir o empreendimento reuniu condições para iniciar a articulação secundária, o que resultou na atração de consumidores e conseqüente desenvolvimento de renda diferencial de monopólio industrial, renda diferencial de comércio e renda diferencial de habitação;
3. O desenvolvimento da articulação complexa do capital sobre a terra original implicou, conforme salientado no item anterior, a formalização do processo e a participação do governo local. Pode-se argumentar que essa participação inicial foi inexpressiva ou até subserviente, mas não é esse o ponto a ser desenvolvido aqui. Interessa registrar que o desenvolvimento da atividade formal conectou a participação do Estado e o habilitou a recuperar renda, por intermédio do seu ente local. A justificativa para a recuperação decorreu da utilização dos meios de produção e consumo coletivos e do espaço construído amplificado consumido por parte do empreendimento para propiciar a articulação primária. Insumos como água, energia e acessibilidade são meios de produção necessários para o processo de transformação e constituem no que está sendo denominado de ambiente construído amplificado³⁰. Conseqüentemente, a participação do Estado implica a imposição de condutas mínimas e procedimentos no sentido de zelar pelo interesse coletivo, aspectos associados à participação do governo local no sentido

³⁰ Uma estação de tratamento ou uma usina de geração de energia podem estar a uma centena de quilômetros do local. A construção da Rodovia Castelo Branco é essencial para o consumo do novo local, mas não apenas isso, também para sua construção. Esses meios se diferenciam de equipamentos e máquinas utilizados no processo de articulação primária e dependem diretamente do Estado para serem organizados e disponibilizados.

de recuperar renda decorrente da utilização dos meios disponíveis no espaço construído amplificado para gerar a renda absoluta urbana³¹.

4. Outro aspecto a ser analisado é o surgimento da renda de monopólio de segregação. Para isso serão utilizadas categorias relacionadas a processos e sua expressão espacial conforme definidas por Marcuse (2001:2). O primeiro conceito que deve ser estabelecido é que a proposta oferecida pelos empreendedores, e que atraiu os consumidores, não se caracteriza em confinamento, mas em fortificação. No confinamento ocorre a separação social e econômica deliberada e intencional de um grupo subordinado, com sua restrição a uma localização específica, que implica uma forma extrema de segregação social, econômica e legal, podendo levar a formação de um gueto. A fortificação³² é um processo distinto implica a união voluntária de um grupo populacional com o propósito de proteção e simbolização de domínio.
5. A proposta dos empreendedores, segundo a qual foi desenvolvido um processo que implicou o estabelecimento de uma fortificação, levou em termos territoriais a um enclave. Esse conceito aplica-se a uma área de concentração espacial na qual os membros de um grupo populacional particular, com definição própria, segundo critérios de etnia, religião ou outro, congrega-se como meio de proteção e ampliação de sua condição de desenvolvimento econômico, social, político e/ou cultural. Rigorosamente, a proposta desenvolvida pelos empreendedores compreende um tipo particular de enclave classificado como enclave exclusionário,³³ que consiste num caso particular já que os membros ocupam posição de poder, riqueza ou status racial, étnico ou social e excluem a outros da entrada sem autorização. (MARCUSE, 2001: 3)

³¹ Faz-se o registro que a análise aqui desenvolvida implica a identificação da apropriação de rendas por parte do empreendimento para gerar a transformação pretendida. Em termos factuais e específicos, chama-se a atenção para a inexistência ou excessiva debilidade dos instrumentos à época para gerar a recuperação. A partir do Estatuto da Cidade, existe previsão legal a disposição do município para recuperar a renda consumida pelo empreendimento e incorporada a terra, todavia a disposição doutrinária só será efetivamente aplicada pela Administração Municipal se adequadamente especificada. Esse aspecto parece ser essencial e constitui razão pela qual se afirma que o tema da recuperação da renda fundiária está profundamente associado à definição das políticas públicas.

³² O termo original utilizado foi “fortification”, tradução livre do original.

³³ O termo original utilizado foi “exclusionary enclave”, tradução livre do original.

No desenvolvimento da atividade, seus empreendedores foram capazes de antever necessidades futuras que relacionavam o capital no espaço. Isso possibilitou precisar a natureza de diferentes processos de acumulação que utilizaram a terra como meio de reprodução do capital. O item a seguir discrimina os tipos de movimento que consistem em distintas formas de especular.

4.01.2 A natureza da especulação resultante do projeto Alphaville

Em termos factuais, o empreendimento teve início com a acumulação de um significativo estoque de terra visando ao desenvolvimento de um projeto com características inéditas para a região.

O empreendimento exigiu a realização de um ambiente capaz de possibilitar o desenvolvimento de rendas que, na condição inicial, quando existia apenas o terreno natural, eram impossíveis de se desenvolverem. A previsão de uma demanda futura foi o sentido captado pelo empreendedor, e que o motivou a formação do estoque de terra e a organização de capitais para a construção do ambiente necessário.

O caso permite compreender a natureza do processo especulativo decorrente da ação do promotor. A realização da acumulação não dependia do empreendimento pela natureza intrínseca do projeto, mas pelo seu resultado no sentido de antever as necessidades do mercado. O termo especular, na sua essência, apresenta esse significado, ou seja, reunir informações sobre o movimento do capital produtivo a fim de antecipar sua decisão, uma vez que a decisão do capital produtivo deverá ser coerente³⁴ com as necessidades que esse pretende desenvolver.

Dessa maneira, por meio da explicitação da natureza dos movimentos envolvidos, é possível identificar a lógica do desenvolvimento da complexa operação que o capital

³⁴ O sentido de coerência dos agentes é aquele que remete à compreensão apresentada por Nash e que consiste no que ficou conhecido como “Equilíbrio de Nash”. Basicamente o conceito remete a uma situação onde se desenvolve um jogo que envolve um conjunto de jogadores (isto é uma disputa em que as regras são estabelecidas aqui pelo sistema econômico). O equilíbrio se estabelece a partir da situação segundo a qual nenhum pode se beneficiar mudando sua estratégia unilateralmente. Se cada jogador escolheu sua estratégia, e nenhum deles pode se beneficiar apenas pela alteração de sua estratégia enquanto os demais jogadores conservam as deles, então as escolhas estratégicas e as penalizações configuram o equilíbrio. A referência permite compreender a natureza da decisão a ser tomada pelo empreendedor e a crença no comportamento dos demais agentes. Detalhes sobre o desenvolvimento podem ser encontrados em Economia e Jogos, capítulo II, Redondo (2000: 23-46).

realiza para gerar ganhos a partir da terra, ou como se denominou “para capturar renda fundiária”. Todo o desenvolvimento da operação tem origem no termo especular cujo significado não coincide com seu desgastado sentido associado ao termo, assim atribuído em função de comandar outro tipo de operação, a especulação passiva.

A especulação passiva ocorre a partir da decisão de um investidor comprometer certa quantidade de capital no negócio de compra de terrenos. Em função de ter decidido fazer disso um meio estável, ele reúne informações sobre o mercado de modo a identificar ofertas cujo valor esteja abaixo do funcionamento e adquire terra nessas condições. O desenvolvimento do mercado e das condições de oferta e demanda de terra urbana resulta na elevação do preço médio, processo que ocorre de forma cíclica e que está associado ao incremento do valor de uso das localizações urbanas. Em função disso, o investidor determina o melhor momento para a venda, realizando daí um ganho excepcional sem que potencialmente tenha realizado nada no sentido de beneficiar o terreno. Nesse caso, o conjunto de operações não incrementa nenhum novo potencial para o desenvolvimento de renda.

Isso foi o que fizeram as tradicionais famílias Prado e Penteado em tempos passados quando lograram o direito de uso, a partir de relações de influência e, segundo interesses próprios, retiveram a propriedade. Em momento oportuno, como previa o instituto civil da enfiteuse, alienaram o direito de uso e daí lograram acumular uma quantia superior à cobrança do montante a que estavam sujeitos pelo uso (retenção) da propriedade.

De outro modo, a especulação realizada pelos empreendedores logrou desenvolver um conjunto de rendas a partir da “produção” da terra. Pode ser identificado na natureza dessa operação um conjunto de agentes (capitalistas financeiros, donos de máquinas, mão-de-obra técnica, trabalhadores) que entram em cooperação para desenvolver o ambiente necessário para a reprodução e com isso realizar o giro do capital pelo empreendimento. Esse tipo de especulação é a chamada especulação indutiva, cuja natureza apresenta profundas diferenças em relação à especulação passiva.

Na especulação indutiva, compete ao Estado regular sua operação com o objetivo de recuperar as condições que permitam estabelecer uma política de desenvolvimento para a cidade associada à captura da renda fundiária.

Segundo Marcelo Willer, Diretor de Projetos da Alphaville Urbanismo, a posição esperada pela empresa sobre a participação das administrações municipais é bem específica e reveladora:

Eu tenho acompanhado o Dr. Renato (Renato Albuquerque) em muitas reuniões, e quando a gente começa novos projetos em novas cidades, uma das coisas que ele sempre fala na reunião com o prefeito é: viemos aqui na prefeitura não pedir nada a vocês, mas apenas que não nos atrapalhe, isso quer dizer, que a prefeitura aprove o projeto e seja parceira nesse sentido. (WILLER, 2006)

O conhecimento obtido com o desenvolvimento do projeto possibilitou sua reprodução para outras localidades³⁵, sendo utilizado um padrão, como informa Willer:

Em quase todas essas cidades onde os projetos Alphaville se implantam elas pulam aquele cinturão de desordem urbana que se instalou no entorno das principais cidades e vão buscar áreas ainda disponíveis para um planejamento urbano ordenado fora desse cinturão, que se desenvolveu muito naquela década perdida, de 85-95. Foi um período que o governo renunciou muito de atuar no desenvolvimento de infra-estrutura. (WILLER, 2006)

O tipo de proposta desenvolvido por agentes do capital imobiliário dá indicação do fortalecimento de um modelo que passa a ser “consciente” e reproduzido pelos agentes imobiliários que aperfeiçoam o modelo, o que faz surgir opções acessíveis a diferentes segmentos de demanda, que tem sua capacidade potencializada a partir da ampliação do crédito habitacional pelo governo federal. Com isso projetam-se de “pequenas vilas” constituídas de conjuntos de casas idênticas, produzidas em série a condomínios maiores.

A otimização do empreendimento pelo lado da oferta passa tanto pela construção das unidades como pela otimização da terra na viabilização do projeto. Nesse sentido, com o objetivo de maximizar o custo de produção, são procurados terrenos mais baratos que ficam invariavelmente localizados em pontos de urbanização incompleta.

Nessas condições, o empreendimento é lançado ao mercado em condições que, em muitos casos, é incompleta, mas nem por isso as unidades refletem a diferença desse preço decorrente dessa condição. Os que com mais freqüência tendem a ocorrer são: (i) a

³⁵ Segundo informa Willer em *Uma Edge City Brasileira: O Exemplo de Alphaville*: “Nós iniciamos por Campinas, o lançamento foi em 1997, depois em Belo Horizonte em 1999, Curitiba em 2000, Goiânia em 2001, Salvador e Fortaleza em 2002. Esses são os empreendimentos já implantados. (...) Nós adquirimos aqui uma grande área em Cajamar, mais ou menos na altura da fábrica da Natura, que é servida por aquele ramal histórico, ferroviário, que liga Perus. Temos outros exemplos em Campo Grande, São José dos Campos, os trilhos da Central do Brasil passam dentro da nossa área, Campinas, o Alphaville Dom Pedro, está perto da estação histórica do trem da Maria Fumaça, Juiz de Fora idem. No Nordeste, em Camaçari, (...)” (WILLER, 2006)

“antecipação do valor da coisa feita” pelo empreendedor; e (ii) a oportunidade do consumidor de adquirir o imóvel, cuja tendência é aceitar as condições oferecidas e esperar ou reivindicar do Poder Público sua complementação.

Esse padrão de expansão tem sido verificado na Região Metropolitana de São Paulo, mas tende a se reproduzir tanto em capitais como nos grandes centros urbanos do país. Por trás do modelo de intensificação do capital imobiliário está o fenômeno da urbanização dispersa, cujas conseqüências ainda não estão totalmente percebidas, mas são suficientes para indicar que o Estado brasileiro apenas pela sua dimensão local não terá condições de enfrentar o processo, haja vista que o problema envolvido sobre a lógica da conurbação potencializa os conflitos entre concepções e prática distintas entre municípios.

4.01.3 Conseqüências trazidas por Alphaville para os municípios

Alphaville trouxe significativas mudanças para os municípios. Os dados apresentados no item 3 indicam que houve grande evolução territorial urbana, e dados econômicos fornecidos pelo IBGE indicam um significativo aumento de renda nos municípios envolvidos. A operação imobiliária utilizada para viabilizar o empreendimento e seu posterior desenvolvimento ampliou significativamente o acesso formal à terra.

Como resultado, Barueri, que apresenta uma pequena extensão territorial, registrou em 2005 uma taxa bruta de urbanização de 86,6%; já, Santana de Parnaíba, que apresenta uma área cerca de 3 vezes o município vizinho, apresenta uma taxa de urbanização de apenas 8,4%.³⁶ O crescimento populacional nesses municípios também apresentou uma taxa elevada nos períodos de 1980-91 e 1991-2000 com o registro de uma Taxa Geométrica de Crescimento Anual (TGCA)³⁷ de 5,1% e 5,3% para Barueri e 12,7% e 7,9% para Santana de Parnaíba. Nos períodos, as médias para a Região Metropolitana de São Paulo foram de 1,9% e 1,6%, respectivamente.

³⁶ A área do Município de Barueri é de 64,1 km², cerca de 1/3 da área de Santana de Parnaíba que apresenta área de 183,8 km². Os municípios apresentam essa dimensão inferior ao padrão médio do Estado de São Paulo que é de 384 km². Os dados sobre a urbanização foram obtidos a partir do IBGE e a EMBRAPA, vide tabela 2.01.

³⁷ Os dados básicos foram obtidos a partir do IBGE.

A demanda por terra em Alphaville e região ampliou o índice de urbanização, mas a ocupação é extensiva, e a densidade domiciliar na área de expansão do projeto é inferior a 50 hab/ha (habitantes por hectare) com densidade domiciliar inferior a 10 dom/ha (domicílios por hectare), vide Cartogramas 2.02 e 2.03. No caso de Barueri, há diferenças significativas no modelo de ocupação e problemas em algumas áreas com ocupações desordenadas que têm sido objeto de tratamento específico.

Com área territorial maior e urbanização muito reduzida em relação à Barueri, a explicação para esse índice tão pequeno de ocorrência é composta por dois fatores complementares: (i) toda a área de empreendimentos recebe forte vigilância, e o enclave estabelece uma forte separação entre moradores, sendo muito baixa a relação de serviços ou trocas; (ii) a acessibilidade é restrita e o transporte individual.

Os moradores atraídos pela proposta Alphaville trouxeram grande heterogeneidade no critério renda. Os dados se referem apenas ao responsável pelo domicílio, se computada a renda total do domicílio, essa diferença seria ainda maior dada à diferença de escolaridade e à quantidade de moradores.

Os dados das tabelas 2.07 e 2.08 encobrem parcialmente as diferenças nos cartogramas 2.05 e 2.06 que apresentam médias de renda do responsável por setor censitário. Entretanto, é quando se analisa a relação de acumulação entre domicílio e renda que se verifica a grande diferença entre os padrões. Esses valores foram resumidos na tabela 2.09 e comparados à média metropolitana e estadual.

A curva de Lorenz da figura 2.03 para as agregações referidas dá a dimensão dessa diferença. A composição dessa curva não é homogênea para os dois municípios, isso porque a expressão relativa de domicílios com incidência de renda elevada é maior em Santana de Parnaíba do que em Barueri. Conseqüentemente, os pontos de maior declividade também variam e, como regra geral, a tendência de Barueri é ficar mais próxima da distribuição da RMSP que Santana de Parnaíba que expressa muito fortemente a diferença do padrão de renda entre os domicílios.

A medida que oferece a relação relativa dessa diferença é o índice de Gini. Segundo o cálculo do IPEA³⁸, o valor do índice para o Município de Santana do Parnaíba foi de 0,718 para 1991 e 0,733 para 2000 que o classificou como o município com o mais alto valor de desigualdade na distribuição de renda do Estado de São Paulo em 1991 e 2000; já o Município de Barueri apresentou 0,601 para 1991 e 0,69 para 2000 que o classificou como o décimo oitavo em 1991 e terceiro município com mais alto grau no Estado em 2000.

O item a seguir procura caracterizar as oportunidades perdidas pelas políticas públicas em intensificar a quantidade de ingressos tributários que poderiam trazer o aumento da capacidade de intervenção em urbanização e no financiamento de gastos sociais.

4.02 Oportunidade para o desenvolvimento de políticas públicas com base na renda fundiária

A desigualdade socioespacial nas cidades de Barueri e Santana de Parnaíba leva à inevitável reflexão sobre novos arranjos ou possibilidades a serem inseridos, revistos ou adaptados na definição das políticas públicas com o objetivo de oferecer alternativas ao desenvolvimento econômico e social. A perspectiva tem como diretriz a sustentabilidade inserida como valor na mediação das relações econômicas e sociais e do uso da cidade.³⁹

O enfoque analisado se vincula ao tema do financiamento da cidade, e a abordagem, a partir da perspectiva fiscal, associada à sustentabilidade numa perspectiva regional, pode trazer benefício para a explicitação de questões-chave a partir da dinâmica da metrópole de São Paulo.

³⁸ O **Coefficiente de Gini** é uma medida de desigualdade. Consiste em um número entre 0 e 1, onde 0 corresponde à completa igualdade e 1 corresponde à completa desigualdade. Graficamente, vide figura 2.03. O índice 0 coincidirá com a reta inclinada (45 graus) que indica acréscimos absolutamente iguais de domicílios (abscissa) e renda (ordenada). A medida do aumento na diferença (acumulada) da renda em relação à diferença (acumulada) na quantidade de domicílios cresce relativamente à área entre a curva e a reta inclinada.

³⁹ A sustentabilidade passou a receber atenção de um maior número de agentes econômicos e sociais. A implementação dessa diretriz se constitui num desafio econômico e social, que não implique necessariamente a busca de novos conceitos, mas na integração de princípios teóricos e normativos a uma base coerente. A Lei 10.257/01, o Estatuto da Cidade, definiu o objetivo da política urbana no sentido de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana; para isso, as políticas públicas deverão estar pautadas pela *“garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”* (Artigo 2º, inciso I).

No campo das relações intermunicipais, os instrumentos urbanísticos previstos no âmbito do Estatuto da Cidade não têm configurado eficiência e eficácia para a recuperação da renda fundiária. Dada a necessária, porém difícil perspectiva da implementação desses instrumentos, que deve ser realizada via construção ou revisão do Plano Diretor, da edição relativamente recente desse instrumento e da ausência de instrumentos regionais mais efetivos, a recuperação da renda fundiária ainda se encontra restrita aos instrumentos constitucionais e administrada via tributação imobiliária, em que pese as limitações e as deficiências desses instrumentos para a grande maioria dos municípios brasileiros.

No Brasil, a tributação imobiliária compreende um conjunto de instrumentos fiscais cuja aplicação não se apresenta de forma articulada. Desses o principal instrumento, a partir dos resultados fiscais que apresenta, é o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), porém, a perspectiva de recuperação se complementa por meio de outros impostos e, secundariamente, por meio de taxas e contribuição de melhoria cuja incidência relaciona-se ao imóvel urbano, cuja valorização tende a gerar efeitos sobre o preço da terra, dado seu caráter de imobilidade.

Entre os instrumentos, que a partir de sua vinculação com o imóvel apresentam a capacidade de recuperar renda fundiária, estão a tributação sobre o lucro imobiliário, que consiste em modalidade prevista no Imposto de Renda sobre o ganho de capital auferido na alienação de imóveis, o Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis por Ato Oneroso “inter vivos” (ITBI) e a Contribuição de Melhoria (CM), adicionalmente são acrescidas taxas de “poder de polícia” vinculadas à atividade de construção.

Os instrumentos constitucionais têm previsão independente das disposições do Estatuto da Cidade e vinculam-se ao (valor) do imóvel ou dele fazem referência, mediante a condição de propriedade, posse, domínio (IPTU), transferência (ITBI), benefício (Contribuição de Melhoria) ou aferição de renda (IR / Lucro imobiliário) e, portanto, se relacionam, com exceção das taxas de “poder de polícia”, ao imóvel, sua existência ou melhoria, e sua previsão está mais diretamente vinculada à articulação secundária do solo urbano.

Parte dos instrumentos do Estatuto da Cidade apresenta vinculação com articulação primária do solo urbano⁴⁰ (indústria da construção) e prevê novas alternativas para o ambiente construído (operações consorciadas, transferência do direito de construir, entre outros), ou prevê a exigência de contrapartidas (outorga onerosa do direito de construir); situações onde sua previsão qualifica e amplia a gestão sobre o uso do solo e procura dar condições a definições mais adequadas sobre a “justa” ponderação de cargas e benefícios; entretanto, em muitos casos não implica receita.

Um primeiro aspecto que escapa as análises sobre o desempenho dos tributos fiscais imobiliários diz respeito à influência do fator regional. É oportuna aqui a referência a Tiebout e ao comportamento das atividades produtivas no sentido da maximização de suas necessidades. Foi discutido no capítulo anterior que a localização urbana e, particularmente a relacionada às atividades produtivas, é sensível às economias de localização (especialização entre empresas, mão-de-obra) e à de urbanização (acessibilidade, infra-estrutura), a esse efeito podem somar-se aspectos decorrentes da fragilidade institucional do Estado no sentido de não equacionar adequadamente a prática de políticas fiscais não colaborativas, como as assumidas por Barueri e Santana de Parnaíba em relação à atração de empresas para a sua base fiscal; aspecto que será desdobrado a seguir.

Para o momento, interessa considerar que a instalação de novas empresas no território desses municípios implicou a ampliação de sua base fiscal, com aumento do recolhimento de tributos aos níveis mais elevados do Estado de São Paulo (vide gráfico 2.09), mas também implicou o aumento da renda urbana tanto devido à possibilidade de atendimento das demandas decorrentes da economia de urbanização, como pelo aumento da demanda. Ademais, dessa demanda, a estratégia dos empreendimentos ampliou a oferta de localização residencial para mercado de alta renda.

⁴⁰ É oportuno que fique registrado que os instrumentos previstos no Estatuto não se vinculam exclusivamente à articulação primária do solo urbano, mas que, por meio da sua previsão, ampliam-se significativamente as condições pelas quais o Estado atua sobre a propriedade urbana. Esse efeito implica efeitos econômicos vinculados à articulação secundária do solo urbano, como na previsão do impacto de vizinhança, por exemplo. Ocorre que a previsão desses instrumentos não é vinculante, mas condicionada às disposições do Estatuto da Cidade, não estando diretamente relacionadas à presente abordagem.

A externalidade positiva trazida pelo empreendimento, que resultou na instalação de uma concentração populacional com condição socioeconômica elevada, associada a uma demanda por localização, é condição suficiente para o fortalecimento da ação municipal.

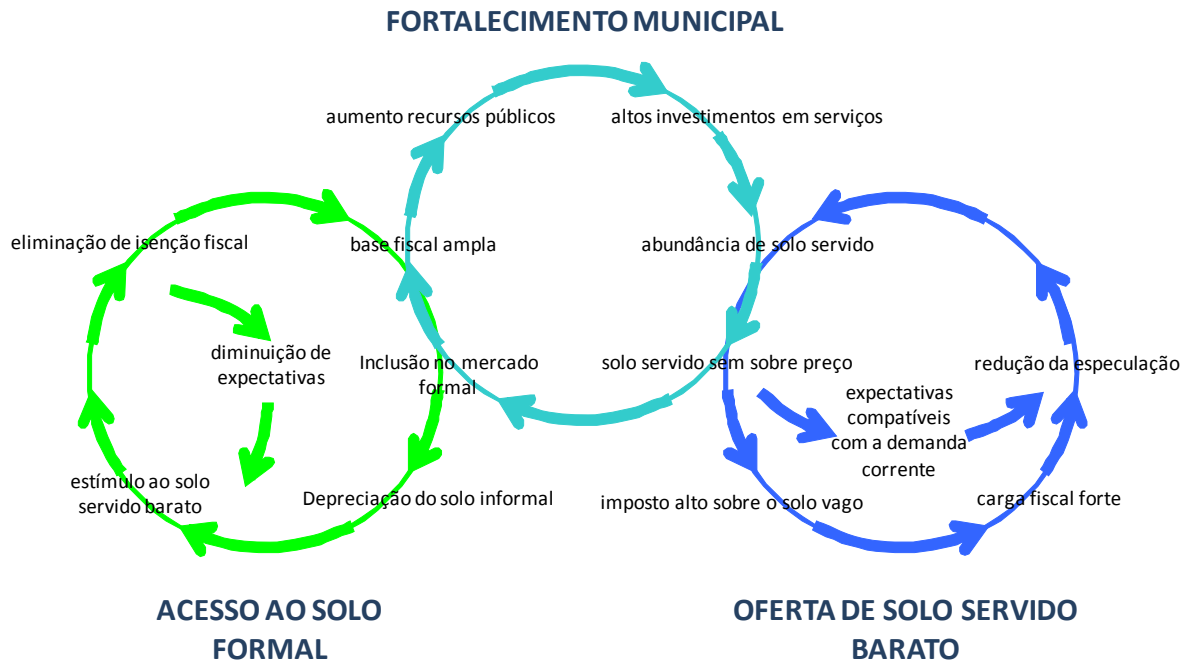


FIGURA 2.03 – Os círculos virtuosos da gestão do solo na América Latina. FONTE: SCHECHINGER & SMOLKA (2005), adaptado.

Com base no trabalho apresentado por Schechinger & Smolka (2005) e Schechinger (2007 [A];[B]), a figura 2.03 apresenta uma matriz que relaciona o governo local a dois aspectos da gestão do solo: (i) acesso ao solo formal, processo que implica o tratamento fiscal isonômico com a eliminação da isenção fiscal; e (ii) a oferta de solo servido barato. Esse processo poderá efetivar-se a partir de uma conjugação de esforços que levará à racionalização da ocupação do espaço intra-urbano por meio de medidas que obriguem o cumprimento da função social da propriedade (terrenos vagos ou subutilizados) junto com a imposição de uma carga fiscal elevada.

O caso de Barueri / Santana de Parnaíba remete a uma estratégia em que o governo local apresenta uma posição fortalecida, com investimento elevado em serviços públicos. Segundo o Atlas do Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento:

- No período 1991-2000, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) de Barueri cresceu 6,03%, passando de 0,779 em 1991 para 0,826 em 2000. A dimensão que mais contribuiu para este crescimento foi a Educação, com 53,8%, seguida pela Renda, com 28,0% e pela Longevidade, com 18,2%. Em 2000 sua

situação em relação aos outros municípios do Estado de São Paulo é boa e ocupa a 44ª posição, sendo que 43 municípios (6,7%) estão em situação melhor e 601 municípios (93,3%) estão em situação pior ou igual.

- No período 1991-2000, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) de Santana de Parnaíba cresceu 7,97%, passando de 0,790 em 1991 para 0,853 em 2000. A dimensão que mais contribuiu para este crescimento foi a Educação, com 62,8%, seguida pela Renda, com 23,4% e pela Longevidade, com 13,8%. Em 2000 sua situação em relação aos outros municípios do Estado de São Paulo é boa e ocupa a 23ª posição, sendo que 22 municípios (0,4%) estão em situação melhor e 5484 municípios (99,6%) estão em situação pior ou igual.

Porém, as condições que sugerem o fortalecimento do governo local, de acordo com a compreensão de Smolka, não foram aquelas verificadas na implantação do modelo. Os dados gerais relativos ao IDH indicam que existe uma evolução nas condições de vida da população, em que pese a diferença de renda que coloca os municípios com o primeiro e terceiro mais alto grau de desigualdade do Estado. (vide apresentação do Índice de Gini no item 3 deste capítulo)

As condições que garantem o modelo local em Barueri e Santana de Parnaíba são:

1. O acesso ao solo formal, em decorrência das condições organizadas pelo empreendedor;
2. Elevação da receita fiscal do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) em função da imposição de condições vantajosas em relação aos demais municípios da região. (guerra fiscal);
3. Baixo nível de exigência sobre o enclave formado a partir de Alphaville;
4. Aumento do investimento social para os demais moradores da cidade;
5. Imposto predial baixo, prioritariamente em Barueri. Em Santana de Parnaíba, a receita per capita é mais elevada, porém, dada a desigualdade socioeconômica existente, a receita per capita do IPTU é baixa, o que permite que a apropriação da renda fundiária pelo proprietário.

No item a seguir são detalhadas condições objetivas dos pontos apresentados.

4.02.01 Aspectos fiscais

Por fim, a análise do processo de recuperação da renda fundiária pela administração local inclui o resultado fiscal dos tributos imobiliários. Essa análise requer dois tipos de abordagens: (i) a análise da política de administração dos tributos pelo município que

compreende os aspectos normativos e de administração tributária; (ii) a comparação de performance intermunicipal. Nesse segundo caso, a política municipal aparece de maneira transparente, e são avaliados apenas os resultados interjurisdicionais.

A análise foi desenvolvida com base nos dados de desempenho das receitas do município informadas à Secretaria do Tesouro Nacional em cumprimento as disposições da LC101/00, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal⁴¹. Apesar dos melhoramentos trazidos pela Lei Federal, a parte relativa às receitas de tributos municipais já era acumulada, e os estudos sobre performance e desempenho podem retroagir até o início da década de 90⁴².

Neste item foram analisados os resultados das receitas orçamentária, tributária, do imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISSQN) e do imposto predial e territorial urbano (IPTU). A escolha dessas receitas levou em consideração os mecanismos utilizados pelos municípios de Barueri e Santana de Parnaíba relativos à sua definição de política tributária e, como será visto adiante, tem sensibilidade sobre a relação ISSQN / IPTU.

A análise baseada no desempenho fiscal das receitas tributárias não constitui caráter inédito⁴³, entretanto, os trabalhos realizados ainda carecem de uma identificação mais precisa das tipologias de ocorrências e do relacionamento de aspectos fiscais e econômicos. A análise realizada não teve um caráter exaustivo, seu objetivo foi o de demonstrar a amplitude da variação e abrir caminho para estudos mais especializados. No capítulo final são apresentadas considerações adicionais sobre a gestão do IPTU.

⁴¹ Devido à natureza do caso e às dificuldades encontradas junto às administrações municipais, quanto ao fornecimento dos dados necessários para a análise de desempenho por categorias econômicas e geográficas, a análise ficará restrita aos aspectos comparativos intermunicipais. Deve ser objeto de atenção dos governos centrais que a administração dos tributos imobiliários no Brasil carece de maior transparência. Essa constitui uma das lacunas não preenchida, sobretudo pelo nível federal onde a matéria encontra melhores condições de simetria intermunicipal. O assunto não se limita à transparência das informações fiscais a um nível que permita a análise agregada segundo categorias econômicas e espaciais. O forte legado da conduta patrimonialista ainda persiste no interior das Administrações Municipais. Distintas razões alegadas pelas Administrações Municipais para que os dados imobiliários e fiscais fiquem restritos a setores da Administração Municipal. Por meio do Programa de Apoio aos Municípios em Tributação Imobiliária (<http://www.lincolnst.edu/subcenters/capacity-building-for-property-tax/>) foram apontados como principais fatores: (i) o sigilo; (ii) a falta de recursos técnicos e operacionais de suporte.

⁴² O acesso à base de dados FINBRA pode ser realizado no endereço: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estatistica/est_estados.asp.

⁴³ Uma análise do desempenho fiscal pode ser encontrada em Mac Dowell (2007): *Financiamento urbano no Brasil*.

A variação desse desempenho tem componentes de natureza distinta e está minimamente relacionada a fatores econômicos, administrativos e de orientação política. A matriz utilizada na análise da situação fiscal dos municípios de Barueri e Santana de Parnaíba foi montada com dados do exercício fiscal 2005 e contempla três dimensões: (i) o tamanho da população; (ii) o desempenho econômico agregado; e (iii) a agregação territorial.

A dimensão populacional tende a ser utilizada como uma “proxi” da complexidade urbana e aparece com frequência nos estudos socioeconômicos. Diferentes análises utilizam com maior frequência a população do município, em análises quantitativas mais robustas, deveria ser testada a população urbana. Os dados utilizados têm referência no SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – e são disponibilizados para o ano de 2005 na base FINBRA e contemplam uma projeção da população do município. Outra consideração diz respeito à generalização dos índices per capita, pois na análise de desempenho essa dimensão poderá levar a equívocos como a majoração de receita per capita. Como a relação de unidades imobiliárias por família não é unitária, a utilização desse índice pode levar a situações como as registradas no presente onde a receita de IPTU dos municípios litorâneos é muito significativa, mas a montagem da variável não considera que parte das unidades produtoras de receita imobiliária é de residências de veraneio, e, portanto, a receita tributária per capita das cidades que apresentam esse fenômeno, apesar de efetivamente elevadas, não afiançam necessariamente a qualidade da gestão do tributo.

O dado representativo da dimensão que expressa o resultado da produção econômica agregada foi o Produto Interno Bruto (PIB) apurado segundo a base municipal. Essa variável, segundo estudo realizado pelo IBGE, resultou da ponderação de valor adicionado das 17 atividades econômicas de cada Unidade da Federação pelos seus respectivos municípios (IBGE, 2007[B]: 12) sendo, portanto, representativa do seu desempenho global e não apenas das atividades econômicas urbanas. Representa o peso econômico do município, o que é revelado no estudo, por exemplo, pela proximidade entre as variáveis que expressam médias de agregações geográficas e o desempenho do de São Paulo. (Na realidade o efeito será observado para a receita orçamentária).

A dimensão territorial apresenta as receitas segundo níveis de agregação espacial que incluem as dimensões da microrregião, Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), Área de Concentração de População (ACP) e suas médias em que utiliza como maior nível de agregação o Estado de São Paulo. Em destaque individualiza Barueri, Santana de Parnaíba e São Paulo. A base de dados tem grau de cobertura de 628 dos 645 municípios do Estado de São Paulo (97, 4%) e 40.125.367 dos 40.442.795 habitantes estimados para 2005 (99,22%).

Barueri e Santana de Parnaíba utilizaram práticas não colaborativas em relação aos demais municípios como estratégia para viabilizar a ida de empresas para o seu território. A estratégia associou os interesses da administração local com os do empreendimento, sendo desnecessário aqui procurar a relação de causalidade entre o poder político local e os interesses econômicos interessados na viabilização de Alphaville.

A atuação do governo local tem início a partir de meados da década de 80 com a promulgação de uma série de leis visando diminuir a carga fiscal do imposto sobre a prestação de serviço (ISSQN). Nesse primeiro momento, as maiores alíquotas foram fixadas em 3%; em casos específicos, reduções; e para microempresas, isenção do imposto. No período seguinte, na década de 90, tem início reduções mais significativas e em 93 uma quantidade significativa de categorias, em sua maioria, passam a ter alíquota de 0,5%, algumas chegam a 0,25% e outras 1%⁴⁴. Como referência, a média das alíquotas em São Paulo era de 5% no período.

Com receita de Imposto sobre a propriedade Predial e Territorial Urbana baixa, prioritariamente em Barueri (vide Gráfico 2.09), o município forma junto com Santana de

⁴⁴ A partir do Código Tributário Municipal, instituído pela Lei 41, de 30 de dezembro de 1970, são fixados os serviços sujeitos à tributação e, a partir de 1983, inicia-se uma série de leis destinadas a alterar alíquotas de serviços. A seguir aparecem legislações que dispõem sobre a matéria: Lei 436, 29 de abril de 1983, dispõe sobre alteração da alíquota do ISSQN referente à atividade a que especifica; Lei 455, 02 de dezembro de 1983, dispõe sobre alteração da alíquota do ISSQN referente à atividade a que especifica; Lei 528, 03 de julho de 1985, concede isenção do ISSN a microempresas; Lei 627, 30 de dezembro de 1987, altera dispositivos da Lei 41, de 30 de dezembro de 1970, pertinentes ao imposto sobre serviços; Lei 797, de 8 de novembro de 1991, altera alíquota de item da lista de serviços que especifica e dá outras providências; Lei 855, de 7 de maio de 1993, altera alíquotas de ISSQN incidente sobre os serviços que especifica e dá outras providências; Lei Complementar 49, de 17 de dezembro de 1996, altera disposições da legislação tributária municipal e dá outras providências; Lei Complementar 56, de 14 de agosto de 1997, dispõe sobre a prorrogação do incentivo fiscal que menciona e dá outras providências; Lei Complementar 70, 18 de dezembro de 1998, altera disposições da legislação tributária municipal. Legislação disponível em: <http://www.camarabarueri.sp.gov.br/PesqLegis.htm>

Parnaíba um local de forte atratividade onde se verifica um comportamento por parte dos *consumidores eleitores* compatível ao modelo conceitual sugerido por Tiebout. (vide capítulo I).

A atratividade, entretanto, pode não atender à condição de sustentabilidade⁴⁵, pois se os demais municípios (competidores) adotassem estratégia similar, as alíquotas (e receitas) reduziriam, com a tendência a zero. Igual situação poderia se observar se a alíquota fosse a mesma para todos os municípios (de fato, a prevalecer as disposições da Emenda Constitucional 32, a situação vivenciada é intermediária, pois os municípios devem observar o piso mínimo vigente⁴⁶.)

O advento de práticas fiscais não cooperativas relacionadas ao ISSQN possibilitou a atração de empresas⁴⁷. O fato, ainda que não esteja completamente caracterizado, sugere que existe uma tendência ao aumento da demanda de localização dessas empresas, entretanto, esse efeito não é capturado pelo governo local na forma de imposto sobre a propriedade imobiliária.

Esse é o aspecto que será demonstrado na sucessão dos gráficos 2.07 A 2.10 que apresentam a evolução da renda orçamentária, tributária, do IPTU e do ISSQN para municípios paulistas segundo distintas agregações espaciais. Com o objetivo de ampliar a análise sobre a situação relativa das receitas, foi introduzida uma segunda variável relativa

⁴⁵ Numa referência ao trabalho de Nash e ao desenvolvimento da Teoria dos Jogos, a estratégia adotada por esses municípios, na disputa pela localização de novos empreendimentos, não configura o “Equilíbrio de Nash”. (vide item 4.01.2 neste capítulo).

⁴⁶ Apesar de disposições legais fixando alíquota mínima para o tributo, os municípios seguem aplicando até o final de 2008 alíquotas abaixo das fixadas. Segundo Calciolari, enquanto segue o debate em torno da reforma tributária, medidas corretivas vêm sendo introduzidas “(...) A situação foi alterada com o advento da já citada Emenda Constitucional nº 32, que estabeleceu a possibilidade de lei complementar fixar alíquotas mínimas a esse tributo e, enquanto não advier tal lei complementar, aplica-se a alíquota provisória de 2%, segundo o art. 88 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Tal circunstância não afasta por completo a guerra fiscal municipal, apenas a reduz a níveis menos acirrados.” (2006:18)

⁴⁷ Barcellos (2004: 45) analisou as práticas tributárias dos municípios em relação ao ISSQN, constatando que: (i) houve atração de um número significativo de firmas para os dois municípios em função da drástica redução de alíquota; (ii) a análise feita com dados sobre a quantidade de empregados revelou que os empregos criados não acompanharam o expressivo aumento do número de firmas; (iii) a falta de relação entre as ocorrências levou a autora a sugerir que as firmas atraídas eram constituídas sobretudo por pequenas empresas que prestam serviços em outros municípios. A investigação que levou às conclusões dos dois primeiros itens parece demonstrar consistência, ficando, entretanto, uma questão a ser aprofundada sobre o conjunto de fatores que levam a essa dissociação. A razão indicada pode ser parte da resposta, mas indícios levam a considerar outros elementos como base para elisão fiscal, ou práticas não legais.

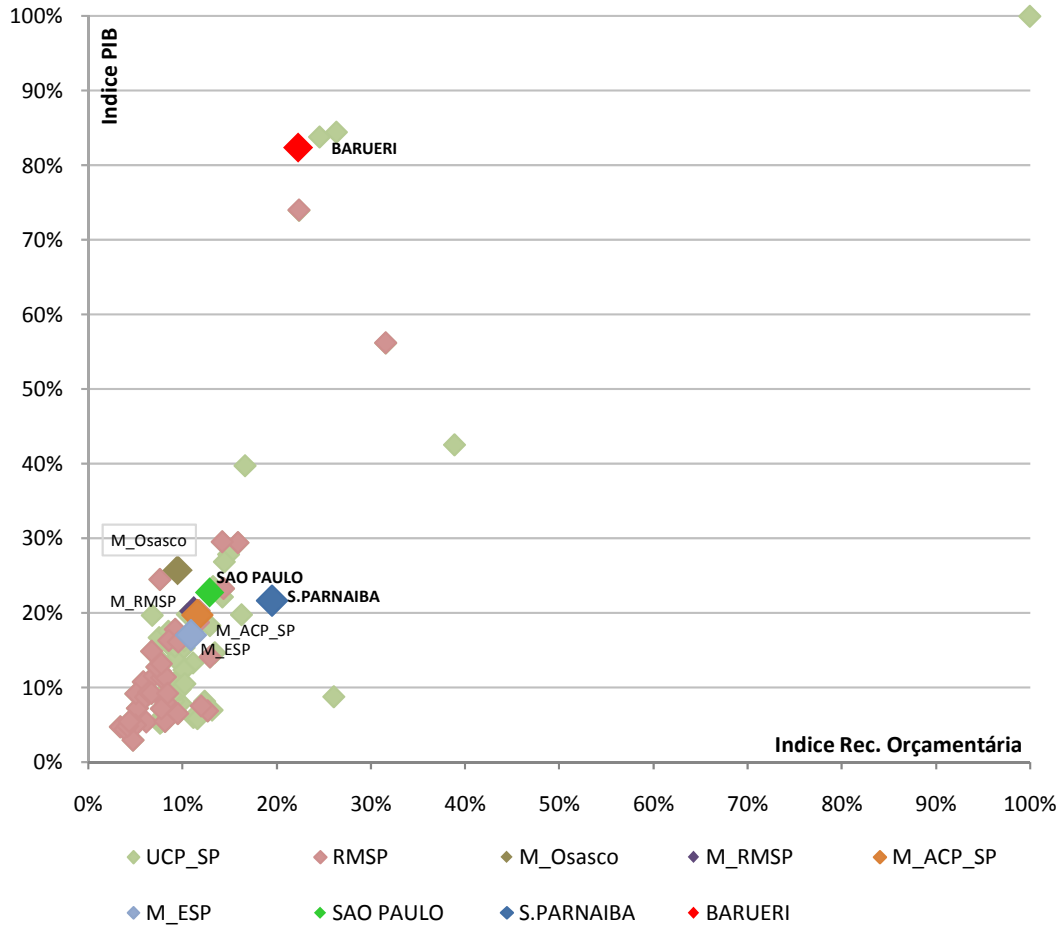
ao PIB municipal per capita. A sobreposição de variáveis econômicas e fiscais permite identificar que as políticas públicas implementadas pelos governos locais em relação à tributação imobiliária são significativamente diversas e podem inclusive levar a resultados que aparentam ser contraditórios, mas que na sua essência refletem a disposição das Administrações Municipais de recuperar a renda fundiária decorrente do aumento do valor de uso das localizações urbanas.

Ainda sobre os gráficos apresentados a seguir, seu objetivo foi levar à ponderação as diferenças nas políticas públicas adotadas, razão pela qual foi adotada uma escala relativa centesimal cujo maior valor recebeu o índice 100. Os dados referem-se ao exercício fiscal 2005. A escolha desse ano foi em função da disponibilidade dos dados do PIB municipal pelo IBGE⁴⁸.

⁴⁸ No final do ano de 2008, o IBGE divulgou os dados do PIB municipal para o exercício 2006.

GRÁFICO 2.07 – PIB X RECEITA ORÇAMENTÁRIA. 2005

Municípios de São Paulo, Barueri e Santana de Parnaíba. Representações agregadas: Municípios da Área de Concentração de População (ACP), Região Metropolitana de São Paulo (RMSP). Representações para Médias para o Estado de São Paulo, ACP, RMSP e Microrregião de Osasco.



OBSERVAÇÕES: (1) O gráfico apresenta índices ponderados definidos a partir de valores per capita de Receita e PIB; (2) Os valores base são apresentados no APÊNDICE 02.

FONTE: PIB Municipal 2005: IBGE; Receitas Orçamentárias 2005: STN (Secretaria do Tesouro Nacional). Tabulação própria.

TABELA 2.10 – Pontos notáveis da dispersão Receita Orçamentária x PIB. 2005

REFERENCIA	MUNICIPIO	POPULAÇÃO SIAFI / 05	INDICES	
			REC_ORÇ.	PIB05
Municípios	BARUERI	256.824	22%	82%
	S.PARNAIBA	98.050	19%	22%
	SAO PAULO	10.927.990	13%	23%
Médias	M_OSASCO		9%	26%
	M_RMSP		11%	20%
	M_ACP_SP		12%	20%
	M_ESP		11%	17%
8	BARUERI	256.824	22%	82%
8	SAO CAETANO DO SUL	134.295	32%	56%

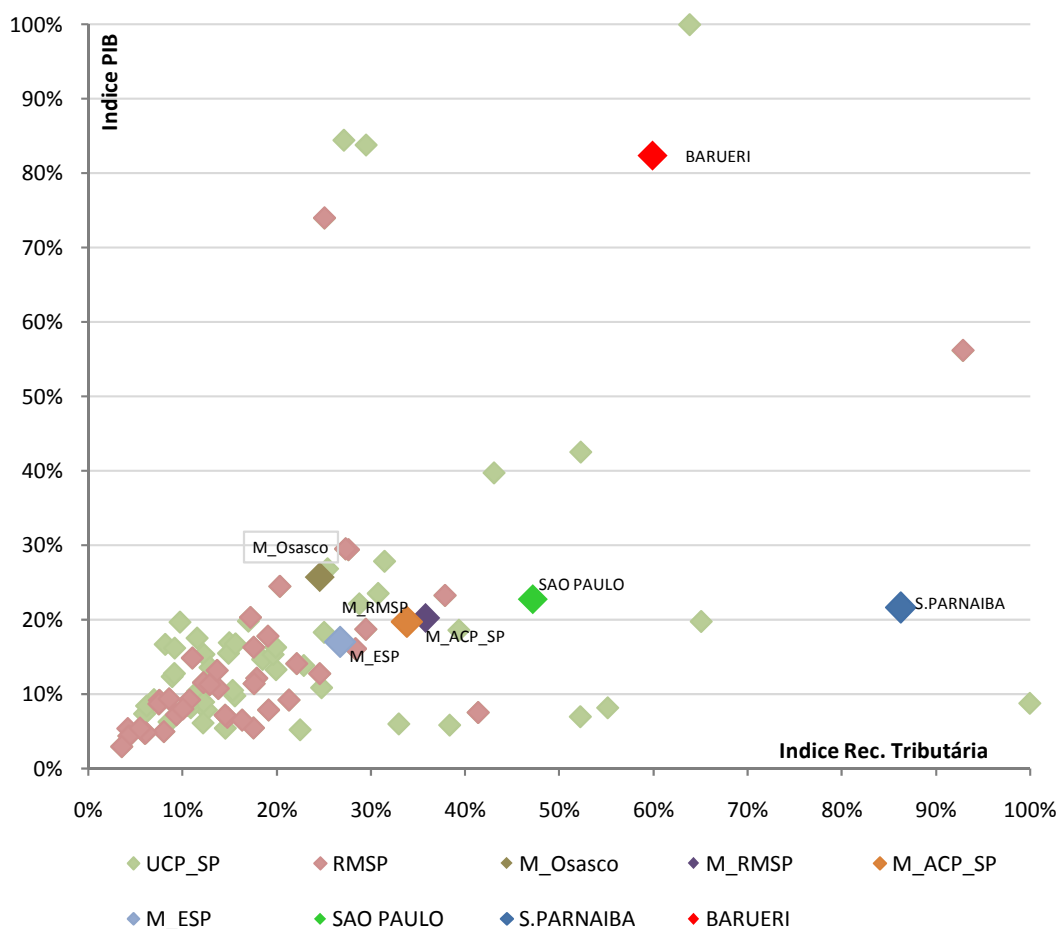
8	CAJAMAR	61.427	16%	29%
8	OSASCO	705.450	8%	24%
8	SAO BERN. CAMPO	788.560	14%	23%
9	PAULINIA	60.486	100%	100%
9	JAGUARIUNA	33.989	26%	84%
9	LOUVEIRA	28.692	25%	84%
9	BARUERI	256.824	22%	82%
9	ALUMINIO	16.189	22%	74%
9	SAO CAETANO DO SUL	134.295	32%	56%
9	CUBATAO	119.068	39%	43%

OBSERVAÇÕES: A tabela completa e Metodologia para apuração dos índices encontram-se descritos no APÊNDICE 02.

FONTES: PIB Municipal 2005: IBGE; Receitas Orçamentárias 2005: STN (Secretaria do Tesouro Nacional). Tab. própria.

GRÁFICO 2.08 – PIB X RECEITA TRIBUTÁRIA. 2005

Municípios de São Paulo, Barueri e Santana de Parnaíba. Representações agregadas: Municípios da Área de Concentração de População (ACP), Região Metropolitana de São Paulo (RMSP). Representações para Médias para o Estado de São Paulo, ACP, RMSP e Microrregião de Osasco.



OBSERVAÇÕES: (1) O gráfico apresenta índices ponderados definidos a partir de valores per capita de Receita e PIB; (2) Os valores base são apresentados no APÊNDICE 02.

FONTE: PIB Municipal 2005: IBGE; Receitas Tributárias 2005: STN (Secretaria do Tesouro Nacional). Tabulação própria.

TABELA 2.11 – Pontos notáveis da dispersão Receita Tributária x PIB. 2005

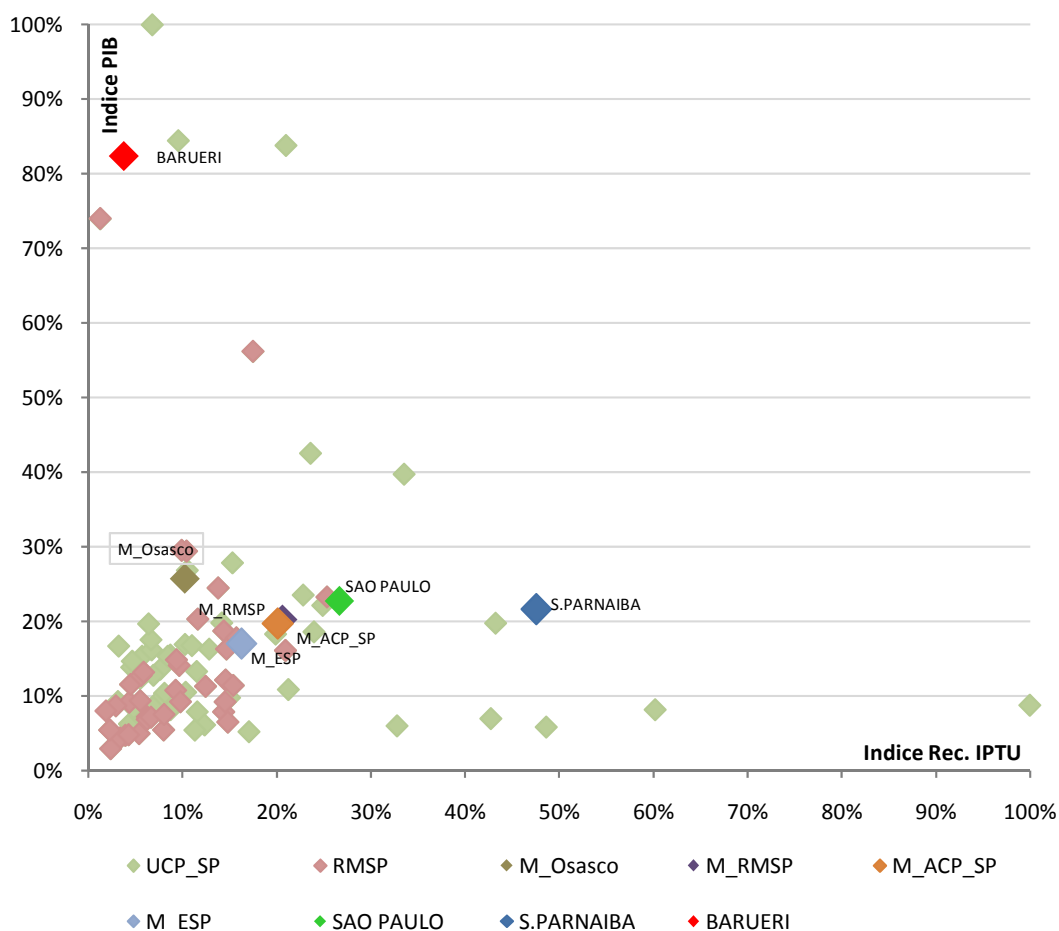
REFERÊNCIA	MUNICÍPIO	POPULAÇÃO SIAFI / 05	ÍNDICES	
			REC_TRIB.	PIB05
MUNICÍPIOS	BARUERI	256.824	60%	82%
	S.PARNAIBA	98.050	86%	22%
	SAO PAULO	10.927.990	47%	23%
	M_Osasco		25%	26%
MÉDIAS	M_RMSP		36%	20%
	M_ACP_SP		34%	20%
	M_ESP		27%	17%
	RMSP			
RMSP	BARUERI	256.824	60%	82%
	SAO CAETANO DO SUL	134.295	93%	56%
	CAJAMAR	61.427	28%	29%
ACP SÃO PAULO	OSASCO	705.450	20%	24%
	SAO BERNARDO DO CAMPO	788.560	38%	23%
	PAULÍNIA	60.486	64%	100%
	JAGUARIUNA	33.989	27%	84%
	LOUVEIRA	28.692	29%	84%
	BARUERI	256.824	60%	82%
	ALUMÍNIO	16.189	25%	74%
	SAO CAETANO DO SUL	134.295	93%	56%
	CUBATAO	119.068	52%	43%

OBSERVAÇÕES: A tabela completa e Metodologia para apuração dos índices encontram-se descritos no APÊNDICE 02.

FONTE: PIB Municipal 2005: IBGE; Receitas Orçamentárias 2005: STN (Secretaria do Tesouro Nacional). Tab. própria.

GRÁFICO 2.09 – PIB X RECEITA IPTU. 2005

Municípios de São Paulo, Barueri e Santana de Parnaíba. Representações agregadas: Municípios da Área de Concentração de População (ACP), Região Metropolitana de São Paulo (RMSP). Representações para Médias para o Estado de São Paulo, ACP, RMSP e Microrregião de Osasco.



OBSERVAÇÕES: (1) O gráfico apresenta índices ponderados definidos a partir de valores per capita de Receita e PIB; (2) Os valores base são apresentados no APÊNDICE 02.

FONTE: PIB Municipal 2005: IBGE; Receitas IPTU 2005: STN (Secretaria do Tesouro Nacional). Tabulação própria.

TABELA 2.12 – Pontos notáveis da dispersão IPTU x PIB. 2005

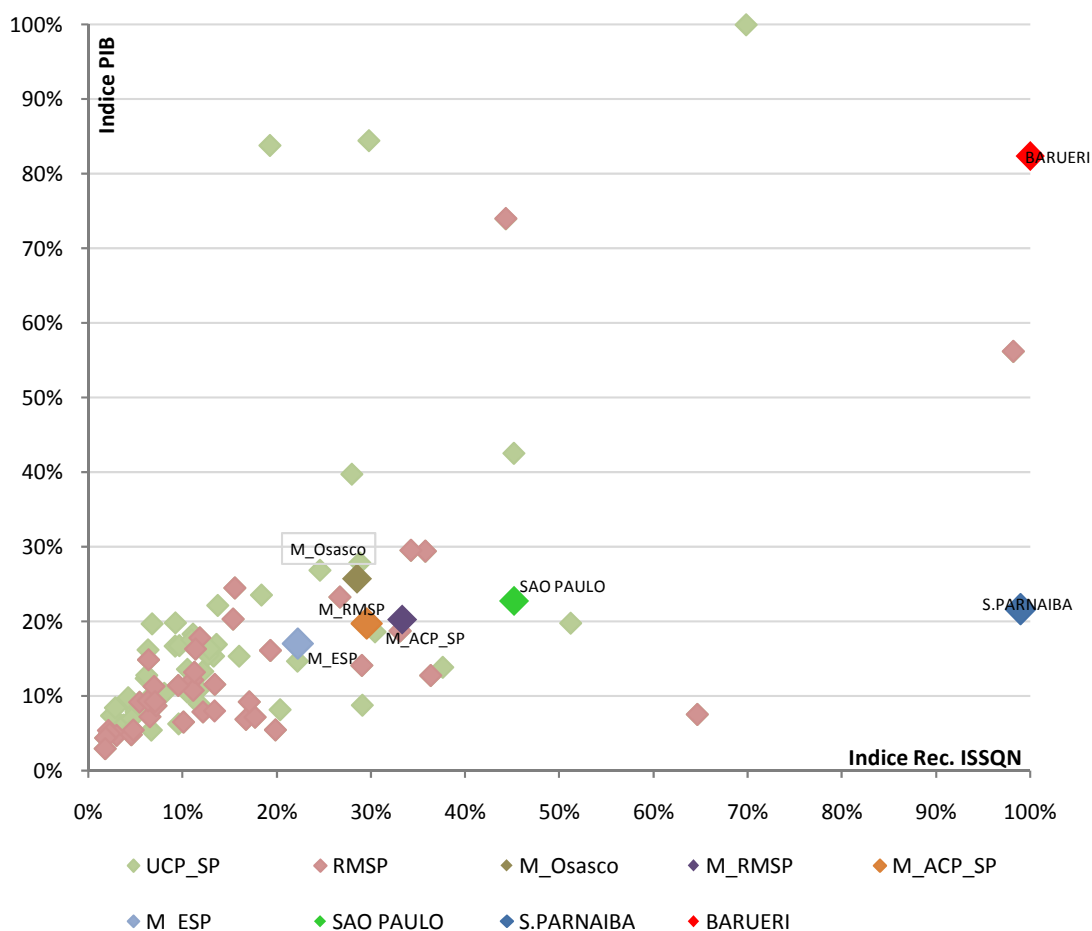
REFERÊNCIA	MUNICÍPIO	POPULAÇÃO SIAFI / 05	ÍNDICES	
			IPTU	PIB05
MUNICÍPIOS	BARUERI	256.824	4%	82%
	S.PARNAIBA	98.050	48%	22%
	SAO PAULO	10.927.990	27%	23%
MÉDIAS	M_Osasco		10%	26%
	M_RMSP		21%	20%
	M_ACP_SP		20%	20%
	M_ESP		16%	17%
RMSP	S.PARNAIBA	98.050	48%	22%
	SAO PAULO	10.927.990	27%	23%
	SAO BERN.CAMPO	788.560	25%	23%
ACP SÃO PAULO	SANTO ANDRE	669.592	21%	16%
	SAO CAETANO DO SUL	134.295	17%	56%
	DIADEMA	389.503	16%	18%
	BERTIOGA	41.672	100%	9%
	GUARUJA	299.023	60%	8%
	MONGAGUA	45.167	49%	6%
	S.PARNAIBA	98.050	48%	22%
	SANTOS	418.316	43%	20%
	PRAIA GRANDE	237.494	43%	7%
VINHEDO	55.737	34%	40%	

OBSERVAÇÕES: A tabela completa e Metodologia para apuração dos índices encontram-se descritos no APÊNDICE 02.

FONTES: PIB Municipal 2005: IBGE; Receitas Orçamentárias 2005: STN (Secretaria do Tesouro Nacional). Tab. própria.

GRÁFICO 2.10 – PIB X RECEITA ISSQN. 2005

Municípios de São Paulo, Barueri e Santana de Parnaíba. Representações agregadas: Municípios da Área de Concentração de População (ACP), Região Metropolitana de São Paulo (RMSP). Representações para Médias para o Estado de São Paulo, ACP, RMSP e Microrregião de Osasco.



OBSERVAÇÕES: (1) O gráfico apresenta índices ponderados definidos a partir de valores per capita de Receita e PIB; (2) Os valores base são apresentados no APÊNDICE 02.

FONTE: PIB Municipal 2005: IBGE; Receitas ISSQN 2005: STN (Secretaria do Tesouro Nacional). Tabulação própria.

TABELA 2.13 – Pontos notáveis da dispersão ISSQN x PIB. 2005

REFERÊNCIA	MUNICÍPIO	POPULAÇÃO SIAFI / 05	ÍNDICES	
			ISSQN	PIB05
MUNICÍPIOS	BARUERI	256.824	4%	82%
	S.PARNAIBA	98.050	48%	22%
	SAO PAULO	10.927.990	27%	23%
MÉDIAS	M_Osasco		10%	26%
	M_RMSP		21%	20%
	M_ACP_SP		20%	20%
	M_ESP		16%	17%
RMSP	S.PARNAIBA	98.050	48%	22%
	SAO PAULO	10.927.990	27%	23%
	SAO BERN.CAMPO	788.560	25%	23%
ACP SÃO PAULO	SANTO ANDRE	669.592	21%	16%
	SAO CAETANO DO SUL	134.295	17%	56%
	DIADEMA	389.503	16%	18%
	BERTIOGA	41.672	100%	9%
	GUARUJA	299.023	60%	8%
	MONGAGUA	45.167	49%	6%
	S.PARNAIBA	98.050	48%	22%
	SANTOS	418.316	43%	20%
	PRAIA GRANDE	237.494	43%	7%
	VINHEDO	55.737	34%	40%

OBSERVAÇÕES: A tabela completa e Metodologia para apuração dos índices encontram-se descritos no APÊNDICE 02.

FONTE: PIB Municipal 2005: IBGE; Receitas Orçamentárias 2005: STN (Secretaria do Tesouro Nacional). Tab. própria.

CAPÍTULO III

O CASO DIADEMA: DILEMAS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE RECUPERAÇÃO DE RENDA FUNDIÁRIA

1. Considerações iniciais

Associado ao rápido processo de transformação da região do ABCD paulista, decorrente da industrialização iniciada em meados da década de 50, a ocupação do território de Diadema, então periferia de São Bernardo, foi realizada de maneira muito precária, em áreas sem infra-estrutura.

O processo de ocupação evoluiu de forma desordenada formando agrupamentos⁴⁹ que deram origem a favelas. Movimentos sociais se organizaram com o objetivo de assegurar a permanência de milhares de famílias nesses locais e, como resultado, a Administração Municipal reconheceu as ocupações por meio da Concessão de Direito Real de Uso aos moradores.

Em paralelo ao reconhecimento da necessidade de um tratamento urbanístico, as áreas foram identificadas pela Administração municipal como Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) e, em decorrência da política municipal, foi estendida infra-estrutura básica para elas.

No final da década de 80, o aprofundamento do processo de desindustrialização estava consolidado com a migração dessa atividade para o interior do Estado e outras áreas do país. Na região, os problemas sociais agravaram-se em decorrência da restrição de emprego e da dificuldade encontrada pelas administrações locais de operar uma requalificação produtiva. Antigas plantas industriais instaladas em áreas de grandes dimensões dão lugar à instalação de redes de serviços, mas o processo é disputado com novas frentes de expansão cujo processo de reprodução do capital foi facilitado pela baixa acumulação primária, como no caso de Barueri analisado no capítulo anterior.

⁴⁹ A expressão é utilizada de maneira genérica para designar a formação de áreas com concentração de um grupo populacional no espaço. Tradução livre de *clustering*, conforme definido por Marcuse (2001: 2) O IBGE utiliza o termo “aglomerado”, principalmente quando se refere ao tipo subnormal.

A dificuldade decorrente da geração de renda formal fez com que se aprofundassem relações de informalidade e, como conseqüência, as formas de ocupação e estratégia de obtenção de renda. As políticas locais sobre habitação de interesse social diferem muito entre os municípios da região, que apresentam como extremos a liberalidade de Diadema e a intolerância de São Caetano do Sul, município vizinho.

A importância do caso está na reunião de evidências que levam à compressão da apropriação de renda fundiária como parte do mecanismo de geração de renda. As conseqüências do processo é a intensificação do fluxo migratório, a manutenção do mecanismo e o risco a continuidade das políticas sociais implantadas em função da perda crescente da capacidade de financiamento pela Administração.

2. Diadema: De subúrbio a município

A área onde seria instalado o Município de Diadema apresenta antecedentes históricos que remontam ao início do século XVIII, mas não há registro de atividade econômica de destaque. Foi registrada a ocorrência de pequenos povoados que, no século XX, apresentavam relações com a cidade-sede de São Bernardo do Campo e com São Paulo, sem, entretanto, despertar grande atratividade. Sua importância se intensificou com a industrialização, quando foi iniciado um processo de transformação, que resultou no crescimento econômico da região e conseqüentes problemas socioeconômicos.

Segundo dados da biblioteca do IBGE⁵⁰, desde 1700, quase toda a área de Diadema pertencia à Ordem Religiosa dos Jesuítas. O local serviu como trajeto obrigatório de tropeiros em direção à mina de ouro do Embu e, com o declínio da mineração daquela área, transformou-se em passagem de escasso tráfego na rota de Santo Amaro a Mogi das Cruzes.

Abandonadas as terras ocupadas pelos jesuítas, o Barão de Tietê conseguiu cerca de 650 alqueires, legalizando a posse entre 1813 e 1815. Com sua morte, as terras

⁵⁰ IBGE. Documentação territorial do Brasil. Dados disponíveis em <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/dtbs/saopaulo/diadema.pdf>. Acesso em janeiro de 2008.

foram divididas entre os herdeiros, e duas glebas tiveram destaque: a do Curral Grande, na parte leste, que deu origem a Piraporinha, e a do Curral Pequeno, na parte oeste, ficando sua sede próxima à atual Praça de Matriz. O primeiro núcleo populacional nasceu ao redor da capela do Bom Jesus da Pedra Fria, construída por José Pedroso de Oliveira, na estrada da casa Grande em aproximadamente 1830.

Há registro de atividade econômica a partir de 1900 com a construção de uma serraria a vapor que abasteceu a indústria moveleira de São Bernardo do Campo que funcionou até 1920 no atual bairro da Serraria. Em 1926, as águas da represa Billings inundaram parte da região do atual bairro de Eldorado, constituindo, então, a “Baía de Eldorado”, e a região passou a despertar o interesse de moradores da capital que buscavam opções de lazer. Decorreu daí a construção de algumas vias locais e a ligação com a cidade de São Paulo (Praça da Árvore).

Até a década de 40, a região de Diadema não apresentou uma configuração homogênea. Era constituída por quatro povoados, então pertencentes a São Bernardo do Campo: Piraporinha, Eldorado, Taboão e Vila Conceição. Dispersos, esses eram ligados apenas por caminhos precários e mantinham atividades próprias.

A região de Piraporinha guardava proximidade com São Bernardo. Taboão, outro povoado próximo a São Bernardo, apresentava ligação com São Paulo pela Avenida Água Funda. O Eldorado guardava características muito próprias devido à atração turística oferecida pela Represa Billings, mas estava mais vinculado a São Paulo. Vila Conceição era formada por chácaras pertencentes a um loteamento que mantinha proximidade com São Paulo.

O desenvolvimento da região durante a década de 40 estava vinculado à estrada de ferro São Paulo Railway, que ligava a cidade de Santos, na Baixada Santista, a Jundiaí, e, ao longo de sua margem, teve início a formação de indústrias especialmente em São Caetano do Sul, Santo André e Mauá.

Em 1947, foi inaugurada a Rodovia Anchieta e, ao longo dessa estrada, em São Bernardo do Campo, instalaram-se grandes indústrias multinacionais; em decorrência, na área de Diadema, localizaram-se pequenas e médias empresas

nacionais de autopeças para atender à demanda das multinacionais. Em 1948, foi criado o distrito de Diadema, mas sua proximidade geográfica com a Capital não produziu nenhum efeito sobre a área até os anos 50.

Essa década marca a transição do processo industrial. Com o declínio do modelo ferroviário, é desenvolvido um novo, com o objetivo de ampliar as dimensões do processo econômico num curto espaço de tempo (“cinquenta anos em cinco”, dizia-se). O transporte foi substituído pelo modelo baseado em rodas. Na região, essas mudanças implicaram a abertura de estradas, industrialização, migrações, novos loteamentos.

O crescimento das cidades despertou o interesse de lideranças políticas da região de Diadema para a possibilidade das mudanças poderem desenvolver o lugar. Segundo consta, foi em Vila Conceição que o movimento teve início. Além de contar com as lideranças políticas mais interessadas na questão, o vilarejo se encontrava bastante isolado de São Bernardo do Campo, sentia a falta de infra-estrutura e serviços básicos. Os moradores de Piraporinha, Taboão e Eldorado eram, na sua maioria, desfavoráveis ao movimento.

Diadema foi elevada à categoria de município pela Lei Estadual 5.285/59. O município surge do desmembrado de São Bernardo do Campo e sua divisão territorial é datada de 01 de julho de 1960.

Com a intensificação da industrialização e a sua dissociação de uma política de urbanização do país ocorreu, nas décadas de 60 e 70, a chegada de migrantes provenientes principalmente da região nordeste do país. Desenvolveu-se um intenso processo de ocupação das áreas próximas aos locais onde ocorreu o desenvolvimento industrial. São erguidas construções precárias e carentes de infra-estrutura que de forma clandestina viriam a servir de habitação aos recém-chegados. O processo se desenvolveria dessa maneira por mais de 20 anos.

3. Evolução socioeconômica da região do ABCD

A área conhecida como Região do ABCD⁵¹ é composta por sete municípios localizados na área metropolitana de São Paulo; sua divisão política⁵² está representada no cartograma 3.01.

Apesar da ocupação da região apresentar antecedentes da época colonial, a importância econômica da área está associada à intensificação do processo industrial, que apresenta como referência a cidade de São Paulo, mas, devido à sua característica expansiva, desenvolve-se para fora do limite da cidade e atinge o quadrante sudeste da capital onde se localizava a Região do ABCD.

Segundo Cunha (1994), o Plano de Metas do governo de Juscelino Kubitschek se caracterizou como um “divisor de águas”, pois estabeleceu grandes mudanças na estrutura produtiva do país com a instalação da indústria de bens de produção.

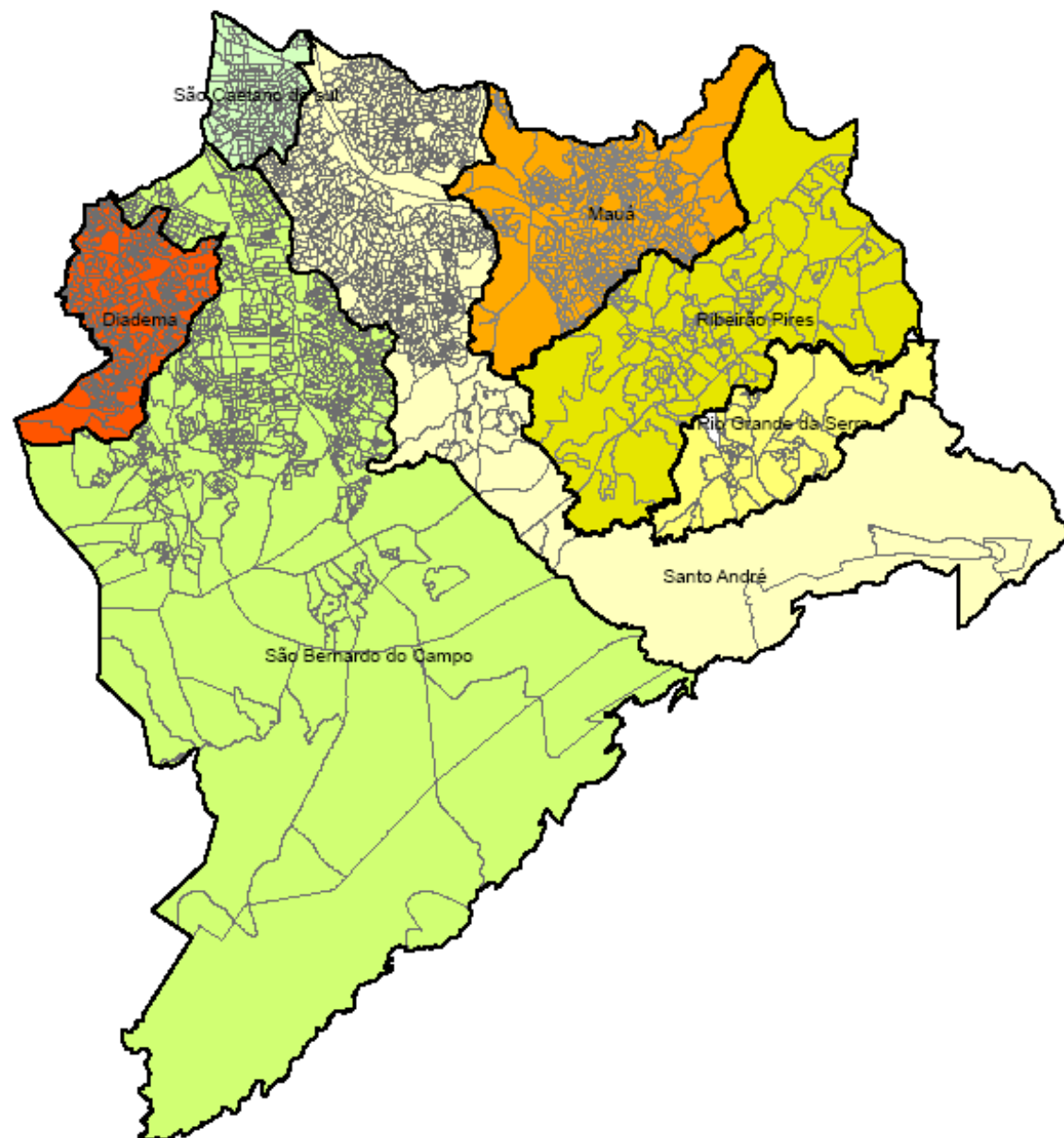
A partir desse período, a região aprofunda seu desenvolvimento com base no perfil industrial: inicialmente com a chegada do setor automotivo, que faz surgir o segmento de autopeças e diversifica, posteriormente, o surgimento dos segmentos químico e metalúrgico, entre outros.

Com atividade rural em declínio, a migração aparece como alternativa à crescente dificuldade de subsistência. Incentivados pela propaganda oficial, milhões de pessoas migram rumo à cidade em busca de melhores condições de vida.









⁵¹ ABCD, também chamada de ABC paulista ou Região do Grande ABC, é a região industrial formada por sete municípios localizada no interior da Região Metropolitana de São Paulo. O termo ABCD é um acrônimo formado pelas iniciais das 4 cidades: Santo André [A], São Bernardo [B], São Caetano do Sul [C] e Diadema [D]; completam a região os municípios de Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra

⁵² No desenvolvimento do trabalho procurou-se adotar os critérios de organização espacial utilizados pelo IBGE. Nesse sentido, deve ser esclarecido que a região do ABCD utilizada como referência não consiste numa microrregião. A microrregião de São Paulo congrega o Município de São Paulo e os pertencentes à região do ABCD num total de 8 municípios. Considerou-se que essa referência espacial dificultaria a caracterização da dinâmica analisada, razão da adoção da região mais restrita.

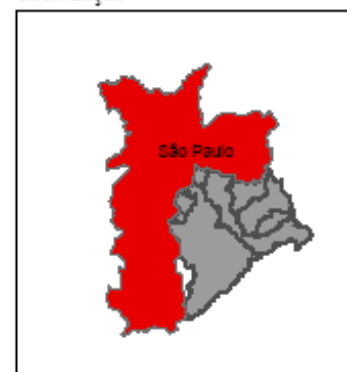
CARTOGRAMA 3.01 - Região do ABCD. Divisão Política



Legenda

	3513801 Diadema
	3529401 Maua
	3543303 Ribeirão Pires
	3544103 Rio Grande da Serra
	3547809 Santo André
	3548708 São Bernardo do Campo
	3548807 São Caetano do Sul
	Limites dos Municípios

Localização



FONTE: (1) IBGE. Censo Geográfico 2000. Malha digital com Setores Censitários Urbanos; (2) IBGE. Censo Demográfico 2000: Agregado de Setores Censitários dos Resultados do Universo. 3ª. Edição. Base de Informações Municipais, 2002. Produção própria

A migração seguiu um ritmo acelerado na década de 60, num processo de “periferização”, caracterizado como a intensificação do crescimento populacional na região periférica da área urbana. A partir de dados do censo Cunha (1994), registrou a ocorrência do movimento resultante da necessidade de ocupação das novas áreas pelo processo industrial que se expandia na área periférica de São Paulo.

A tabela 3.01 apresenta a intensidade desse processo que procurou adequar fatores associados à economia de urbanização com o aproveitamento da infraestrutura existente destinada à aceleração da atividade industrial, à construção de vias de acesso (rodovias), à proximidade do mercado de consumo; com a busca de áreas propícias e que viriam a servir de base para o processo em desenvolvimento.

TABELA 3.01 – Distribuição percentual da População entre Centro e Periferia Regional RM de São Paulo, 1950-1991

Área	Anos				
	1950	1960	1970	1980	1991
Centro	82,5	80,8	72,8	67,5	62,4
Periferia	17,5	19,2	27,2	32,5	37,6

FONTE: CUNHA & BAENINGER (1994:111) com base nos Censos Demográficos de 1950 a 1991. Adaptado.

Aderente ao crescimento econômico, a população da região evolui de modo intenso. A seguir serão apresentados os dados sobre sua evolução no período de 1970 a 2000.

3.01 Evolução demográfica da Região do ABCD

Os dados apresentados referem-se à evolução demográfica dos municípios da região informados com base nos resultados dos censos de 1970, 1980, 1991 e 2000. A tabela 3.02 traz valores da participação relativa da região do ABCD na Região Metropolitana de São Paulo, tomada apenas como referência geográfica, pois foi organizada apenas em 1972.

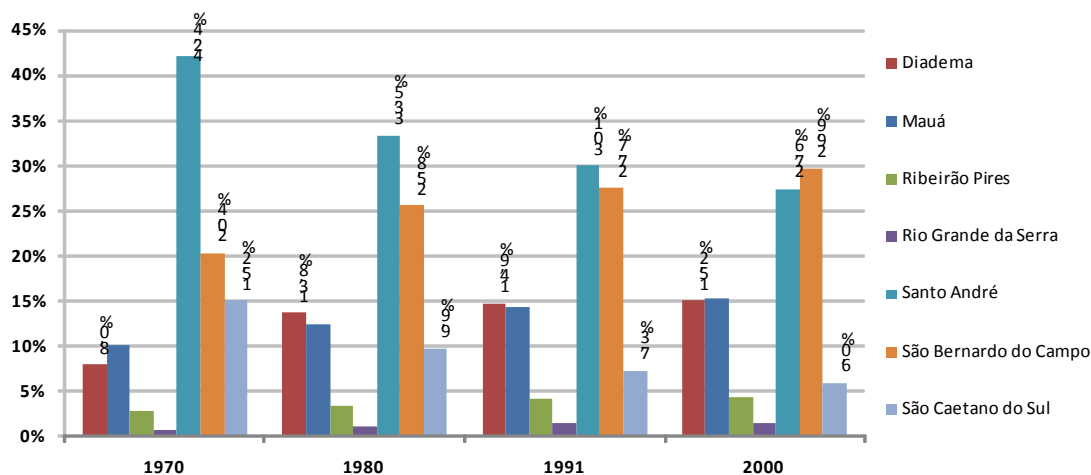
**TABELA 3.02 – População residente por município e percentual da região sobre a RMSP
Região do ABCD, 1970, 1980, 1991 e 2000**

MUNICÍPIO	POPULAÇÃO CENSO			
	1970	1980	1991	2000
Diadema	78.914	228.663	305.287	357.064
Mauá	101.700	205.736	294.998	363.392
Ribeirão Pires	29.048	56.530	85.085	104.508
Rio Grande da Serra	8.397	20.091	29.901	37.091
Santo André	418.826	553.077	616.991	649.331
São Bernardo do Campo	201.662	425.611	566.893	703.177
São Caetano do Sul	150.130	163.086	149.519	140.159
Total da Região	988.677	1.652.794	2.048.674	2.354.722
Total da RMSP	8.139.705	12.588.745	15.444.941	17.878.703
% Micro / RMSP	12,1%	13,1%	13,3%	13,2%

FONTE: IBGE. Censos 1970, 1980, 1991 e 2000. Tabulação própria.

A projeção dos dados no período indica um pequeno aumento no período analisado com uma variação de 12,1% em 1970 para 13,2% em 2000. Entretanto, internamente à região, foram verificadas variações significativas entre municípios, como indica o gráfico 3.01.

**Gráfico 3.01 – Participação da população residente por município período
Região do ABCD. 1970 a 2000**



FONTE: IBGE. Censos 1970, 1980, 1991 e 2000. Tabulação própria.

Há variações significativas a iniciar pelo forte declínio da participação de Santo André na população da região. Sua variação de 42,4% para 27,6% não chegou a caracterizar taxa de crescimento negativa no período, a exemplo do que ocorreu com o município de São Caetano que, apesar de apresentar participação mais

modesta na região em 1970, sofre redução de sua população residente, situação que levou a TGCA(s) negativas no período analisado, como indica a tabela 3.03.

Em termos de aumentos, são relevantes as situações de São Bernardo do Campo, consolidando-se como a cidade mais populosa da região, ao término do terceiro período de análise; e Diadema, que apresenta no primeiro período a maior taxa de crescimento da região com 11,2%. A tabela 3.02 apresenta a TGCA - Taxa Geométrica de Crescimento Anual - para os municípios da microrregião e a média metropolitana.

TABELA 3.03 – Taxa geométrica de crescimento anual da população residente Região do ABCD, períodos: 1970-80, 1980-91 e 1991-2000

MUNICÍPIO	TGCA - Taxa Geométrica de Crescimento Anual		
	1970-80	1980-91	1991-00
Diadema	11,2%	2,7%	1,8%
Mauá	7,3%	3,3%	2,3%
Ribeirão Pires	6,9%	3,8%	2,3%
Rio Grande da Serra	9,1%	3,7%	2,4%
Santo André	2,8%	1,0%	0,6%
São Bernardo do Campo	7,8%	2,6%	2,4%
São Caetano do Sul	0,8%	-0,8%	-0,7%
Taxa Média para a Região	5,3%	2,0%	1,6%
Taxa Média para a RMSP	4,5%	1,9%	1,6%

FONTE: IBGE. Censos 1970, 1980, 1991 e 2000. Tabulação própria.

3.01.1 A evolução demográfica em Diadema

Em Diadema, com a intensificação do ciclo industrial na região e os primeiros resultados do Plano de Metas, grupos locais que habitavam ou influenciavam as relações políticas e sociais na área, então distrito de São Bernardo, acreditavam na possibilidade de atrair o desenvolvimento econômico trazido com a indústria para esse território, e decorreu daí o interesse pela separação. O plebiscito que consolidou a emancipação ocorreu em 24/12/1958 e contou com o voto dos residentes há mais de dois anos no local. Com isso participaram do plebiscito cerca de 300 eleitores.

A taxa de crescimento apresentada no período de 1960 a 80 é muito elevada. Com uma população de 12.308 habitantes em 1960, o Município de Diadema teve uma

taxa de crescimento nessa década de 20,4%; e, na década seguinte, de 11,2%, inferior a do período anterior, porém excessivamente alta. No ano de 1980, o município chegaria a pouco mais de 228 mil habitantes (Censo de 1980).

O intenso crescimento, devido à forte migração para a região e, em especial para Diadema, resultou em uma ocupação muito precária. O território foi desenvolvido de modo irregular e carente de serviços básicos. Segundo Baltrusis (2007), baseado em estimativas da própria Administração municipal, em 1968, existiam apenas dois assentamentos; em 1980, conforme dados da Administração Municipal, esse número se elevou para 128 assentamentos, com uma população pouco superior a 79 mil pessoas, o que correspondeu a quase 35% da população.

Apesar da TGCA resultar num valor mais controlado no terceiro período, conforme apresentado na tabela 3.03, e próxima às médias da região, esse valor encobre um dado relevante sobre o crescimento da população no interior das Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS). O crescimento demográfico nessas áreas durante a década de 90 foi excepcional se comparado ao restante da cidade. A partir dos dados fornecidos pelo IBGE para os censos 1991 e 2000, o valor da TGCA para os setores tipo “normal” e “subnormal” apresentam uma proporção superior a 1:3, como indica a tabela 3.04.

TABELA 3.04 – Crescimento populacional dos setores censitários normais e subnormais Diadema, 1991-2000

TIPO	POPULAÇÃO		TGCA	%AUM
	1991	2000		
Normal	243119	270092	1,18%	11,1%
Subnormal	62016	86776	3,80%	39,9%
Total	305135	356868	1,76%	17,0%

FONTE: IBGE. Censos 1991 e 2000. Tabulação própria

3.01.2 O legado social deixado pelo processo industrial

Segundo Diniz, a reversão da polarização industrial da área metropolitana de São Paulo teve início a partir da segunda metade da década de 60, decorrente de sua perda de participação relativa em relação à produção nacional do período:

Na primeira fase, em um ambiente de crescimento acelerado, que prevaleceu da década de 60 e ao longo da década de 70, todos os Estados cresceram, inclusive São Paulo. No entanto, a maioria dos Estados, à exceção do Rio de Janeiro e Pernambuco, cresceram mais que São Paulo, permitindo um efeito generalizado de desconcentração industrial. (2002: 87-88)

O efeito dessa desconcentração relativa em relação à produção industrial do país fez com que a área metropolitana de São Paulo, que registrou 44% em 1970, viria a registrar forte diminuição, chegando a 26% duas décadas depois, segundo dados do censo industrial (1970) e estimado por Diniz em 1990 (2002: 89). O emprego industrial na região assinalou a mesma tendência, com uma redução de 34% para 24% no mesmo período.

O revés verificado na evolução da atividade industrial ocorreu em menos de duas décadas e contou com a política de desconcentração industrial conduzida pelos governos militares e pelo interesse no desenvolvimento de novos pólos industriais no país.⁵³

Diadema é exemplo da falta de conexão entre os processos concebidos com base desenvolvimento econômico e as necessárias políticas sociais, que no caso implicavam oferecer soluções aos movimentos migratórios que se avolumavam.

As externalidades que acompanharam o modelo iniciado com o Plano de Metas foram ignoradas e, em decorrência da inexistência de políticas públicas capazes de considerar os problemas sociais decorrentes do êxodo rural, foi estabelecido um forte legado nas cidades que serviram de suporte ao desenvolvimento do modelo.

⁵³ Segundo Silva, a descentralização industrial foi estabelecida por meio da Resolução nº 14 prevista no II PND. “Como uma das diretrizes da política industrial, a diretriz de desconcentração industrial encontrou forte oposição de empresários paulistas quando apresentada mais resolutamente pelo governo pela Resolução nº 14 do CDE. De acordo com a Resolução, em primeiro lugar, deveriam ser fortalecidos os pólos industriais do Rio de Janeiro, Minas Gerais e do Sul do país. O Nordeste, por sua vez, receberia prioridade quanto aos complexos industriais instalados na região, devido à significação já assumida pela industrialização no desenvolvimento regional. E, às regiões Norte e Centro-Oeste, reservava-se a implementação de complexos agroindustriais e minero-industriais prioritários. Finalmente, para São Paulo, a Resolução destacava a “importância de atuar concretamente no sentido da melhoria da qualidade de vida urbana” na região metropolitana, “para onde só excepcionalmente dever[iam] ser aprovados, pelos órgãos gestores de incentivos, novos projetos industriais” (2003[A]: 14)

Os problemas sociais aprofundavam-se nas cidades pelo país, e com o reconhecimento da autonomia política do Município pela Constituição de 1988, sua administração passou a ser de responsabilidade direta dos governos locais.

A ocupação do território de Diadema apresentou problemas a partir da instalação do município em 1959. Sem que houvesse disposição no período que se desdobra até o início dos anos 80, aprofundam-se os problemas sociais com a precária e desregrada ocupação do território. Antes, porém, de apresentar o histórico da evolução da habitação de interesse social no município, será apresentado um perfil da evolução da renda na região, aspecto que se apresenta profundamente associado com a dinâmica de mobilidade na região.

3.02 A distribuição da renda na região

Assim como no capítulo II, a evolução da renda domiciliar foi analisada a partir de uma variável básica oferecida pelo Censo que consiste na renda do responsável pelo domicílio para valores informados em 1991 e 2000.

A análise consistiu na evolução dos percentuais de categorias indexada na quantidade de salários mínimos para o universo de cada município. Um segundo estudo foi realizado com a distribuição dos valores médios de renda por setores censitários, onde foi realizada sua representação espacial. A apresentação dos resultados será retomada posteriormente com o objetivo de identificar sua relação com os preços da terra em Diadema no Capítulo IV.

Inicialmente foi analisada a distribuição dos valores informados no Município de Diadema em relação aos demais valores da região. Em vista do objetivo específico deste caso, interessou saber o comportamento das primeiras categorias (faixas de distribuição), prioritariamente até 5 Salários Mínimos (SM), que se revelou a faixa de maior frequência. As tabelas 3.05 e 3.06 apresentam as distribuições do rendimento dos responsáveis pelo domicílio conforme informado pelos Censos 1991 e 2000, respectivamente.

**TABELA 3.05 – Percentual de participação do rendimento do responsável pelo domicílio
Região do ABCD, 1991**

MUNICÍPIO	RENDIMENTO DO RESPONSÁVEL EM SALÁRIOS MÍNIMOS (SM)									SEM REND/ DECL.
	Até ½	½-1	1-2	2-3	3-5	5-10	10-15	15-20	+ 20	
Diadema	1,4%	4,1%	20,2%	20,1%	22,8%	17,2%	3,3%	1,0%	0,9%	9,0%
Mauá	1,7%	4,8%	19,6%	19,4%	22,8%	19,6%	3,5%	0,9%	0,7%	7,0%
Ribeirão Pires	2,2%	5,2%	17,3%	16,1%	19,8%	20,0%	5,6%	1,7%	2,2%	9,7%
Rio Grande da Serra	2,9%	9,0%	27,6%	20,8%	19,2%	11,2%	1,6%	0,3%	0,2%	7,1%
Santo André	2,4%	5,7%	15,8%	13,9%	20,3%	23,2%	7,6%	3,0%	3,8%	4,2%
São Bern. do Campo	1,5%	3,9%	13,2%	12,5%	18,0%	23,7%	9,9%	4,5%	5,8%	7,0%
São Caetano do Sul	2,3%	5,7%	13,4%	12,2%	17,5%	22,8%	10,1%	4,5%	6,3%	5,2%
Total	1,9%	4,9%	16,3%	15,2%	20,1%	21,7%	7,1%	2,9%	3,6%	6,4%

FONTE: IBGE. Censo Demográfico 1991: Resultados do Universo. Tabulação própria

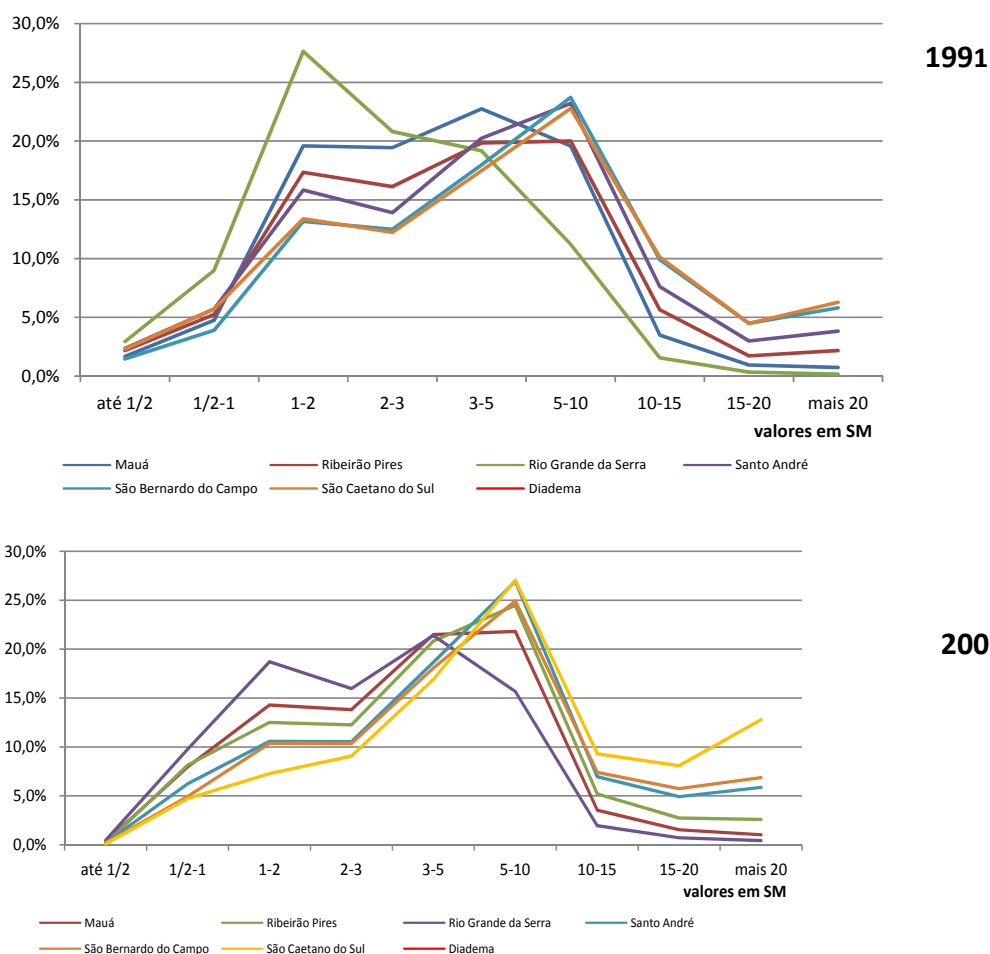
**TABELA 3.06 – Percentual de participação do rendimento do responsável pelo domicílio
Região do ABCD, 2000**

MUNICÍPIO	RENDIMENTO DO RESPONSÁVEL EM SALÁRIOS MÍNIMOS (SM)									SEM REND/ DECL.
	Até ½	½-1	1-2	2-3	3-5	5-10	10-15	15-20	+ 20	
Diadema	0,3%	6,9%	14,6%	16,1%	22,6%	19,5%	3,3%	1,7%	1,2%	13,9%
Mauá	0,3%	8,0%	14,3%	13,8%	21,5%	21,8%	3,5%	1,5%	1,0%	14,2%
Ribeirão Pires	0,1%	8,2%	12,5%	12,3%	20,8%	24,5%	5,2%	2,7%	2,6%	11,1%
Rio Grande da Serra	0,5%	9,8%	18,7%	16,0%	21,4%	15,7%	1,9%	0,7%	0,4%	14,9%
Santo André	0,2%	6,2%	10,6%	10,5%	18,6%	26,9%	6,9%	4,9%	5,9%	9,1%
São Bern. do Campo	0,2%	4,9%	10,4%	10,4%	18,1%	24,9%	7,4%	5,7%	6,9%	11,1%
São Caetano do Sul	0,1%	4,7%	7,3%	9,1%	16,9%	27,1%	9,3%	8,1%	12,8%	4,7%
Total	0,2%	6,3%	11,7%	11,9%	19,5%	24,2%	6,0%	4,2%	5,0%	11,0%

FONTE: IBGE. Censo Demográfico 2000: Resultados do Universo. Tabulação própria

As distribuições dos percentuais que constituem as séries de 1991 (tabela 3.05) e 2000 (tabela 3.06) foram representadas no gráfico 3.02 onde se procura identificar o comportamento das faixas de distribuição que apresentam interesse para o problema.

**GRÁFICO 3.02 – Rendimento do responsável pelo domicílio indexado em salários mínimos
Região do ABCD, 1991 e 2000**



NOTA: As faixas representam valores discretos, e sua representação contínua teve o objetivo de facilitar a identificação da tendência para o município de Diadema a partir da faixa 3-5 SM.

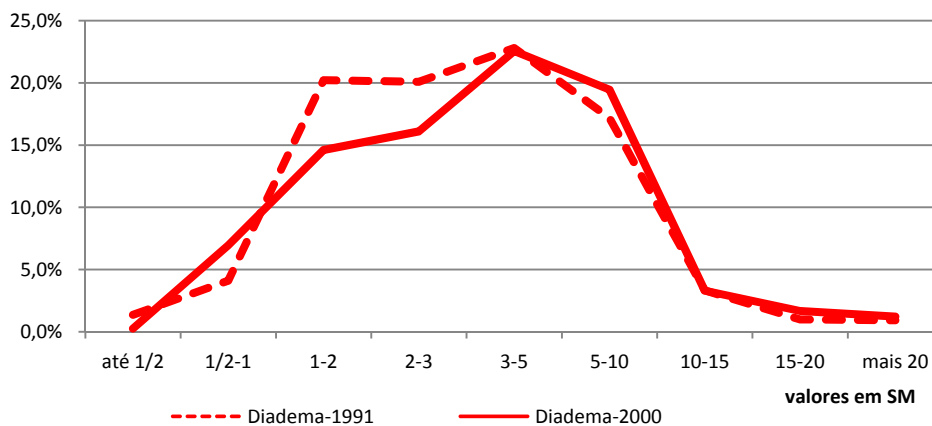
FONTE: IBGE. Censo Demográfico 1991 e 2000: Resultados do Universo. Tabulação própria

A análise gráfica da distribuição dos valores de renda do responsável para o período 2000 em relação a 1991 indica que ocorreu um “deslocamento à direita” (redistribuição) para o município de Diadema, que apresenta maior frequência na faixa 3-5 e deve ser utilizada como referência para observação do fenômeno.

Outra consideração que indica a situação relativa do município na região é que em relação aos municípios economicamente mais desenvolvidos (Santo André, São Bernardo e São Caetano) apresenta um ponto de máximo em faixa anterior, o que indica a limitação da renda dos moradores de Diadema; o mesmo ocorre em relação a Ribeirão Pires, município e outras características, mas que tem recebido em período mais recente uma migração de baixa renda. O gráfico 3.03 representa o

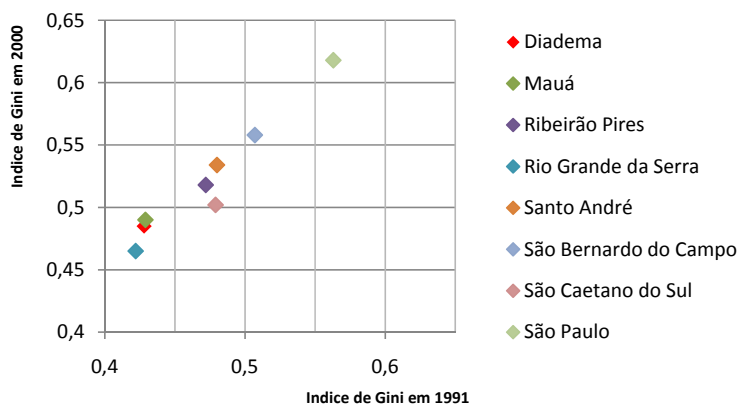
efeito da evolução da renda dos chefes de família em Diadema no período de 1991 / 2000.

GRÁFICO 3.03 – Rendimento do responsável pelo domicílio indexado em salários mínimos Diadema, 1991 e 2000



NOTA: O efeito do responsável pelo domicílio sem renda ou com renda não declarada não está considerado.
FONTE: IBGE. Censo Demográfico 1991 e 2000: Resultados do Universo. Tabulação própria

GRÁFICO 3.04 – Rendimento do responsável pelo domicílio indexado em salários mínimos



FONTE: IBGE. Censo Demográfico 1991 e 2000 Tabulação própria

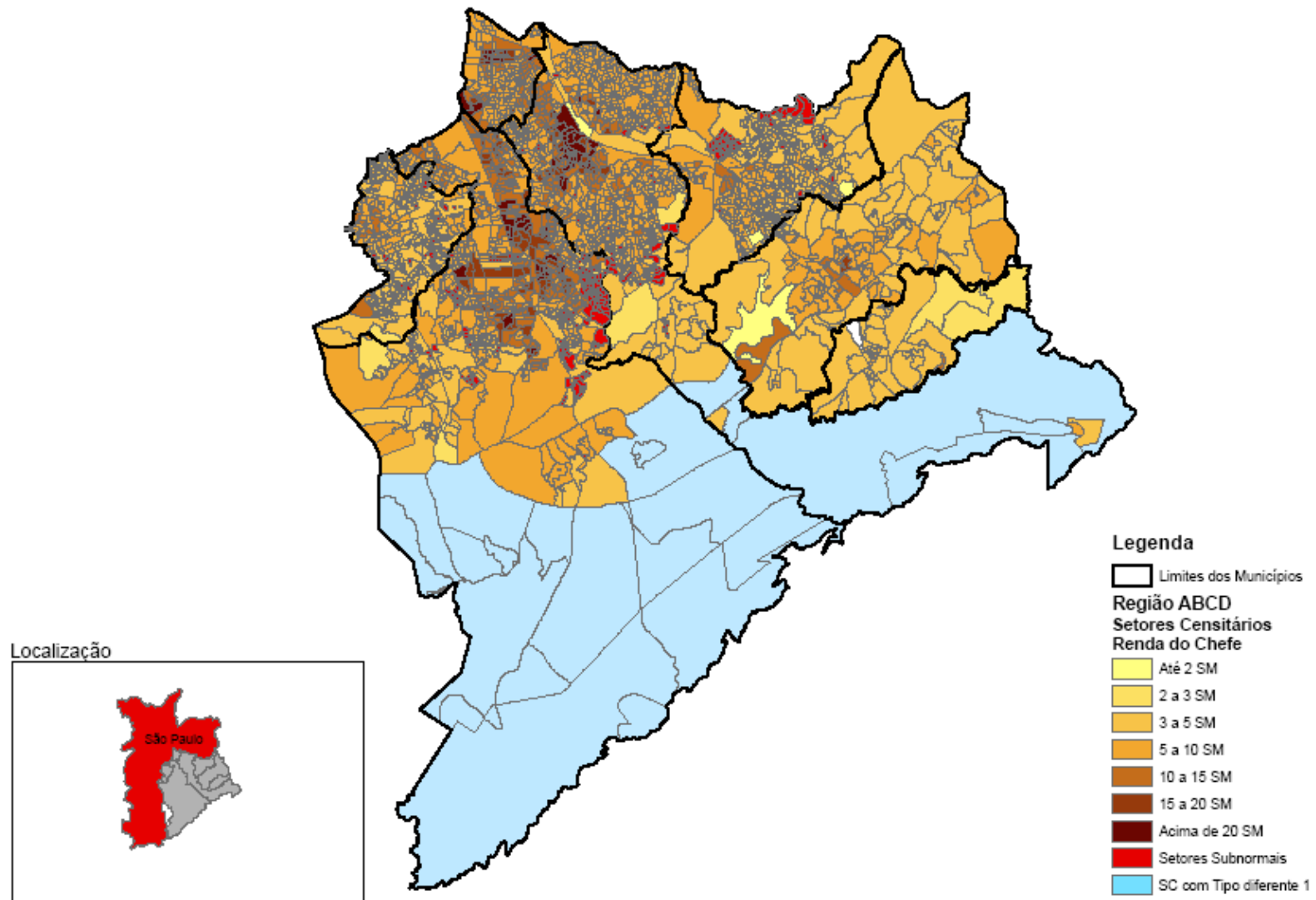
Como complemento da informação sobre a evolução da renda, o gráfico 3.04 apresenta a evolução do índice de Gini⁵⁴ para os anos de 1991 e 2000, quando Diadema apresenta uma boa distribuição, em função da própria limitação de sua renda. O Cartograma 3.02

apresenta a distribuição dos valores médios de renda por setor censitário. As primeiras faixas até 2SM foram agregadas, e os setores subnormais apresentados em destaque.

A seguir, no Cartograma 3.03, é apresentado detalhe de Diadema.

⁵⁴ Sobre a caracterização do índice de Gini, vide capítulo II em 4.01.3

CARTOGRAMA 3.02 - Distribuição da renda média do responsável pelo domicílio por setor censitário. Região do ABCD, 2000



FONTE: (1) IBGE. Censo Geográfico 2000. Malha digital com Setores Censitários Urbanos; (2) IBGE. Censo Demográfico 2000. Produção própria

**CARTOGRAMA 3.03 - Distribuição da renda média do responsável pelo domicílio por setor censitário
Diadema, 2000**

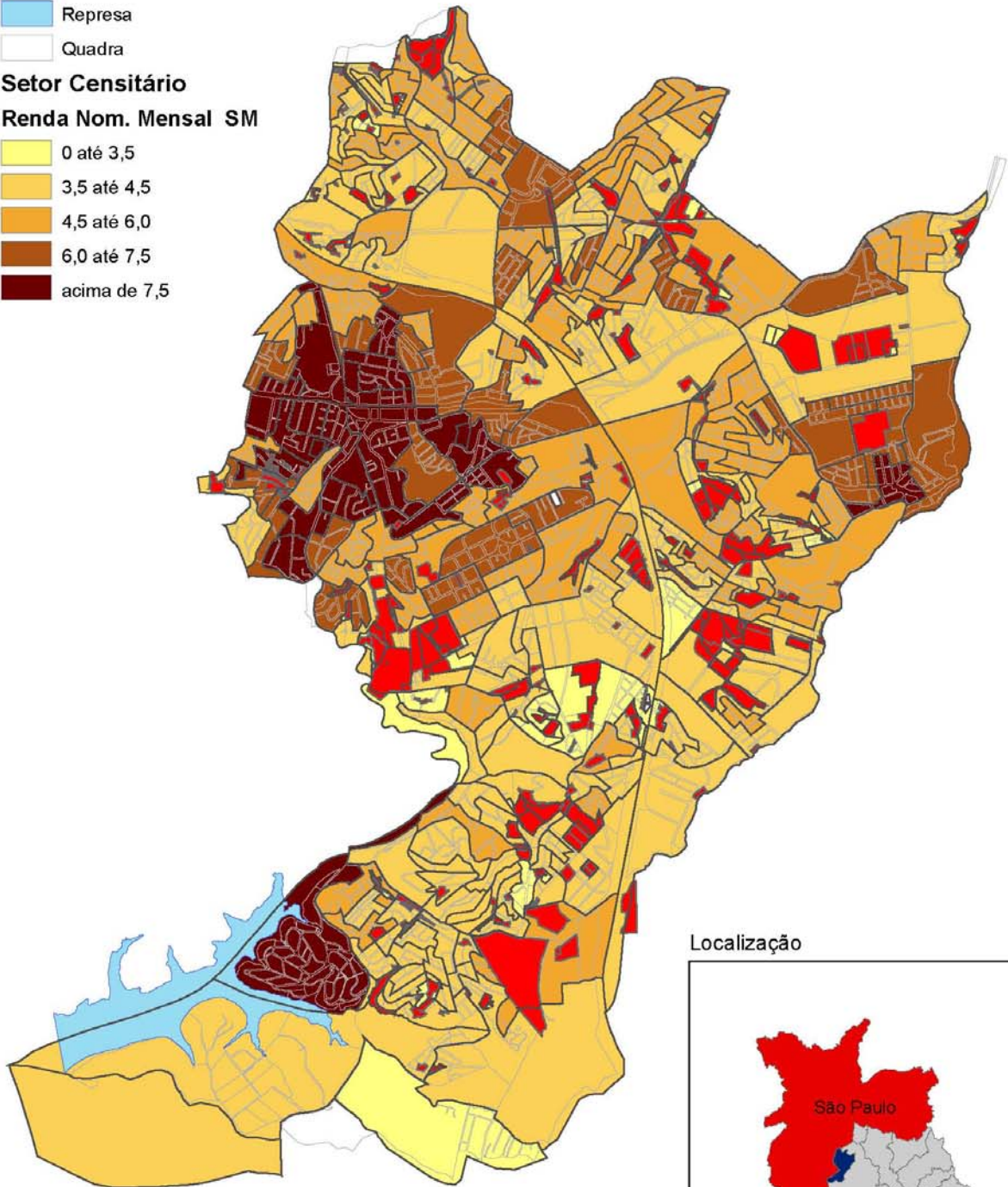
Legenda

- Setor_censitario
- Nucleo
- Represa
- Quadra

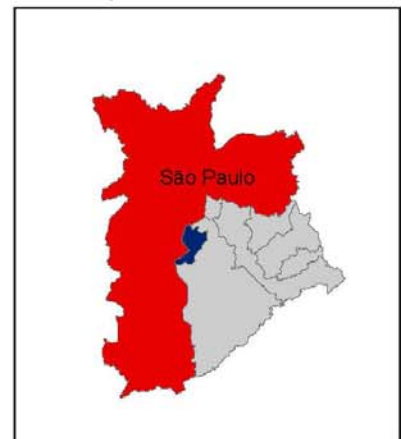
Setor Censitário

Renda Nom. Mensal SM

- 0 até 3,5
- 3,5 até 4,5
- 4,5 até 6,0
- 6,0 até 7,5
- acima de 7,5



Localização



FONTE: (1) IBGE. Censo Geográfico 2000. Malha digital com Setores Censitários Urbanos; (2) IBGE. Censo Demográfico 2000. Produção própria

4. A participação do governo local na promoção da habitação de interesse social

Este item apresenta as iniciativas do governo local de Diadema de estabelecer o reconhecimento do direito à habitação por parte da população de baixa renda que se instalou no território a partir da década de 60. O processo teve uma rápida evolução motivada pelo desequilíbrio regional que veio a ser enfrentado pelo governo local a partir de 1983.

A legitimação das ocupações foi realizada por meio de Concessão de Direito Real de Uso, instrumento capaz de resguardar a posse dos ocupantes e estabelecer condições mínimas, para a recuperação das áreas ocupadas com favelas e demais modalidades de assentamentos utilizados com a finalidade de habitação. Após o reconhecimento da posse, teve início um processo de urbanização de grandes proporções nas áreas ocupadas.

A experiência com a atividade de urbanização foi levada para o sistema de planejamento, e as áreas passaram a ser identificadas como Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS). As AEIS não se destinam apenas à urbanização de áreas degradadas, mas à possibilidade de construção de Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social (EHIS), sendo localizadas em diversas partes do território municipal.

A contradição a ser enfrentada pelo governo local passou a ser o aprofundamento das condições que garantissem a integração das antigas áreas, pois, com o reconhecimento proporcionado pela política municipal de apoio à habitação de interesse social na cidade, ampliam-se a demanda pelo espaço e o interesse na disputa pela renda fundiária.

A garantia proporcionada pelo governo local, por meio da concessão de CDRU gratuita e com duração de 90 anos, foi ampliada para novas áreas, que receberam o tratamento de “área especial”, situação que implicou maior liberdade urbanística e ampla possibilidade de arranjos para implantação de EHIS por parte da comunidade ou agentes privados e, portanto, não se limitavam à iniciativa da Administração.

A demanda pelas localizações nas AEIS ampliou-se em decorrência da política de integração dos antigos assentamentos e da possibilidade dos moradores poderem contar com uma rede de serviços. Paralelamente, a renda da cidade de modo geral e das AEIS em

particular não evoluiu, e a ampliação da demanda levou ao aumento do custo de financiamento da cidade, prioritariamente a partir dessas áreas que apresentam crescimento demográfico muito mais acentuado que o do restante da cidade.

As condições de oferta e demanda estabeleceram o funcionamento de um circuito econômico organizado à margem do Estado, que atuou sobre o consumo do ambiente construído nessas áreas, cuja existência implicou a disputa pela captura da renda fundiária.

Apesar de constituir uma modalidade que utiliza métodos distintos que os da chamada *especulação indutiva*, utilizada pelos promotores imobiliários e discutida no Capítulo II, seus resultados limitam e levam à anulação da recuperação da renda fundiária pelo governo local.

Essa é a perspectiva que se discute na segunda metade desse capítulo. Ainda neste item serão apresentadas as condições que levaram ao surgimento das Áreas Especiais de Interesse Social em Diadema e o tratamento pelo sistema de planejamento local que destaca o instrumento das AEIS e formas de ampliar a oferta de habitação de interesse social no município.

4.01 Recife: Registro da implantação pioneira das Zonas Especiais de Interesse Social no Brasil

O histórico das Zonas Especiais de Interesse Social no Brasil remete à cidade de Recife onde, em 1983, o instrumento foi introduzido na Lei de Uso e Ocupação do Solo do município pela primeira vez. A decisão surgiu da necessidade de atribuir certa proteção a áreas da cidade que apresentavam graves problemas de ocupação que conjugavam problemas fundiários (registro da propriedade) com a falta de serviços essenciais. A medida refletia no plano institucional a reivindicação dos movimentos sociais que procuravam legitimar o direito à moradia como expressão concreta de uma pauta que se organizava em torno do “direito à cidade” que ganhava força em médios e grandes centros urbanos.

O reconhecimento da Administração Municipal em avançar no encontro de soluções para as áreas degradadas, que apresentavam uma ocupação consolidada, e a difícil

remoção da população sem um custo social ainda mais elevado foram fatores que contribuíram para a organização de um plano de intervenção para as áreas ocupadas.

Em 1987, a partir da iniciativa popular, o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS) foi elaborado em Recife e seu desenvolvimento ganhou contorno institucional.

Segundo Mourad, o instrumento teve um papel histórico na tentativa de construção democrática do território e contribuiu para a inserção social e espacial de parte da população marginalizada da cidade. Seu funcionamento teve como orientação primária a busca de uma solução institucional que viesse reconhecer as ocupações e conduzir à regularização fundiária. (2000: 48-49). A forte orientação para o encontro de uma solução institucional para a ocupação fez com que a relação do PREZEIS com as demais políticas setoriais ficasse comprometida.

Diadema, como Recife, está entre as primeiras cidades do Brasil onde os movimentos sociais organizados atuando junto ao governo local procuram solucionar o impasse decorrente de ocupações irregulares de áreas públicas e privadas. Na região do ABCD, e em Diadema em particular, o entendimento sobre o processo da ocupação do território está relacionado à ausência de uma política social associada ao processo de industrialização, cujo desenvolvimento acumulou um legado de problemas sociais.

4.02 O desenho das alternativas locais

Durante pouco mais de duas décadas, a administração local ignorou o processo socioespacial que incorporava um número crescente de áreas e pessoas e se tornava cada vez mais complexo pelas condições de precariedade decorrentes da ausência de serviços básicos.

Segundo Mourad (2000: 64), a partir de 1983, teve início o processo de urbanização de favelas, com o objetivo de reduzir a segregação socioespacial. Paralelamente às primeiras iniciativas de natureza física e que implicariam o início de um processo de (re) urbanização, são desenvolvidos esforços pela Administração Municipal no sentido de dotar áreas atingidas de certo resguardo.

Em vista da irregularidade dos processos de ocupação de áreas do território municipal de domínio público e privado, cuja ocorrência de ocupação registrava-se em proporção muito inferior, foi necessário que o governo reconhecesse as ocupações.

O instrumento utilizado para estender o reconhecimento ao uso dessas áreas foi a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) que pendente de autorização legislativa foi aprovada, em 21 de setembro de 1985, de forma gratuita por um período de 90 anos. Segundo Meirelles, a Concessão de Direito Real de Uso

É o contrato pelo qual a Administração transfere o uso remunerado ou gratuito de terreno público a particular, como direito real resolúvel, para que dele se utilize em fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo ou qualquer outra exploração de interesse social. (2006: 313)

É compreendido pelo autor que “como direito real é aderente ao bem” (e não ao concessionário) daí que acompanha suas mutações, sendo transferível por ato inter vivos, sucessão legítima ou testamentária.

Por ocasião da primeira aprovação legislativa, autorizando a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), em 1985, foram relacionadas áreas correspondentes a 19 núcleos, em 1988 com mais 32 áreas, existiam 51 núcleos, e com a realização de um levantamento em 2003, sob orientação da Secretaria da Habitação, foram relacionados 197 núcleos habitacionais⁵⁵.

Diadema se constituiu no primeiro município a conseguir o registro do contrato de concessão no Cartório de Imóveis em nome de todos os moradores, conquista até então inédita que ocorreu em 1990, segundo informa Reis & Liso.

A consolidação da Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), como instrumento que colocava as áreas delimitadas sob uma condição especial, foi um marco importante que explicitou a clara intenção da Administração nessas áreas. Aprovada a concessão, a Administração desenvolve um longo processo de urbanização dessas áreas.

⁵⁵ O termo Núcleo Habitacional é atribuído pela Administração Municipal, e utilizado pelos movimentos sociais, para designar os assentamentos ou favelas que receberam CDRU concedida por autorização legislativa. Esses núcleos habitacionais fizeram parte do levantamento realizado sob orientação da Secretaria da Habitação, resultando dessa pesquisa o material utilizado na análise exploratória que caracterizou a dinâmica de mobilidade das famílias, sua motivação e implicações em relação à acumulação da renda fundiária.

Com a evolução da legislação urbanística no Brasil, o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01) previu o instrumento urbanístico das Zonas Especiais de Interesse Social, sem que esse fosse formalmente conceituado no âmbito desta lei. Entretanto, é presumível⁵⁶ que sua função seja a mesma que a buscada pela Administração Municipal quando da definição de sua política de acesso à terra, que é a de estabelecer uma situação diferenciada com o objetivo de futura reversibilidade das condições inadequadas e que se desenvolveram ocupações destinadas a abrigar contingentes populacionais de baixa renda.

4.03 As AEIS no Sistema de Planejamento local

A evolução do sistema de planejamento municipal incorporou a necessidade de tratamento das áreas demarcadas e a necessária evolução de sua qualidade urbanística. Passados cerca de 10 anos do início do processo de urbanização de favelas, foi instituído pela Lei Complementar 025, de 25 de janeiro de 1994 o Plano Diretor do Município.

A disposição regulou o uso do território municipal e estabeleceu as zonas de uso e as zonas especiais. Entre as áreas especiais definidas pelo artigo 27 foram dispostas as Áreas Especiais de Interesse Social pelo inciso V com a seguinte redação:

ÁREA ESPECIAL DE INTERESSE SOCIAL "AEIS" destinada à implantação de empreendimentos habitacionais de interesse social "EHIS" e à manutenção de habitações de interesse social, compreendendo basicamente:

- a) AEIS 1 – terrenos não edificados, subutilizados ou não utilizados, necessários à implantação de empreendimentos habitacionais de interesse social e com reserva de áreas para equipamentos comunitários de acordo com o Plano de Urbanização;*
- b) AEIS 2 - terrenos ocupados por favelas ou assentamentos habitacionais assemelhados, visando à aplicação de programas de urbanização e/ou regularização jurídica da posse da terra.*

Sua regulamentação ocorreu por intermédio da Lei Complementar 050, de 1 de março de 1996, quando foram definidas as normas relativas ao uso e ocupação, índices urbanísticos (Quadro 2), assim como a gestão de empreendimentos, no Título IV (das Áreas Especiais) - Capítulo I.

A política pública estabelecida pela LC050/96 teve destaque na área habitacional destinada à população de baixa renda, e suas disposições regulamentaram o

⁵⁶ A presunção decorre da preocupação que o Estatuto demonstra em procurar qualificar e preservar o "interesse social" e a preservação das comunidades, daí a necessidade de sua delimitação pela ZEIS.

funcionamento dos instrumentos do Plano Diretor inicialmente previstos na Lei Complementar 025/94.

Os Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social (EHIS) previstos como alternativa de desenvolvimento à habitação de interesse social seriam promovidos por órgãos da administração pública direta ou indireta, mas também pela iniciativa privada e, em especial, por proprietários de terrenos ou associações e cooperativas de moradores (art. 34), aspecto que amplia os mecanismos de produção do ambiente produzido e as condições de uso e possibilita a utilização de novos mecanismos de geração, mas também de apropriação de renda fundiária.

A possibilidade de implantação de Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social (EHIS) não se limitou às Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) já que poderia ocorrer em outras zonas de uso. A previsão legal para sua instalação ocorreu:

- - Nas AEIS 1, delimitadas em áreas vagas ou que não atendiam às funções sociais;
- - Nas AEIS 2, delimitadas em terrenos ocupados por favelas ou assentamentos habitacionais assemelhados destinadas a programas de reurbanização e/ou regularização jurídica da posse da terra;
- - Nas seguintes zonas de uso: ZRM, ZRA ou ZDST atendidas as disposições gerais das AEIS1. Essas zonas segundo a LC050/96 são definidas como:

ZRM - Zona Residencial de Média Densidade, destinada prioritariamente ao uso residencial e usos compatíveis com o mesmo;

ZRA - Zona Residencial de Alta Densidade, destinada prioritariamente ao uso residencial e usos compatíveis com o mesmo, sendo incentivada a verticalização.

ZDST - Zona de Uso Diversificado com Uso Secundário e Terciário, destinada a convivência de usos diversos, com prioridade para comércio e serviços;

A flexibilidade de implantação dos Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social (EHIS) foi ampla, podendo ser implantados segundo: (i) Urbanização Específica; (ii) Conjunto Habitacional de Interesse Social; (iii) Conjunto em Condomínio.

A política habitacional naquele momento previu a possibilidade de uso múltiplo, no artigo 35 foi previsto que:

Na implantação de Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social - "EHIS", serão admitidas as demais categorias de uso residencial e as categorias de uso permitidas nas zonas limítrofes em até 20% (vinte por cento) da área total do terreno, sendo obrigatória a implantação simultânea de "EHIS" em 80% (oitenta por cento) do terreno.

A seguir, essa possibilidade deixou de ser admitida. A Lei Complementar 77, de 31 de julho de 1998, em seu artigo 22, parágrafo 1º, previu que:

Nas Áreas Especiais de Interesse Social - "AEIS", a partir da publicação desta Lei Complementar, a iniciativa privada somente poderá executar Empreendimento Habitacional de Interesse Social - "EHIS".

Posteriormente, em nova revisão do Plano Diretor, a Lei Complementar 161/02, de 02 de agosto de 2002, toda a extensão territorial do Município de Diadema seria dividida em Macrozonas e Áreas Especiais. Os Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social (EHIS) poderiam ser implantados na Macrozona Adensável (MA) ou nas Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS). A seguir, no Cartograma 3.00, é apresentada a delimitação dessas macrozonas. A Macrozona Adensável (MA) foi assim definida:

Aquela onde as condições do meio físico e disponibilidade de infra-estrutura possibilitam maior adensamento populacional, sendo permitidos usos residenciais e não residenciais, conforme a incomodidade gerada nos termos desta Lei Complementar; (LC161/02, art.14, inciso I)

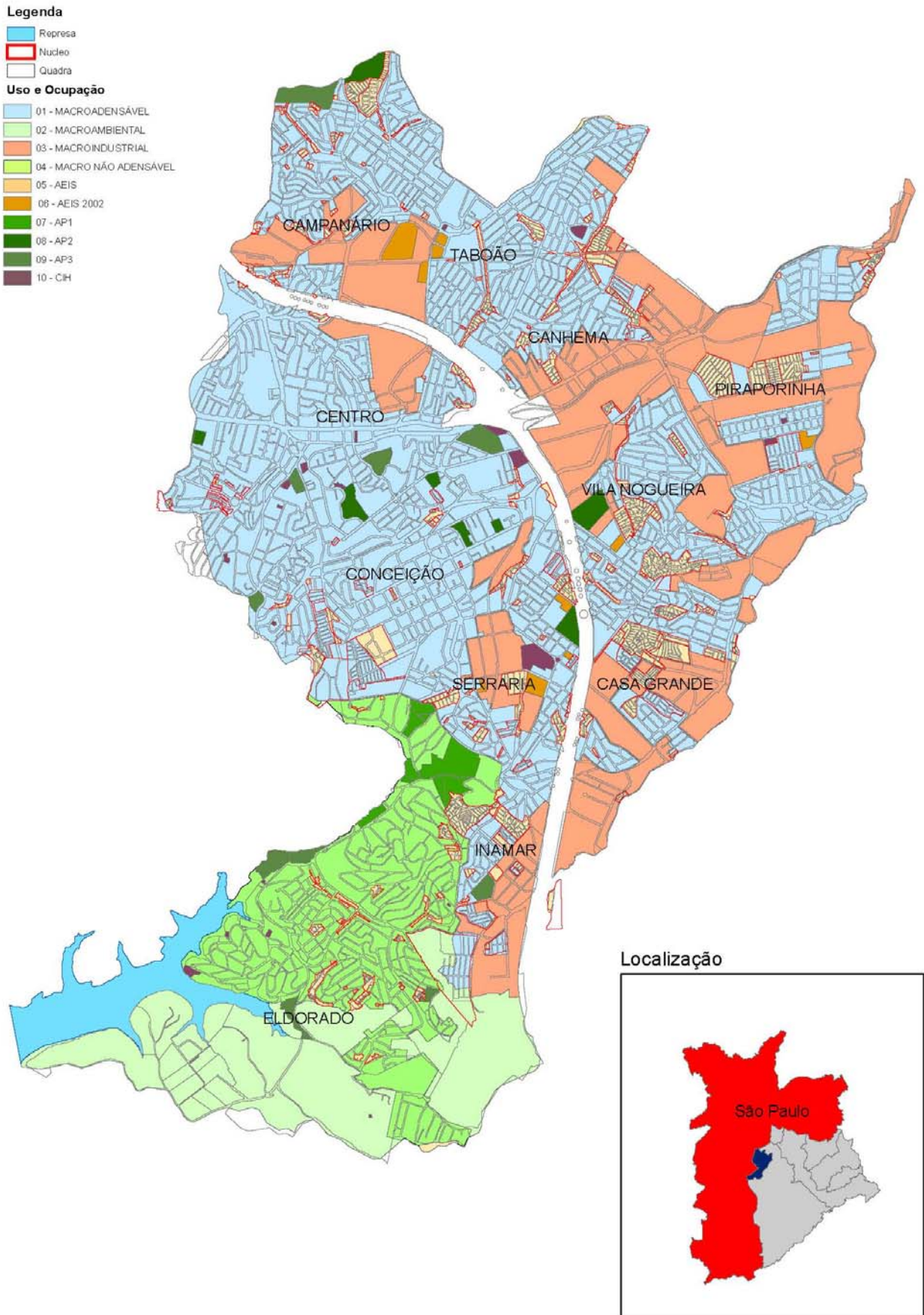
Faz-se referência à Lei Complementar 273, de 08 de julho de 2008, que estabeleceu nova atualização no Plano Diretor do município e, pela brevidade de sua edição, deixa de ter seus efeitos considerados.

4.04 O desenho das alternativas locais

O caso de Diadema parece trazer elementos que auxiliam a compreensão da dificuldade de recuperação da renda fundiária pelos governos locais, decorrendo daí uma sucessão de processos que podem levar à precariedade municipal. Esses aspectos serão retomados no item 6.

A evolução da legislação municipal e a limitação de mecanismos de geração de renda aparecem como evidências, até certo ponto previsíveis, da utilização da renda fundiária como mecanismo de acumulação e complementação de renda, situação associada e decorrente de processos de compra e venda que se desenvolvem à margem do mercado formal.

**CARTOGRAMA 3.04 - Delimitação das macrozonas conforme Lei Complementar Nº 161/02
Diadema, 2002**



FONTE: Prefeitura de Diadema. Lei Complementar Nº 161/02. Adaptado

A necessidade de áreas de maiores dimensões, para favorecer o desenvolvimento de empreendimentos habitacionais de interesse social, levou a Administração Municipal a considerar as áreas subutilizadas em função da desindustrialização ocorrida na região.

Tal constatação decorreu da comparação entre as macrozonas (cartograma 3.04) e a representação das atividades não residenciais construída a partir da atualização dos dados sobre a localização das atividades mobiliárias realizada pela Administração em 2005 e representada no cartograma 3.05.

A comparação entre as localizações de AEIS e as atividades não-residenciais (cartogramas 3.04 e 3.05) indica a possibilidade de expansão da ocupação de empreendimentos de interesse social e reflete a disputa pela ampliação desse uso. Em função da forma de atuação dos agentes, há um espaço para ocorrência de especulação passiva e formação de preços com o objetivo de direcionar o mercado de terras da região, que se desenvolve a partir da escassez de áreas para habitação social e pressão dessa demanda sobre os demais usos.

O arranjo que decorreu da revisão do uso da terra na cidade implicou a alteração do uso presente. A decisão da construção de habitação de interesse social pela via do mercado tende a incentivar a especulação e pode gerar algum tipo de conflito com os demais usos instituídos, sobretudo por não cumprir as mesmas exigências que os demais usos e desfrutar de maior flexibilidade para a fixação de padrões de ocupação e construção. O problema foi registrado por Baltrusis:

Sem conseguir negociar novos espaços, em 1998, o movimento ocupa áreas demarcadas como Aeis-1 e outras não demarcadas, para forçar a prefeitura a se posicionar em relação ao problema e pressionar a negociação com os proprietários. A consequência desse enfrentamento foi trágica para a qualidade do espaço urbano na cidade, pois além de esgotar o escasso estoque de terras, algumas lideranças se transformaram em “agentes imobiliários”, organizando grupos, recebendo prestações e intermediando negociações com corretores de imóveis. Os loteamentos e as unidades habitacionais produzidas dentro dessa lógica eram de péssima qualidade. Muitos projetos adotaram o critério de implantar o maior número de famílias em detrimento da qualidade. Neles, as áreas verdes e livres acabaram sendo ocupadas com moradias. (2007, 344)

Outra constatação da operação de áreas para construção de Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social (EHIS) via mercado é que as áreas de maior interesse serão aquelas que também apresentam maior potencial de acumulação. O cartograma

3.06 indica a localização dos tipos de habitação de interesse social “em concorrência” com as áreas de uso industrial e também em áreas como Conceição, por exemplo, que tem valorização imobiliária mais elevada.

A procura de soluções à precariedade das condições de vida em Diadema e a ampliação de campanhas organizadas, que contavam com a influência de sindicatos de trabalhadores da indústria, foram alguns dos condicionantes que levaram à mudança do perfil do governo local em 1983.

As soluções encontradas pela Administração Municipal levaram ao processo de reconhecimento das ocupações existentes, a realização de programas de urbanização e ao desenvolvimento de instrumentos urbanísticos capazes de elevar o padrão econômico e social com a incorporação de moradores das AEIS nesse processo. Segundo Baltrusis,

A prefeitura e os movimentos acreditavam que ao incorporar esses novos instrumentos, em particular as AEIS, estariam contribuindo para a melhoria da qualidade de vida local e viabilizando o acesso à terra urbana à população de baixa renda. (2007: 341)

Entretanto, o desenvolvimento da política de habitação de interesse social propiciou o aparecimento de um circuito paralelo que anula a capacidade de atuação do Estado, e opera por relações informais que trazem como resultado a limitação ou perda da capacidade de captura da renda fundiária pelo governo local, condição essencial para a reprodução da política de habitação de interesse social e o financiamento dos serviços destinados ao atendimento das demandas básicas.

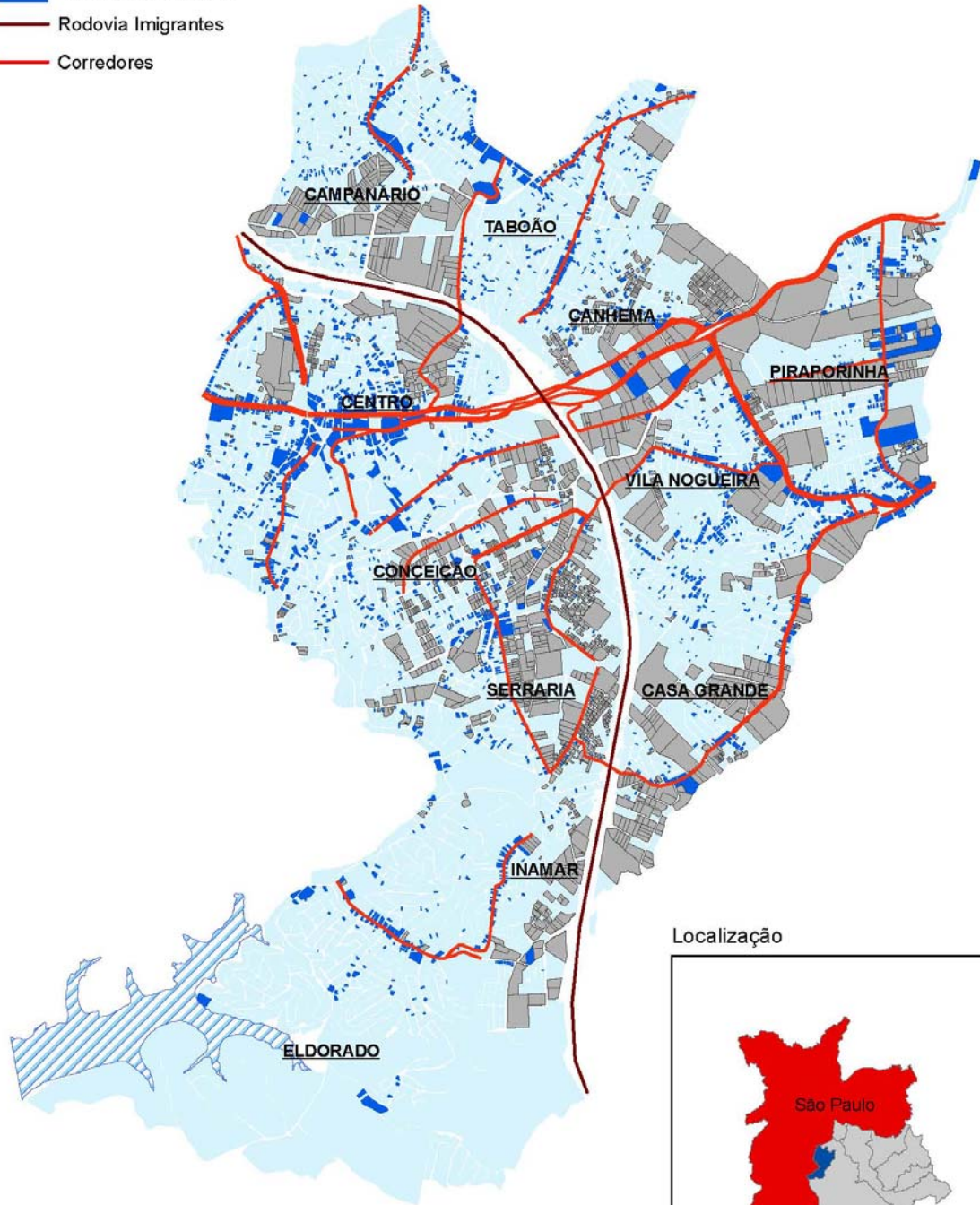
O processo de acumulação da renda fundiária foi transferido para o possuidor (proto especulação), que realiza sua divisão com intermediários (especulação passiva) como a comercialização das unidades habitacionais, ou a melhoria das condições de uso das unidades existentes fora do circuito formal comandado pelo Estado.

O dinamismo do processo pode ser analisado a partir da dinâmica de mobilidade da população residente nas AEIS, fator que responde pela liberação da renda fundiária, e cujo interesse e necessidade devem ser objeto do aprofundamento de análise empírica, conforme se depreende da análise realizada no próximo item.

**CARTOGRAMA 3.05 – Localização espacial de atividades não residenciais
Diadema, 2005**

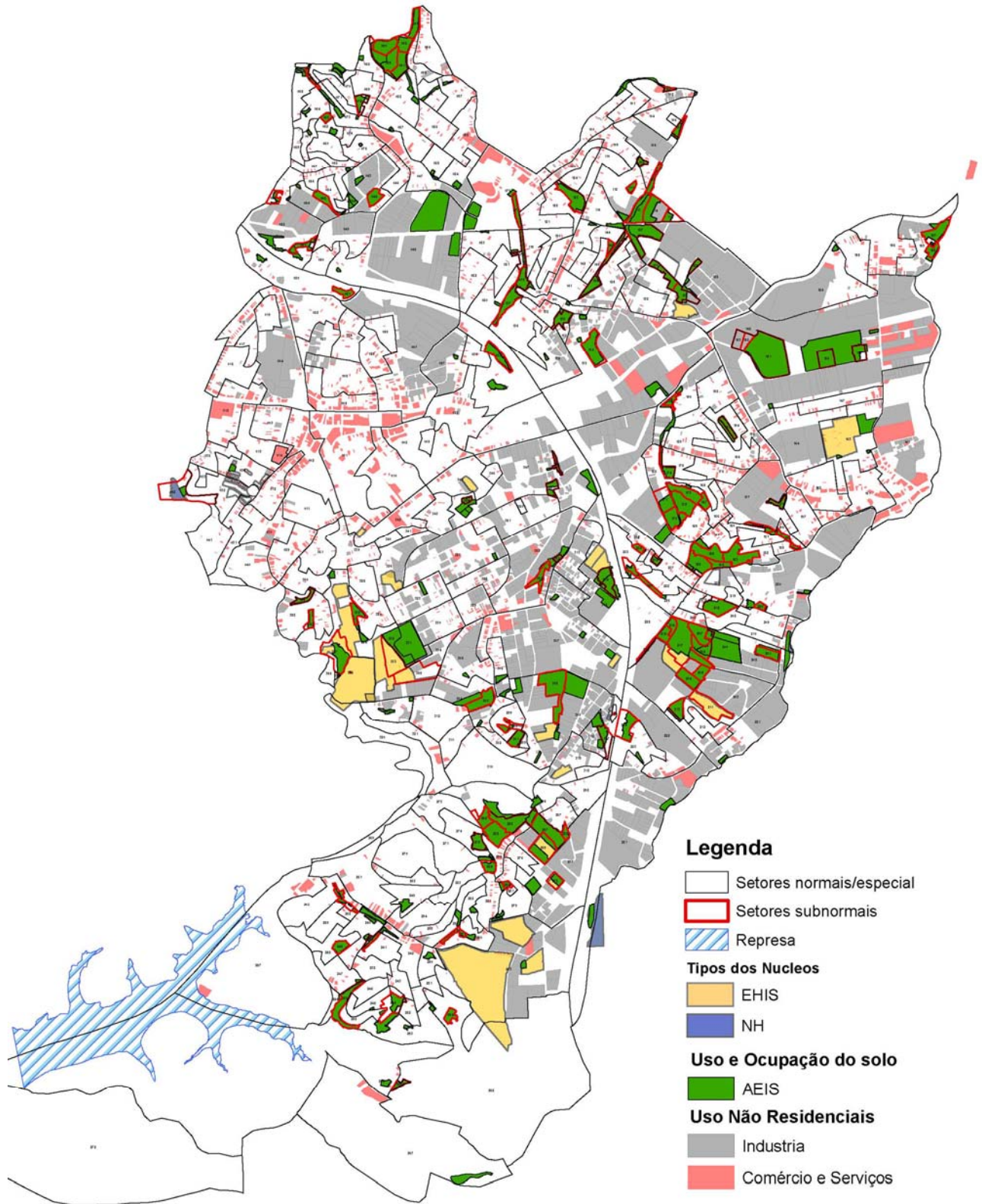
Legenda

- Indústria
- Comércio e Serviços
- Rodovia Imigrantes
- Corredores



FONTE: Prefeitura Municipal de Diadema. Produção própria

CARTOGRAMA 3.06 – Localização de áreas ocupadas por habitação de interesse social e atividades não residenciais. Diadema, 2005



FONTE: Prefeitura Municipal de Diadema.

5. Mobilidade e perfil de ocupação das unidades de habitação de interesse social

5.01 Pesquisa habitacional nas unidades da AEIS

A Administração Municipal realizou em 2003 uma pesquisa censitária incluindo Núcleos Habitacionais (NH), Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social (EHIS) e demais tipos de ocupação em áreas ocupadas por população de baixa renda. A tabela 3.07 apresenta a quantidade de unidades relacionadas pelo levantamento.

TABELA 3.07 – Quantidade total de levantamentos em unidades de habitação de interesse social Diadema, 2003

TIPO DE OCUPAÇÃO	TIPO		DOMICÍLIOS		PESSOAS	
	Quantidade	Percentual	Quantidade	Percentual	Quantidade	Percentual
NH	187	86,6%	19.147	70,8%	71.639	72,7%
EHIS	29	13,4%	6.233	23,0%	20.726	21,0%
DEMAIS	--	--	1.681	6,2%	6.183	6,3%
TOTAL	216	--	27.061	--	98.548	--

FONTE: Prefeitura Municipal de Diadema.

Os valores informados apresentaram coerência com os dados dos levantamentos censitários. De acordo com o Censo 2000, a quantidade de pessoas residentes em setores censitários do tipo subnormal foi 86.360 habitantes, com uma TGCA de 3,8%. Projetada a taxa para 2003, resultam 94.584 residentes em 24.579 domicílios, quantidades de ordem de grandeza compatível com os números encontrados.

A pesquisa realizada permitiu reunir dados sobre a mobilidade e o tipo de ocupação das unidades de habitação de interesse social localizadas em áreas gravadas como AEIS 1 e AEIS 2, e sua análise permite identificar uma dinâmica de captura da renda fundiária que conflita com o interesse do governo local, situação que resulta num dilema para o financiamento da cidade (conforme discutido no item a seguir).

5.02 A relação entre mobilidade e o mercado de terra

O mercado de oferta de unidades no interior das AEIS está relacionado à dinâmica de mobilidade domiciliar que ocorre de modo intenso e reproduz necessidades específicas dessa população. Esse dinamismo, entretanto, representa um fator significativo para a poupança dessas famílias.

O preço da terra decorre do aumento do valor de uso das localizações, fator diretamente relacionado à institucionalização das AEIS. A captura desse valor resulta da venda da unidade ocupada pela família e reflete um tipo de especulação diferente daqueles apresentados no capítulo anterior⁵⁷, modalidade que foi denominada na literatura de **proto especulação**, Jaramillo (2003).

Sua caracterização decorre do conceito incluído em trabalho do autor (JARAMILLO, 2003), mas que não consta de sua obra teórica anterior (JARAMILLO, 1994); isso porque possivelmente não a entende como especulação⁵⁸. Diz ele: *“seria um exagero associar todos esses proprietários a figura de especuladores propriamente dito.”* (2003). Nesse caso, o ganho obtido com a venda decorre em parte de um esforço próprio em desenvolver o local de uso de ocupa. Ainda, que a habitação é *“um bem de consumo”*, mas também, um bem *“para investimento”*.

Assim, o proprietário, ao mesmo tempo em que usufrui da localização, investe parte do seu trabalho e renda na sua melhoria, acumulando valor com sua venda. Entende-se que no caso de Diadema a figura do possuidor ou concessionário (beneficiário da concessão de direito real de uso) encontra equivalência à caracterização original, pois a proteção jurídica fornecida pela CDRU em área demarcada como AEIS equivale à do proprietário que consome sua propriedade e aumenta seu valor de uso.

Entretanto, é possível identificar, no caso das AEIS, um movimento conjugado entre o esforço individual e aquele resultante da política estabelecida pelo governo local e que efetivamente resultam na ampliação da renda fundiária. O primeiro é aquele desenvolvido pelo ocupante, beneficiado ou não pela concessão de CDRU, que conquista o direito à ocupação, à localização e, a partir daí, acumula um valor de uso, utilizando com frequência seu próprio esforço individual (ou decorrente de cooperação como mutirão, por exemplo) para acrescentar novas características à edificação. A esse movimento é acrescido o valor

⁵⁷ No item 4.01.2 (A natureza da especulação resultante do projeto Alphaville) do capítulo II, foram discutidos dois tipos de especulação. A especulação passiva, resultante das operações de compra e venda de imóveis; e a especulação indutiva, quando o empreendedor realiza o desenvolvimento de renda fundiária urbana dos tipos primária (eventualmente) e secundária com o objetivo de acumular.

⁵⁸ Foi discutido na seção indicada do capítulo anterior que o movimento de especulação corresponde a uma antecipação, o que não ocorre aqui de maneira deliberada no sentido de um ganho futuro, situação que ocorre como resultado de um movimento geral (conjuntural) da economia.

decorrente da política definida pelo governo local no sentido de diminuir a segregação socioespacial dessas áreas por meio de investimentos em urbanização e da ampliação da oferta de equipamentos sociais com serviços básicos (saúde, educação, creche, entre outros)⁵⁹.

Caracterizada a relação de acumulação, a seção seguinte procura caracterizar a mobilidade residencial nas áreas de AEIS.

5.03 Caracterização da mobilidade domiciliar nas AEIS

Essa caracterização foi baseada nos dados fornecidos pela pesquisa realizada. No grupo *Informações Gerais* foram relacionadas perguntas sobre: (i) o Estado de origem da família, (ii) tempo de residência em Diadema; (iii) tempo de residência no núcleo. O Anexo 01 apresenta a planilha de pesquisa com os itens levantados em campo.

A partir dos dados primários, foi montada uma base de dados com o objetivo de relacionar as ocorrências dos dados *tempo de permanência na cidade versus tempo de permanência no local*. Esses dados foram tratados e convertidos em variável discreta representativa da quantidade em anos.

Em consequência da consistência nos campos utilizados das 27.061, planilhas relacionadas no levantamento original foram utilizadas 22.606 na montagem da matriz de mobilidade; vide Anexo 1.

Os dados resultantes foram totalizados e apresentados na tabela 3.08, que representa uma matriz de mobilidade composta de duas dimensões: (i) na dimensão horizontal foram relacionados os intervalos de tempo em anos que a família declarou estar no núcleo – os valores variam no intervalo de 0 a 30 anos acumulados os valores superiores; (ii) na dimensão vertical, foram relacionados os intervalos de tempo em anos que a família declarou estar na cidade. Os valores variam no intervalo de 0 a 30 anos, acumulados os valores superiores.

⁵⁹ O resultado é que análises sobre o preço da terra no interior das AEIS tende a elevar-se, de modo geral, em todo o território municipal e nas áreas com melhor localização tendem a ser mais elevados que aqueles praticados pelo mercado formal.

Destacam-se os valores posicionados na diagonal da matriz que correspondem às famílias que possuem o mesmo tempo de residência no núcleo e na cidade. Essas são as famílias que migraram para a cidade e permaneceram no local. Os demais casos correspondem a famílias que mudaram pelo menos uma vez no período.

As mudanças ocorridas relacionam diferentes situações entre elas: (i) o crescimento vegetativo no interior das AEIS; (ii) a constituição de um novo assentamento ou a organização de um EHIS; (iii) a chegada de novos ocupantes.

A totalização dessas quantidades resulta que apenas 5.933 das 22.606 famílias permaneceram no local que originalmente ocuparam por ocasião de sua instalação na cidade, o que corresponde a 26,2% das ocorrências. As demais, por razões diversas, que incluem o aumento da família, proximidade do local serviço, entre outros, apresentavam um local anterior em Diadema e se mudaram para uma nova localização no interior de uma AEIS.

Como a residência constitui um bem de consumo, mas também o resultado de uma acumulação, em circunstâncias específicas, seu proprietário ou possuidor a aliena e acumula uma renda para outro investimento ou para complementar sua própria condição de subsistência.

A matriz de mobilidade domiciliar construída permite apresentar algumas conclusões que parecem importantes na relação dos temas habitação e financiamento da cidade, prioritariamente em áreas metropolitanas ou de concentração populacional que concentram também grande quantidade de pobreza.

Inicialmente deve ser observado que existe uma intensa mobilidade no interior das Áreas Especiais de Interesse Social. Esses movimentos, que decorrem de muitos motivos, fazem com que o permissionário (detentor da CDRU) ou posseiro acumule certa quantia para sua necessidade e possibilite a entrada de uma nova ocupação.

TABELA 3.08 Matriz de mobilidade (Relação entre o tempo na habitação atual e o tempo de residência na cidade). Diadema, 2003

PERÍODO (ANOS)	TEMPO NA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL: (NÚCLEO HABITACIONAL, EHS OU OUTRA MODALIDADE)																														Total		
	>1	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29		30	<30
>1	209																																209
1	29	174																															203
2	34	44	258																														336
3	44	51	62	330																													487
4	41	40	58	61	290																												490
5	52	50	66	99	55	311																											633
6	37	41	50	68	65	50	201																										512
7	34	40	58	62	44	61	45	163																									507
8	57	52	64	72	88	102	85	39	256																								815
9	28	29	36	53	51	60	38	34	41	192																							562
10	84	78	120	146	138	188	141	94	133	61	421																						1604
11	21	25	32	42	37	45	49	27	19	19	26	144																					486
12	28	32	62	75	72	70	62	56	52	40	78	21	261																				909
13	21	31	39	47	37	51	31	40	34	25	64	29	29	228																			706
14	23	32	26	52	46	39	39	35	38	30	46	14	40	33	224																		717
15	37	55	65	93	108	100	99	65	97	49	151	32	94	71	46	308																	1470
16	25	15	34	23	30	40	28	32	39	16	43	31	45	27	37	34	142																641
17	18	15	34	29	28	37	28	15	29	17	41	17	23	29	32	36	19	131															578
18	36	22	30	41	48	34	33	18	39	28	54	23	44	26	27	42	24	19	153														741
19	20	11	16	17	11	13	13	16	10	10	13	10	19	15	21	17	13	6	10	66													327
20	75	73	102	120	94	102	70	76	90	54	166	38	84	70	59	136	55	39	67	17	371												1958
21	17	10	12	25	11	16	10	11	14	12	20	4	12	11	16	17	8	11	10	6	12	52											317
22	21	14	26	31	20	22	21	16	16	19	29	15	21	14	16	26	15	17	26	14	18	5	133										555
23	19	29	27	34	32	23	20	23	25	16	34	20	16	21	12	25	21	14	10	11	30	9	13	123									607
24	27	12	14	21	17	18	15	17	14	7	18	14	22	14	16	23	23	13	9	5	13	3	15	6	82								438
25	29	27	54	56	56	52	37	34	43	17	62	21	36	25	24	67	26	13	26	12	86	12	19	20	17	153							1024
26	19	20	17	21	23	17	15	9	16	13	17	13	18	13	18	25	15	6	14	8	25	5	6	7	11	6	74						451
27	13	14	15	20	15	24	17	12	15	10	15	11	14	6	15	19	9	10	13	6	20	5	4	4	6	5	4	63					384
28	23	12	20	37	26	25	23	16	19	7	22	2	14	11	14	25	9	14	11	6	16	8	7	8	5	6	7	4	59				456
29	14	8	18	13	13	8	10	5	7	8	11	3	10	5	6	6	3	8	9	6	7	3	3	1	2	4	3	3	2	35			234
30	38	37	55	69	60	62	50	43	55	30	61	37	53	42	44	69	28	26	23	19	123	8	21	18	10	43	14	13	26	7	160		1344
<30	76	74	99	120	100	96	87	58	81	60	97	41	68	61	63	90	45	31	44	17	103	13	36	25	12	36	14	12	22	7	51	166	1905
TOTAL	1249	1167	1569	1877	1615	1666	1267	954	1182	740	1489	540	923	722	690	965	455	358	425	193	824	123	257	212	145	253	116	95	109	49	211	166	22606

FONTE: Prefeitura Municipal de Diadema. Tabulação própria

Antes de analisar as conseqüências do processo de mobilidade, é interessante explorar um pouco mais os resultados da matriz montada para análise do caso. Uma primeira conseqüência é que, a partir do ordenamento acumulativo da quantidade de domicílios por tempo de permanência na cidade, é possível observar o crescimento da população nas áreas pesquisadas, com tendências marcadas em dois períodos:

No período inicial (**Fase Expansiva**), com duração de 9 anos, o crescimento da população que não é originária da cidade (outra ocupação informal ou formal) foi predominante, o que implica o crescimento de domicílios e famílias em AEIS. O percentual acumulativo da categoria de famílias com ocupação única na cidade (% Ocupação Única) é superior àqueles que já ocupavam as AEIS por deslocamento interno (% Com Mobilidade);

Para o período seguinte (**Fase de Mobilidade Interna**), verificou-se a atenuação daqueles que foram atraídos de fora da cidade para um local no interior de uma AEIS (% Ocupação Única) e o aumento da mobilidade interna (% Com Mobilidade) que implica a movimentação de famílias que estavam ou não em AEIS. Isso dá uma dimensão da mobilidade entre as AEIS, mas não a sua freqüência (pois é possível que uma família tenha mudado várias vezes no período em que está na cidade).

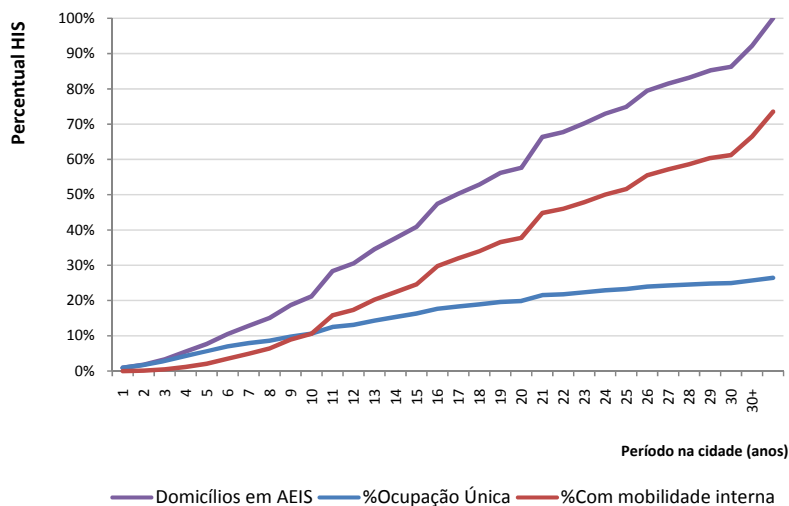
O gráfico 3.05 apresenta a evolução da ocupação e a mobilidade das famílias ocupantes de AEIS a partir do tempo que as famílias estão na cidade⁶⁰. As variáveis representadas é o percentual acumulado de famílias ou domicílios em anos (domicílios em AEIS), o percentual total de famílias (domicílios) com primeira ocupação na cidade em anos (% Ocupação única), e o percentual de domicílios ou famílias que habitavam Diadema e deslocaram-se para outra AEIS, registrando migração interna (% com mobilidade interna).

Além dos fatores observados, ressalta-se no gráfico 3.05 a aderência da mobilidade interna (% Com mobilidade interna) ao comportamento da curva que registra a evolução

⁶⁰ Na matriz de mobilidade, a totalização das linhas representa: (i) valores sobre a diagonal: famílias que chegaram à cidade e moram no núcleo atua; (ii) demais valores a esquerda: famílias que estão em um núcleo mas apresentavam um histórico na cidade. Exemplo: linha 2 / diagonal: 258; linha 2 / demais valores: 34; 44; interpretação: 258 famílias chegaram ao núcleo onde informaram morar no momento da pesquisa e não têm um histórico anterior na cidade; 78 (34+44) que declararam residir na cidade a 2 anos moram no núcleo atual a 1 ano (44) ou a menos de um ano (34) a totalização desses valores foi acumulada permitindo a construção do gráfico 3.05, cujos valores encontram-se no Apêndice 4.

do tempo de residência em domicílios localizados em área de AEIS (Domicílios em AEIS). Essa aderência reforça a tendência de mobilidade interna verificada pelos ocupantes.

GRÁFICO 3.05 – Ocupação e mobilidade da população das Áreas Especiais de Interesse Social
Percentual acumulado das famílias por anos de residência na cidade, total e relativo à mobilidade
Diadema, 2003



FONTE: Prefeitura Municipal de Diadema. Tabulação própria

A seguir está representada a evolução da ocupação a partir do tempo que as famílias ocupam sua localização atual⁶¹. Nesse caso, a família pode ter nesse local sua primeira ocupação na cidade (% Ocupação única) ou ter um histórico de ocupações anteriores (% com mobilidade interna).

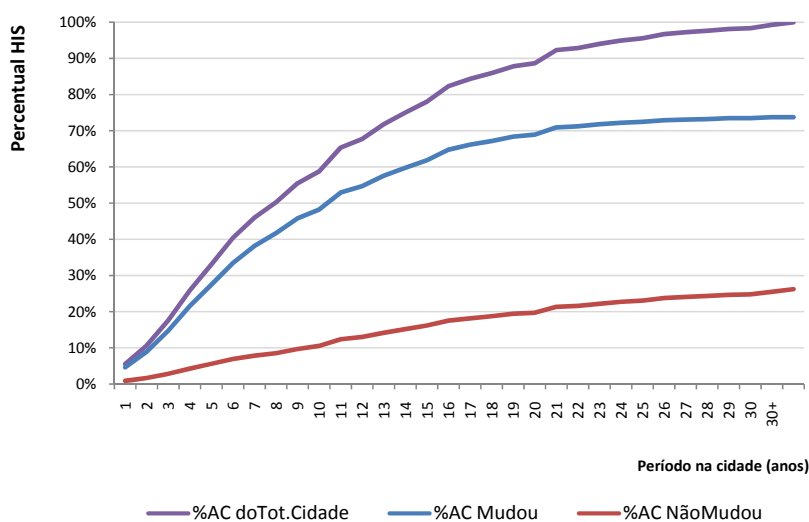
Os valores acumulados de 100% dos casos analisados (22.606 famílias ou domicílios em AEIS), 16.673 declararam um domicílio anterior na cidade e 5.933 declararam ter como único domicílio na cidade o local onde estavam no momento da pesquisa.

⁶¹ Na matriz de mobilidade, a totalização das colunas representa: (i) valores sobre a diagonal: famílias que chegaram à cidade e moram no núcleo atual; (ii) demais valores abaixo: famílias que estão em um núcleo mas apresentavam um histórico na cidade. Exemplo: coluna 28 / diagonal: 59; coluna 28 / demais valores: 2; 26; 22 interpretação: 59 famílias chegaram ao núcleo a 28 anos, local onde informaram morar no momento da pesquisa e não tem um histórico anterior na cidade; 50 (2+26+22) que declararam residir no local atual a 28 anos moram na cidade a mais de 28 anos, sendo: 2 a 29; 26 a 30 e 22 a mais de 30 anos. A totalização desses valores foi acumulada permitindo a construção do gráfico 3.06. Valores no Apêndice 4.

Pedro Abramo (2007), ao fazer um balanço de sua pesquisa sobre a informalidade no Brasil e a heterogeneidade da composição dos assentamentos, observa a correlação entre mobilidade e mercado de solos:

O mercado informal de solo como um mecanismo que permite a entrada e saída de família que, ao longo do tempo de consolidação do assentamento, tiveram movimentos diferentes de mobilidade social. Alguns se tornaram mais pobres do que eram quando ocuparam o solo, outros menos pobres, e o mercado de solo vai operar decisões de mobilidade residencial que, eventualmente, se relacionam com a mobilidade social. (Abramo, 2007)

GRÁFICO 3.06 – Ocupação e mobilidade da população das Áreas Especiais de Interesse Social
Percentual acumulado das famílias por anos de residência na AEIS, total e relativo à mobilidade
Diadema, 2003



FONTE: Prefeitura Municipal de Diadema. Tabulação própria

A perspectiva que se coloca é a da necessidade da ampliação de pesquisas empíricas para entendimento das reais necessidades da população que elege a opção de viver numa área de AEIS, e quais são os seus critérios de localização, fator preponderante sobre as mobilidades. Essa é uma perspectiva que se coloca no caso de Diadema ou de *APIs - Assentamentos Populares Informais*, conforme denominação genérica utilizada por Abramo. Há um conhecimento pouco fundamentado em base científica difundido sobre o assunto que não auxilia o entendimento sobre as necessidades da população moradora dessas áreas e seus critérios de necessidade para tomada de decisão sobre a localização. Todavia, um aspecto relevante apontado por Abramo relaciona a mobilidade ao mercado de terra:

Outro mito sobre os APIs é que há uma total imobilidade familiar e, portanto a inexistência de um mercado de solo informal regular. Os resultados empíricos que temos são bastante contundentes em relação a esse ponto. A partir de informações sobre a trajetória familiar, constatamos uma mobilidade residencial nesses assentamentos informais e uma parte muito importante desta foi operada pelo mercado informal (Abramo, 2007).

5.03.1 Fatores relacionados à mobilidade domiciliar nas AEIS

A caracterização dos fatores que levam à mobilidade domiciliar constitui assunto paralelo ao objetivo da investigação, todavia, dada sua relevância, será apresentado a seguir um resultado empírico que justifica a necessidade do aprofundamento de análises conforme sugerido por autores de reconhecido trabalho na área.

A análise da freqüência das respostas obtidas no levantamento, que resultou na atualização do cadastro habitacional das unidades de interesse social de Diadema, levou a resultados que reforçam decisões individuais nos critérios de localização, contrariando a sugestão de que as novas áreas ou mesmo a ampliação de áreas existentes sejam o produto de decisões coletivas que podem ter ocorrido em casos isolados, mas que não representa a dinâmica predominante que se desenvolve nessas áreas.

A quantificação das freqüências de respostas para *tempo de permanência na cidade x tempo de permanência no local* resultou em freqüências baixas, o que é reforçado pela verificação de uma dispersão elevada das ocorrências, o que demonstra a predominância de necessidades individuais nas áreas.

A tabela 3.09 apresenta a distribuição das freqüências relacionando as variáveis “tempo de permanência na cidade” e “tempo de permanência na AEIS”.

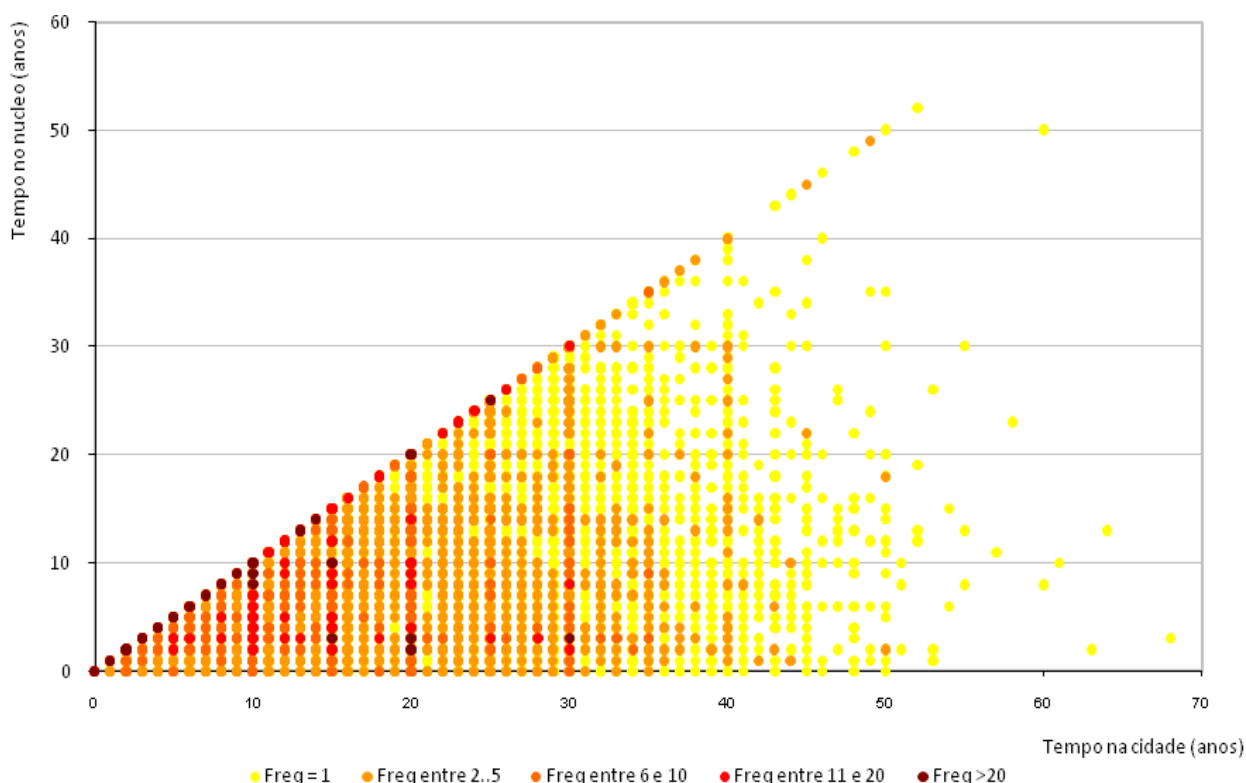
**TABELA 3.09 – Freqüência do tempo de permanência na cidade x no local atual
Diadema, 2003**

Freqüência de ocorrências	Quantidade
1 caso	9128
De 2 a 5 casos	3188
De 6 a 10 casos	354
De 11 a 20 casos	109
Mais de 20 casos	31

FONTE: Prefeitura Municipal de Diadema. Tabulação própria

O histograma apresentado na tabela anterior foi desdobrado em suas dimensões (i) tempo de permanência na cidade; e (ii) tempo de permanência no local atual. O resultado das freqüências classificadas, segundo as categorias apresentadas na tabela 3.10, foi graficamente representado e demonstrado no gráfico 3.07 a seguir.

GRÁFICO 3.07 – Dispersão das freqüências resultantes da composição do tempo de permanência na cidade x tempo de permanência na AEIS. Diadema, 2003



FONTE: Prefeitura Municipal de Diadema. Tabulação própria

Os resultados obtidos reforçam duas tendências predominantes:

- (i) Uma corresponde ao grupo composto de freqüências mais elevada que está posicionado sobre a diagonal no gráfico e com valores maiores até o ano 10. Representa as famílias que se deslocaram para a cidade e se mantiveram no local de sua ocupação original. A identificação desse grupo está relacionada com a tendência já revelada no gráfico 3.05 e mais especificamente com a entrada de novas famílias na área de AEIS. Dada à freqüência concentrada, o fato pode estar relacionado ao lançamento de EHIS, a novos núcleos ou ambos;
- (ii) A outra tendência é a falta de um padrão, o que se caracteriza pela dispersão em maior grau (menor freqüência) à medida que se amplia o tempo de permanência na cidade. A indicação da diminuição da freqüência tende a reforçar necessidades

individuais e aspectos microlocalizativos entre os fatores que justificam a elevada (e crescente) dispersão.

5.04 Perfil de ocupação das unidades habitacionais de interesse social

A pesquisa visando conhecer a situação dos moradores em áreas especiais de interesse social pesquisou o tipo de ocupação onde foram estabelecidas as seguintes categorias: (i) alugado; (ii) assentado ou removido pela PMD; (iii) cedido; (iv) certificado de CDRU; (v) comprou de terceiros; (vi) emprestado; (vii) ocupou o terreno e construiu.

Os dados pesquisados foram tratados e correspondem aos domicílios / famílias utilizados na montagem da matriz de mobilidade (Tabela 3.08). Para efeito da caracterização da ocupação, os dados foram agregados por tipo de ocupação, sendo discriminadas as seguintes categorias: Empreendimento Habitacional de Interesse Social (EHIS); Núcleo Habitacional (NH); Clandestino (sem emissão inicial de CDRU para o local); não identificado (sem discriminação quanto à expedição da CDRU para o local).

Os dados resultantes são apresentados na tabela 3.10 a seguir.

O dado de maior relevância sobre o tipo de ocupação é o percentual de famílias que comprou unidades de terceiros, com um total de 67,6% das ocorrências para os 22.606 casos. O percentual de unidades é maior entre as unidades do tipo *Núcleo Habitacional* (NH, 70,0%) do que entre aquelas do tipo *Empreendimento Habitacional de Interesse Social* (EHIS, 60,0%). Os EHIS têm, de modo geral, um histórico mais recente com maior grau de organização no resultado final da habitação.

Alguns dados complementares reforçam a concepção que os Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social localizados em área de AEIS representam uma evolução da forma de ocupação dos núcleos habitacionais, pois apresentam melhor organização e resultado final da edificação. São ocupados por moradores dos núcleos habitacionais que por diferentes motivos deslocam-se, mas também pela população de fora da cidade que necessita uma localização. O percentual de famílias que vieram de outra localização é maior. Sendo 82,2% contra 71,2% dos núcleos, e entre os 17,8% de novos moradores concentra aqueles que ocupam pela primeira vez uma localização em Diadema.

**TABELA 3.10 – Tipo de ocupação das unidades de habitação de interesse social.
Diadema, 2003**

OCUPAÇÃO		TIPO DE OCUPAÇÃO								MUDANÇA NA CIDADE	
		ALUGADO	REMOVIDOS_ PELA ADM.	CEDIDO	CDRU	COMPROU DE TERCEIROS	EMPRESTADO	OCUPOU O TERRENO E CONSTRUIU	TOTAL DE UNIDADES	NÃO MUDOU	MUDOU
QUANTITATIVO	EHIS – EMPREENDIMENTO HABITACIONAL DE INTERESSE SOCIAL	108	575	114	802	3.135	42	450	5.226	928	4.298
	NH - NÚCLEO HABITACIONAL	337	756	963	18	11963	140	2907	17084	4922	12162
	CLANDESTINO	0	0	0	0	3	0	2	5	1	4
	NÃO IDENTIFICADO	3	45	31	8	183	0	21	291	0	0
	TOTAL GERAL	448	1.376	1.108	828	15.284	182	3.380	22.606	5.851*	16.464
PERCENTUAL	EHIS – EMPREENDIMENTO HABITACIONAL DE INTERESSE SOCIAL	2,1%	11,0%	2,2%	15,3%	60,0%	0,8%	8,6%	100,0%	17,8%	82,2%
	NH - NÚCLEO HABITACIONAL	2,0%	4,4%	5,6%	0,1%	70,0%	0,8%	17,0%	100,0%	28,8%	71,2%
	CLANDESTINO ^{*1}	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	60,0%	0,0%	40,0%	100,0%	20,0%	80,0%
	NÃO IDENTIFICADO ^{*2}	1,0%	15,5%	10,7%	2,7%	62,9%	0,0%	7,2%	100,0%	0,0%	0,0%
	TOTAL GERAL	2,0%	6,1%	4,9%	3,7%	67,6%	0,8%	15,0%	100,0%	26,2%	73,8%

NOTA: (*1) A tipologia “clandestino” foi utilizada em ocupações individuais fora dos núcleos, e não apresenta expressão neste caso; (*2) A categoria “não-identificado” corresponde a unidades cuja informação sobre o tipo de ocupação foi inconclusiva ou inexistente devendo receber complementação.

FONTE: Prefeitura Municipal de Diadema. Tabulação própria

Um percentual considerável de moradores de EHIS detém o Certificado de Direito Real de Uso (15,3%), ou é removido pela Administração (11,0%), situação que resulta em 26,3% dos casos relacionados. Por fim apresentam menor incidência de autoconstrução decorrente de invasão com 8,6% contra 17,0%.

A CDRU com instrumento de direito real e “suas propriedades aderem ao bem”, o que implica a transferência por ato inter vivos, entre outras (vide item 4.03). A materialização dessa transferência não é acompanhada de sua formalização, ainda que legal, existindo vários fatores para explicar essa “opção pela informalidade”, entre eles, custos, dificuldades administrativas, informação e dificuldades operacionais.

Nesse modelo, o Estado por meio do governo local participa como agente financiador das condições de reprodução social dos moradores, porém, dada a falta de formalização dessa relação, parece existir uma forte limitação para a reprodução do modelo, aspecto que deverá ser retomado no capítulo IV. No próximo item, são desenvolvidas considerações sobre o funcionamento do modelo e as conseqüentes limitações impostas à captura da renda fundiária pela Administração Municipal.

6. Disputa e apropriação da renda fundiária urbana

6.01 Evolução da condição socioeconômica das áreas de interesse social

O direito à habitação das famílias que ocupavam de modo precário e desprovido de serviços básicos nas áreas do território do Município de Diadema implicou não apenas a aceitação formal e conseqüente expedição de Certificados de Direito Real de Uso (CDRU) para que dele se valessem por 90 anos de forma não onerosa, como também o desenvolvimento de um grande programa de urbanização destinado a prover infraestrutura, além da oferta de sociais como saúde, educação etc.

O investimento social elevado implicou aumentar o valor de uso dessas áreas, pois, além da construção de infra-estrutura por meio dos programas de urbanização, a população foi incluída na rede de atendimento e passou a receber os serviços sociais oferecidos pela Administração Municipal.

Um registro da evolução do processo de urbanização das áreas que passaram a se constituir como “especiais” pode ser verificado por meio dos dados sobre a distribuição do serviço de esgoto na cidade. É conhecido que esse serviço apresenta uma baixa cobertura nas áreas urbanas brasileiras e, em particular, na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP). Na tabela 3.11 são apresentados os dados referentes ao esgotamento sanitário segundo a tipologia dos setores pelo Censo 2000. Apesar da dificuldade para sua apuração e dos eventuais problemas do registro dessa informação que ocorreram não apenas em Diadema, os dados resultados obtidos indicam a equivalência do percentual de atendimento por rede com relação aos demais setores e a conseqüente evolução das condições locais.

**TABELA 3.11 - Esgotamento Sanitário em Domicílios Particulares Permanentes
Diadema, 2003**

TIPO DE SETOR		REDE	FOSSA	DEMAIS	TOTAL
NORMAIS	QT	70277	2634	3251	76162
	%	92,3%	3,5%	4,3%	100,0%
SUBNORMAIS	QT	20225	186	1566	21977
	%	92,0%	0,8%	7,1%	100,0%
TOTAL	QT	90502	2820	4817	98139
	%	92,2%	2,9%	4,9%	100,0%

OBS: A tabela apresenta apenas as tipologias predominantes: (i) Rede, (ii) Fossa, (iii) Demais: inclui um conjunto de situações precárias. Nesse item 7,1% dos domicílios do universo das unidades desse tipo se encontram em estado efetivamente precário.

FONTE: IBGE (2002). Censo demográfico 2000. Tabulação própria

O processo de industrialização da região do ABCD transformou profundamente as cidades e elevou o padrão socioeconômico da região, entretanto, elevou também as diferenças internas. A análise dessas condições, a partir de um “índice de massa” como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), indica que a região apresenta valores elevados, principalmente quando avaliado seu índice médio (IDH-M). A Tabela 3.12 apresenta os valores do IDH da região do ABCD nessa dimensão, assim como nas dimensões desagregadas renda, longevidade e educação que o compõem e, como referência, apresenta os mesmos índices para o Estado de São Paulo e para o Brasil para os anos de 1991 e 2000.

A tabela apresenta os valores da região em ordem decrescente e, apesar do interesse específico ser a análise das dimensões socioeconômicas para o município de Diadema, a consideração dos valores das demais cidades da região é de interesse em vista do estabelecimento de uma dinâmica migratória onde destacam-se São Bernardo, Santo André e Mauá por parte de uma população de baixa renda, efeito que não se limita à população residente na região do ABC.

**TABELA 3.12 – IDH-M e dimensões desagregadas
Municípios da Região do ABCD, Estado de São Paulo e Brasil, 1991 e 2000**

MUNICÍPIO	IDH-M		IDH-REND A		IDH-LONG.DADE		IDH-EDUCAÇÃO	
	1991	2000	1991	2000	1991	2000	1991	2000
Diadema	0,746	0,79	0,715	0,721	0,719	0,749	0,805	0,901
São Caetano do Sul	0,842	0,919	0,832	0,896	0,782	0,886	0,913	0,975
Santo André	0,808	0,835	0,786	0,814	0,756	0,76	0,882	0,932
São Bernardo do Campo	0,806	0,834	0,805	0,812	0,732	0,749	0,882	0,94
Ribeirão Pires	0,776	0,807	0,741	0,757	0,722	0,749	0,864	0,915
Mauá	0,754	0,781	0,713	0,71	0,719	0,725	0,83	0,909
Rio Grande da Serra	0,727	0,764	0,662	0,654	0,719	0,749	0,801	0,89
Estado de São Paulo	0,778	0,82	0,766	0,79	0,73	0,77	0,837	0,901
Brasil	0,696	0,766	0,681	0,723	0,662	0,727	0,745	0,849

Fonte: PNUD. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil

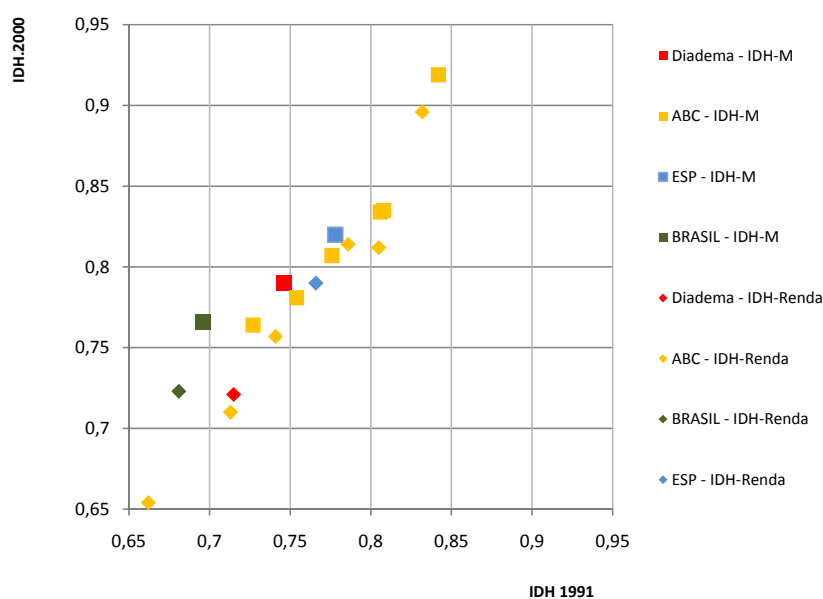
Entende-se que esse efeito seja em parte motivado pelas condições proporcionadas pela Administração Municipal de Diadema de não limitar a chegada de novas famílias e de oferecer condições de atendimento à demanda de serviços básicos como saúde, educação, transportes etc., resultando em reunir as melhores condições em termos de demanda e capacidade contributiva para uma população de limitada capacidade de renda; aspecto que encontra aderência no modelo de Tiebout.

Em todas as dimensões, o Município de Diadema fica abaixo dos seus vizinhos mais próximos da região: Santo André, São Bernardo e São Caetano, permanecendo num bloco intermediário. Os índices de Diadema apresentam uma posição intermediária entre as médias paulista e brasileira. Por meio desses indicadores, a situação relativa do município, segundo o “Atlas do Desenvolvimento Humano” do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), é descrita como:

- No período 1991-2000, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) de Diadema cresceu 5,90%, passando de 0,746 em 1991 para 0,790 em 2000. A dimensão que mais contribuiu para este crescimento foi a Educação, com 72,7%, seguida pela Longevidade, com 22,7% e pela Renda, com 4,5%. Em 2000 sua situação em relação aos outros municípios do Estado apresenta uma situação intermediária: ocupa a 240ª posição e posição, sendo que 239 municípios (37,1%) estão em situação melhor e 405 municípios (62,9%) estão em situação pior ou igual. (PNUD)

Entretanto, a dimensão que apresenta maior fragilidade é a renda. No gráfico 3.08 a seguir, são destacados os valores médios do índice (IDH-M) e sua dimensão para a renda (IDH renda). A ordem decrescente da posição das cidades nas duas séries corresponde a da tabela 3.12.

**GRÁFICO 3.08 – Dispersão das séries IDH-M e IDH-Renda.
Municípios da Região do ABCD, Estado de São Paulo e Brasil, 1991 e 2000**



Fonte: PNUD. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil

Com evolução inferior à dimensão média (IDH-M) para o conjunto das cidades brasileiras paulistas e da própria região, o Município de Diadema praticamente não apresenta evolução no quesito renda (4,5% da composição do índice no período), e a pequena evolução foi acompanhada de um aumento da desigualdade dessa distribuição como indicado no índice de Gini (vide gráfico 3.04).

6.02 Dificuldades para o desenvolvimento de políticas públicas com base na renda fundiária

Com a ampliação da população nas AEIS, se caracteriza de modo mais contundente o dilema da Administração Municipal, pois, ao reconhecer o direito à moradia e garantir, em certa medida, o atendimento às demandas sociais emergentes agregou valor de uso às localizações. Com isso, os moradores desprovidos de condições que lhes garantissem

renda a partir de trabalho tiveram no aumento da renda fundiária a oportunidade de acumular recursos com a alienação da ocupação.

As áreas públicas é a base para a instalação do modelo de ocupação e a alternativa pública para o desenvolvimento da habitação de interesse social no município, e de sua escassez decorrem dois movimentos: (i) o adensamento dos núcleos existentes e conseqüente aumento do valor da terra; e (ii) o surgimento de modalidades de ocupação na forma de Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social (EHIS), originalmente previstos nas AEIS1 (áreas vagas).

Os empreendimentos do tipo EHIS é uma modalidade que se intensifica, existindo razões para essa ampliação relativa. Uma delas é a “liberdade” ou “tolerância” urbanística que implica um maior aproveitamento do terreno, se comparado às restrições existentes na legislação regular, o mesmo ocorrendo em relação ao padrão construtivo. Outra razão é a amplitude de lugares onde é permitida sua construção, pois a LC161/02 estabelece essa possibilidade não apenas nas AEIS como em toda a Macrozona Adensável (MA). (Vide cartograma 3.04).

Outro aspecto com implicação direta sobre o tema da renda fundiária está relacionado à situação jurídica das ocupações, pois essa não se esgotou na expedição dos certificados de Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), com a reivindicação da regularização fundiária dessas áreas. Os temas da ampliação dos EHIS e da regularização fundiária constituem forte pressão pela concessão de direitos adicionais ao fixados pela norma municipal e são formas particulares de captura de renda fundiária.

O impasse sobre a apropriação de renda fundiária, decorrente da alienação da ocupação pelo permissionário ou ocupante que não chegou a registrar a transferência da permissão, constitui um dilema para o governo local, pois, além de não recuperar o investimento realizado nas áreas em função de sua reurbanização e do custeio de serviços sociais, rompe com o princípio de isonomia com relação aos demais moradores da cidade

com renda semelhante e, conseqüentemente, na inobservância de princípio e cargas e benefícios entre contribuintes.⁶²

No capítulo anterior, foi apresentado um esquema conceitual com base no trabalho de Schechinger & Smolka (2005) e Schechinger (2007 [A];[B]), que consistiu relacionar os círculos virtuosos da gestão do solo na América Latina (Capítulo II. Item 4.02). Em contraposição ao ambiente favorável à ampliação da carga fiscal, sobretudo as unidades de valor elevado, a figura 3.01 apresenta os “círculos viciosos” da gestão do solo na América Latina, situação que leva à precariedade da Administração municipal.



FIGURA 3.01 – Os círculos viciosos da gestão do solo na América Latina. FONTE: SCHECHINGER & SMOLKA (2005), adaptado.

O diagnóstico que leva à precariedade da Administração Municipal em função da gestão do solo está centrado em duas relações que se apresentam dominantes sobre o processo: (i) informalidade; e (ii) especulação.

A informalidade levou ao afastamento da tutela do Estado e dos procedimentos regulares de funcionamento da propriedade e da função social da cidade, o que implica a contradição entre o reconhecimento de direitos e na justa apropriação de cargas e

⁶² O assunto será retomado adiante no capítulo IV

benefícios. Ações que envolvem a transferência da concessão, registro e realização de melhorias são atividades que resultam na transferência de consideráveis somas de capital.

No caso das habitações sociais em AEIS, o afastamento da regulação da propriedade pelo Estado e o desenvolvimento da informalidade conduz à maximização da acumulação da renda fundiária pelos possuidores (em processo de disputa com agentes intermediários), o que levará ao empobrecimento das famílias e à debilidade da política para habitação de interesse social no município.

Pode-se discutir o esforço das famílias em melhorar o ambiente local, o que lhes garantiria legitimidade na apropriação do capital liberado na alienação (proto especulação), mas é claro que o processo reforça a especulação passiva em que os agentes não realizam qualquer atividade para ampliação do valor de uso das unidades imobiliárias, sobretudo a partir da alienação que sucede a expedição da CDRU.

Nas AEIS, a ausência de lançamento fiscal constitui fator de ampliação do preço da terra, pois a totalidade da capitalização da renda é transferida ao possuidor que a disputará com agentes intermediários que participam do processo. O comprador pagará o máximo que pode dispor para conseguir ter o domínio de um lugar, e dessa maneira preencher uma necessidade básica. Conhecedor do fato que não pagará impostos ou qualquer valor posterior na forma de encargos destinará o que tem acumulado nessa transação. O resultado disso é que a terra aumenta o seu preço e faz com que se alimente um ciclo de empobrecimento das famílias que se instalam.

Em Diadema, observações realizadas indicam que o preço unitário da terra no interior de alguns núcleos é superior ao verificado em áreas formais próximas a esses. Tal fato decorre: (i) da dimensão das áreas ocupadas que via de regra são muito reduzidas em relação às unidades do mercado formal (valores unitários mais elevados); (ii) a ausência de regulamentos específicos que podem aumentar o custo da unidade (“liberdade urbanística”); (iii) não pagamento de taxas ou impostos.

Sem capacidade de recuperar parte dos investimentos que realiza, o governo local torna vulnerável sua situação, pois diminui a capacidade de investimento em serviços, que dessa

maneira fica condicionada à possibilidade de subsídio a ser viabilizado junto a outro segmento. No caso de Diadema, esse subsídio advém das indústrias ainda existentes na cidade, mas que tem diminuído sua participação na receita do imposto sobre a propriedade (IPTU) ao longo da última década.

As condições que garantem o modelo local em Diadema são:

- (i) Reconhecimento do direito à habitação, o que implicou / implica a Concessão de Direito Real de Uso aos ocupantes de solo público localizado em Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS);
- (ii) Manutenção dos níveis de receita fiscal relativa aos tributos imobiliários dos contribuintes que desenvolvem atividade econômica na cidade (indústria, comércio e prestação de serviço). A manutenção implica a redução da participação relativa desses segmentos que apresentam baixa taxa de inadimplência comparativamente a imóveis residenciais;
- (iii) Liberdade urbanística e fiscal aos moradores de áreas especiais de interesse social;
- (iv) Manutenção dos serviços sociais básicos;
- (v) Receita do imposto predial per capita elevada comparativamente a média da região.

6.03 Dilemas do governo local para o financiamento da política de habitação de interesse social

Por meio da análise realizada, transparece que, em decorrência da política municipal estabelecida pela Administração Municipal, que mantém sua linha geral desde 1983 no sentido de observar o direito à moradia e o atendimento aos serviços sociais básicos a todos os moradores da cidade, os moradores das Áreas Especiais de Interesse Social recebem um subsídio para permanecerem nas AEIS. Esse subsídio traduziu-se numa melhoria de vários itens de sua condição socioeconômica, à exceção da renda, responsável pelo domicílio informado pelos Censos que se manteve praticamente inalterada.

O crescimento populacional é fator de preocupação, pois expressa um movimento migratório que, na década de 90, indicou ser três vezes superior nos setores especiais em relação aos demais setores censitários da cidade.

Em meio a esse complexo cenário, compete ao governo local avaliar e definir alternativas para o financiamento das funções urbanas e sociais da cidade, tendo em vista

as sucessivas crises fiscais que atravessa e que implicam o aumento da precariedade municipal.

É necessário aos governos locais estabelecer suas políticas fiscais com o objetivo de criar as condições para o financiamento de atividades que permitam a realização das atividades econômicas e sociais na cidade. Nesse sentido, as políticas de desenvolvimento relacionadas à terra representam uma possibilidade concreta de contribuição com esse objetivo.

A consideração básica e repetida aqui é que a existência do ambiente construído é uma condição necessária para o desenvolvimento das atividades de produção, o que inclui a reprodução social. Seu desenvolvimento apresenta forte dependência da atuação do Estado, não sendo possível a nenhum outro agente individual reunir condições para essa atuação, que implica a coordenação dos aspectos legal, econômico, financeiro, administrativo e operacional que regulam o funcionamento das atividades econômicas e sociais. A coordenação das necessidades manifestadas pelo desenvolvimento das atividades econômicas e sociais no território leva à ampliação do valor de uso das localizações. Com isso amplia-se a utilidade dessas localizações e acumula-se renda na terra.

No caso do reconhecimento das ocupações em áreas, predominantemente públicas, em Diadema, a concessão do Direito Real de Uso resultou no reconhecimento da posse dos ocupantes por um período de 90 anos de maneira não onerosa. Essa condição já implicou subsídio por parte do Estado à população, que ocupou o espaço que adquiriu uma condição diferenciada, sendo reconhecido como Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS). Foi o processo de reurbanização dessas áreas coordenado pelo governo local e financiado com investimento público, que propiciou o aumento do seu valor de uso, condição que é complementada pela extensão da rede de serviços sociais.

O detentor da posse de uma localização ao aliená-la transforma o benefício que lhe foi concedido em um valor presente, que se apropria integralmente e de modo informal. O governo local, não estabelecendo condições para recuperar esse financiamento

compromete sua própria capacidade de seguir garantindo as condições para o segmento da população incapacitado de conseguir financiar sua própria habitação.

O dilema que o governo se coloca é o de procurar estabelecer as condições de controle para garantir a continuidade de sua política de financiamento de modo sustentável. A captura de ingressos fiscais pela via da terra é uma maneira legítima de operar essa recuperação, sobretudo por parte dos governos locais, pois a utilização desse mecanismo não gera externalidade negativa aos demais entes.

No estabelecimento das condições necessárias à sustentabilidade da política municipal em relação habitação de interesse social, há questões complexas a serem operadas como a própria capacidade contributiva do sujeito passivo e a garantia a sua mobilidade, direitos que apresentam garantias constitucionais, direitos que levam à liberação da renda fundiária e sua apropriação pelo ocupante.

Por fim, deve ser estabelecido um entendimento que a integração socioespacial e a titulação não são a mesma coisa e podem ser inclusive contraditórios enquanto políticas públicas (FERNANDES, 2007). Não é o objetivo no encerramento deste capítulo a abertura da discussão sobre o assunto da regularização fundiária, mas apenas dissociar os temas que por vezes aparecem de modo conjugado.

A regularização fundiária é um processo que pode dar origem inclusive a outras formas de atuação que poderão agravar o problema da habitação de interesse social ao invés de resolvê-lo (SMOLKA, 2003), cabendo exame oportuno de proposições como as apresentadas por De Soto (2001, 29-50), que propõe a transformação do “capital morto” num vigoroso programa de titulação.

CAPÍTULO IV

PROBLEMAS E ESPECIFICIDADES DA RENDA FUNDIÁRIA E SUA RECUPERAÇÃO NO BRASIL CONSIDERAÇÕES FINAIS

1. A diversidade da rede urbana brasileira

A diversidade da rede urbana brasileira é um tema conhecido, mas que precisa ser considerado quando analisadas as políticas públicas que objetivam aumentar a capacidade de financiamento dos municípios pelo incremento de receita própria, como é o caso da recuperação da renda fundiária pelas Administrações Municipais.

Diagnósticos recentes demonstram que as características da rede urbana brasileira se mantêm, constatação que configura um padrão. Em 1966, o IBGE realizou o primeiro estudo sobre a caracterização da rede urbana brasileira, que foi denominado Divisão do Brasil em Regiões Funcionais Urbanas (IBGE, 1966). Com algumas mudanças na metodologia, esse estudo foi repetido e recentemente foi divulgada sua quarta edição (IBGE: Regiões de Influência das Cidades, 2007). Segundo a avaliação realizada:

Verifica-se que a rede urbana apresenta notável estabilidade, principalmente no que se refere aos níveis hierárquicos mais altos, que, de modo geral, mantêm-se os mesmos. As principais alterações evidenciadas acompanham o processo de ocupação do território no período, e as mudanças são mais freqüentes nos níveis de hierarquia intermediária e baixa. Ao compararem-se os centros urbanos identificados em 1966 com aqueles examinados neste estudo verifica-se que os centros que emergiram no período se localizam predominantemente nos Estados de Mato Grosso, Rondônia e Tocantins, no oeste do Amazonas e no sul do Pará. Observa-se igualmente que, embora com menor intensidade, ocorre a ascensão de novos centros no Maranhão e Piauí. Nas áreas de ocupação mais antiga, a exemplo de São Paulo, Rio de Janeiro e sul de Minas Gerais, o quadro é mais estável, e algumas cidades deixam de exercer maior centralidade, num processo possivelmente ligado às mudanças nas redes de comunicação e transportes. (IBGE, 2008:17)

Algumas medidas podem fornecer uma síntese da variação da rede urbana. Nos itens a seguir, são apresentados alguns dados que auxiliam fornecer um diagnóstico dessa variação. Seu objetivo é reafirmar a dificuldade na definição de políticas estabelecidas pela União e Estados sobre o desenvolvimento das cidades. Foi manifestado que após décadas de decisões centralizadas que levaram a um desgaste do regime pela insuficiência do modelo, na década de 80, inicia-se o processo de descentralização política e administrativa, situação que foi refletida na Constituição de 1988. Como se ocorresse “a

volta do pêndulo”, os municípios recebem a responsabilidade de gerir o legado social, agora fortemente concentrado nas cidades. São apresentados aqui dados agregados sobre a distribuição da população e de áreas urbanas. Para a dimensão populacional, foram empregados dados para caracterizar a presença da situação de domicílio urbano.

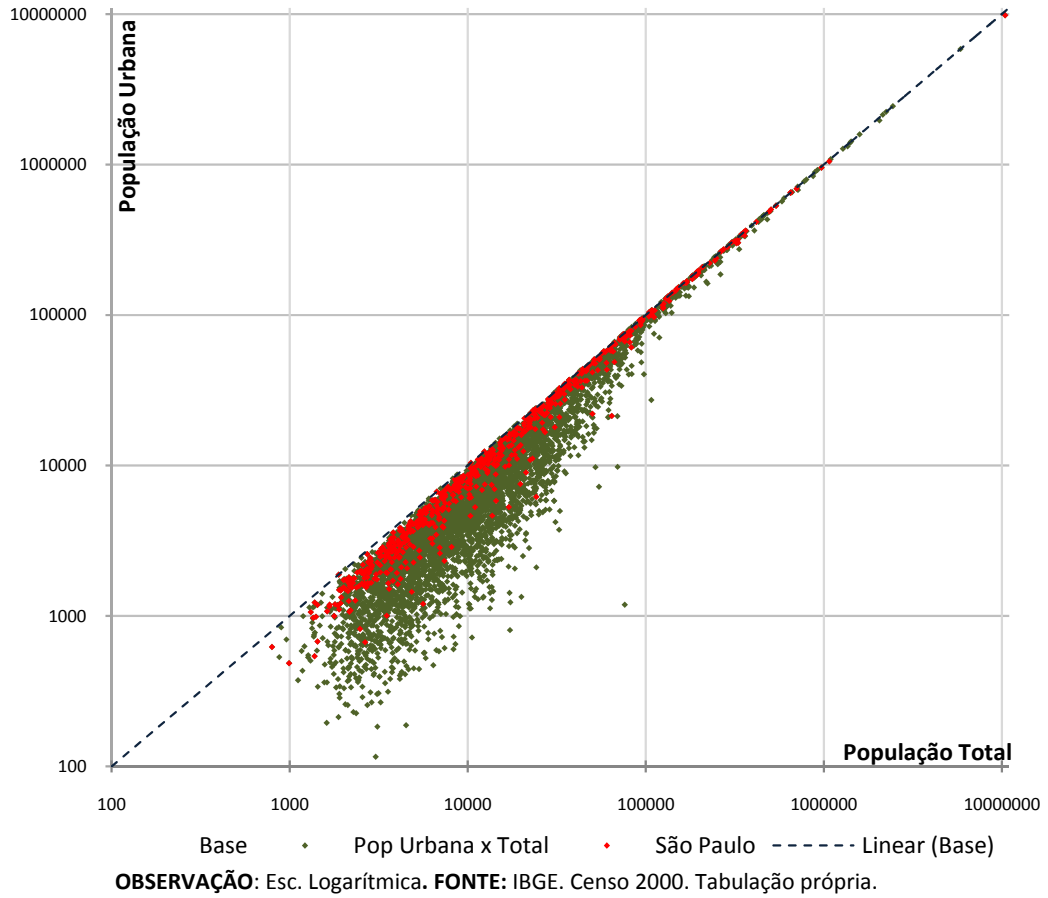
1.01 Distribuição da população

A dimensão populacional é freqüentemente utilizada como síntese para medir a importância de uma cidade. Essa sugestão carrega uma carga, até certo ponto intuitiva, da relação entre o tamanho demográfico e as demais variáveis cuja suposição direta de proporcionalidade constitui uma generalização frágil. A proporcionalidade entre a quantidade de habitantes e demais estimadores como área, tamanho do mercado, disponibilidade de infra-estrutura, existência de serviços urbanos, comunicação, educação básica e superior pode indicar correlação que, entretanto, variará para o universo das cidades brasileiras e as dimensões regionais.

O gráfico 4.01 apresenta a dispersão com dados da população do município versus a população urbana para 5.507 cidades brasileiras (Censo 2000). A representação da distribuição foi realizada em escala logarítmica com o objetivo de ampliar as diferenças de distribuição por condição de domicílio. O aumento da distância para a reta base indica um percentual mais elevado da condição rural. Ao destacar os dados da distribuição para os municípios do Estado de São Paulo, verifica-se que é mais aderente à reta base que o conjunto dos municípios brasileiros, situação que decorre de um percentual de urbanização mais elevado do Estado de São Paulo em relação à distribuição brasileira.

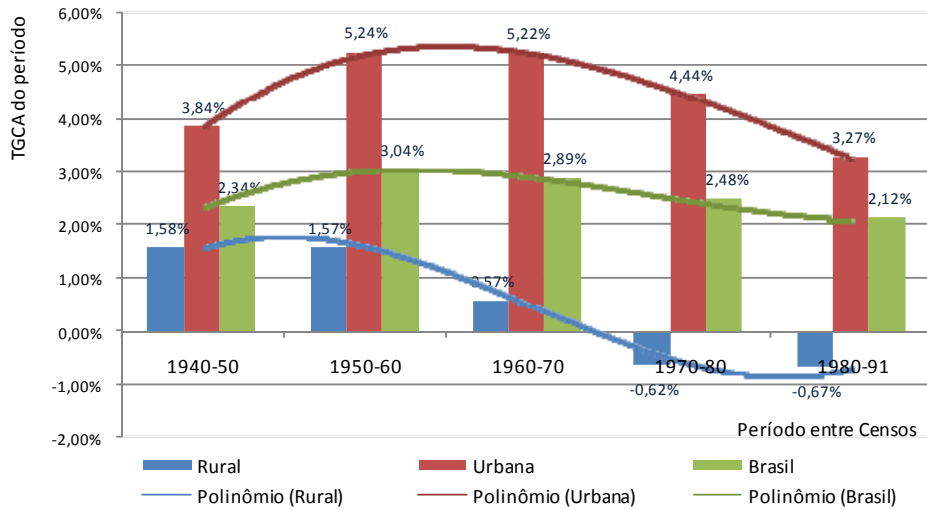
Outro aspecto a ser observado é uma menor aderência para os municípios com menor dimensão populacional. À medida que a população ultrapassa o limite de 100 mil habitantes, verifica-se maior aderência, ou seja, percentual de urbanização mais elevado. Apesar de a representação limitar-se ao ano de 2000, verifica-se que sua aderência tem sido crescente. As maiores alterações ocorreram nas décadas de 50 e 60, quando foram registradas as maiores taxas de crescimento, vide gráfico 4.02. Outro efeito foi a diminuição, em termos absolutos, da população brasileira nas áreas rurais a partir de 1970, o que implicou taxas de crescimento negativas.

GRAFICO 4.01 – Distribuição da população total e urbana por município. Brasil e Est. São Paulo, 2000



O gráfico 4.02 apresenta as taxa geométrica de crescimento anual (TGCA) por período intercensos entre 1940 e 1991, com destaque para o crescimento da população urbana.

GRAFICO 4.02 – TGCA por situação de domicílio para o período 1940-1991. Brasil. 1940-1991



FONTE: IBGE. População Residente, por situação do domicílio e por sexo - 1940-1996. Tabulação própria

Para o ano 2000, a distribuição da população por condição de município indicou que os com população menor apresentam taxa de urbanização menor, e para dar uma indicação dessa proporção, foi acumulada em ordem crescente a população dos municípios brasileiros e paulistas e respectivas populações urbanas. A seguir, na tabela 4.01, essa distribuição foi faixas de variação. No primeiro quintil (20% da população do país) estão acumulados 4.044 dos 5.507 municípios e a taxa de urbanização é de 55,2%. À medida que o cresce a população do município, esse percentual aumenta e atinge 81,2% para o Brasil.

TABELA 4.01 – Distribuição da população total, urbana e rural quantitativa e percentual por quintil Brasil. 2000

#ATÉ	QUANTIDADE. AC				PERCENTUAL. AC			%URB
	TOTAL	URBANA	RURAL	QT	TOTAL	URBANA	MUN	
20%	33.958.883	18.741.329	15.217.554	4.044	20,0%	13,6%	73,4%	55,2%
40%	67.919.330	41.782.900	26.136.430	5.084	40,0%	30,3%	92,3%	61,5%
60%	101.925.548	71.858.248	30.067.300	5.411	60,0%	52,1%	98,3%	70,5%
80%	136.482.567	105.413.452	31.069.115	5.495	80,4%	76,4%	99,8%	77,2%
100%	169.799.170	137.953.959	31.845.211	5.507	100,0%	100,0%	100,0%	81,2%
RES	169.799.170	137.953.959	31.845.211	5507				

FONTE: IBGE. Censo 2000. Tabulação própria.

TABELA 4.02 – Distribuição da população total, urbana e rural quantitativa e percentual por quintil Estado de São Paulo. 2000

#ATÉ	QUANTIDADE. AC				PERCENTUAL. AC			%URB
	TOTAL	URBANA	RURAL	QT	TOTAL	URBANA	MUN	
20%	7.433.376	6.222.364	1.211.012	543	20,1%	18,0%	84,2%	83,7%
40%	14.820.637	13.209.763	1.610.874	614	40,0%	38,2%	95,2%	89,1%
60%	22.550.937	20.783.937	1.767.000	639	60,9%	60,1%	99,1%	92,2%
72%	26.598.151	24.779.664	1.818.487	644	71,8%	71,6%	99,8%	93,2%
100%	37.032.403	34.592.851	2.439.552	645	100,0%	100,0%	100,0%	93,4%
RES	37.032.403	34.592.851	2.439.552	645				

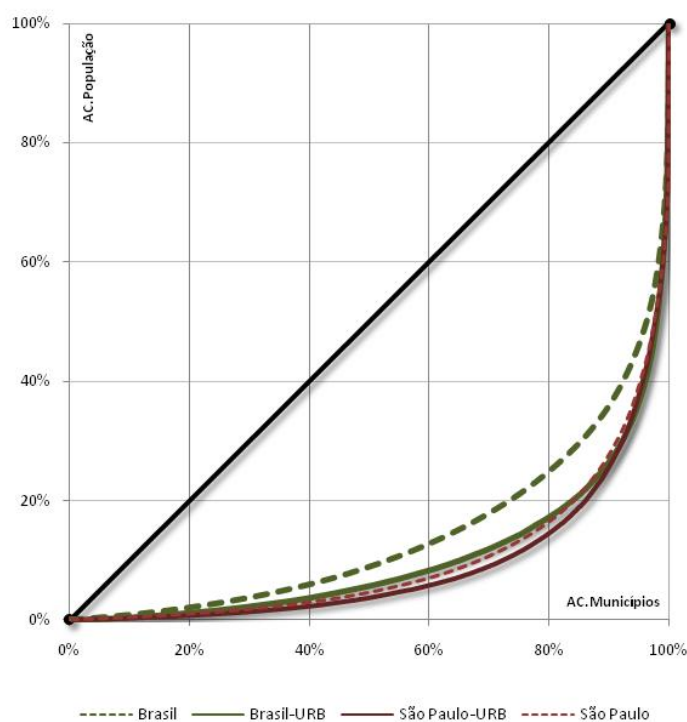
FONTE: IBGE. Censo 2000. Tabulação própria.

Para o Estado de São Paulo, utilizados os mesmos procedimentos, o primeiro quintil apresenta um percentual de urbanização superior à média nacional com 83,7% que acumula 543 dos 645 ou 84,1% dos municípios do Estado. Ainda mais concentrado que o país que acumula 73,4% no primeiro quintil tem apenas na cidade de São Paulo 28% da

população do estado com quase 10,5 dos cerca de 34,5 milhões de habitantes e 94% de taxa de urbanização.

Com essa distribuição, os dados da dispersão da população urbana em relação ao total por município, quando acumulada segundo ordem crescente da população, têm a representação de sua concentração conforme indicado na curva de Lorenz (gráfico 4.03) onde é possível verificar: (i) que a distribuição da população do país é menos concentrada no conjunto das cidades que em suas áreas urbanas (maior proximidade da reta base); (ii) que a distribuição da população urbana do país tende a concentrar-se como a do Estado de São Paulo, com diferenças nas pequenas e médias cidades (Gráfico 4.03);

GRAFICO 4.03 – Acumulação percentual da população e quantidade de municípios (Curva de Lorenz) Brasil e Estado de São Paulo. 2000



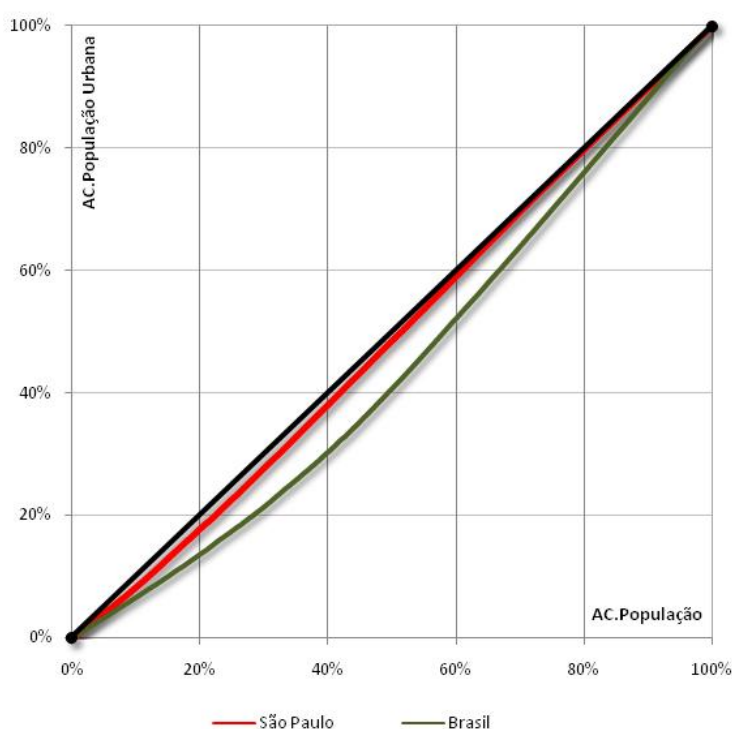
FONTE: IBGE. Censo 2000. Tabulação própria.

Analisada a taxa de urbanização para o país e para o Estado de São Paulo, a partir dos dados desagregados nas tabelas 4.01 e 4.02, verificou-se que, para as cidades mais populosas do país, o padrão de urbanização tende a ser mais próximo que o verificado para o Estado de São Paulo, ainda que apresente taxas menores. A análise da distribuição

do percentual de acumulação da população urbana por município no país e no Estado foi representada no gráfico 4.04.

Dos resultados da distribuição resulta que há padrões que tendem a reforçar duas tendências: (i) padrões de homogeneidade por Estados a partir das distribuições que privilegiam a dimensão populacional (pequenas, médias cidades e metrópoles); (ii) padrões de homogeneidade por dimensão populacional inter Estados da Federação.

GRAFICO 4.04 – Acumulação percentual da população e população urbana (Curva de Lorenz) Brasil e Estado de São Paulo. 2000



FONTE: IBGE. Censo 2000. Tabulação própria.

Essa classificação, entretanto, não deve ocorrer apenas em função da dimensão populacional, sendo freqüente na referência às políticas nacionais e mesmo estaduais⁶³. A hierarquia sugerida pelo REGIC (IBGE: 2008) tende a superar a dificuldade da definição dos

⁶³ Há uma carência de representação que consiga representar adequadamente a dimensão regional, e que por ausência de uma representação espacial mais adequada para conjugar os aspectos econômicos e territoriais, tende a reforçar a estrutura dos estados, que na organização política administrativa do seu território apresenta problemas. Estudos como o REGIC (IBGE: 2008) indicam que a instância metropolitana está superada, pelo menos no caso do Estado de São Paulo, e que as regiões metropolitanas, que surgiram com 20 anos de atraso, no caso da Região Metropolitana de São Paulo (1972), por não constituírem competência política, deixam de cumprir uma dimensão efetiva de coordenação para se concentrar apenas na coordenação de políticas setoriais, como é o caso dos transportes em São Paulo.

critérios de cidades médias, e a categorização em 5 níveis ⁶⁴, com subdivisões internas, pode favorecer uma classificação mais adequada à política públicas nacional com atenção aos aspectos regionais. A categorização da rede urbana brasileira parece ser um primeiro grande desafio para a análise dos processos urbanos numa dimensão comparativa. Para o caso de um diagnóstico dos problemas decorrentes da recuperação da renda fundiária, essa categorização pode servir como ao aperfeiçoamento de políticas, uma vez que a análise dos casos de Barueri e Diadema demonstra que o processo de urbanização conjuga a dimensão local e regional e se desenvolve a partir dos conceitos de economia de localização e urbanização, seguindo a acumulação do capital social em localizações de um território restrito.

Outra dimensão que traz uma dificuldade adicional para a recuperação da renda fundiária é a que decorre do problema da conurbação, pois sua ocorrência se reflete diretamente sobre a acessibilidade e intensifica os deslocamentos sobre o território, aspecto que tende a reforçar padrões de uso e ocupação da terra em escala regional e a intensificação dos processos de “escolha” como analisa Tiebout; dinâmica que reforça dois aspectos:

- (i) Diferenças nos critérios de representação política e conseqüente definição de políticas públicas na dimensão interna às áreas conurbadas, com tendência a refletir-se nas Áreas de Concentração de População (IBGE: REGIC: ACP, 2008);
- (ii) Diferença nos padrões de recuperação da renda fundiária pela conjugação de dois efeitos:
 - Nas áreas de maior concentração de capital produtivo, a considerar a grande diferença nos padrões de concentração da renda, como ocorre em Barueri e Santana de Parnaíba, que apresentam os maiores índices de concentração do Estado (Índice de Gini), ocorre uma evolução do padrão socioeconômico da

64 O REGIC definiu a seguinte hierarquia: Metrôpoles (12 centros); Capital regional (70 centros); Centro sub-regional (169 centros); Centro de zona (556 cidades de menor porte); Centro local (demais 4.473 cidades). A análise que permanece pendente de aprofundamento é a que resulta da identificação das Áreas de Concentração de População (ACP) definidas como manchas urbanas no território, apresentando complexidade funcional e elevada densidade demográfica.

população residente (vide evolução do IDH, capítulo II) e com isso o fortalecimento do poder político local. Essa tendência reforça a pouca disponibilidade para a recuperação da renda fundiária pela via fiscal realizada por meios de tributos imobiliários (vide gráfico 2.09), e tende a reforçar um padrão que associa a baixa recuperação de renda fundiária à possibilidade de obtenção de outras fontes de receita. Há diferenças internas na composição das fontes alternativas de receita. Comparativamente, os casos de Barueri e Paulínia, por exemplo, indicam elevados valores de PIB per capita de R\$ 87.338 e R\$ 106.082, com receitas orçamentárias per capita de R\$ 2.392 e R\$ 10.730 e IPTU per capita de R\$ 30 e R\$ 54, entretanto Paulínia recebe a receita em função do petróleo, o que implica participação competitiva distinta por capital produtivo, aspecto-chave no federalismo brasileiro que permite grande flexibilidade municipal em detrimento de melhor desempenho regional.

Nas áreas de maior concentração populacional, com baixa renda efeitos indiretos, o efeito da recuperação de renda fundiária pode ser afetado em função da necessidade de manutenção da política social que amplia o dilema do município em relação ao financiamento da cidade, aspecto que tende a ampliar a crise fiscal no município. Nesse sentido, Diadema com 389 mil habitantes apresenta um PIB per capita de R\$18.856 com receitas orçamentárias per capita de R\$ 987 e IPTU per capita de R\$ 127, contando 100 mil moradores isentos em áreas de AEIS, população que é superior aos 60 mil habitantes de Paulínia, e pouco menos da metade de Barueri com 256 mil habitantes.

Essas dinâmicas sugerem a necessidade da coordenação da política intermunicipal, aspecto que pode levar a alguma limitação do que se compreende por assuntos de “interesse local” (MEIRELLES, 2006: 94-109), em vista da externalidade que certas decisões provocam sobre os demais entes e o desencadeamento de relações que debilitam o sistema como um todo, situação apresentada adiante.

2. Relações não cooperativas entre entes federativos: a guerra fiscal

Falhas na coordenação institucional possibilitam que as regras que coordenam as atividades de produtores de bens e serviços em uma jurisdição gerem externalidades sobre as demais de modo a prejudicar esse desenvolvimento, aspecto que nas escalas regional e nacional resulta em perda de oportunidades para o desenvolvimento, concentração econômica e conseqüente deficiência na distribuição de riqueza.

A concessão de incentivos impõe dificuldade à hegemonia de políticas públicas isonômicas, distributivas e socialmente comprometidas, pois gera benefícios localizados, prejudica a competição econômica e compromete investimentos de longo prazo, como aqueles realizados para o desenvolvimento do ambiente construído. É, entretanto, uma prática que atinge grande proporção dos municípios brasileiros.

A existência de mecanismos de incentivo ou restrição à implantação de novos empreendimentos foi analisada pelo IBGE por meio da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC/2006), que consiste em um levantamento institucional e de registros administrativos da gestão pública municipal.

Foram discriminados 4 mecanismos na atração de atividades econômicas. Os de natureza fiscal relacionam-se ao Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) e Taxas, em especial, relacionadas com o poder de polícia (fiscalização sanitária, de anúncios, localização, entre outras). Os mecanismos relacionados à terra urbana com incidência fiscal (IPTU), ou não-fiscal (oferta de terrenos) tiveram uma graduação interna na pesquisa. No caso do IPTU foi analisada a isenção parcial ou total, e no caso da oferta de terra a cessão ou doação. A tabela 4.03 apresenta dados sobre a frequência em que são utilizados os mecanismos de incentivo, e a oferta de terrenos aparece com destaque.

Tabela 4.03 – Número de municípios total e que utilizam mecanismos de incentivo à implantação de empreendimento segundo a quantidade de mecanismos. Brasil. 2006

QUANTIDADE DE MECANISMOS	QUANTIDADE DE MUNICÍPIOS		FISCAL (ISENÇÃO)				NÃO FISCAL		OUTROS
			IPTU		ISSQN	TAXAS	TERRENOS		
	QT	%	PARCIAL	TOTAL			CESSÃO	DOAÇÃO	
NÃO APLICAM	2859	51%	0	0	0	0	0	0	0
1	976	18%	101	51	50	46	248	272	208
2	762	14%	190	144	136	122	364	357	211
3	489	9%	191	188	212	188	276	266	146
4	269	5%	118	172	182	186	170	154	94
5	148	3%	96	110	124	130	117	98	65
6	48	1%	38	44	47	44	48	44	23
7	13	0%	13	13	13	13	13	13	13
TOTAL	5564	100%	747	722	764	729	1236	1204	760

FONTE: IBGE. Informações Básicas Municipais 2006. Tabulação própria – (49 casos reprocessados)

A seguir essa distribuição foi quantificada em relação ao tamanho populacional dos municípios. A tabela 4.04 apresenta o número de municípios que aplica no mínimo um mecanismo fiscal ou não-fiscal de incentivo, conforme pesquisa MUNIC-2006. A escala sugerida pelo IBGE foi ampliada tendo em vista que cidades entre 500 mil e 1 milhão de habitantes não apresentam o mesmo comportamento em relação ao problema.

Tabela 4.04 – Número de municípios total e com existência de mecanismos de incentivo à implantação de empreendimento segundo tamanho da população do município. Brasil. 2006

TAMANHO DA POPULAÇÃO DO MUNICÍPIO	TOTAL DE MUNICÍPIOS	UTILIZAÇÃO DE MECANISMOS DE INCENTIVO	
		QUANTIDADE DE MUNICÍPIOS	PERCENTUAL
Menos de 5 mil	1362	554	42,2%
De 5 a 10 mil	1310	540	41,8%
De 10 a 20 mil	1298	594	46,5%
De 20 a 50 mil	1026	579	57,3%
De 50 a 100 mil	313	237	76,0%
De 100 a 200 mil	130	100	76,9%
De 200 a 500 mil	90	71	78,9%
De 500 a 1000 mil	21	19	90,5%
Acima de 1 milhão	14	11	78,6%
TOTAL	5564	2705	49,5%

OBSERVAÇÃO: Dados populacionais utilizados referem-se à projeção do IBGE para 2006.

FONTE: IBGE. Informações Básicas Municipais 2006. Tabulação própria. (49 casos reprocessados)

Os dados apresentados indicam uma tendência progressiva no uso de instrumentos em relação à dimensão populacional do município. Essa variável-chave tende a ser utilizada como “proxi” na caracterização dos municípios brasileiros, entretanto não é recomendável a generalização dessa associação, pois a distribuição dos instrumentos não segue uma tendência progressiva para todas as faixas.

A tabela 4.05 apresenta a distribuição dos mecanismos segundo seu tipo. Verificou-se que na relação tipo de mecanismo versus tamanho da população, a distribuição das ocorrências segue padrões determinados. Para municípios de menor dimensão populacional, são mais freqüentes os mecanismos não-fiscais, e com a elevação dessa quantidade passa a ter predominância os mecanismos fiscais, com maior intensidade para o IPTU.

Municípios que apresentaram grande crescimento em sua base econômica, como é o caso de Barueri, declararam não aplicar mecanismos de incentivo à atração de atividade econômica. A pesquisa, entretanto, configura que a aplicação dessa política deva ter sido adotada a no máximo 24 meses de sua realização; nesses termos, a resposta fornecida conduz a percepção que resultados oferecidos pela pesquisa situam-se aquém da verdadeira dimensão do problema.

Tabela 4.05 – Número de municípios total e com existência de mecanismos de incentivo distribuído segundo o tipo de mecanismo e tamanho da população do município. Brasil. 2006

TAMANHO DA POPULAÇÃO DO MUNICÍPIO	TOTAL MUNIC.	UTILIZAÇÃO DE MECANISMOS DE INCENTIVO							
		QT MUNIC.	ISENÇÃO IPTU		ISSQN	TAXAS	TERRENOS		OUTROS
			PARCIAL	TOTAL			CESSÃO	DOAÇÃO	
Menos de 5 mil	1362	554	92	97	98	115	269	210	189
De 5 a 10 mil	1310	540	122	118	130	126	264	235	122
De 10 a 20 mil	1298	594	157	155	164	162	249	302	150
De 20 a 50 mil	1026	579	170	166	188	168	268	272	156
De 50 a 100 mil	313	237	95	89	85	77	113	114	75
De 100 a 200 mil	130	100	46	48	49	38	41	42	33
De 200 a 500 mil	90	71	40	31	31	25	26	23	24
De 500 a 1000 mil	21	19	16	11	13	14	4	6	7
Acima de 1 milhão	14	11	9	7	6	4	2	0	4
TOTAL	5564	2705	747	722	764	729	1236	1204	760

FONTE: IBGE. Informações Básicas Municipais 2006. Tabulação própria. (49 casos reprocessados)

2.01 A utilização de mecanismos de incentivo com base na terra

No que concerne à terra, seu uso como mecanismo de incentivo constitui base para iniquidade, não obstante a subutilização resultante de renúncia. Esse aspecto é parte da forma complexa que a terra participa das relações sociais e econômicas. O contexto analisado tem base em disposições legais presentes no ordenamento jurídico-institucional brasileiro. Uma dimensão que identifica a força desse argumento é a aparente contradição no uso da terra como elemento indutor em proporção e intensidade maior que a utilizada por mecanismos que mais diretamente estariam associados ao incentivo de novos investimentos. Os dados básicos constam da tabela 4.06.

O comparativo realizado com base nos dados da MUNIC-2006 demonstra que, em todas as faixas populacionais, o conjunto dos municípios que utilizam mecanismos de incentivo com base na terra é superior ao conjunto que utiliza mecanismos de incentivo com base na redução do imposto (ISSQN) ou taxas (Taxas de poder de polícia) relacionados à própria atividade econômica.

Tabela 4.06 - Número de municípios total e que utilizam mecanismos de incentivo distribuído segundo o tipo de mecanismo e tamanho da população do município. Brasil. 2006

TAMANHO DA POPULAÇÃO DO MUNICÍPIO	QUANTIDADE TOTAL DE MUNICÍPIOS	MECANISMOS DE INCENTIVO FISCAL			
		ISSQN	TAXAS	ISSQN E/OU TAXAS	MECANISMOS COM BASE NA TERRA
Menos de 5 mil	1362	98	115	167	459
De 5 a 10 mil	1310	130	126	192	467
De 10 a 20 mil	1298	164	162	243	525
De 20 a 50 mil	1026	188	168	257	515
De 50 a 100 mil	313	85	77	126	220
De 100 a 200 mil	130	49	38	60	91
De 200 a 500 mil	90	31	25	40	59
De 500 a 1000 mil	21	13	14	17	17
Acima de 1 milhão	14	6	4	7	11
TOTAL	5564	764	729	1109	1252

FONTE: IBGE. Informações Básicas Municipais 2006. Tabulação própria.

Um segundo aspecto que parece relevante é que, apesar da grande utilização da terra como elemento-base para aplicação de mecanismos fiscal e não-fiscal, seu uso não é verificado em igual proporção e intensidade pelas administrações municipais com base em

sua dimensão populacional. A tabela 4.07 apresenta a distribuição dos municípios que utilizam o mecanismo de incentivo fiscal com base na terra que ocorre pela isenção parcial ou total do IPTU.

Tabela 4.07 - Número de municípios total que utilizam algum mecanismo de incentivo e os que o utilizam na modalidade fiscal com base na terra, distribuídos segundo o tamanho da população. Brasil. 2006

TAMANHO DA POPULAÇÃO DO MUNICÍPIO	QUANTIDADE TOTAL DE MUNICÍPIOS	UTILIZAÇÃO DE MECANISMO	MECANISMOS DE INCENTIVO FISCAL COM BASE NA TERRA			
			PARCIAL IPTU	TOTAL IPTU	PARCIAL OU TOTAL IPTU	% REL. QUANTIDADE MUNICÍPIOS
Menos de 5 mil	1362	575	92	97	175	13%
De 5 a 10 mil	1310	548	122	118	214	16%
De 10 a 20 mil	1298	604	157	155	278	21%
De 20 a 50 mil	1026	588	170	166	286	28%
De 50 a 100 mil	313	238	95	89	149	48%
De 100 a 200 mil	130	100	46	48	72	55%
De 200 a 500 mil	90	71	40	31	50	56%
De 500 a 1000 mil	21	19	16	11	17	81%
Acima de 1 milhão	14	11	9	7	11	79%
TOTAL	5564	2754	747	722	1252	23%

FONTE: IBGE. Informações Básicas Municipais 2006. Tabulação própria.

Tabela 4.08 - Número de municípios total que utilizam algum mecanismo de incentivo e os que o utilizam na modalidade não-fiscal com base na terra distribuídos segundo o tamanho da população. Brasil. 2006

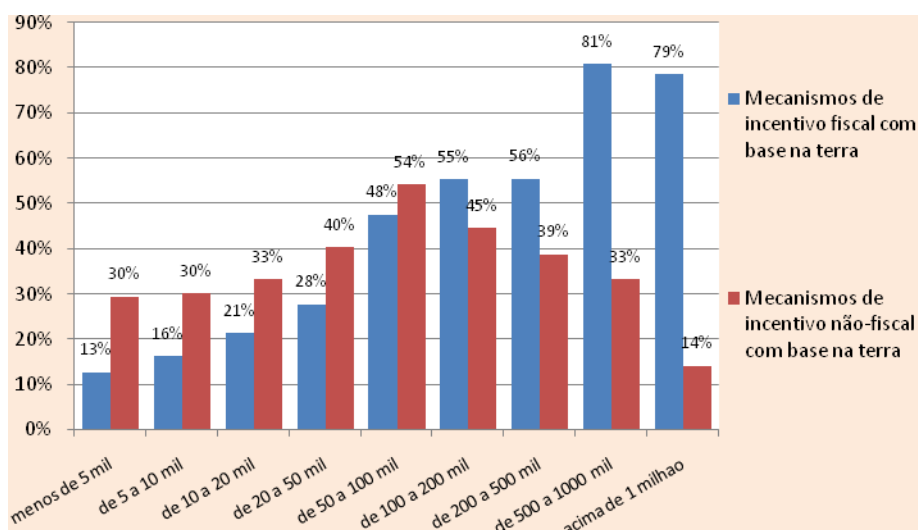
TAMANHO DA POPULAÇÃO DO MUNICÍPIO	QUANTIDADE TOTAL DE MUNICÍPIOS	UTILIZAÇÃO DE MECANISMOS	MECANISMOS DE INCENTIVO NÃO-FISCAL COM BASE NA TERRA			
			CESSÃO DE TERRENO	DOAÇÃO DE TERRENO	CESSÃO E/OU DOAÇÃO DE TERRENO	% REL. QUANTIDADE MUNICÍPIOS
Menos de 5 mil	1362	575	269	210	402	30%
De 5 a 10 mil	1310	548	264	235	396	30%
De 10 a 20 mil	1298	604	249	302	433	33%
De 20 a 50 mil	1026	588	268	272	414	40%
De 50 a 100 mil	313	238	113	114	170	54%
De 100 a 200 mil	130	100	41	42	58	45%
De 200 a 500 mil	90	71	26	23	35	39%
De 500 a 1000 mil	21	19	4	6	7	33%
Acima de 1 milhão	14	11	2	0	2	14%
TOTAL	5564	2754	1236	1204	1917	34%

FONTE: IBGE. Informações Básicas Municipais 2006. Tabulação própria.

Na tabela 4.08, há a distribuição dos municípios que utilizam o mecanismo de incentivo não-fiscal com base na terra, que ocorre pela cessão ou doação de terreno para instalação ou ampliação de atividade econômica. Nesse caso, verifica-se que a maior frequência de municípios que utilizam o mecanismo está entre aqueles com 50 a 100 mil habitantes, decrescendo a partir desse ponto.

O gráfico 4.05 expõe o comparativo do uso dos mecanismos fiscal e não-fiscal aplicados com base na terra. Verifica-se que não ocorre a mesma frequência entre a utilização fiscal e não-fiscal segundo o tamanho da população do município. A cessão ou doação de terrenos atinge um ponto máximo para municípios com uma dimensão populacional de 50 a 100 mil habitantes.

Gráfico 4.05 – Intensidade do uso dos mecanismos fiscal e não-fiscal aplicados com base na terra segundo o tamanho da população do município. Brasil. 2006



FONTE: IBGE. Informações Básicas Municipais 2006. Tabulação própria.

Essa ocorrência possivelmente está associada ao interesse pela ampliação das atividades econômicas nas pequenas cidades onde se verificam percentuais crescentes na cessão e doação de terrenos até o ponto máximo que pode representar um limite para expansão baseado nesse tipo de mecanismos. Para as médias e grandes cidades, o mecanismo mais utilizado é o fiscal, sobretudo porque nelas a renda fundiária é maior e inexistente um estoque passível dessa utilização.

Por fim, decorrem os seguintes mecanismos de concentração: (i) sob o critério fiscal, a renúncia parcial ou mesmo isenção do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) minimiza o montante da receita tributária com base na renda da terra, transferindo o benefício potencial da nova atividade econômica para a melhoria econômica plena, o que não equivale ao potencial de minimização de diferenças socioespaciais realizado por meio da recuperação e reaplicação do imposto; (ii) a facilitação de terra por parte da administração municipal como incentivo à instalação ou ampliação de atividades econômicas tem um efeito negativo sobre o mercado de terra, pois assinala a existência de uma via alternativa ao mercado, com o agravante de implicar uma “antecipação de receita” do poder público para a empresa.

3. A coordenação do espaço urbano

A cidade participa como meio para a produção de valor. Os produtos e serviços foram produzidos a partir de matéria-prima, trabalho, tecnologia, mas precisam de um ambiente adequado para participarem do processo de produção. Foi dito que a cidade é constituída por um conjunto de localizações que servirão como receptáculo para a organização do processo. Para cada localização, se deslocarão materiais, energia e pessoas que participarão da geração do valor realizado.

Mas a cidade não é apenas a reunião de um conjunto de localizações, é também o local prioritário para a reprodução social, para a formação, a geração do conhecimento. A cidade não é apenas meio, mas também é resultado da acumulação de um enorme capital social fixo, que consiste no ambiente construído.

O capital social acumulado constitui valor de uso, sendo explorado pelas atividades econômicas para a produção de bens e serviços e, como resultado da produção econômica, realiza as condições para a reprodução social, pois esta é também parte essencial da geração do valor na produção capitalista.

A cidade também é produto, pois o valor de uso acumulado é a base da qual o empreendedor irá realizar o produto que será consumido pelo mercado como meio de produção ou habitação. Ao realizar a rotação do capital, o promotor imobiliário irá

acumular o valor correspondente à renda diferencial secundária (de comércio, habitacional, industrial) que, para efeito de sua formação, é composta por duas parcelas: (i) que corresponde ao valor gerado pela edificação; e (ii) a parcela que é proveniente da localização: infra-estrutura, circulação, equipamentos sociais, disponibilidade de serviços públicos e demais condições necessárias à vida urbana.

Quando é realizada a operação de transferência de propriedade de um bem imóvel, parte do seu valor de troca resultou do valor de uso acumulado a partir do capital social que na transferência da propriedade é “liberado” como parte do valor de troca. Resulta daí o argumento básico para a recuperação da renda fundiária pelo Estado.

Atrás do princípio da recuperação, há um argumento de base moral, mas também econômico, que o resultado do valor de uso tem origem social, coletiva; e devido à cidade se constituir em produto, sua origem é social. Foi nessa linha de argumentação que gravitou por décadas a luta de movimentos sociais e de setores organizados da sociedade para que o Estado reconhecesse que a propriedade urbana deve cumprir sua função social. Segundo as considerações de Edésio Fernandes:

Trata-se de princípio que vem sendo nominalmente repetido por todas as constituições brasileiras desde a de 1934, mas que somente na de 1988 encontrou uma fórmula consistente, que pode ser assim sintetizada: o direito de propriedade imobiliária urbana é assegurado desde que cumprida sua função social, que por sua vez é aquela determinada pela legislação urbanística, sobretudo no contexto municipal⁶⁵.

A mudança do marco constitucional, que inclui a função social no conceito de propriedade, não opera de imediato, e a coordenação do espaço urbano pelo Município, considerada sua existência e regulamentação pelo Estatuto da Cidade, e ainda como princípio doutrinário dos planos diretores, possivelmente decorrerá um longo tempo para que seus efeitos constituam um benefício efetivo à sociedade. No item 3.01 a seguir há um registro sobre as preocupações dos municípios por ocasião da elaboração do Plano Diretor.

65 FERNANDES, E., *Um novo estatuto para as cidades brasileiras*. In: OSÓRIO, Letícia Marques (org.). *Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2002a, p. 8-9).

3.01 Registro da reforma urbana no Brasil

Na breve cronologia oferecida por Nelson Saule (SAULE JUNIOR, 2006: 48-53), são registrados os principais eventos relativos à reforma urbana no Brasil. Compreende-se que as iniciativas podem ser agrupadas em duas fases. A primeira tem início ainda na década de 60 e estende-se até a realização da Assembléia Nacional em 1988. O período teve seu início marcado pelo forte crescimento da população urbana com o registro de quantidade superior à rural, segundo dados estatísticos dos Censos, IBGE. A fase seguinte teve início com a promulgação da Constituição Federal de 1988; como ponto notável, a promulgação do Estatuto da Cidade em 2001.

TABELA 4.09 – Cronologia da Reforma Urbana

	ANO	INSTRUMENTO	INICIATIVA
PERÍODO PRÉ-CONSTITUINTE	1963	1ª iniciativa	Seminário de Habitação e Reforma Urbana. Surge à expressão Reforma Urbana
	1979	Lei 6766/ 79.	Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano (dezembro de 1979): O parcelamento passa a ter disciplinas penais, urbanísticas e administrativas.
	1983	PL775/83	Proposta de lei para o Desenvolvimento Urbano. Primeira tentativa do estabelecimento de um marco regulatório para o desenvolvimento urbano no Brasil
	1980-88	Geral	Plataforma de proposições e emenda da Reforma Urbana Uniformização de proposta em torno de três linhas básicas: (i) Função social da cidade e da propriedade urbana; (ii) Gestão democrática da cidade; (iii) Emenda que deu origem ao capítulo “Da Política Urbana” CF1988.
PERÍODO PÓS-CONSTITUINTE	1988	CF	Promulgação da Constituição Federal de 1988: Inclusão do capítulo “Da Política Urbana”;
	1989	PL5788/89 (JUL 1989).	Seu objetivo foi o de regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988;
	1981	PL2710/92 (NOV 1981)	Projeto de lei de iniciativa popular propondo a criação do Fundo Nacional de Moradia Popular;
	1994	Subst. (JAN 1994)	Substitutivo ao PL5788/94. Redução substitutiva a proposição original;
	2000	EC 26/00 (FEV 2000)	Emenda Constitucional 26. O Direito à Moradia ganhou previsão expressa no artigo 6º. da Constituição Federal
	2000	PL3057/00 (2000).	Processo de revisão da Lei 6766/79 que dispõe sobre o parcelamento do solo;
	2001	Lei 10.257/01 (10.07.2001).	Estatuto da Cidade. Dispõe sobre a regulamentação da Política Urbana prevista em capítulo da Constituição federal de 1988 (Art.(s) 182 e 183
	2001	MP2200/01 (SET 2001).	Nova redação à “concessão de uso especial para fins de moradia”; criação do Conselho das Cidades
	2005	Lei 11124/05 (JUN 2005).	Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
2007	Lei 11424/07 (MAI 2007)	Dispõe sobre a regularização fundiária de interesse social em imóveis da União ⁶⁶	

FONTE: Adaptado de Saule Júnior (2006: 48-53)

⁶⁶ Não previsto no registro realizado pelo Observatório Internacional de Direito à Cidade.

3.2 Percepção do tema recuperação da renda fundiária pelos governos locais

A doutrina sobre a competência para realização do planejamento territorial é clara no Brasil e remete o tema ao Município. A administração Municipal deverá elaborar o Plano Diretor, instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, que é parte integrante do processo de planejamento municipal, conforme dispõe o Estatuto da Cidade. Seu conteúdo é definido pelo município e deve ser aprovado pelo legislativo municipal. Para Rolnik, a declaração da obrigatoriedade do Plano Diretor sem a imposição de um conteúdo abre a possibilidade que esse assumira múltiplas formas e temporalidades, refletindo assim as necessidades, os conflitos e a pauta local e, funcionando como uma “caixa vazia”, garante justamente o espaço da política a cargo dos atores locais em conexão com as forças econômicas e sociais que interagem nesse espaço. (2001: 120)

A não-obrigatoriedade de conteúdos reforça a disposição sobre a autonomia municipal, que internamente é operado pelo princípio do “interesse local” (MEIRELLES, 2006: 94-109). Desse modo, a “recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos”⁶⁷ ficou reduzido à pauta municipal. Em função da flexibilidade admitida pelo federalismo brasileiro, o qual permite posturas díspares por parte dos seus entes, com diferenças nos padrões de recuperação da renda fundiária decorrentes da possibilidade de aumento de receita por outros meios (caso Barueri), e que no limite conduzem a própria imposição de práticas não cooperativas, como guerras fiscais, sua previsão, interpretado o “interesse local”, fica resumida à conveniência do governo local, situação que por diferentes motivos leva à redução ou mesmo à anulação de resultados efetivos.

A minimização da dimensão do problema está refletida nos resultados de uma pesquisa realizada sob coordenação do Ministério das Cidades (Brasil, 2006) entre outubro de 2006 e março de 2007 que, em convênio o CONFEA, objetivou analisar os resultados, ainda parciais, sobre o conteúdo dos Planos Diretores⁶⁸. A estimativa do Ministério das Cidades é

⁶⁷ Conforme prevista a recuperação da renda fundiária pelo Estatuto da Cidade: Lei 10.257/01, artigo 2º, inciso XI

⁶⁸ Acredita-se que essa pesquisa não chegou a produzir os resultados que potencialmente seriam esperados, sendo desejável que se constituísse num produto de avaliação permanente e de uma fonte (inestimável) de consulta aos sistemas de planejamento municipal. Seus resultados tiveram divulgação parcial. Há

que dos 5.564 municípios relacionados pelo IBGE em 2007, um total de 1.682, tinham a obrigatoriedade de revisar ou elaborar seu Plano Diretor, conforme disposição do Estatuto da Cidade; destes, a pesquisa obteve respostas em 1.552, e os resultados preliminares constam da tabela 4.10.

TABELA 4.10 – Situação dos Planos Diretores. Brasil. 2006

REGIÃO	ELABORAÇÃO/ REVISÃO APROVADOS OU EM APROVAÇÃO		ELABORAÇÃO, OU REVISÃO EM DESENVOLVIMENTO		SEM PD OU LEI ANTERIOR A 1996 (+ 10 ANOS) / SEM REVISÃO		SEM INFORMAÇÃO		TOTAL DE MUNICÍPIOS PESQUISADOS	
NORTE	86	67%	23	18%	7	5%	13	10%	129	9%
NORDESTE	287	53%	165	30%	48	9%	47	8%	547	35%
CENTRO-OESTE	50	52%	31	32%	9	9%	7	7%	97	6%
SUDESTE	315	70%	96	21%	20	5%	19	4%	450	29%
SUL	170	52%	112	34%	23	7%	24	7%	329	21%
TOTAL BRASIL	908	58%	427	28%	107	7%	110	7%	1552	100%

NOTAS: (1) Os percentuais calculados referem-se ao universo da pesquisa; se calculados em relação ao total de municípios o percentual com planos elaborados e/ou revisados aprovados ou em aprovação representaria cerca de 54%;

(2) A tabela fornecida tem apenas os totais relativos ao universo pesquisado que representa aproximadamente 92% dos municípios que apresentam a obrigatoriedade de realizar o Plano Diretor.

FONTE: Ministério das Cidades. Pesquisa Plano Diretor Participativo - Convênio MCidades/Confea

A pesquisa reuniu cerca de 92% do universo dos municípios com a obrigatoriedade de realização dos Planos Diretores. O universo não representado com 215 municípios, segundo a faixa populacional, divide-se em: (i) entre 20 e 25 mil: 101 cidades; (ii) entre 25 e 50 mil: 65 cidades; (iii) entre 50 e 100 mil: 29 cidades; (iv) entre 100 e 500 mil: 17 cidades; e (v) acima de 500 mil: 3 cidades⁶⁹.

conhecimento que a situação dos planos diretores teve evolução e vários municípios que não chegaram a informar sobre o seu andamento de fato realizaram a revisão ou reformularam seus PD(s), esse é o caso de vários municípios paulistas, inclusive São Paulo. Em nota de 31 de agosto de 2007, o Ministério informa que "(...) estes dados apenas delineiam um quadro geral, não podendo ser considerados como uma avaliação qualitativa de fato, porém devem servir de subsídio para análises mais aprofundadas a serem realizadas em nível regional e local e a partir das experiências e visões dos diversos atores sociais envolvidos". Não há registro posterior de outras iniciativas.

⁶⁹ As cidades entre 100 e 500 mil habitantes são: Coronel Fabriciano (MG): 100.867 hab; Passos (MG): 102.775 hab; Guaratinguetá (SP): 107.971 hab; Bragança Paulista (SP): 136.264 hab; Itapetininga (SP): 138.791 hab; São Caetano do Sul (SP): 144.857 hab; Itapeverica da Serra (SP): 148.567 hab; Cotia (SP): 172.823 hab; Santa Bárbara d'Oeste (SP): 184.318 hab; Rio Claro (SP): 185.421 hab; Araraquara (SP): 195.815 hab; Arapiraca (AL): 202.147 hab; Embu (SP): 237.318 hab; Barueri (SP): 252.748 hab; Taubaté (SP): 265.514 hab; Piracicaba (SP): 358.108 hab; Mauá (SP): 402.643 hab. Já as 3 cidades com população acima de 500.00 mil são: Santo André (SP): 667.891 hab; Guarulhos (SP): 1.236.192 hab e São Paulo (SP): 10.886.518 hab. Vários desses municípios realizaram seus PD(s), inclusive os 3 acima de 500 mil localizados em São Paulo. A situação da aplicação da

A seguir serão apresentados os dados divulgados e que de maneira direta ou indireta se relacionam à renda fundiária. O objetivo aqui foi o de registrar o grau de importância que os municípios atribuem ao tema a partir de respostas indicadas em três questões onde os municípios elegeram suas prioridades, são elas: (i) questões de enfrentamento prioritário no Plano Diretor por faixa de população (Tabela 4.11); (ii) estudos específicos realizados para a elaboração do Plano Diretor por faixa de população (Tabela 4.12); (iii) conteúdos previstos no Plano Diretor, em Lei Específica ou no Plano Diretor e em Lei Específica por faixa de população (Tabela 4.13).

Os dados indicam que, ao perguntarem-se diretamente as Administrações sobre o tema da recuperação ou “captura” da renda fundiária, os resultados obtidos indicam que esse item não se revela prioritário. Seria esperado que esse resultado fosse baixo para cidades até 100 mil habitantes, o que influenciaria o valor agregado de 3,4% informado; entretanto, os percentuais de 2,2% e 10% para municípios entre 100 e 500 mil e acima de 500 mil são os que levam à conclusão da baixa percepção do tema. Assuntos como regularização fundiária, limitação para a expansão urbana e ação sobre os vazios urbanos aparecem com uma preocupação maior, o que até certo ponto parece inconsistente em vista da conexão dos temas. Empiricamente observa-se que as áreas de planejamento tradicionalmente associam o tema da recuperação às políticas fiscais.

Os municípios revelam ter realizado estudos em áreas como Irregularidades Fundiárias e Mercado Imobiliário onde possivelmente seu efeito tenha sido mais voltado ao apoio a definições que envolvem aspectos físicos do território como parâmetros uso do solo urbano, delimitação do perímetro urbano e parâmetros urbanísticos cujos percentuais de previsão desses conteúdos em legislação são em média da ordem de 80 a 90%.

pesquisa para o Estado de São Paulo difere daquela informada no restante do país, pois a coordenação do Núcleo São Paulo foi paralela, e o próprio questionário serviu como base para o questionário nacional. A ausência na tabulação divulgada pelo Ministério das Cidades remete a 17,7% das cidades acima de 20 mil habitantes com 45,2% da população não representada.

TABELA 4.11 – Questões de enfrentamento prioritário no Plano Diretor por faixa de população. Brasil. 2006

QUESTÕES ESTRUTURAIS DOS PLANOS DIRETORES	FAIXA POPULACIONAL (EM MIL HABITANTES)										BRASIL	
	Até 20		De 20a 50		De 50 a 100		De 100 a 500		Mais de 500			
Sistema de esgotamento sanitário	65	34,8%	251	28,5%	54	19,6%	27	15,0%	7	24,1%	404	26,0%
Regularização fundiária	44	23,5%	176	20,0%	63	22,9%	46	25,6%	9	31,0%	338	21,8%
Participação do cidadão no acompanhamento do Plano Diretor	48	25,7%	181	20,5%	47	17,1%	46	25,6%	4	13,8%	326	21,0%
Proteção do patrimônio ambiental	50	26,7%	164	18,6%	45	16,4%	39	21,7%	8	27,6%	306	19,7%
Limitação para a expansão urbana	47	25,1%	128	14,5%	54	19,6%	25	13,9%	3	10,3%	257	16,6%
Ação sobre os vazios urbanos	26	13,9%	129	14,6%	42	15,3%	32	17,8%	3	10,3%	232	14,9%
Sistema de coleta de lixo/aterro sanitário	23	12,3%	155	17,6%	32	11,6%	10	5,6%	3	10,3%	223	14,4%
Oferta de terras para novas moradias	24	12,8%	129	14,6%	33	12,0%	20	11,1%	6	20,7%	212	13,7%
Definição de prioridades para o orçamento municipal	21	11,2%	125	14,2%	35	12,7%	21	11,7%	2	6,9%	204	13,1%
Sistema de abastecimento de água	27	14,4%	119	13,5%	28	10,2%	13	7,2%	2	6,9%	189	12,2%
Estímulo às atividades econômicas	22	11,8%	106	12,0%	27	9,8%	20	11,1%	5	17,2%	180	11,6%
Atualização de cadastros	28	15,0%	98	11,1%	32	11,6%	15	8,3%	2	6,9%	175	11,3%
Sistema viário	19	10,2%	92	10,4%	25	9,1%	26	14,4%	3	10,3%	165	10,6%
Sistema transportes e mobilidade	14	7,5%	62	7,0%	25	9,1%	34	18,9%	7	24,1%	142	9,1%
Despoluição dos mananciais e cursos d'água	21	11,2%	69	7,8%	19	6,9%	21	11,7%	2	6,9%	132	8,5%
Proteção do patrimônio cultural	17	9,1%	59	6,7%	17	6,2%	17	9,4%	3	10,3%	113	7,3%
Manejo de águas pluviais (drenagem)	16	8,6%	69	7,8%	14	5,1%	11	6,1%	3	10,3%	113	7,3%
Localização de equipamentos públicos (escolas, etc)	14	7,5%	53	6,0%	17	6,2%	11	6,1%	2	6,9%	97	6,3%
Reforma administrativa	15	8,0%	57	6,5%	14	5,1%	8	4,4%	1	3,4%	95	6,1%
Localização de cemitérios, mercados e outros equipamentos...	10	5,3%	44	5,0%	11	4,0%	5	2,8%	1	3,4%	71	4,6%
Captura de valorização imobiliária	4	2,1%	38	4,3%	4	1,5%	4	2,2%	3	10,3%	53	3,4%
Iluminação pública	10	5,3%	25	2,8%	8	2,9%	1	0,6%	1	3,4%	45	2,9%
Outros	3	1,6%	11	1,2%	3	1,1%	2	1,1%	0	0,0%	19	1,2%
Total de municípios entrevistados	187		881		275		180		29		1552	

FONTE: - Ministério das Cidades. Pesquisa Plano Diretor Participativo

TABELA 4.12 – Estudos específicos realizados. Brasil. 2006

ESTUDOS ESPECÍFICOS	FAIXA POPULACIONAL (EM MIL HABITANTES)										BRASIL	
	Até 20		De 20a 50		De 50 a 100		De 100 a 500		Mais de 500			
Sócio-Ambiental	105	56,1%	573	65,0%	185	67,3%	145	80,6%	24	82,8%	1032	66,5%
Sócio-Econômico	103	55,1%	554	62,9%	181	65,8%	142	78,9%	22	75,9%	1002	64,6%
Áreas de Risco	101	54,0%	539	61,2%	177	64,4%	138	76,7%	21	72,4%	976	62,9%
Educação	93	49,7%	514	58,3%	170	61,8%	135	75,0%	20	69,0%	932	60,1%
Habitacional	91	48,7%	498	56,5%	162	58,9%	131	72,8%	20	69,0%	902	58,1%
Equipamentos Urbanos	90	48,1%	497	56,4%	162	58,9%	129	71,7%	20	69,0%	898	57,9%
Infra-Estrutura Básica	89	47,6%	497	56,4%	160	58,2%	132	73,3%	20	69,0%	898	57,9%
Integração com Planos/ Projetos/ Programas Extra-Municipais	88	47,1%	491	55,7%	156	56,7%	128	71,1%	20	69,0%	883	56,9%
Irregularidades Fundiárias	80	42,8%	457	51,9%	143	52,0%	122	67,8%	19	65,5%	821	52,9%
Recursos Hídricos	76	40,6%	446	50,6%	135	49,1%	119	66,1%	19	65,5%	795	51,2%
Mercado Imobiliário	68	36,4%	423	48,0%	125	45,5%	113	62,8%	19	65,5%	748	48,2%
Histórico, Cultural e Turístico	64	34,2%	416	47,2%	121	44,0%	112	62,2%	19	65,5%	732	47,2%
Rural	57	30,5%	396	44,9%	116	42,2%	108	60,0%	16	55,2%	693	44,7%
Saúde Pública	52	27,8%	383	43,5%	111	40,4%	109	60,6%	18	62,1%	673	43,4%
Segurança Pública	42	22,5%	311	35,3%	90	32,7%	87	48,3%	12	41,4%	542	34,9%
Transporte e Mobilidade	36	19,3%	247	28,0%	68	24,7%	73	40,6%	11	37,9%	435	28,0%
Outros	0	0,0%	5	0,6%	4	1,5%	1	0,6%	0	0,0%	10	0,6%
Total	187		881		275		180		29		1552	

FONTE: Ministério das Cidades. Pesquisa Plano Diretor Participativo

TABELA 4.13 – Conteúdos previstos no Plano Diretor ou em Lei Específica. Brasil. 2006

Previstos no Plano Diretor e/ou em Lei Específica	FAIXA POPULACIONAL (EM MIL HABITANTES)										BRASIL	
	Até 20		De 20a 50		De 50 a 100		De 100 a 500		Mais de 500			
Parâmetros Uso do Solo Urbano	139	79,9%	588	75,2%	181	80,8%	127	91,4%	19	79,2%	1054	78,5%
Macrozoneamento	140	80,5%	589	75,3%	174	77,7%	126	90,6%	21	87,5%	1050	78,2%
Delimitação Perímetro Urbano	142	81,6%	588	75,2%	176	78,6%	120	86,3%	19	79,2%	1045	77,8%
Parâmetros Urbanísticos	137	78,7%	576	73,7%	176	78,6%	126	90,6%	20	83,3%	1035	77,1%
ZE de Interesse Ambiental	129	74,1%	561	71,7%	172	76,8%	122	87,8%	20	83,3%	1004	74,8%
Diretriz para as Políticas Setoriais	121	69,5%	543	69,4%	169	75,4%	116	83,5%	19	79,2%	968	72,1%
Definição de eixos estratégicos	118	67,8%	504	64,5%	164	73,2%	111	79,9%	17	70,8%	914	68,1%
Estrutura Planej. e Gestão	111	63,8%	516	66,0%	150	67,0%	116	83,5%	20	83,3%	913	68,0%
Parâmetros Uso do Solo Rural	125	71,8%	488	62,4%	150	67,0%	103	74,1%	11	45,8%	877	65,3%
Leituras Técnica e Comunitária	114	65,5%	486	62,1%	136	60,7%	95	68,3%	17	70,8%	848	63,1%
ZE de Preservação Cultural	99	56,9%	448	57,3%	131	58,5%	103	74,1%	19	79,2%	800	59,6%
Zoneamento Ecológico	95	54,6%	444	56,8%	128	57,1%	86	61,9%	9	37,5%	762	56,7%
Diretriz para investimentos	87	50,0%	424	54,2%	125	55,8%	91	65,5%	14	58,3%	741	55,2%
ZE de Comunidade Tradicional	33	19,0%	198	25,3%	53	23,7%	33	23,7%	7	29,2%	324	24,1%
Total de municípios pesquisados	174		782		224		139		24		1343	

FONTE: Ministério das Cidades. Pesquisa Plano Diretor Participativo

4. Evolução da Receita e Despesa dos municípios brasileiros

A seguir são apresentados dados consolidados sobre as contas públicas dos municípios. O demonstrativo das receitas permite avaliar o desempenho dos tributos imobiliários frente à evolução do Produto Interno Bruto. Na tabela 4.14 aparece a receita do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e do Imposto sobre Transmissão "Inter Vivos" (ITBI) agregada ao nível nacional, onde não apresentam comportamento aderente ao PIB. O desempenho difere do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), e sua "estabilidade" (relativa ao PIB) pode representar certa garantia de receita em período de crise econômica. O IPTU, que pode ser considerado um "bom imposto" (BAHL)⁷⁰ tem sua participação é baixa e historicamente não atinge 0,5% do PIB⁷¹. Os dados da série 2001 – 2007 mantêm essa tendência, e somente isso já justificaria preocupação. Os Municípios têm melhorado o desempenho de receita própria, aspecto que pode ser verificado inclusive num período mais amplo (REZENDE, 1999), e que tem sido apontado como ponto positivo para a nova posição desempenhada desde sua autonomia, estabelecida em termos constitucionais em 1988. No período entre 2001 e 2007 a receita municipal aumentou 35% em relação ao PIB, a receita tributária 44%, o IPTU apenas 20%, e o ITBI, que aumentou 46%, o fez em função de 2007 poder ter sido um ano excepcional, ainda que o volume da atividade da construção civil justificasse aumentos maiores.

Mas o tema da recuperação é preocupante em função da ampliação do gasto social básico (Assistência social, Saúde, Educação) e com a construção / ampliação do ambiente construído (Urbanismo, Habitação, Saneamento, Transporte). O gasto social básico variou entre 47 e 50% do orçamento municipal, já o investimento sobre o ambiente construído variou entre pouco mais de 16% e quase 20% (vide tabela 4. 16); e considerada a variação em relação ao PIB no período, resulta um aumento de 41% e 52%, respectivamente. Sendo

⁷⁰ BAHL, Roy. Land taxes versus property taxes in developing and transition countries, Lincoln Institute of Land Policy, 1998.

⁷¹ O Brasil a exemplo dos demais países da América Latina apresenta um baixo desempenho desse imposto que como regra geral fica historicamente abaixo de 1% do PIB. (SCHECHINGER, 2007 [a]; [b]) e na maior parte dos casos o desempenho é pior que o brasileiro. A situação diferente da que se verifica nos EUA e Canadá onde esses valores podem chegar a 3,5% e 3% do PIB, respectivamente.

o aumento total dos gastos municipais 38% sobre o PIB, os itens representam uma elevação interna real; e estão muito superiores aos 20% do IPTU.

A dificuldade com o aumento dos gastos sociais não é assunto municipal exclusivo, e existe a necessidade de coordenação dos governos no sentido prever medidas que uniformizem as exigências em relação a aplicação do tributo e coíbam ações de guerra (vide item 2 deste capítulo).

Há um enorme esforço interno às administrações municipais, que como regra geral compreende que os tributos em geral e os imobiliários em particular constitui tema exclusivamente técnico-financeiro. Várias medidas estão ao alcance nos municípios, e o acompanhamento da ação fiscal em municípios que realizaram programas de modernização tributária indica que há muito a ser aperfeiçoado no âmbito administrativo interno.

TABELA 4.14 – PIB e Receitas dos Municípios Brasileiros. Brasil. 2001-2007 (Valores em milhões de Reais)

DESCRIÇÃO		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
PRODUTO INTERNO BRUTO (PIB em milhões de R\$)		1.302.136	1.477.822	1.699.948	1.941.498	2.147.239	2.369.797	2.597.611
RECEITAS MUNICIPAIS (milhões de R\$)	RECEITA MUNICIPAL	71.900,8	86.411,3	112.067,4	118.689,2	123.190,7	150.572,8	193.795,5
	RECEITAS CORRENTES	69.828,7	82.612,2	109.016,0	114.622,4	120.080,3	145.204,0	183.798,2
	RECEITA TRIBUTÁRIA	13.486,5	19.122,2	23.165,7	25.189,3	25.741,9	31.607,5	38.696,0
	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU	4.541,5	7.071,7	7.698,0	8.392,7	8.117,4	9.528,4	10.896,9
	Imposto sobre Transmissão "Inter Vivos"- ITBI	994,7	1.271,1	1.507,1	1.547,6	1.592,5	2.098,9	2.898,2
	Soma (IPTU + ITBI)	5.536,2	8.342,8	9.205,1	9.940,4	9.710,0	11.627,3	13.795,1
	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISSQN	6.015,3	7.136,1	9.098,6	10.503,0	11.247,0	14.541,1	17.670,9
	Taxas pelo Exercício do Poder de Polícia	504,7	589,3	787,7	754,4	707,1	819,2	1.438,9
	Contribuições de Melhoria	43,1	57,4	104,0	118,5	76,6	97,6	100,8

FONTE: (1) PIB: IBGE / Contas Nacionais; (2) RECEITAS: SIAFI - STN/CCONT/GEINC e COREM. Consolidação das Contas Públicas / Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. Tabulação própria

TABELA 4.15 – PIB e Receitas dos Municípios Brasileiros. Brasil. 2001-2007 (ÍNDICES ACUMULATIVOS SOBRE O PIB)

DESCRIÇÃO		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
PRODUTO INTERNO BRUTO (AUMENTO RELATIVO 2001)		1,00	1,13	1,31	1,49	1,65	1,82	1,99
RECEITAS MUNICIPAIS (milhões de R\$)	RECEITA MUNICIPAL	1,00	1,06	1,19	1,11	1,04	1,15	1,35
	RECEITAS CORRENTES	1,00	1,04	1,20	1,10	1,04	1,14	1,32
	RECEITA TRIBUTÁRIA	1,00	1,25	1,32	1,25	1,16	1,29	1,44
	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU	1,00	1,37	1,30	1,24	1,08	1,15	1,20
	Imposto sobre Transmissão "Inter Vivos"- ITBI	1,00	1,13	1,16	1,04	0,97	1,16	1,46
	Soma (IPTU + ITBI)	1,00	1,33	1,27	1,20	1,06	1,15	1,25
	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISSQN	1,00	1,05	1,16	1,17	1,13	1,33	1,47
	Taxas pelo Exercício do Poder de Polícia	1,00	1,03	1,20	1,00	0,85	0,89	1,43
	Contribuições de Melhoria	1,00	1,17	1,85	1,85	1,08	1,24	1,17

OBSERVAÇÕES: (1) PIB: Índices de crescimento sobre 2001 (BASE) | (2) RECEITAS: Crescimento sobre o PIB. Tabulação própria

TABELA 4.16 – PIB e Despesas dos Municípios Brasileiros*. Brasil. 2001-2007 (Valores em milhões de Reais)

DESCRIÇÃO		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
PRODUTO INTERNO BRUTO (PIB em milhões de R\$)		1.302.136	1.477.822	1.699.948	1.941.498	2.147.239	2.369.797	2.597.611
SOCIAL	ASSISTÊNCIA SOCIAL	-	2.423,81	3.530,82	3.321,95	3.465,48	4.341,49	5.615,26
	SAÚDE	-	17.077,34	23.982,05	25.168,45	26.341,19	32.737,62	41.591,77
	EDUCAÇÃO	-	19.812,08	27.689,01	27.204,95	29.173,34	35.298,96	46.994,84
	SAÚDE E SANEAMENTO	14.671,23	-	-	-	-	-	-
	EDUCAÇÃO E CULTURA	18.875,79	-	-	-	-	-	-
	SUBTOTAL	33.547,02	39.313,23	55.201,88	55.695,35	58.980,00	72.378,07	94.201,87
AMB. CONSTRUÍDO	HABITAÇÃO E URBANISMO		7.618,93	-	-	-	-	-
	URBANISMO		-	10.108,59	13.016,12	14.223,81	12.517,47	16.880,58
	HABITAÇÃO		-	907,59	945,63	972,52	823,05	1.099,42
	SANEAMENTO		-	2.707,63	3.177,08	2.960,29	2.878,28	4.211,40
	TRANSPORTE		3.614,87	2.814,50	3.577,60	3.968,79	3.507,52	4.671,60
	SUBTOTAL		11.233,80	16.538,31	20.716,43	22.125,41	19.726,33	26.863,00
TOT	TOTAL DAS DESPESAS (TODAS AS FUNÇÕES)	68.913,88	83.706,36	113.164,02	116.915,76	117.392,27	147.547,85	189.555,58
	% DESPESA GASTOS SOCIAIS SOBRE O TOTAL	48,68%	46,97%	48,78%	47,64%	50,24%	49,05%	49,70%
	% DESPESA COM O AMB. CONSTRUÍDO SOBRE O TOTAL	16,30%	19,76%	18,31%	18,92%	16,80%	18,21%	17,97%

OBSERVAÇÕES:

(*) As despesas municipais por função referem-se apenas aos custos sociais e ao ambiente construído. O total das despesas refere-se ao gasto municipal (todas as sub funções);

(**) A STN realiza um processo de aperfeiçoamento das despesas. Em 2001 decorreu da LC101/01 o aperfeiçoamento da estrutura de sub funções, o que implicou em desmembramentos como educação e cultura e saúde e saneamento

FONTE: (1) PIB: IBGE / Contas Nacionais; (2) RECEITAS: SIAFI - STN/CCONT/GEINC e COREM. Consolidação das Contas Públicas / Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. Tabulação própria

TABELA 4.17 – PIB e Despesas dos Municípios Brasileiros*. Brasil. 2001-2007 (ÍNDICES ACUMULATIVOS SOBRE O PIB)

DESCRIÇÃO		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
PRODUTO INTERNO BRUTO (AUMENTO RELATIVO 2001)		1,00	1,13	1,31	1,49	1,65	1,82	1,99
SOCIAL	ASSISTÊNCIA SOCIAL	---	1,00	1,27	1,04	0,98	1,12	1,32
	SAÚDE	---	1,00	1,22	1,12	1,06	1,20	1,39
	EDUCAÇÃO	---	1,00	1,21	1,05	1,01	1,11	1,35
	SAÚDE E SANEAMENTO	1	---	---	---	---	---	---
	EDUCAÇÃO E CULTURA	1	---	---	---	---	---	---
	SUBTOTAL	1	1,03	1,26	1,11	1,07	1,19	1,41
AMB. CONSTRUÍDO	HABITAÇÃO E URBANISMO 6	1	---	---	---	---	---	---
	URBANISMO 7	---	1,00	1,12	1,07	0,85	1,04	1,21
	HABITAÇÃO 8	---	1,00	0,91	0,82	0,62	0,76	0,86
	SANEAMENTO 9	---	1,00	1,02	0,83	0,73	0,97	1,13
	TRANSPORTE10	1	0,69	0,76	0,74	0,59	0,71	0,79
	SUBTOTAL	1	1,30	1,41	1,32	1,06	1,31	1,52
TOT	TOTAL DAS DESPESAS (TODAS AS FUNÇÕES)	1	1,07	1,26	1,14	1,03	1,18	1,38

OBSERVAÇÕES: (1) **PIB:** Índices de crescimento sobre 2001 (BASE) | (2) **RECEITAS:** Crescimento sobre o PIB. Tabulação própria

5. Considerações Finais

Nestas considerações finais são sublinhados aspectos marcantes da utilização da renda fundiária no financiamento das cidades brasileiras. Essas considerações não acrescentam novos elementos ao desenvolvimento realizado, apenas pontuam aspectos relevantes já tratados; e parte dos elementos que deixam de estar aqui relacionados o foram nos itens anteriores deste capítulo.

A dificuldade na recuperação da renda fundiária pelos governos locais não se deve a problemas conceituais, metodológicos ou à falta de recursos, que de modo peculiar são relacionados pelas Administrações Municipais, mas à disputa dessa renda com os proprietários da terra ou quem a utilize para mobilizar capital proporcionado por investimento coletivo, e nisso está a grande dificuldade.

A terra urbana participa da produção capitalista como um meio, e tem seu valor reconhecido em função do que é capaz de agregar, aspecto do qual decorre a renda. Recursos como infra-estrutura, acessibilidade, proximidade de usos agregam valor de uso às localizações.

Essas são considerações que servem à compreensão abstrata da cidade como centro produtor de valor. Entretanto, cada cidade é uma cidade. Carrega uma materialidade histórica e tem fundamentadas relações de valores que lhe são próprias, e de certo modo reconhecidas e pactuadas por seus moradores.

Os processos locais e sua projeção institucional são responsáveis pela construção de regras que apresentam diferentes relações com o desenvolvimento local, e disso resultam maneiras específicas de relacionamento das forças social e econômica com representação na cidade. Ocorre que os processos de legitimação política dos governos locais podem ser construídos de modos muito distintos, as cidades de Barueri e Diadema em uma mesma área urbanizada são exemplos disso.

Os governos locais realizam um esforço permanente pela manutenção dessa hegemonia, as relações que desenvolvem não são neutras e desenvolvem processos que vão além dos limites físicos do seu território. As conseqüências econômicas que resultam das políticas locais podem reforçar relações não cooperativas entre os entes federativos e,

em especial, entre municípios na disputa por novos investimentos, e com isso as guerras fiscais. O resultado disso, entretanto, em uma escala de agregação nacional, pode parecer nulo, mas na realidade leva à perda de capacidade do sistema.

A intencionalidade dos governos locais em recuperar renda fundiária tem forte relação com as condições que levaram e mantêm a hegemonia do poder político local. A recuperação de renda fundiária não interessa apenas a grupos sociais menos favorecidos e a “governos de esquerda”, pelo contrário, interessa, sobretudo, aos grupos econômicos e sociais que vêm no desenvolvimento do ambiente construído o meio necessário para sua própria realização.

Entretanto, como as estratégias locais apresentam variáveis imponderáveis, compete aos demais níveis de governo articular o desenvolvimento das relações econômicas de tal modo que o desenvolvimento de uma cidade não implique a perda das demais. É necessário que esse processo de articulação eleve as regras de convívio no federalismo brasileiro. A autonomia política do município não equivale à liberalização assistida, sendo necessárias regras comuns, e sobre isso os governos centrais têm se revelado aquém das necessidades.

Parece claro que parte das enormes diferenças no processo de recuperação, medidas, por exemplo, a partir da receita per capita dos impostos como o IPTU representam manifestações claras da necessidade de regras gerais para que seja garantida a hegemonia do processo e o reforço das regras sociais de uso da cidade. Acresce que esse processo de coordenação não deve limitar-se a aspectos tributários no sentido fiscal. Os governos locais produzem e são detentores de uma enorme quantidade de informação, capaz de ampliar oportunidades e favorecer condições de hegemonia, entretanto, pela incapacidade dos governos centrais, esse patrimônio público fica restrito aos próprios setores da Administração Municipal.

Com essas considerações, resumem-se algumas das principais conclusões oferecidas neste trabalho, tendo claro que o principal desafio ao processo de recuperação de renda fundiária está na própria capacidade dos governos de rever e qualificar suas políticas públicas.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

- ABRAMO**, Pedro. Mercado e ordem urbana: do caos à teoria da localização residencial. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil: FAPERJ, 2001
- ABRAMO**, Pedro. O mercado de solo informal em favelas e a mobilidade residencial dos pobres nas grandes metrópolis. *Urban Research Symposium: land development, urban policy and poverty reduction*: Banco Mundial e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada — IPEA, 2005. disponível em: <www.worldbank.org/urban/symposium2005/papers/abramo.pdf>
- ABRAMO**, Pedro. Entrevista com informes sobre as pesquisas INFOSOLO e INFOMERCADO. *Land Lines*, Cambridge-MA, Volume 19, Number 1, 2007
- ABRUCIO**, Fernando L.; **SOARES**, Márcia M. Redes federativas no Brasil: Cooperação Intermunicipal no Grande ABC. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.
- ALPHAVILLE** : o sonho, o tempo, o sucesso. Santana de Parnaíba, SP : Vero Editora, 2003
- AFONSO**, José Roberto R. e **RAIMUNDO** Júlio Cesar M. Financiamento Descentralizado das Políticas Sociais no Brasil. In CEPAM: O município no século XXI: Cenários e perspectivas São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima. 1999.
- BALTRUSIS**, Nelson. As Áreas Especiais de Interesse Social (Aeis) em Diadema. Viabilizando o acesso à terra urbana. In *Habituação social nas Metrôpoles brasileiras: Uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX*. CARDOSO, Aduino L. (coord.) Porto Alegre: Coleção Habitar ANTAC, 2007
- BARCELLOS**, Silvia Helena Moreira Franco Starling Luiz. Efeitos da tributação sobre organização e localização de firmas no setor de serviços. 2004. Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Economia, Rio de Janeiro.
- BRASIL. Lei 601 de 18 de setembro de 1850. lei de terras. Dispõe sobre as terras devolutas no Império. Disponível em: <http://br.geocities.com/yuridemetal/documentos_terras.htm>. Acesso em dezembro de 2007.
- BRASIL**. Constituição Federal de 05 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/principal.htm>.
- BRASIL**. Lei 10.257 de 10 de julho de 2001. Estatuto da cidade. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.
- BRASIL**. Ministério das Cidades. Pesquisa Plano Diretor Participativo - Convênio MCidades/Confea, 2006 Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/programas/programa-de-fortalecimento-da-gestao-municipal-urbana/campanha-plano-diretor-participativo-1/pesquisa-plano-diretor-2007-1/>
- BRASIL** . Secretaria do Tesouro Nacional. FINBRA: Relatório das informações sobre despesas e receitas de cada município brasileiro. Exercícios 2000 a 2007. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estatistica/est_estados.asp>. Último acesso: jun de 2008.
- BREMAEKE**, François E. J. de (2003). A Receita Tributária dos Municípios Brasileiros em 2001. Rio de Janeiro: IBAM – Instituto Brasileiro de Administração, Série Estudos Especiais nº 50
- BRITO**, Fausto; **SOUZA**, Joseane de. Expansão urbana nas grandes metrópoles: o significado das migrações intrametropolitanas e da mobilidade pendular na reprodução da pobreza. São Paulo Perspec., São Paulo, v. 19, n. 4, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392005000400003&lng=&nrm=iso>. Acesso em: jul.2008.
- CALCIOLARI**, Ricardo P. Aspectos jurídicos da guerra fiscal no Brasil. Brasília: Cadernos de Finanças Públicas, nº7, p5-29, 2006
- CAMAGNI**, Roberto. Economía Urbana. Barcelona: Antoni Bosch, 2005
- CAVALCANTE**, José L. A Lei de Terras de 1850 e a reafirmação do poder básico do Estado sobre a terra. *Revista histórica*, São Paulo, edição nº 2 de junho de 2005. Disponível em: <<http://www.historica.arquivoestado.sp.gov.br/materias/anteriores/edicao02/materia02/>>. Acesso agosto de 2008.
- COMPARATO**, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. Brasília: Senado Federal: Revista de Informação Legislativa, Ano 35, nº 138, pag 39-48, 1998. Disponível na Internet em: http://www.senado.gov.br/web/cegraf/riil/Pdf/pdf_138/r138-04.pdf

São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 86, n. 737, março, São Paulo, 1997

CORREA, Roberto L. A. Região e Organização Espacial. 7ª Edição. São Paulo: Editora Ática, 2000

CUNHA, José M. P. & BAENINGER, Rosana. Processo de metropolização e migração. Análise comparativa entre São Paulo e Campinas. Seade: São Paulo em perspectiva, 1994

DANIEL, Celso. Poder Local no Brasil Urbano. Espaço e Debates: Revista de Estudos Regionais e Urbanos, São Paulo, v.24, p.26-39, 1988.

DEÁK, Csaba. A acumulação entravada no Brasil e a crise dos anos 80. In O processo de Urbanização no Brasil, DEÁK, C. e SCHIFFER, S. R. (org). São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999

DEÁK, Csaba. À busca das categorias da produção do espaço. São Paulo: FAU USP. Tese (Livre Docência), 2001.

DIADEMA. Prefeitura de. Cadastro Habitacional. Secretaria da Habitação. 2003

DIADEMA. Lei Complementar 161, de 02 de agosto de 2002. Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Diadema;

DIADEMA. Lei Complementar 050, de 1 de março de 1996. Regulamenta e disciplina o Zoneamento, Urbanização, Uso e Ocupação do Solo;

DIADEMA. Lei Complementar 025, de 25 de Janeiro de 1994. Institui o Plano Diretor do Município de Diadema

DINIZ, Clélio C. A nova configuração urbano-industrial no Brasil. In Kon, Anita (org.) Unidade e Fragmentação. A questão Regional no Brasil. São Paulo: Editora Perspectiva, 2002. Cap 4, p. 87-115

EMPLASA. Uso do solo na RMSP e Bacia do Alto Tietê. Disponível em: <http://www.mananciais.org.br/mapas/uso_solo.pdf>. Consulta em março de 2007

FELDMAN, Sarah. Avanços e limites na historiografia da legislação urbanística no Brasil. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, ano 3, n. 4, ANPUR, 2001.

FERNANDES, Edésio. Desenvolvimento informal e programas de regularização de assentamentos informais em áreas urbanas. Panamá: *Profundización en Políticas de Suelo Urbano en América Latina*. 2007. Notas de Aula.

FERNANDES, Edésio (org.). Direito urbanístico e política urbana no Brasil. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

FISCHEL, William A. The Tiebout Model at fifty: essays in public economics in honor of Wallace Oates. Toronto, Canadá: Webcom Limited: Lincoln Institute of Land Policy, 2006.

FURTADO, Fernanda. Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas na América Latina: debilidade na implementação, ambigüidades na interpretação. 1999. Tese (Doutorado). Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, São Paulo.

GONÇALVES, Fábio Mariz. O desenho da paisagem: a relação entre os padrões de urbanização e o suporte físico. 1998. Tese (Doutorado). Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, São Paulo.

GRASSIOTTO, Maria Luiza Fav. A dinâmica do processo evolutivo dos centros comerciais: aspectos do planejamento físico. 2005. Tese (Doutorado). Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, São Paulo.

HARVEY, David. The urbanization of capital. Oxford: Blackwells, 1985.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística: Regiões de Influência das Cidades - 2007. FIBGE: Rio de Janeiro, 2008 [A].

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística: Malha digital dos municípios brasileiros. Disponível na Internet: http://www.ibge.gov.br/home/mapa_site/mapa_site.php#download. Última consulta setembro de 2008

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística: Contagem da População 2007 e Estimativas da População 2007. Diário Oficial da União de 05/10/2007. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/contagem2007/default.shtm>> consulta em novembro de 2007[a].

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística: Produto Interno Bruto dos Municípios 2002-2005. Rio de Janeiro: Série Contas nacionais nº 22, 2007 (b). Disponível na Internet: http://www.ibge.gov.br/home/mapa_site/mapa_site.php#download. Consulta em fevereiro de 2008.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Informações Básicas Municipais: Gestão Pública 2005. FIBGE: Rio de Janeiro, 2006.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística: Censo Demográfico 2000: Agregado de Setores Censitários dos Resultados do Universo. 3ª. Edição. Base de Informações Municipais, 2002 [A]. CD-ROM.

- IBGE.** Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística: Dispõe sobre o quadro territorial vigente. Resolução da Presidência do IBGE de nº 5 (R.PR-5/02) de 10 de outubro de 2002. Diário Oficial da União, Brasília, 11 de outubro de 2002. 2002 [B] Disponível na Internet: http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/cartografia/default_territ_area.shtm
- IBGE.** Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística: Malha digital com Setores Censitários Urbanos – Censo 2000. 2000 [A]. Disponível na Internet: ftp://geoftp.ibge.gov.br/mapas/malhas_digitais/setor_urbano/. Acesso em julho de 2008
- IBGE.** Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística: Malha de Setor Censitário Rural Digital do Brasil 2000 V. 6. 2000[B]. Formato SHAPE: Projeção polícônica - 1/2500000 - Brasil-Regiões-Unidades da Federação. Disponível na Internet: http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/default_prod.shtm#TERRIT. Última consulta em julho de 2008.
- IBGE.** Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística: Manual de Delimitação dos Setores de 2000. XI Recenseamento Geral do Brasil. Rio de Janeiro, 2000 [C].
- IBGE.** Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística: Censo Demográfico 1991: Agregado de Setores Censitários dos Resultados do Universo. Região Metropolitana de São Paulo. In CEM - Centro de Estudos da Metrópole. Disponível na Internet em: <http://www.centrodametropole.org.br>. Último acesso em agosto de 2008.
- IBGE.** Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística: Divisão do Brasil em Regiões Funcionais Urbanas: REGIC. Rio de Janeiro, 1966.
- IPEA.** Dados Sociais. Índice de Gini para 1991 e 2000. Disponível na Internet: http://www.ipeadata.gov.br/ipeaweb.dll/ipeadata?SessionID=1221853485&Tick=1203285303671&VAR_FUNC_AO=Ser_Temas%281413839281%29&Mod=S. Consulta em outubro de 2008.
- JACOBI,** Pedro et all. São Paulo: Ocupação do Solo e Degradação Socioambiental. Cadernos Cedec - Centro de Estudos de Cultura Contemporânea. São Paulo: Cedec, 1998
- JARAMILLO,** Samuel. Hacia una Teoría de La Renta Del Suelo Urbano. Bogotá: Ediciones Uniandes, 1994.
- JARAMILLO,** Samuel. Los fundamentos económicos de la participación en plusvalías. Bogotá: CIDE Universidad de los Andes e Lincoln Institute of Land Policy, 2003. No prelo.
- LEFREBvre,** Henry. O direito à cidade. Tradução: Rubens Eduardo Frias. 4ª edição. São Paulo: Centauro, 2006.
- LEITE,** Serafim. Os jesuítas na Vila de São Paulo. Revista do Arquivo Municipal. Vol. 21, 1936
- LIPIETZ,** A. e **LEBORGNE,** D. O pós-fordismo e seu espaço. Tradução: Regina Sílvia Pacheco Espaço e Debates: Revista de Estudos Regionais e Urbanos, São Paulo, v.25, p.12-29, 1988.
- MAC DOWELL,** Maria C. Financiamento urbano no Brasil: Um olhar sobre as finanças municipais. In: Financiamento das cidades: instrumentos fiscais e de política urbana. **CUNHA** E.M.P. e **DeCESARE** C. M. (org). Brasília: Ministério das Cidades, 2007
- MANCUSO,** Franco. Las Experiencias del Zoning. Barcelona: Editorial G. Gili, 1978
- MANDEL,** Paul. O Uso do Solo na Cidade Monocêntrica. Tradução de Arthur O'Sullivan, Urban Economics, (Homewood Ill.: Irwin, Terceira Edição, 1996), Chapter 8, "Land-Use in the Monocentric City", pag.191-232. Material de aula.
- MASCARÓ,** Juan L. e Mascaró, Lucia. Densidades, ambiência e infra-estrutura urbana. Portal Vitruvius: Arqtextos 017: Texto especial 102, 2001. Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/arqtextos/arq000/esp102.asp>. Consulta em dezembro de 2007.
- MARICATO,** Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: Planejamento urbano no Brasil. In A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. (Org.) Otília Arantes, Carlos Vainer, Ermínia Maricato. Petropolis, RJ: Editora Vozes, 2000.
- MARCUSE,** Peter. Enclaves yes, ghettos no: Segregation and the state. International Seminar on segregation in the city. Lincoln Institute of Land and Policy, CAMBRIDGE, MA. 2001. Disponível em: <<http://www.lincolnst.edu/courses/segreg/marcuse.doc>>
- MEIRELLES,** Hely L. Direito Municipal Brasileiro. 14ª. Edição Atualizada por Márcio Shneider Reis e Edgar Neves da Silva. São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2006
- MIRANDA,** E. E. de; **GOMES,** E. G. **GUIMARÃES,** M. Mapeamento e estimativa da área urbanizada do Brasil com base em imagens orbitais e modelos estatísticos. Campinas: Embrapa Monitoramento por Satélite, 2005. Disponível em: <<http://www.urbanizacao.cnpm.embrapa.br>>. Último acesso: SET. 2008.
- MILLS,** Edwin S. Urban Economics. Scott Foresman, 1972.

- MOURA, R.; WERNECK, D.** Rede, hierarquia e região de influência das cidades: um foco sobre a região sul. Revista Paranaense de Desenvolvimento, Curitiba, n.100, p. 27-57, jan./jun. 2001.
- MOURAD, Laila N.** Democratização do acesso a terra urbana em Diadema. 2000. Dissertação (Mestrado). Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUCCAMP), Faculdade de Arquitetura e Urbanismo.
- NASCIMENTO, Sidnei Pereira do.** Guerra fiscal: uma avaliação com base no PIB, nas receitas de ICMS e na geração de empregos, comparando Estados participantes e não participantes. 2006. Tese (Doutorado). Universidade de São Paulo, ESALQ - Escola Superior De Agricultura "Luiz De Queiroz", Piracicaba.
- MOURA JUNIOR, Leopoldo C.** Mecanismos de Recuperação de Mais-Valia Urbana Decorrente de Ações Públicas. Lincoln Institute of Land Policy: Working Paper, 2000. Disponível em: <http://66.223.94.76/pubs/PubDetail.aspx?pubid=684>. Consulta realizada em novembro de 2006
- OATES, Wallace E.** Property taxation and local government finance. Toronto(Canadá): Webcom Ltd: Lincoln Institute of Land Policy, 2001.
- OJIMA, Ricardo.** Dimensões da urbanização dispersa e proposta metodológica para estudos comparativos: uma abordagem socioespacial em aglomerações urbanas brasileiras. São Paulo: *Revista Brasileira de Estudos de População*. v. 24, n. 2, p. 277-300, jul./dez. 2007
- PETRONE, Pasquale.** Os aldeamentos paulistas e sua função na valorização da região paulistana. 1964. Tese (Livre-Docência). Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas (FFLCH) / Departamento de Geografia.
- PETRONE, Pasquale.** Aldeamentos Paulista. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995
- PNUD.** Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. 2003. Disponível na Internet para download: <http://www.pnud.org.br/atlas/oque/index.php>.
- REESE, Eduardo.** Normativas y mercados de suelo. In *Manejo del Suelo Urbano*. Seminário . **BASUALDO** , J. L. (org.) Corrientes (Argentina): INVICO: Lincoln Institute of Land Policy, 2005
- REESE, Eduardo.** Profundización en Políticas de Suelo Urbano en América Latina, Panamá, 2007. Notas de Aula.
- REDONDO, Fernando V.** Economía y Juegos. Barcelona: Antoni Bosch, 2000
- REIS, M. & LISO, C. H.** A concessão de Direito Real de Uso na regularização fundiária. In FERNANDES, E. (org.) Direito Urbanístico. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.
- REIS, Nestor Goulart, (Filho).** Notas sobre urbanização dispersa e novas formas de tecido urbano. São Paulo: Via das Arte, 2006
- REZENDE, Fernando.** Federalismo Fiscal: Novo Papel para Estados e Municípios. In O município no século XXI: Cenários e perspectivas São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima: CEPAM. 1999. Disponível na Internet: <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/229985/Rezende%20Federalismo%20Fiscal%20Novo.pdf>
- ROLNIK, Raquel.** Planejamento e gestão: Um diálogo de surdos? In Estatuto da cidade, (Org.) Mariana Moreira. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima: CEPAM, 2001. Parte I, p. 115-121.
- ROMERO, Auro M.** Alphaville: Ilusão do Paraíso. 1997. Dissertação (Mestrado). Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas (FFLCH) / Departamento de Geografia
- RUA, Maria das Graças.** Análise de políticas públicas: conceitos básicos. In: RUA, Maria das Graças; CARVALHO, Maria Izabel V. (org.). O estudo da política: tópicos selecionados. Brasília: Paralelo 15, 1998.
- SAINT-HILAIRE, Augusto de.** Viagem à Província de São Paulo. São Paulo / Belo Horizonte: EDUSP / Itatiaia. 1976
- SANTOS, Regina C. Bega de.** Rochdale E Alphaville: Formas Diferenciadas de Apropriação e Ocupação da Terra na Metrópole Paulistana. 1994. Tese (Doutorado). Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas (FFLCH) / Departamento de Geografia
- SAULE JUNIOR, Nelson e outros.** Retratos sobre a atuação da sociedade civil pelo direito a cidade: diálogo entre Brasil e França. São Paulo: Instituto Polis; Paris AITEC, 2006
- SOTO, Hernando de.** O Mistério do Capital. Tradução: Zaida Maldonado. Rio de Janeiro: Record. 2001
- SCHECHINGER, Carlos M.** Apuntes sobre conceptos desarrollados por Martim Smolka respecto del mercado del suelo y el impuesto a la propiedad en America Latina. Documento de trabalho: Lincoln Institute of Land Policy, 2005.
- SCHECHINGER, Carlos M.** Matriz de políticas e instrumentos de suelo y efectos en el financiamiento de las ciudades. *Profundización en Políticas de Suelo Urbano en América Latina, Panamá,* 2007a. Notas de Aula.

- SCHECHINGER**, Carlos M. *El financiamiento público de las ciudades. Profundización en Políticas de Suelo Urbano en América Latina, Panamá*, 2007b. Notas de Aula.
- SILVA**, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 4ª edição. São Paulo: Editora Malheiros, 2006
- SILVA**, Mariene V. Política Industrial e Interesses Empresariais: O II PND (1974-1979). In V Congresso Brasileiro de História Econômica e 6ª Conferência Internacional de História de Empresas: Associação Brasileira de Pesquisadores em História Econômica (ABPHE), 2003[A]
- SMOLKA**, Martim e **FURTADO**, Fernanda. *Recuperación de Plusvalías en América Latina. Alternativas para el desarrollo urbano*. Santiago: Chile: Instituto de Posgrado e Investigación de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos de la P. Universidad Católica de Chile e Lincoln Institute of Land Policy, 2001.
- SMOLKA**, Martim. *Regularização da ocupação do solo urbano*. In Lei e a legalidade na produção do espaço urbano. FERNANDES E. e ALFONSIN B. (org.). Belo Horizonte: Del Rey, 2003(a). p. 256-291.
- SMOLKA**, Martim. *Informality, Urban Poverty and Land Market Price*. Land Lines, Cambridge-MA, Volume 15, Number 1, 2003(b).
- TEIXEIRA**, Ana C.W. *Região Metropolitana – instituição e gestão contemporânea – dimensão participativa*. 1ª edição. Belo Horizonte: Forum, 2008
- VALENÇA**, Márcio M. *Cidades ingovernáveis? Ensaio sobre o pensamento harveyano acerca da urbanização do capital*. In SILVA Jose Borzacchiello da, (org.): Panorama da Geografia brasileira. São Paulo: Annablume, 2006. p. 185-190.
- VIOL**, Andréa Lemgruber. As finalidades da tributação e sua disseminação na sociedade. II Seminário de Política Tributária. Brasília: Coordenação-Geral de Política Tributária – Secretaria da Receita Federal, julho de 2005.
- VILLAÇA**, Flávio. *Espaço Intra-Urbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute of Land Policy, 1998.
- VILLAÇA**, Flávio. *As ilusões do Plano Diretor*. 2005. Disponível em: http://www.usp.br/fau/fau/galeria/paginas/0508_a_ilusao_do_pd_villaca.pdf. Acesso: setembro de 2007.
- WILLER**, Marcelo. Uma Edge City Brasileira: O Exemplo de Alphaville. In Seminário Transporte Interurbano de Passageiros. São Paulo, 2006. Disponível na Internet: http://www.adtrem.org.br/seminário/STIP/Marcelo_Willer.asp

APÊNDICE 01

CASO BARUERI - DELIMITAÇÃO DAS ÁREAS ENVOLVIDAS

As imagens apresentadas a seguir foram utilizadas como base para delimitação de elementos discutidos ou que são referência para entendimento do caso. Nas figuras AP1.01 a AP1.04 são apresentados limites do projeto inicial e sua expansão.

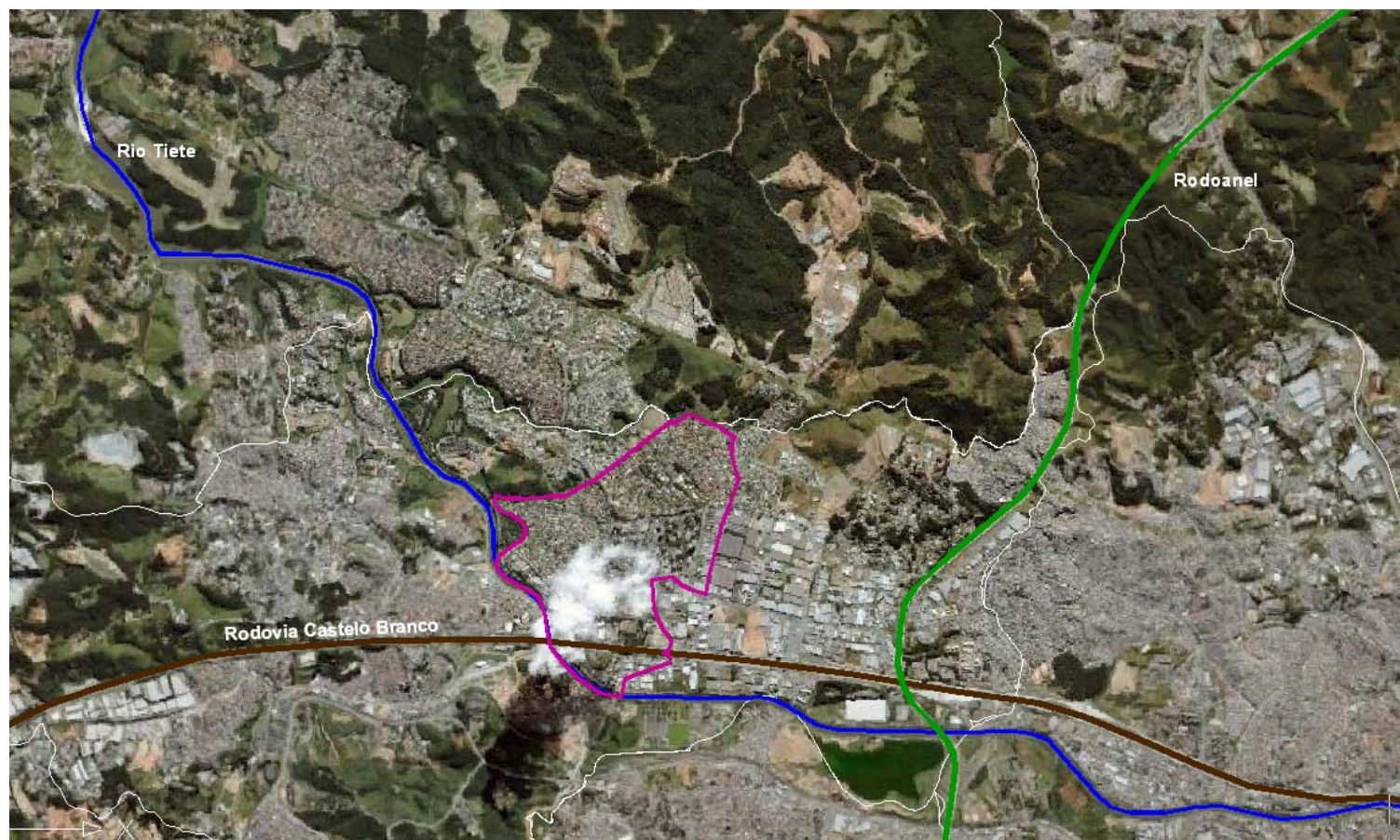


FIGURA AP01.01 – Delimitação do projeto inicial de Alphaville com área correspondente a **4,9 km²** dos módulos empresarial, comercial e residencial inicial. A imagem base foi extraída do **GOOGLE EARTH** com vetores sobrepostos a partir de reconhecimento visual e mapas analógicos de apoio.

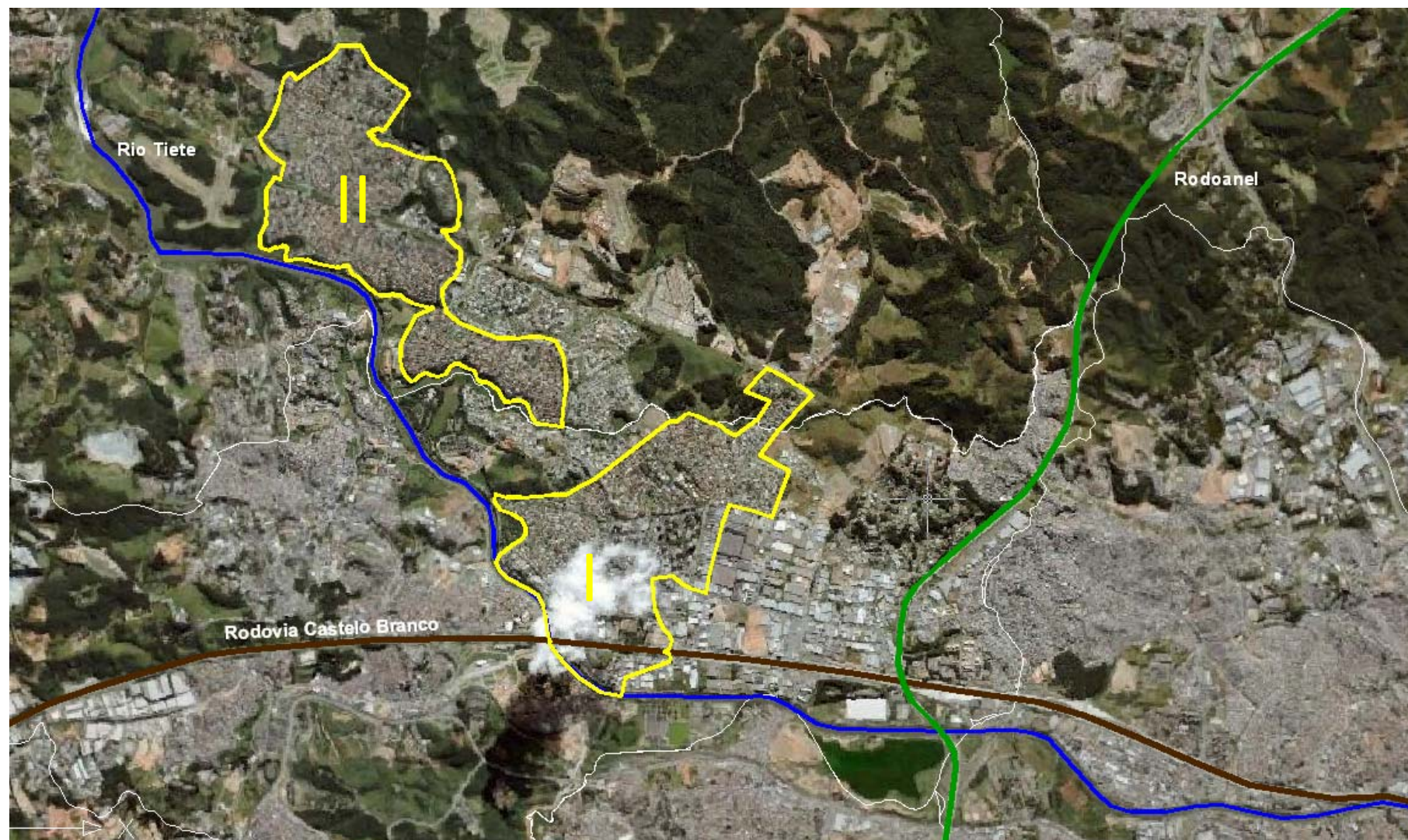


FIGURA AP01.02 – Delimitação da área do projeto Alphaville com expansão das áreas residenciais. A área total corresponde a **11,0km²**. Compreende: (i) **Áreas I**;, ampliação do Alphaville Residencial 0; (ii) **Área II**: Alphaville Residencial 3 a 12. Imagem base: **GOOGLE EARTH**



FIGURA AP01.03 – Delimitação dos setores censitários (IBGE) que contem a área de análise composta pelo projeto Alphaville expansão que mantém as características de ambiente construído, com destaque para Tamboré. A área total corresponde a **24,5 km²**. A delimitação dos setores deixa algumas áreas importantes fora e incorpora áreas não urbanizadas. Imagem base: **GOOGLE EARTH**



FIGURA AP01.04 – Delimitação da área de análise composta pelo projeto Alphaville e expansão, com destaque para Tamboré. A área total corresponde a **22,9 km²**. Sua delimitação é a utilizada nos cartogramas do capítulo II e não coincide com os limites dos setores censitários (vide figura anterior). Imagem base: **GOOGLE EARTH**

APÊNDICE 02

CASO BARUERI - DELIMITAÇÃO DAS ÁREAS ENVOLVIDAS

Valores de referência utilizados nos gráficos 2.07 a 2.10 corresponde a receitas convertidas em valores relativos ponderados a partir dos maiores valores encontrados na série. As séries se repetem em função de sua sobreposição nos gráficos. Referências dos índices: 1 a 3 Municípios isolados; 4 a 7 médias das regiões; 8 municípios da RMS; 9 ACP (Área de concentração de população | IBGE). Todas as receitas e valores de PIB correspondem ao exercício fiscal 2005 e estão expressas em valores per capita em Reais (R\$), valores inteiros.

ÍNDICE	MUNICÍPIO	POPULAÇÃO	Receitas 2005 – PER CAPITA (PC)				PIB2005 PC	PESOS das receitas e PIB				
			Orçamentária	Tributária	IPTU	ISSQN		Orçamentária	Tributária	IPTU	ISSQN	PIB2005
1	BARUERI	256824	2392	780	30	637	87338	22%	60%	4%	100%	82%
2	S.PARNAIBA	98050	2091	1124	384	630	22907	19%	86%	48%	99%	22%
3	SAO PAULO	10927990	1379	615	215	288	24083	13%	47%	27%	45%	23%
4	M_Osasco		1017	320	83	182	27284	9%	25%	10%	29%	26%
5	M_RMSP		1200	466	166	212	21465	11%	36%	21%	33%	20%
6	M_ACP_SP		1240	440	162	188	20862	12%	34%	20%	30%	20%
7	M_ESP		1168	348	131	142	18048	11%	27%	16%	22%	17%
8	ARUJA	72694	818	233	117	71	12862	8%	18%	15%	11%	12%
8	BARUERI	256824	2392	780	30	637	87338	22%	60%	4%	100%	82%
8	BIRITIBA-MIRIM	28926	657	54	18	14	5692	6%	4%	2%	2%	5%
8	CAIEIRAS	91365	623	180	75	71	11391	6%	14%	9%	11%	11%
8	CAJAMAR	61427	1702	360	84	228	31185	16%	28%	10%	36%	29%
8	CARAPICUIBA	382772	361	78	31	19	5004	3%	6%	4%	3%	5%
8	COTIA	175008	1252	384	116	211	19840	12%	29%	14%	33%	19%
8	DIADEMA	389503	987	248	127	76	18856	9%	19%	16%	12%	18%
8	EMBU	240037	556	122	50	42	7642	5%	9%	6%	7%	7%
8	EMBU-GUACU	69847	534	104	43	15	5252	5%	8%	5%	2%	5%
8	FERRAZ DE VASCONCELOS	171329	413	56	27	12	4629	4%	4%	3%	2%	4%
8	FRANCISCO MORATO	164971	506	46	19	12	3109	5%	4%	2%	2%	3%
8	FRANCO DA ROCHA	122273	538	98	35	35	9706	5%	8%	4%	5%	9%
8	GUARAREMA	24374	1384	288	78	185	14941	13%	22%	10%	29%	14%
8	GUARULHOS	1251179	913	229	118	73	17276	9%	18%	15%	11%	16%
8	ITAPECERICA DA SERRA	157280	746	159	36	86	12240	7%	12%	4%	13%	12%
8	ITAPEVI	196551	649	97	23	46	9205	6%	7%	3%	7%	9%
8	ITAQUAQUECETUBA	340596	444	79	34	29	5090	4%	6%	4%	5%	5%
8	JANDIRA	110045	684	111	44	41	9917	6%	9%	5%	6%	9%
8	JUQUITIBA	30525	871	228	64	127	5775	8%	18%	8%	20%	5%
8	MAIRIPORA	72750	883	249	116	78	8336	8%	19%	14%	12%	8%
8	MAUA	406242	833	168	100	45	11966	8%	13%	12%	7%	11%
8	MOJI DAS CRUZES	365993	876	229	124	61	12092	8%	18%	15%	10%	11%
8	OSASCO	705450	812	265	111	99	25956	8%	20%	14%	16%	24%
8	PIRAPORA DO BOM JESUS	15176	1357	192	50	107	7274	13%	15%	6%	17%	7%
8	POA	108017	778	320	45	232	13509	7%	25%	6%	36%	13%
8	RIBEIRAO PIRES	116677	716	140	79	45	9779	7%	11%	10%	7%	9%
8	RIO GRANDE DA SERRA	41596	463	71	18	31	5755	4%	5%	2%	5%	5%
8	SALESOPOLIS	16235	878	131	15	85	8474	8%	10%	2%	13%	8%
8	SANTA ISABEL	47352	829	189	53	113	7586	8%	15%	7%	18%	7%
8	SANTANA DE PARNAIBA	98050	2091	1124	384	630	22907	19%	86%	48%	99%	22%
8	SANTO ANDRE	669592	1022	369	169	123	17066	10%	28%	21%	19%	16%
8	SAO BERNARDO DO CAMPO	788560	1538	493	204	170	24663	14%	38%	25%	27%	23%
8	SAO CAETANO DO SUL	134295	3387	1210	141	626	59596	32%	93%	17%	98%	56%

INDICE	MUNICIPIO	POPULACAO	Receitas 2005 – PER CAPITA (PC)				PIB2005 PC	PESOS das receitas e PIB				
			Orçamentária	Tributária	IPTU	ISSQN		Orçamentária	Tributária	IPTU	ISSQN	PIB2005
8	SAO LOURENCO DA SERRA	15139	1283	539	65	412	7976	12%	41%	8%	65%	8%
8	SAO PAULO	10927990	1379	615	215	288	24083	13%	47%	27%	45%	23%
8	SUZANO	272452	718	144	75	41	15744	7%	11%	9%	6%	15%
8	TABOAO DA SERRA	221176	829	178	47	72	13970	8%	14%	6%	11%	13%
8	VARGEM GRANDE PAULISTA	43217	900	277	117	109	9758	8%	21%	14%	17%	9%
9	ALUMINIO	16189	2398	327	10	282	78475	22%	25%	1%	44%	74%
9	AMERICANA	200607	1259	224	93	98	21528	12%	17%	12%	15%	20%
9	ARACARIGUAMA	13804	1523	356	80	218	31305	14%	27%	10%	34%	30%
9	ARACOIABA DA SERRA	23119	1016	213	119	64	6892	9%	16%	15%	10%	6%
9	ARUJA	72694	818	233	117	71	12862	8%	18%	15%	11%	12%
9	ATIBAIA	126940	998	323	171	75	11513	9%	25%	21%	12%	11%
9	BARUERI	256824	2392	780	30	637	87338	22%	60%	4%	100%	82%
9	BERTIOGA	41672	2795	1303	807	185	9285	26%	100%	100%	29%	9%
9	BOITUVA	41402	1190	259	93	78	14093	11%	20%	11%	12%	13%
9	BOM JESUS DOS PERDOES	15480	1052	163	93	32	8345	10%	13%	12%	5%	8%
9	CABREUVA	42050	950	160	46	85	16267	9%	12%	6%	13%	15%
9	CACAPAVA	82440	804	106	26	59	17695	7%	8%	3%	9%	17%
9	CAIEIRAS	91365	623	180	75	71	11391	6%	14%	9%	11%	11%
9	CAJAMAR	61427	1702	360	84	228	31185	16%	28%	10%	36%	29%
9	CAMPINAS	1045706	1281	513	193	194	19719	12%	39%	24%	30%	19%
9	CAMPO LIMPO PAULISTA	75212	969	142	70	33	8652	9%	11%	9%	5%	8%
9	CARAPICUIBA	382772	361	78	31	19	5004	3%	6%	4%	3%	5%
9	COSMOPOLIS	49585	1006	151	65	51	10986	9%	12%	8%	8%	10%
9	COTIA	175008	1252	384	116	211	19840	12%	29%	14%	33%	19%
9	CUBATAO	119068	4171	681	190	288	45120	39%	52%	24%	45%	43%
9	DIADEMA	389503	987	248	127	76	18856	9%	19%	16%	12%	18%
9	EMBU	240037	556	122	50	42	7642	5%	9%	6%	7%	7%
9	EMBU-GUACU	69847	534	104	43	15	5252	5%	8%	5%	2%	5%
9	FERRAZ DE VASCONCELOS	171329	413	56	27	12	4629	4%	4%	3%	2%	4%
9	FRANCISCO MORATO	164971	506	46	19	12	3109	5%	4%	2%	2%	3%
9	FRANCO DA ROCHA	122273	538	98	35	35	9706	5%	8%	4%	5%	9%
9	GUARAREMA	24374	1384	288	78	185	14941	13%	22%	10%	29%	14%
9	GUARUJA	299023	1322	719	486	130	8646	12%	55%	60%	20%	8%
9	GUARULHOS	1251179	913	229	118	73	17276	9%	18%	15%	11%	16%
9	HORTOLANDIA	194289	992	298	37	240	14677	9%	23%	5%	38%	14%
9	INDAIATUBA	175933	1381	326	160	71	19407	13%	25%	20%	11%	18%
9	IPERO	23276	864	91	25	39	9815	8%	7%	3%	6%	9%
9	ITANHAEM	88235	1194	429	264	23	6348	11%	33%	33%	4%	6%
9	ITAPECERICA DA SERRA	157280	746	159	36	86	12240	7%	12%	4%	13%	12%
9	ITAPEVI	196551	649	97	23	46	9205	6%	7%	3%	7%	9%
9	ITAQUAQUECETUBA	340596	444	79	34	29	5090	4%	6%	4%	5%	5%
9	ITATIBA	93447	1125	221	114	59	20996	10%	17%	14%	9%	20%
9	ITU	152941	965	195	83	87	17934	9%	15%	10%	14%	17%
9	ITUPEVA	31193	1418	401	184	117	24957	13%	31%	23%	18%	24%
9	JACAREI	208471	983	194	70	81	16420	9%	15%	9%	13%	15%
9	JAGUARIUNA	33989	2824	353	77	190	89596	26%	27%	10%	30%	84%
9	JANDIRA	110045	684	111	44	41	9917	6%	9%	5%	6%	9%
9	JUNDAI	344779	1595	410	123	184	29541	15%	31%	15%	29%	28%
9	JUQUITIBA	30525	871	228	64	127	5775	8%	18%	8%	20%	5%

INDICE	MUNICIPIO	POPULACAO	Receitas 2005 – PER CAPITA (PC)				PIB2005 PC	PESOS das receitas e PIB				
			Orçamentária	Tributária	IPTU	ISSQN		Orçamentária	Tributária	IPTU	ISSQN	PIB2005
9	LOUVEIRA	28692	2632	384	169	123	88914	25%	29%	21%	19%	84%
9	MAIRINQUE	46570	1086	116	44	39	13095	10%	9%	5%	6%	12%
9	MAIRIPORA	72750	883	249	116	78	8336	8%	19%	14%	12%	8%
9	MAUA	406242	833	168	100	45	11966	8%	13%	12%	7%	11%
9	MOJI DAS CRUZES	365993	876	229	124	61	12092	8%	18%	15%	10%	11%
9	MONGAGUA	45167	1240	500	392	19	6178	12%	38%	49%	3%	6%
9	MONTE MOR	44721	905	119	54	41	17161	8%	9%	7%	6%	16%
9	MORUNGABA	10977	1438	241	37	142	15549	13%	18%	5%	22%	15%
9	NAZARE PAULISTA	16126	851	111	35	61	6636	8%	9%	4%	10%	6%
9	NOVA ODESSA	47088	1138	203	88	62	17764	11%	16%	11%	10%	17%
9	OSASCO	705450	812	265	111	99	25956	8%	20%	14%	16%	24%
9	PAULINIA	60486	10730	832	54	445	106082	100%	64%	7%	70%	100%
9	PEDREIRA	39759	1043	203	121	27	10354	10%	16%	15%	4%	10%
9	PINDAMONHANGABA	141039	909	150	53	70	18594	8%	12%	7%	11%	18%
9	PIRACAIA	26071	868	159	99	24	6478	8%	12%	12%	4%	6%
9	PIRAPORA DO BOM JESUS	15176	1357	192	50	107	7274	13%	15%	6%	17%	7%
9	POA	108017	778	320	45	232	13509	7%	25%	6%	36%	13%
9	PORTO FELIZ	50888	940	159	57	75	9475	9%	12%	7%	12%	9%
9	PRAIA GRANDE	237494	1407	681	345	30	7377	13%	52%	43%	5%	7%
9	RIBEIRAO PIRES	116677	716	140	79	45	9779	7%	11%	10%	7%	9%
9	RIO GRANDE DA SERRA	41596	463	71	18	31	5755	4%	5%	2%	5%	5%
9	SALTO	106207	821	168	61	67	14402	8%	13%	8%	11%	14%
9	SALTO DE PIRAPORA	41167	918	78	44	16	7796	9%	6%	5%	2%	7%
9	SANTA BARBARA D'OESTE	185623	802	119	55	40	13539	7%	9%	7%	6%	13%
9	SANTA ISABEL	47352	829	189	53	113	7586	8%	15%	7%	18%	7%
9	SANTANA DE PARNAIBA	98050	2091	1124	384	630	22907	19%	86%	48%	99%	22%
9	SANTO ANDRE	669592	1022	369	169	123	17066	10%	28%	21%	19%	16%
9	SANTOS	418316	1742	848	349	326	20954	16%	65%	43%	51%	20%
9	SAO BERNARDO DO CAMPO	788560	1538	493	204	170	24663	14%	38%	25%	27%	23%
9	SAO CAETANO DO SUL	134295	3387	1210	141	626	59596	32%	93%	17%	98%	56%
9	SAO JOSE DOS CAMPOS	600049	1547	331	84	157	28481	14%	25%	10%	25%	27%
9	SAO LOURENCO DA SERRA	15139	1283	539	65	412	7976	12%	41%	8%	65%	8%
9	SAO PAULO	10927990	1379	615	215	288	24083	13%	47%	27%	45%	23%
9	SAO ROQUE	72690	1097	199	83	67	11133	10%	15%	10%	11%	10%
9	SAO VICENTE	325437	814	293	137	28	5517	8%	22%	17%	4%	5%
9	SOROCABA	565180	1088	256	68	102	16254	10%	20%	8%	16%	15%
9	SUMARE	231627	725	127	51	43	20863	7%	10%	6%	7%	20%
9	SUZANO	272452	718	144	75	41	15744	7%	11%	9%	6%	15%
9	TABOAO DA SERRA	221176	829	178	47	72	13970	8%	14%	6%	11%	13%
9	TAUBATE	267471	1090	259	103	82	17267	10%	20%	13%	13%	16%
9	TREMEMBE	39366	831	189	91	43	5738	8%	15%	11%	7%	5%
9	VALINHOS	92425	1524	375	201	88	23479	14%	29%	25%	14%	22%
9	VARGEM GRANDE PAULISTA	43217	900	277	117	109	9758	8%	21%	14%	17%	9%
9	VARZEA PAULISTA	107760	611	80	38	18	8922	6%	6%	5%	3%	8%
9	VINHEDO	55737	1783	561	270	178	42153	17%	43%	34%	28%	40%
9	VOTORANTIM	105446	851	138	55	36	8970	8%	11%	7%	6%	8%
	REFERENCIAS	10730	1303	807	637	106082	100%	100%	100%	100%	100%	

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)