Desafios da articulação de municípios metropolitanos para garantir o Direito à Cidade. O Caso do Leste Metropolitano do Rio de Janeiro

Autor: Luis Fernando Valverde Salandía[1]

Eixo Temático: Ordenamento e gestão territorial

Resumo:

Este trabalho avalia as perspectivas de municípios metropolitanos para promover a articulação regional de políticas públicas de uso e ocupação do solo para apoiar o acesso ao Direito à Cidade. Nossa premissa sustenta que num contexto conurbado a implementação de políticas públicas depende de articulação supra municipal. A verificação da hipótese busca identificar quais os caminhos que os municípios têm seguido para a efetivação de políticas públicas regionais e responder aos desafios da segregação sócio-territorial e da precarização social num contexto metropolitano.

O recorte de verificação é o conjunto de municípios metropolitanos do Rio de Janeiro ao leste da Baía de Guanabara, que fazem parte de conceitos territoriais sobrepostos identificados como Leste Metropolitano e Leste Fluminense. Em 2006, motivados pela implantação de um grande empreendimento de impacto regional, criaram um consórcio intermunicipal, denominado Conleste, utilizando um marco normativo federal vigente desde 2005. Nossa análise focaliza instrumentos de planejamento, políticas públicas e demandas sociais apresentadas em fóruns locais ou regionais, visando verificar a situação e as perspectivas do Direito à Cidade no território escolhido, enquanto objeto empírico, e em geral, as perspectivas em municípios metropolitanos brasileiros considerando o ordenamento territorial e administrativo vigente.

Palavras chave: Direito à Cidade, Municípios metropolitanos, Consórcios intermunicipais

---

[1] Arquiteto e Urbanista (UFF), MSc em Urbanismo (UFRJ) e doutorando em Geografia (UFF).

Introdução

A necessidade de articulação regional das políticas públicas entre municípios do leste metropolitano do Rio de Janeiro parece ser consensual entre sociedade civil e autoridades locais. Porém, percebemos que mesmo entre aqueles que do ponto de vista conceitual concordam com os objetivos do planejamento defendido pelo Estatuto da Cidade[i], os profissionais envolvidos nestes processos e os próprios gestores dificilmente conseguem ultrapassar o limiar da retórica.

A preocupação sobre o reducionismo dos conflitos urbanos a uma necessidade de planejamento urbano a ser atendida por meio dos Planos Diretores[ii] se somou à constatação de que a metropolização envolve hoje boa parte da população brasileira, e um número significativo de municípios. Do total de pessoas pobres nas regiões metropolitanas classificadas como de condição social muito ruim, 100% moravam nos municípios periféricos, e na condição ruim, 93% (Cunha, 2008). Ao analisar os antecedentes internacionais de articulação entre municípios, várias experiências relatadas citam o caso da região da Emília Rogmana no norte da Itália, que na década de 1970 teria sido paradigmático ao promover a colaboração entre cidades de uma região, contrapondo-se à tendência de competitividade até então dominante. Esta experiência de deu num contexto de descentralização político-administrativa promovida pelo governo italiano e de políticas locais de desenvolvimento. Ao analisar as potencialidades e desafios das regiões conurbadas, Putnam (1993, p.186-187) aponta para o surgimento de círculos virtuosos ou círculos viciosos. O contexto metropolitano nos permite constatar algo que os próprios indicadores urbanos nos mostram: o surgimento de espirais ascendentes de prosperidade e espirais descendentes de empobrecimento (Morales, 2005) [iii]. Esta visão é corroborada numa série de analises que abordam o contexto metropolitano enquanto realidade geográfica, identificando a configuração de um cenário de segregação sócio-territorial fortemente vinculado ao preço da terra, determinado por vantagens locacionais entre as quais o acesso a serviços urbanos que, longe de ser universalizados, se tornam privilégio distintivo incorporado no preço da terra.

Acreditamos que a gestão urbana no contexto republicano brasileiro implica no entendimento da questão territorial, apontando para a necessidade de articulação intermunicipal como estratégia para garantir o direito à cidade nas regiões metropolitanas. Nosso foco ao abordar o Direito à Cidade são os direitos ligados a políticas de uso e ocupação do solo, que se refletem mais diretamente nos temas de habitação, mobilidade urbana e saneamento. O recorte investigativo é o conjunto de municípios metropolitanos ao leste da Baía de Guanabara (Itaboraí, Niterói, Maricá, São Gonçalo e Tanguá), correspondente a uma área com urbanização contínua, definindo o recorte empírico para testar as nossas hipóteses a respeito dos desafios de um sistema de planejamento intermunicipal para apoiar o Direito à Cidade.

Análise de Borja (2003, p. 36) pertinente para o nosso trabalho distingue "três dimensões principais do fenômeno urbano" que corresponderiam ao município (território administrativo - unidade de gestão das políticas públicas e que é âmbito eleitoral, de organização e participação política, de coleta e sistematização de informações); à cidade real ou metropolitana (realidade física e funcional" que pode até impulsionar "reformas territoriais que generalizam administrativamente os territórios supra municipais); e à região urbana (cidade de cidades, um sistema com vocação de construir uma forte articulação em cujo marco se pode dar uma mobilidade cotidiana significativa. Um território descontínuo territorialmente, com zonas de alta densidade e outras dispersas, com centralidades diversas)

Rebatendo estes conceitos para o nosso recorte de análise, poderíamos dizer que estamos lidando com territórios administrativos municipais que se configuram em território supra municipal, que por sua vez faz parte de uma região metropolitana.

Ao abordar a discussão sobre a produção social do espaço urbano procuramos entender, no contexto metropolitano, a existência de cidades com diferentes níveis de precarização social, considerando como a interferência dos atores na produção social do espaço urbano influencia marcos normativos e políticas públicas. Neste sentido, vários autores partilham da visão de que a dinâmica urbana é cada vez mais a dinâmica imobiliária, o que explicaria a interferência de segmentos do capital na formulação das leis que normatizam o

uso e ocupação do espaço urbano, e da ênfase que neste campo sempre tiveram as leis de zoneamento (Villaça, 1999). Isto nos instiga a analisar a interferência de marcos normativos na estruturação urbana, pois da mesma forma que produzem modelos urbanos socialmente segregadores e que levam à precarização social, é possível pensar que através destas normativas pode ser dado outro direcionamento.

Aspectos institucionais da Região Metropolitana do Rio de Janeiro

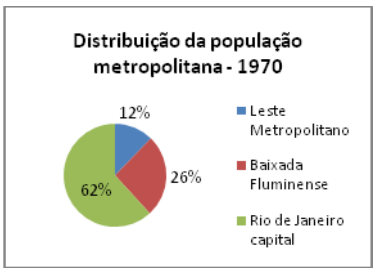
Quando em 1973 o governo federal criou as primeiras regiões metropolitanas, a do Rio de Janeiro não foi incluída por abranger dois estados: o homônimo, cuja capital era Niterói, e o da Guanabara, cuja capital era a cidade do Rio de Janeiro. Um ano mais tarde viria a fusão dos dois estados por meio da Lei Complementar 20/1974, que também criou a Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Maricá e Itaguaí, municípios excluídos em 2001 e 2002, foram reincorporados em 2009, o que podemos atribuir ao projeto do Arco Metropolitano e à economia do petróleo, que liga fortemente estes municípios a uma nova dinâmica metropolitana da qual fazem parte novos complexos industriais e petroquímicos, e de suporte à exploração do petróleo.

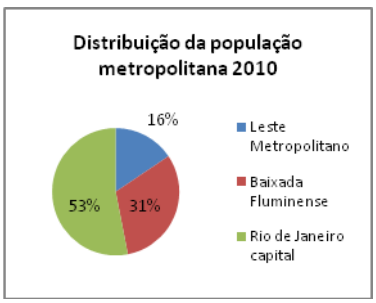
A criação desta Região Metropolitana foi acompanhada da implantação de um órgão de planejamento (extinto em 1989), denominado Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana - FUNDREM “com vistas à organização, ao planejamento e a execução de funções públicas e serviços de interesse metropolitano ou comum”. Legalmente definiram-se como funções públicas e serviços de interesse metropolitano ou comum os que atendem mais de um município ou os que caracterizam dependência, concorrência, confluência ou integração de funções públicas, tais como planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social metropolitano ou comum às microrregiões e aglomerações urbanas e habitação e disciplina do uso do solo. Apesar da existência de marcos normativos para a gestão metropolitana, e a despeito da definição legal de diretrizes para a mesma, não se verifica na prática a existência de uma política de ordenamento territorial metropolitano. Esta situação explica a aprovação em 2008 de uma lei que prioriza a elaboração de um plano diretor metropolitano e de uma instância de

planejamento para a região metropolitana. A lei estadual 5192/2008 define ainda aspectos relevantes que devem ser abordados, mas mesmo sancionada não identificamos iniciativas de elaboração e implementação do Plano Diretor Metropolitano e nem um órgão estadual que tenha expressamente esta competência[iv].

Podemos considerar a Região Metropolitana do Rio de Janeiro como uma instituição desagregadora, o que se comprova pelo surgimento de arranjos territoriais dos municípios englobados no manto metropolitano, construídos nas quase quatro décadas decorridas da sua criação. E se já na década de 1990 a Baixada Fluminense, reconhecida como recorte, procura uma forma de representação política, materializada numa Associação de Prefeitos, na década seguinte seria a vez dos municípios do leste metropolitano procurar articulação para legitimar-se, optando pela formação de um Consórcio intermunicipal de Desenvolvimento do Leste Fluminense cujo sucesso (neste sentido) pode ser medido pela adesão de novos municípios, ultrapassando o recorte metropolitano[v].

Nos últimos 40 anos a participação destes dois recortes passou de 38% da população metropolitana para 47%, com taxas de crescimento que apontam que na próxima década esta participação chegará a 50%.





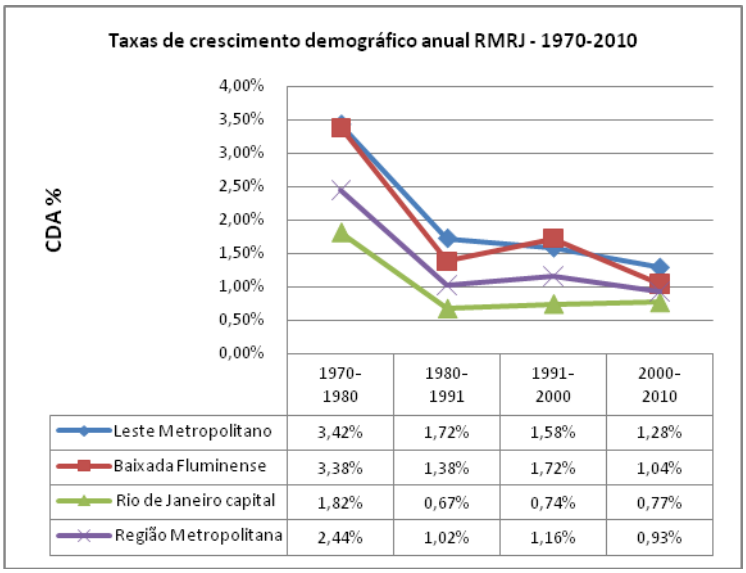
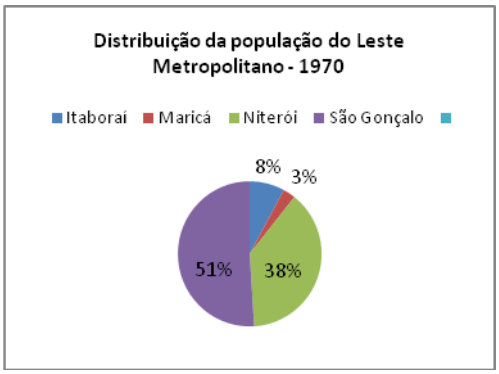
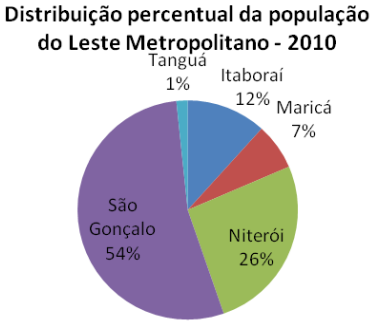


Figura 1: Gráficos de crescimento demográfico na Região Metropolitana do Rio de Janeiro com base nos dados do IBGE. Elaboração do autor.

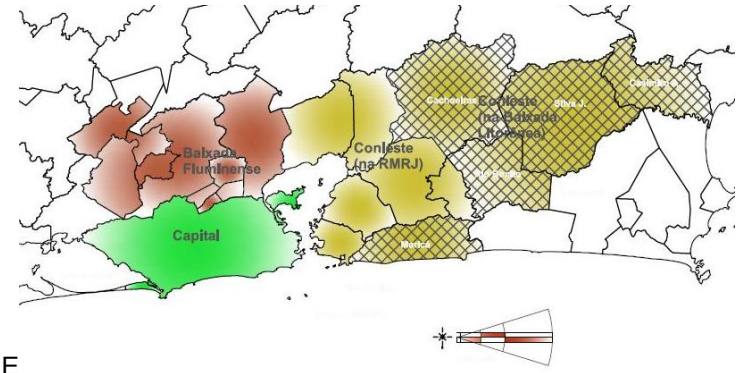
A distribuição do crescimento demográfico no Leste Metropolitano mostra uma matriz sócio-espacial que confirma a dinâmica que acontece do

outro lado da Baía, com uma forte periferização, reduzindo a participação do município “núcleo”, Niterói, de 38% em 1970 para 25% em 2000, ao mesmo tempo em que a concentração nos municípios mais periféricos crescia no mesmo período de 11% para 23%.





Gráficos do autor com base nos dados do



IBGE

Mapa mostrando a Região Metropolitana do Rio de Janeiro e a sobreposição do Conleste

Identificamos o Conleste como um território com recortes provocados pela busca de relações de poder, um dos fatores que explicaria o “dinamismo” da sua fronteira. Em contraponto a ausência de uma gestão metropolitana deixa precisamente um vácuo de poder regional, em tese exercido pelo governo Estadual, deixando em aberto a perspectiva de articulações que pretendem instituir-se em instâncias deliberativas no referente a ações de interesse supra municipal.

A sobreposição de recortes nos sugere que estamos falando de território e não de região: um território em construção com base em interesses econômicos, definindo, nas palavras de Santos (1999, p. 8) o “território usado”.

Políticas públicas intermunicipais e gestão democrática no Leste Metropolitano

Os municípios do Leste Fluminense perceberam os desafios e as potencialidades decorrentes da implantação de um grande complexo petroquímico na região, o Comperj, maior investimento da companhia estatal de petróleo na atual década, trazendo à tona a necessidade de um processo de reestruturação regional e de um planejamento integrado ou no mínimo, de ações articuladas. Desde 2007 os municípios impactados pelo Comperj constituíram um consórcio intermunicipal de desenvolvimento, o Conleste, num exemplo de recomposição territorial. É fundamental compreender também que o recorte territorial é definido por motivações econômicas, sendo o Comperj o grande fato gerador, o que explica a ampliação dos seus limites. A aparente recomposição territorial representada pelo Conleste exige uma agenda regional, que demanda a verificação de temas como justiça territorial e a avaliação dos impactos do Comperj. No mesmo ano de criação do Conleste o Governo Estadual criou por decreto o Fórum Comperj, tendo como membros natos o Governo e a Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, e o próprio Conleste. Existem cinco "parceiros institucionais estratégicos" (todos federais) e 11 entidades e organizações da sociedade. Os objetivos enunciados para este fórum no portal do Governo do Estado apresentam nitidamente uma duplicidade em relação aos objetivos do consórcio, dando, porém um papel mais protagônico ao Governo do Estado, que no Conleste não está sequer representado.

O planejamento urbano no Estado do Rio de Janeiro tem se limitado à escala municipal, com destaque para a discussão recente dos Planos Diretores, que em muitos casos apenas se regulamentam através de planos locais que detalham na escala infra-municipal[vi], e de planos setoriais para políticas como mobilidade, habitação e saneamento, nem sempre de forma articulada com o Plano Diretor. Temos aqui outra discussão de escala, e que nos leva à nossa premissa: o todo, para algumas políticas e atuações, não pode restringir-se à escala municipal e exige uma análise "supra-municipal".

A participação social no processo de planejamento urbano da Região Metropolitana do Rio de Janeiro também se concentra na escala municipal,

reforçada pelo discurso municipalista de que “o cidadão mora no município” e de que “é no o município que as coisas acontecem”, ignorando o impacto de questões socioeconômicas que desterritorializam o cidadão do seu lugar de origem ou de trabalho em função de um modelo de segregação sócio-espacial. Mas surgem alguns movimentos que assumem lutas mais amplas, como no tema da luta pela reforma urbana e pela moradia[vii]. Avaliamos que esta desterritorialização do lugar de origem pode provocar uma nova territorialização, em novas escalas, diferentes daquelas circunscritas a limites municipais uma vez que o cidadão passa a perceber a cidade real (Borja, 2003), que constitui uma nova realidade física e funcional mais ampla e em direção à qual pode se voltar um olhar reivindicatório de direitos.

Defendemos então que num contexto metropolitano a discussão democrática da produção do espaço urbano não se restrinja a limites administrativos do município, pois isto limita a discussão da segregação sócio-espacial que levam a distribuição geográfica de pobreza e riqueza. No caso da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, dados analisados por observatórios urbanos nos mostram o resultado destes processos que tem produzido núcleos de alta renda e periferias de baixa renda

O Ordenamento Territorial no Brasil, num contexto metropolitano, implica em verificar as possibilidades de articulação municipal em função das competências para legislar sobre uso e ocupação do solo atribuídas aos municípios. Para identificar as bases normativas a respeito da articulação entre municípios, analisamos a legislação federal existente ou em discussão que aborda a formação de consórcios intermunicipais e o projeto lei de responsabilidade territorial ainda em tramitação.

Poderíamos propor que alguns princípios fossem obrigatórios, da mesma forma como acontece em outros marcos normativos de políticas públicas setoriais como saúde, educação, meio ambiente e assistência social. Estas considerações nos lançam um desafio para o que deveria ser o ordenamento territorial de regiões metropolitanas num contexto marcado pela forte autonomia municipal que tem como uma das suas competências o planejamento do uso e ocupação do solo, cujo instrumento principal é o Plano Diretor. Será preciso então que as alternativas de ordenamento territorial

passem pela articulação entre municípios, e neste cenário que pretendemos verificar como os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade podem ter uma ótica supra municipal. Poderíamos propor também uma normatização mais clara e vinculante das responsabilidades de ordenamento territorial de regiões metropolitanas por parte de governos estaduais, num marco que considere uma co-gestão com os municípios envolvidos.

Com a aprovação do Estatuto da Cidade à obrigatoriedade de elaboração dos Planos Diretores foi acrescentado o caráter participativo, através de instrumentos de gestão democrática e instrumentos de gestão social da valorização da terra, e foram estabelecidos prazos para a elaboração ou revisão dos Planos. Mas se por um lado se generalizou a elaboração de planos e a introdução dos instrumentos previstos pelo Estatuto, pesquisas[viii] mostram que ainda é raro ver a sua aplicação efetiva, sua vinculação com orçamentos públicos e com as deliberações de conferências municipais, regionais e estaduais.

Os avanços na implementação de mecanismos de planejamento mais permeáveis à participação democrática dependem muito do grau de comprometimento político das administrações municipais, da organização da sociedade civil e até mesmo da capacitação técnica dos seus quadros, quando existentes. O Direito à Cidade está visceralmente ligado a estas políticas na medida em que podem induzir modelos de distribuição sócio-espacial segregadores, produzindo uma cidade excludente, que acirra um quadro de precarização social, que deveria ser combatido através das políticas públicas.

Esta discussão não está dissociada daquela sobre o modo de produção capitalista da cidade em que terra e moradia se tornam produtos aos quais se acede principalmente através do mercado, e busca identificar mecanismos para que mesmo dentro deste modo se produzam cidades mais sustentáveis e menos injustas, que garantam o acesso a direitos já consagrados por lei. A discussão de uma política urbana que parta da cidade real (que engloba tanto o espaço tido como legal e como ilegal) é fundamental se pretendemos que o planejamento esteja ao serviço da reparação de direitos.

Entre os instrumentos definidos pelo Estatuto da Cidade como “institutos jurídicos e políticos” a maioria já faziam parte do repertório municipal; outros

não são precisamente novos, mas foram pela primeira vez regulamentados em nível federal. A aplicação dos chamados instrumentos jurídicos e políticos, em especial dos que tratam da regularização fundiária, está associada à criação de zonas ou áreas de especial interesse social que de um modo geral tem seu uso definido nos Planos Diretores. Entre as novidades do Estatuto temos a regulamentação de instrumentos que permitem a gestão social da valorização da terra tais como a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; a transferência do direito de construir e as operações urbanas consorciadas; outros instrumentos definidos foram o direito de superfície e o direito de preempção. Diversos estudos mostram que os instrumentos citados podem articular-se através da política urbana para implementar a chamada "gestão social da valorização da terra", promovendo a justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização, para a qual é necessária uma gestão democrática que traga todos os agentes necessários para a discussão do que se entende por justiça territorial.

A discussão do caráter da valorização da terra enquanto "produto do esforço da coletividade" justificaria a adoção de mecanismos de recuperação de mais-valias com finalidades redistributivas. Para Smolka e Furtado (2001, p. XVI) o princípio da recuperação de mais-valias, entendido hoje como gestão social da valorização da terra[ix], "tem sua base bem estabelecida tanto em termos teóricos como políticos", e vêem "convergência entre economistas de diferentes tradições". No campo político identificam argumentos favoráveis em tendências diversas do espectro ideológico, que por motivos diferentes validariam a recuperação da valorização urbana num marco de regulação dos mercados da terra. Da mesma forma verificam aceitação entre os planejadores, seja para promover políticas inclusivas, seja para viabilizar projetos urbanos. E finalmente vêem receptividade entre os tributaristas, alguns para promover a recuperação de mais-valias "como parte de uma estratégia mais ampla de aumento da arrecadação fiscal de base patrimonial", outros para desviar "a atenção do debate público sobre reformas fiscais mais abrangentes e de maior impacto".

Conclusões

Consideramos fundamental um aprofundamento da análise da dinâmica imobiliária dos municípios no contexto metropolitano, seja nos aspectos econômicos ou nos aspectos urbanísticos, evitando encarar os instrumentos urbanísticos, jurídicos e tributários apenas nos seus aspectos financeiros. Consideramos que tão importante quanto isto é fazer com que a implementação efetiva do plano diretor surja de um pacto local em que os benefícios sejam vistos como uma conquista coletiva e um compromisso com a sustentabilidade local.

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

Especificamente em relação à Outorga Onerosa do Direito de Construir, identificamos potencialidades na sua aplicação: incentivar o interesse da sociedade na discussão do planejamento urbano como resultado da aplicação de recursos com um caráter redistributivo dos benefícios da urbanização; promover a recuperação de parte da valorização fundiária decorrente de investimentos públicos e das leis de uso e ocupação; avaliar de que forma a recuperação de mais-valias em cada edificação pode refletir-se no preço do solo; testar os instrumentos de gestão urbana como indutores de uma política mais eficiente, que ultrapasse as boas intenções de diretrizes de papel; produzir recursos adicionais para promover uma redistribuição dos benefícios da urbanização e enfrentar os ônus advindos dela.

Podemos concluir que é preciso adotar medidas para evitar um descompasso na abrangência geográfica do planejamento municipal, sem prejuízo dos modelos de implementação ou detalhamento que cada município possa definir. Temos aqui um aspecto importante de discussão: muitos planos se limitam a estabelecer diretrizes para posterior regulamentação, colocando a sua implementação na dependência de uma continuidade na orientação política e técnica das administrações municipais.

O fortalecimento institucional dos municípios é fundamental, porém constatamos a ausência de quadros técnicos permanentes na área de planejamento urbano, deixando os municípios dependentes de consultorias e de equipes formadas por um número excessivo de cargos comissionados resultando numa fragilidade técnica muito grande.

No Leste Metropolitano do Rio de Janeiro, a experiência de Niterói entre 1992 e 2008, ainda que pontual, contribuiu para a avaliação dos instrumentos de gestão urbana como indutores de uma política urbana mais eficiente. Poderá permitir, se o processo for devidamente acompanhado e monitorado, avaliar de que forma a gestão social da valorização da terra pode refletir-se no preço da terra, na indução de vetores de expansão conforme os especialistas e estudiosos do instrumento prevêem, e na busca pela justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização. Mas como vimos na análise da experiência do município, a aplicação da Outorga Onerosa constituiu uma experiência isolada desses outros instrumentos, que nunca foram colocados em prática mesmo existindo respaldo legal para a sua aplicação. Este é o maior desafio dos municípios metropolitanos: constituir um sistema permanente de planejamento que vise a garantia e reparação de direitos e que dialogue com o contexto regional. A articulação regional somente funcionará se localmente houver consistência na política de uso e ocupação do solo.

BIBLIOGRAFIA

ABRUCIO, Fernando Luiz e SOARES, Márcia Miranda. Redes Federativas no Brasil. Cooperação Intermunicipal no Grande ABC. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Série Pesquisas nº 24, 2001

BORJA, Jordí. Estado y ciudad. Barcelona: PPU, 1988

BORJA, Jordí e MUXI, Zaida. El espacio público: ciudad y ciudadanía. Barcelona: Electa, 2003

BRASIL. Constituição Federal. Brasília, 1988

____Estatuto da Cidade: guia para a implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.

BUENO, Laura Machado de Mello; CYMBALISTA, Renato (org.). Planos diretores municipais. Novos conceitos de planejamento territorial. São Paulo, Annablume Editora, 2007.

CÂMARA DE DEPUTADOS. Estatuto da Cidade. Guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.

CYMBALISTA, Renato, SANTORO, Paula e SOMEKH, Nádia, “Solo criado: balanço e perspectivas – texto base”. Anais do seminário “Solo criado: balanço e perspectivas”. São Paulo: Lincoln Institute of Land Policy/Universidade Mackenzie/Instituto Polis, outubro de 2005 (CD Rom).

CYMBALISTA, Renato, POLLINI, Paula, COBRA, Patrícia e SANTORO, Paula. A Outorga Onerosa do Direito de Construir após o Estatuto da Cidade: um panorama de implementação nos municípios brasileiros, 2008

CUNHA, Eglaisa Micheline Pontes e PEDREIRA, Roberto Sampaio (org.) Tipologia das cidades brasileiras. Brasília: Ministério das Cidades. 2008.

FURTADO, Fernanda. *Recuperação de Maisvalias Fundiárias Urbanas na América Latina: debilidade na implementação, ambigüidades na interpretação*. Tese de Doutorado, FAUUSP, São Paulo, 1999.

____. Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas: reunindo os conceitos envolvidos. In: SANTORO, Paula (Org.) *Gestão Social da Valorização da Terra*. São Paulo: Instituto Polis, 2004 (Cadernos Polis, 9)

FURTADO, Fernanda & SMOLKA, Martim O. “Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas na América Latina: Bravura ou Bravata?”. In: SANTORO, Paula e CYMBALISTA, Renato (orgs.). Gestão Social da Valorização da Terra. São Paulo, Instituto Polis, 2004, pp.39-52.

FURTADO, F.; REZENDE, V. L. F. M.; OLIVEIRA, M. T. C.; JORGENSEN, P. ; BACELLAR, I. “Outorga Onerosa do Direito de Construir: panorama e avaliação de experiências municipais” In: XII Encontro Nacional da ANPUR, 2007, Belém. Integração sul-americana, fronteiras e desenvolvimento urbano e regional. Belém: Anpur - UFPA, 2007 (CD Rom).

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

GOMEZ OREA, Domingos. Ordenación Territorial. Madrid: Editorial Agrícola Española-Mundi-Prensa. 2001

GOUVÊA, Ronaldo Guimarães. A questão metropolitana no Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

HARVEY, David. Urbanismo y desigualdad social. Madrid, Siglo XXI, 1992.

____. A Produção Capitalista do Espaço. São Paulo: Annablume, 2005. 2ª ed.

MORALES, Carlos. 2005. Políticas de suelo urbano, accesibilidad de los pobres y recuperación de plusvalías. Documento preparado dentro de la investigación "La renta del suelo, las finanzas urbanas y el municipio mexicano" desarrollada en la Universidad Nacional Autónoma de México http://www.territorioysuelo.org/documentos.shtml. Consulta em 1/3/2011

ROLNIK, Raquel (coord.). Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: Câmara dos Deputados/Instituto Polis/Caixa Econômica Federal, 2002.

SANTORO, P; CYMBALISTA, R. (2004) Introdução à expressão gestão social da valorização da terra. IN. SANTORO, P (org.). Gestão Social da Valorização da Terra. Cadernos Polis, no. 9. São Paulo.

SMOLKA, Martim O e FURTADO, Fernanda "Recuperación de plusvalias en América Latina. Alternativas para el desarrollo urbano. Santiago, Eurelibros, 2001.

SALANDIA, Luis Fernando Valverde. Recuperación de Plusvalías Urbanas a través de Operaciones Interligadas y del cobro de Suelo Creado. In: Movilización Social de la Valorización de la Tierra. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2007, p. 165-186.

____. Da intenção à ação: desafios na busca por uma justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização após o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor. In: Rio de Janeiro (Estado). Tribunal de Contas. Síntese: Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – v. 2, n. 2 (julho 2007) Rio de Janeiro: O Tribunal, 2007.p.10-31.

SANTORO, Paula (Org.) *Gestão Social da Valorização da Terra*. São Paulo: Instituto Polis, 2004 (Cadernos Polis, 9).

SANTOS, Carlos Nélson Ferreira dos. Movimentos Urbanos no Rio de Janeiro. 1981

____. A cidade como um jogo de cartas. Niterói: EDUFF, 1988a.

SANTOS, Milton. A urbanização brasileira. São Paulo, Ed. Hucitec, 1993.

____ "O território e o saber local: algumas categorias de análise". In: Cadernos do IPPUR. Rio de Janeiro, nº 2, p15-26, 1999.

SANTOS Junior, Orlando. Coordenador. Arranjos Institucionais para a Gestão metropolitana. Relatório de Pesquisa. Projeto Observatório das Metrópoles. Rio de Janeiro: CNPq – Institutos do Milênio/UFRJ-IPPUR, 2009

SMOLKA, Martim O. e Fernanda FURTADO (Eds.). Recuperación de Plusvalías en América Latina: alternativas para el desarrollo urbano. Pontificia Universidad Católica de Chile y Lincoln Institute of Land Policy, Colección Eurelibros, Santiago, Chile, 2001.

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

---

[i] A lei federal 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade estabelece diretrizes gerais para a política urbana no Brasil

[ii] Tanto a Constituição Brasileira como o Estatuto das Cidades, lei federal que regula a política urbana, determinam a obrigatoriedade de um Plano Diretor como instrumento de planejamento para cidades com mais de 20.000 habitantes ou integrantes de regiões metropolitanas.

[iii] Morales (2005) sustenta que nas zonas metropolitanas, além de ser multijurisdicionais, os usos do solo estão estruturados de forma segregada, concentrando valores imobiliários e funções urbanas de maneira heterogênea nas diversas jurisdições e pelo outro lado seus governos locais costumam apresentar os índices mais altos de arrecadação em impostos imobiliários, não apenas pela base fiscal comparativamente maior como porque representam comparativamente o setor de administração mais avançado do país a nível local. Os efeitos seriam dois: por um lado as bases tributáveis mais ricas estão concentradas em poucas jurisdições e pelo outro as necessidades de gasto em serviços públicos são diferentes de uma jurisdição a outra, geralmente mais altas nas pobres.

[iv] Até 2010 as discussões públicas envolvendo de alguma maneira planejamento metropolitano têm sido coordenadas pela Subsecretaria de Projetos de Urbanismo Regional e Metropolitano, alocada na estrutura da Secretaria de Obras

[v] Em 2010, com a adesão do município de Teresópolis, o Conleste passou a contar com municípios de três regiões administrativas do estado: região Metropolitana, região das Baixadas Litorâneas e região Serrana.

[vi] A implementação do Plano Diretor de Niterói desde 1992 se da através de Planos Urbanísticos para as regiões de planejamento que correspondem a bacias ou sub-bacias hidrográficas enquanto no Rio de Janeiro se da através dos PEUs, embora seu foco esteja voltado para o uso e ocupação do solo.

[vii] Podemos citar o Movimento Nacional pela Reforma Urbana e o Movimento de Luta pela Moradia.

[viii] Pesquisa do Instituto Polis patrocinada pelo Ministério das Cidades mostra um quadro que aprofunda os dados da MUNIC – pesquisa do IBGE, avaliando quantos municípios efetivamente aplicam instrumentos previstos no seu Plano Diretor.

[ix] Esta denominação passou a substituir a antes chamada "recuperação de mais-valias fundiárias", conforme citam Santoro e Cymbalista (2004, p. 12)