

# DESAFIOS DOS INSTRUMENTOS E DA REGULAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO URBANO<sup>1</sup>

Diana Meirelles da Motta<sup>2</sup>  
Fernando Luiz Araújo Sobrinho<sup>3</sup>  
Nilo Luiz Saccaro Junior<sup>4</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

Neste artigo são discutidos os principais desafios legais e institucionais a serem enfrentados pelas políticas públicas na implementação de ações efetivas para a sustentabilidade e equidade da política de desenvolvimento urbano. Além desta introdução, em mais quatro seções apresenta-se uma visão geral sobre a regulação urbanística e de interesse urbanístico no Brasil. A seção 2 trata dos desafios do ambiente regulador e das instituições voltadas ao desenvolvimento urbano; a seção 3 aborda o referencial conceitual; a seção 4 apresenta as implicações da regulação urbanística e de interesse urbanístico no padrão de urbanização; por fim, a seção 5 aponta recomendações visando à melhoria do ambiente normativo e institucional para o desenvolvimento urbano.

O aperfeiçoamento dos instrumentos legais e de planejamento do desenvolvimento urbano no Brasil constitui objetivo crucial para a efetividade da política de desenvolvimento urbano e a melhoria da qualidade de vida nas cidades, tendo como fundamentos os dispositivos da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) e a Nova Agenda Urbana (NAU), aprovada na Conferência das Nações Unidas para Moradia e o Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III), realizada em Quito, no Equador, em outubro de 2016. Para tanto, devem ser considerados os objetivos da legislação urbanística e de interesse urbanístico analisados em conjunto com os diversos estudos urbanos nacionais e internacionais.

Na Nova Agenda, a governança urbana requer referenciais legais adequados, associados a processos políticos, administrativos e gerenciais eficientes, assim como instituições locais fortes e capazes de responder às necessidades dos cidadãos. Para isso, no planejamento e na gestão urbana, a urbanização deve ser considerada em todos os padrões e níveis de assentamentos

---

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/brua25art4>

2. Pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

3. Pesquisador do PNPD na Dirur/Ipea.

4. Técnico de planejamento e pesquisa na Dirur/Ipea.

humanos; o planejamento urbano e de expansão urbana deve ser fomentado, assim como também os arranjos institucionais devem ser articulados, alinhados e fortalecidos.

A NAU recomenda, ainda, que a regulação urbana e o planejamento urbano devem estabelecer uma conexão entre a dinâmica da urbanização e os processos de desenvolvimento nacional, sendo necessária uma nova abordagem com adequação dos marcos regulatórios – normas e padrões – em diferentes escalas e níveis de atuação, envolvendo o planejamento da expansão urbana e o desenho urbano.

Os princípios gerais para o planejamento e a gestão urbana incluem: i) equilíbrio entre necessidades de curto prazo e resultados de longo prazo; ii) flexibilidade dos planos diretores para permitir ajustes decorrentes de mudanças econômicas, sociais e demográficas ao longo do tempo; e iii) fortalecimento da capacidade de planejamento e desenho urbano – capacitação para planejadores urbanos nas diferentes esferas de governo (nacional, subnacional e local). Além disso, a nova agenda enfatiza a importância da elaboração de marcos regulatórios e modelos de desenvolvimento e gerenciamento apropriados para o fornecimento de serviços e infraestrutura urbana básica.

O Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (United Nations Human Settlements Programme – UN-Habitat), em parceria com a New York University (NYU)<sup>5</sup> e o Lincoln Institute of Land Policy, tem elaborado estudos globais comparativos revelando que abordagens de contenção do crescimento urbano, e excessivamente restritivas de uso do solo, não são eficientes, destacando que: i) os custos de preparar a cidade para o crescimento urbano são bem menores do que a urbanização de áreas urbanas precárias e já consolidadas; e ii) as cidades abrigam, à revelia do planejamento do uso do solo, a população residente e imigrante, ocupando a área territorial proporcionalmente equivalente ao crescimento da população.

O estudo liderado por Angel (2012) no âmbito da Urban Expansion Initiative, da NYU, revelou que, nas 120 cidades analisadas no período de 1990 até 2000, as taxas de crescimento da população das cidades e de ocupação do solo urbano cresceram, em média, na mesma taxa em cidades de todos os tamanhos – 1,6% e 3,6% ao ano (a.a.), respectivamente – independentemente das políticas de planejamento. O mesmo estudo destaca que há governos que buscam conter o crescimento das cidades impondo limites para o crescimento urbano e restrições para a ocupação e o desenvolvimento futuro do uso do solo urbano, por temerem atrair pessoas; e sustenta que as cidades devem estabelecer áreas de expansão urbana para que possam orientar, apoiar, promover e acomodar o crescimento esperado, evitando a ocupação de áreas inadequadas e a proliferação de áreas precárias, sem infraestrutura urbana.

Atualmente 55% da população mundial vive em cidades, e a expectativa é que essa proporção aumente para 70% até 2050.<sup>6</sup> Essa situação impõe às cidades brasileiras atuação estratégica e eficaz no planejamento e na política urbana para atender às demandas da população na oferta de habitação, serviços e infraestrutura visando à sustentabilidade da urbanização e ao cumprimento dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). Outro aspecto a ser considerado diz respeito ao fato de que a regulação urbana necessita de estudos de impacto socioeconômico e de análise custo-benefício (Glaeser, 2017). Planos urbanos e sistemas de planejamento complexos não apenas impedem o seu cumprimento

5. NYU Urban Expansion Program; NYU Marron Institute of Urban Development; NYU Stern Urbanization Project.

6. Disponível em: <<https://unric.org/pt/onu-preve-que-cidades-abriguem-70-da-populacao-mundial-ate-2050/>>.

mas também impõem obstáculos para as agências governamentais na sua implementação e aplicação (ONU, 2016).

A ONU (2016) reconhece, ainda, que em muitos países os sistemas de governança urbana são atualmente inadequados e precisam de reformas profundas para permitir o desenvolvimento urbano sustentável e inclusivo. Há estruturas institucionais que impedem os governos urbanos de cumprir plenamente suas responsabilidades, com descentralização inadequada, recursos insuficientes e fraca capacidade institucional para o envolvimento dos cidadãos. Uma governança deficiente resulta na precária prestação de serviços públicos, com elevados custos para os cidadãos e os setores público e privado, e na proliferação de estruturas informais onerosas e inseguras de serviços, equipamentos urbanos e comunitários. Para a ONU (2017) a qualidade da governança urbana é o fator mais importante para a erradicação da pobreza e para cidades prósperas.

No contexto brasileiro, a base legal e institucional para o aperfeiçoamento do marco regulatório do desenvolvimento urbano se concretiza na CF/1988 e na Lei Federal nº 10.257 de 2001 (Estatuto da Cidade) com significativos avanços. Os esforços para a melhoria das condições de vida nas cidades brasileiras na CF/1988 apresentam-se no Título I, a partir dos quatro objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (art. 3º), destacando-se: garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização; e reduzir as desigualdades sociais marginalização; e regionais, princípios para os quais o desenvolvimento urbano é de fundamental importância (Brasil, 1988).

A intenção de descentralizar e melhorar o planejamento e a gestão urbana revela-se por meio das atribuições concedidas aos municípios para executar a política de desenvolvimento urbano, sendo ampliadas consideravelmente sua autonomia jurídica, política e financeira, cabendo-lhes, também, as competências exclusivas de: i) promover o ordenamento territorial por meio do planejamento e controle do uso do parcelamento e da ocupação do solo; ii) elaborar o plano diretor; e iii) garantir a participação popular no planejamento municipal. A promoção de programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico figuram entre as competências comuns das três esferas governamentais. A competência para legislar sobre direito urbanístico passa a ser exercida pela União, concorrentemente, apenas, com os estados e o Distrito Federal.

Nesse mesmo entendimento, o Estatuto da Cidade estabelece diretrizes gerais para as políticas públicas nacionais, estaduais e municipais de desenvolvimento urbano buscando a melhoria das condições de vida das cidades e destacando o aperfeiçoamento do ambiente legal e normativo do planejamento e da gestão urbana. Isso se dá mediante:

- simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta de lotes e unidades habitacionais;
- isonomia das condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativas ao processo de urbanização, atendido o interesse social; e
- regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda por meio do estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas as condições socioeconômicas da população e as normas ambientais. Essas diretrizes, no entanto, não têm sido adequadamente observadas no enfrentamento dos desafios da regulação do planejamento e da gestão urbana.

Assim, para efetividade da política urbana é preciso eliminar entraves burocráticos executando projetos necessários (Lerner, 2013). Com vistas a ilustrar esses desafios apresentam-se, a seguir, alguns instrumentos que influenciam fortemente o padrão de urbanização e o crescimento urbano.

## 2 DESAFIOS DO MARCO REGULATÓRIO DO PLANEJAMENTO E DA GESTÃO URBANA

Os problemas urbanos associados ao crescimento urbano e à pobreza, especialmente gerados pela informalidade da ocupação urbana e precariedade de infraestrutura e serviços, têm se mostrado um desafio insuperável para o poder público.

As cidades brasileiras ainda registram grandes problemas na prestação de serviços públicos e no setor de habitação. No setor de saneamento, a estimativa de atendimento em 2019 para a rede de esgoto foi de 61,9%.<sup>7</sup> Na mobilidade urbana, as cidades registram o agravamento de longos períodos de deslocamento, congestionamentos e deficiências estruturais do sistema de transporte. A estimativa do *deficit* habitacional para o Brasil em 2019 foi de 5,876 milhões de domicílios, sendo 5,044 milhões em zona urbana (FJP, 2021). A falta de regularização fundiária constitui, ainda, um problema estrutural para o Brasil, sendo estimado que cerca de 100 milhões de pessoas vivem nessa situação nas cidades e áreas metropolitanas (Brasil, 2017b).

A elevada ocorrência de loteamentos irregulares e clandestinos nas cidades com população a partir de 50 mil habitantes é surpreendente. Isso revela que as políticas de uso e ocupação do solo urbano e de regularização fundiária são inexistentes ou não têm sido eficazes para prover habitação e sua regularização, sendo estimados 83,5% de municípios com população entre 50 mil e 100 mil habitantes e 90,3% nos municípios maiores que 100 mil e até 500 mil habitantes nessa situação (IBGE, 2018). Nos municípios acima de 500 mil habitantes esse percentual alcança 97,6%. Considerando que esses municípios em sua maioria constituem cidades médias e que essa situação ainda pode ser enfrentada com perspectiva de resultados satisfatórios – dado o porte dessas cidades – são necessários ajustes e simplificações na legislação e medidas adequadas de parcelamento do solo urbano e provisão habitacional de curto e médio prazo. O objetivo é evitar as situações irreversíveis na ocupação e no uso do urbano (área de risco, áreas de preservação ambiental e outras) que podem agravar ainda mais as condições de vida da população e os custos a serem envolvidos na gestão urbana, na regularização fundiária e urbanização dessas áreas.

A falta de regularização fundiária nesses municípios pode ser também explicada pela ausência de legislação específica em âmbito municipal. No entanto, com a aprovação da Lei Federal nº 13.465 de 2017, que dispõe sobre a regularização fundiária, e da Lei Federal nº 14.118 de 2021, que institui o Programa Casa Verde e Amarela, essa regulamentação é facilitada. Ao analisar os municípios entre 50 mil e 500 mil habitantes, apenas 38% apresentavam legislação sobre regularização fundiária e 61,9% registraram regulação sobre zoneamento ou uso e ocupação do solo urbano (IBGE, 2018).

A existência de favelas, mocambos, palafitas e assemelhados ocorre em 33,2% dos municípios com população entre 50 mil e 100 mil habitantes. Apresentaram essas características de ocupação 57,5% dos municípios entre 100 mil e 500 mil habitantes e 83,3% dos municípios com população maior do que 500 mil habitantes (IBGE, 2018).

7. Disponível em: <<http://www.snis.gov.br/diagnostico-anual-agua-e-esgotos/diagnostico-dos-servicos-de-agua-e-esgotos-2019>>.

Outro aspecto a ser considerado diz respeito à população que vive em áreas de risco (encostas íngremes, topos de morro e margens de corpos d'água, sujeitas a alagamentos e desmoronamentos): em 2010, cerca de 8,3 milhões de habitantes situados em 872 municípios viviam nessa situação no Brasil (IBGE, 2018).

Esses problemas ocorrem, em grande parte, nas áreas periféricas das cidades brasileiras, sendo frequentemente associados ao uso do solo e à pobreza. Em sua maioria situados em zonas de legislação restritiva à ocupação, os assentamentos precários têm-se constituído alternativas de habitação para a população pobre. De forma geral, isso revela que abordagens de planejamento urbano desvinculadas de marco socioeconômico e demasiadamente estáticas e restritivas para acompanhar a dinâmica urbana são inadequadas para atender às necessidades urbanas essenciais; e que a maior parte do crescimento das cidades ainda está ocorrendo fora das regras do planejamento.

Os programas e projetos voltados aos centros históricos necessitam ser aperfeiçoados visando constituir políticas públicas eficazes para o patrimônio edificado. Observa-se, em algumas cidades do país, o abandono e a destruição dessas áreas, atingindo, em grande parte, os bens do patrimônio cultural. O programa federal de fomento a obras de restauro, preservação e conservação em centros históricos – Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) Cidades Históricas destinado a 425 obras em vinte estados – apenas conseguiu concluir 36 projetos.<sup>8</sup> O baixo alcance das metas do programa pode ser atribuído às restrições de recursos financeiros, burocracia nos processos, fragilidades institucionais nos municípios envolvidos e, principalmente, à dificuldade de formulação de projetos que atendam a todas as exigências legais (Mengue e Augusto, 2017). Além disso, avalia-se a necessidade de visão holística e articulada para ações de intervenção nessas áreas urbanas com diferentes agentes e setores do desenvolvimento urbano.

Entre as dificuldades para a superação desses problemas destacam-se a necessidade de atualização e aperfeiçoamento da legislação do patrimônio histórico, medida, inclusive, reivindicada por técnicos do setor. Nesse contexto, um exemplo é a Instrução Normativa (IN) nº 001, de 25 de março de 2015, do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), que estabelece procedimentos administrativos a serem observados nos processos de licenciamento ambiental dos quais participe. Nessa IN apresentam-se exigências metodológicas excessivas quanto à publicação de autorizações e responsabilidades dos profissionais envolvidos no processo de licenciamento, as quais contribuem para dificultar a sua aplicação e a execução de empreendimentos, inclusive daqueles que poderiam assegurar a preservação do bem tombado.

Cita-se, também, a exigência prévia – para patrimônio arqueológico eventualmente identificado durante a execução de empreendimentos – do acompanhamento por arqueólogos. Reconhecendo a importância da norma, essa medida tem se revelado de difícil cumprimento, podendo ser avaliada com vistas a possibilitar a participação desses profissionais – quando necessário – na identificação do patrimônio arqueológico. Essa dificuldade se deve também à escassez de cursos e de especialistas disponíveis no país.<sup>9</sup> Os custos de contratação e as exigências burocráticas antecipadas também tornam esse processo demorado e oneroso para

---

8. Informações complementares estão disponíveis em: <<https://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,patrimonio-historico-vive-abandono-pelo-pais,70002130406>>.

9. A profissão foi regulamentada pelo Decreto-Lei nº 13.653, de 18 de abril de 2018.

empreendedores públicos e privados, sendo objeto de reivindicações por parte de entidades para ajustes e aperfeiçoamento.

Vale observar também que as políticas de preservação necessitam de maior articulação com as políticas de desenvolvimento urbano, sendo premente uma harmonização das ações entre as três esferas de governo, visando à superação de conflitos para a melhoria e a preservação dos centros históricos.

Toda essa situação referente às condições e à regulação urbana decorre, em grande parte, da insuficiência e inadequação dos instrumentos de planejamento e gestão do uso do solo e de procedimentos legais que não conseguiram acompanhar as transformações da realidade urbana, a necessidade de atendimento da demanda habitacional e da regularização fundiária (Motta, 2014; Ipea, Infurb e USP, 2002). Além disso, abordagens inapropriadas para a solução desses problemas no âmbito do desenvolvimento urbano são ineficazes, necessitando de aperfeiçoamento. Persistem ainda regulações, mecanismos e procedimentos inapropriados de gestão do uso do solo para assimilar e orientar o crescimento urbano. No âmbito dos instrumentos legais de apoio ao desenvolvimento urbano observa-se, na legislação existente, restrições de natureza institucional, técnica e burocrática que vêm se constituindo obstáculos à gestão urbana. Essas restrições têm contribuído também para o aumento dos preços dos terrenos, da habitação e para a elevação dos custos dos investimentos públicos e privados.

Entende-se que a eficácia dos instrumentos de planejamento e gestão urbana – planos diretores, leis de uso, ocupação e parcelamento do solo, regularização fundiária e demais instrumentos – deve ser avaliada a partir do cotejo entre os objetivos dos instrumentos, o conteúdo da norma e o seu efetivo cumprimento, e de uma avaliação consistente da sua aplicação. Da mesma forma, entende-se que a gestão urbana pode ser aprimorada mediante atuação e aplicação de instrumentos de planejamento – notadamente a Análise de Impacto Regulatório (AIR) – e que a falta de métodos de análise apropriados para a prática do planejamento urbano e da formulação e aplicação dos seus principais instrumentos pode ser um impedimento a uma gestão urbana satisfatória.

É interessante registrar que a Lei nº 13.874/2019, também conhecida como Lei de Liberdade Econômica, determina, em seu art. 5º, a necessidade de AIR em todas “as propostas de edição e de alteração de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, editadas por órgão ou entidade da administração pública federal, incluídas as autarquias e as fundações públicas”, análise esta que deverá conter “informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo para verificar a razoabilidade do seu impacto econômico” (Brasil, 2019). Exigências como a de acompanhamento por profissionais cujas formações foram reconhecidas apenas recentemente (a exemplo do caso da IN que exigiu acompanhamento por arqueólogos, anteriormente descrita) decerto seriam identificadas e evitadas por uma análise prévia de impacto regulatório da norma.

A ineficácia e a inadequação dos instrumentos de planejamento e gestão urbana podem contribuir para o estabelecimento de padrões irregulares e informais de ocupação e urbanização, em especial para o processo de segregação espacial, ao induzir a supervalorização de imóveis em algumas áreas e a forçar – por omissão ou inadequação – que um grande contingente de população tenha apenas acesso a formas precárias e irregulares de habitação. O acesso à habitação é, nesses termos, diretamente afetado pelo ambiente regulador institucional e normativo, incluídos os instrumentos de regulação e controle do desenvolvimento urbano (The World Bank, 1995; Ipea, Infurb e USP, 2002).

O planejamento urbano e o ambiente regulador, institucional e normativo afetam o desenvolvimento urbano e podem conduzir a disfunções irreversíveis nas condições habitacionais, nos serviços e na infraestrutura, resultando em precariedade da urbanização, com elevados custos econômicos, sociais e ambientais para a sociedade e os setores público e privado. Assim, é evidenciado em cidades e metrópoles do Brasil que a tolerância ou a falta de aplicação estrita das normas urbanísticas de parcelamento, uso e ocupação do solo é o que tem permitido o acesso da população – especialmente a de baixa renda – à habitação, ainda que, em geral, não autorizada, situando-se em áreas restritivas à ocupação e sem atendimento de serviços e equipamentos públicos e infraestrutura urbana (Ipea, Infurb, USP, 2002).

Nesse contexto, destaca-se a magnitude da população urbana brasileira em desconformidade com a regulação urbana vigente, resultado, em grande parte, de um ambiente institucional e regulatório que necessita ser aperfeiçoado. Promover o aperfeiçoamento do planejamento urbano e suas formas de gestão, nesses termos, trata-se de buscar um desenvolvimento urbano em bases consentâneas aos seus desafios.

Diante desse quadro é importante registrar iniciativas com vistas ao necessário aperfeiçoamento do quadro regulatório urbanístico no Brasil. A aprovação da Lei nº 13.465/2017, que dispõe sobre regularização fundiária urbana e rural, e da Lei nº 14.118/2021, que institui o Programa Casa Verde e Amarela, ambas de iniciativa do Poder Executivo, promoveu aperfeiçoamento e avanços na desburocratização e agilização da regularização fundiária.

O Projeto de Lei (PL) nº 11.277/2018, também de iniciativa do Poder Executivo, que dispõe sobre a desapropriação por utilidade pública, alterando o Decreto-Lei nº 3.365/1941, é crucial para a desburocratização e atualização do processo de desapropriação, e visa viabilizar ações e projetos de desenvolvimento urbano e regional. Os procedimentos atuais impedem a celeridade das obras públicas urbanas, sendo preciso aguardar cerca de um ano ou mais para que um equipamento urbano seja desapropriado. Além disso, os investimentos em infraestrutura para o desenvolvimento urbano e regional deparam-se com obstáculos recorrentes para desapropriação de terrenos necessários à implementação de empreendimentos como rodovia, ferrovia e metrô, cujos atrasos ocasionam a elevação de custos socioeconômicos.

O referido PL avança nas medidas compensatórias aplicáveis aos casos de remoção de morador vulnerável ou de baixa renda, buscando reconhecer os seus direitos e promover maior segurança jurídica aos atos dos gestores públicos ao estabelecer as diretrizes legais que fundamentam a adoção de tais medidas, assegurando aos ocupantes a sua realocação.

### 3 REFERENCIAL CONCEITUAL

Tão importante quanto o conteúdo formal do instrumento é o seu processo de aplicação. A análise e avaliação dos instrumentos de planejamento e da gestão urbana se apoiam nos princípios da eficácia, equidade, eficiência, adequação e flexibilidade e participação. Assim, também devem ser considerados: i) o modo de implementar os instrumentos legais e as políticas públicas (organismos, articulações intersetoriais, prazos, técnicos envolvidos, procedimentos, condicionantes administrativos e recursos disponíveis); ii) os eventuais objetivos conflitivos no controle, na intervenção pública e nos instrumentos legais que a fundamentam; iii) a suficiência ou insuficiência de instrumentos; e iv) o excesso de instrumentos incidindo na mesma matéria ou área urbana (Ipea, Infurb e USP, 2002).

O princípio da eficácia se orienta para o cotejo entre os objetivos dos instrumentos e o efetivo cumprimento de cada um desses objetivos (objetivo declarado x forma de

implementação x resultados obtidos). A equidade contempla em que medida e em que grau os instrumentos e o sistema de planejamento e gestão favorecem a segregação espacial e a exclusão da população. A eficiência se refere aos custos e benefícios das ações de planejamento e aplicação dos instrumentos. Adequação e flexibilidade têm a ver com a capacidade de instituições e instrumentos acompanharem as mudanças e o crescimento urbano, duas características intrínsecas da urbanização. A participação considera o envolvimento da sociedade nas decisões que interferem diretamente nas condições de vida urbana.

A maior ou menor eficácia de instrumentos urbanísticos depende, em grande parte, das condições sociais, econômicas e políticas do meio em que esses instrumentos são aplicados. Um instrumento pode ser absolutamente inútil ou inócuo em certas circunstâncias, podendo também ter efeitos perversos que eventualmente a sociedade desconhece. Um instrumento pode ser inócuo quando aplicado isoladamente, ou pode ter efeitos perversos, geralmente imprevisíveis, que agravam a situação existente (Dowall e Clarke, 1991; Clarke, 1994; Azevedo, 1997).

Os instrumentos que regulam o planejamento e a gestão urbana podem ser avaliados quanto ao seu conteúdo e, no âmbito do sistema de planejamento e gestão municipal, quanto à forma de aplicação e articulação institucional. Neste último aspecto, o objetivo é detectar os problemas originados no processo de aplicação dos instrumentos, enfocando a instância de aplicação, o modo de implementação, exigências burocráticas e prazos para a aprovação, observando-se a articulação entre diferentes esferas de governo (União, estados e municípios) e entre os Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário). Além disso, destaca-se também a ação do Ministério Público como elemento decisivo de mudança na interpretação e aplicação dos instrumentos de gestão urbana para a solução desses conflitos e também de forte impacto institucional. No processo de gestão avalia-se a capacidade de os instrumentos refletirem a dinâmica urbana, incluindo a articulação entre as diferentes esferas do poder público e a participação da sociedade.

#### **4 IMPLICAÇÕES DA REGULAÇÃO URBANÍSTICA E DE INTERESSE URBANÍSTICO NO PADRÃO DE URBANIZAÇÃO**

As implicações dos instrumentos de política urbana no padrão de urbanização necessitam ser identificadas para avaliar seus impactos no desenvolvimento urbano, na economia e no bem-estar dos cidadãos. A regulação do uso do solo afeta os custos do desenvolvimento urbano em diferentes setores, especialmente no preço da terra e da habitação.

Os efeitos adversos da aplicação dos instrumentos de política urbana são complexos e difíceis de medir e avaliar. Isso se deve, especialmente, à necessidade de informações consistentes sobre o mercado formal e informal de terras e às condições de oferta e demanda de habitação. A oferta de terras é afetada, principalmente, por instrumentos jurídicos (direito de propriedade, registro e o título da propriedade), urbanísticos (zoneamento, uso e parcelamento do solo), intervenções públicas e práticas fiscais, entre outros. A regulação urbana pode afetar o padrão de urbanização em diferentes aspectos, por exemplo como os que se seguem.

- 1) Tornar inacessível a habitação para a população de baixa renda. O estabelecimento de normas sobre parcelamento do solo, infraestrutura e edificação pouco ajustado às condições sociais e econômicas da população e a realidade local inviabiliza o acesso à terra e a construção pela população de baixa renda, de acordo com as normas legais. Regulação complexa, burocrática e lenta pode retardar a atividade de urbanização, resultando em disfunções estruturais nas cidades. Longos prazos de tramitação na

aprovação de programas, projetos e licenças para parcelamento do solo e construção podem resultar na proliferação de assentamentos urbanos informais, com serviços e infraestrutura deficientes e condições ambientais insalubres. As regulações inadequadas ao meio socioeconômico criam distorções no mercado de terras e na distribuição de serviços urbanos, afetando diretamente as áreas mais pobres das cidades.

- 2) Limitar a oferta de terrenos residenciais. Normas excessivamente restritivas de uso do solo e zoneamento podem limitar a disponibilidade de terrenos residenciais, que, em decorrência, têm seus preços aumentados. Isso pode significar padrões ineficientes e elevados de urbanização em zonas urbanizadas ou em processo de urbanização.
- 3) Criar obstáculos burocráticos e longos prazos para aprovação de projetos destinados à urbanização. O grau de complexidade da regulação e dos procedimentos para a aplicação das normas dos empreendimentos habitacionais pode dificultar sua aprovação e comercialização.

Essas implicações delegam ao poder público a função legítima de permitir o desenvolvimento urbano em padrões satisfatórios que atendam à demanda por habitação, serviços e equipamentos urbanos e comunitários nos centros urbanos.

Os instrumentos de gestão do solo urbano e do planejamento urbano que adotam abordagem excessivamente restritiva e parcial – desconsiderando implicações socioeconômicas – caracterizam-se, principalmente, pelas seguintes deficiências:

- conhecimento insuficiente sobre as implicações econômicas e financeiras das propostas contidas no plano diretor e na legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo urbano;
- falta de coordenação com estratégias setoriais, socioeconômicas e financeiras de desenvolvimento urbano;
- o plano diretor geralmente visto mais como um fim em si mesmo do que como um componente de planejamento e gestão de áreas urbanas;
- indefinições na relação entre planejamento espacial e econômico;
- regulação do uso do solo e controle de desenvolvimento inapropriados, os quais, frequentemente, geram mais custos do que benefícios e dificilmente refletem a capacidade de pagamento dos cidadãos urbanos; e
- deficiências e omissão do setor público geralmente resultando em centralização institucional e “antagonismo” entre o setor público e o setor privado.

O planejamento urbano e seus instrumentos de gestão do uso do solo constituem um elemento fundamental para a promoção do desenvolvimento urbano. Sem o conhecimento da estrutura urbana futura da cidade é difícil eleger as prioridades das políticas públicas. O custo de decisões incorretas no desenvolvimento urbano é geralmente muito mais elevado do que em qualquer outro setor. A razão disso se deve especialmente à sua natureza de longo prazo, pois as decisões iniciais não podem ser rapidamente ajustadas ou corrigidas. Além disso, algumas decisões tomadas posteriormente, e que podem interagir com as primeiras, talvez tenham efeitos adversos (Dowall e Clarke, 1991).

Outro desafio a superar reside na necessidade de aperfeiçoamento da legislação de licenciamento ambiental, visando a sua adequação para atender às especificidades ambientais e dos empreendimentos habitacionais, como as exigências mínimas do conteúdo do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o Relatório de Impacto Ambiental (Rima).

No âmbito do desenvolvimento urbano, o licenciamento ambiental é aplicado, especialmente, para a aprovação de empreendimentos, sendo o parcelamento do solo urbano – nos aspectos urbanístico e habitacional – a principal atividade de urbanização. Nesse caso, o objetivo do licenciamento ambiental é exigir dos empreendedores a prevenção e mitigação dos impactos ambientais dos seus empreendimentos, melhorando, em contrapartida, a qualidade ambiental urbana para toda a cidade. Em geral, o licenciamento ambiental não tem, contudo, conseguido ser efetivo na prevenção e mitigação dos impactos ambientais. Os motivos para isso abrangem desde questões relativas aos procedimentos administrativos do processo de licenciamento ambiental até conflitos na gestão pública envolvendo questões ambientais, e de desenvolvimento urbano e outros.

A agilização do processo de licenciamento ambiental é necessária para a regularização fundiária de parcelamento urbano e de novos parcelamentos – especialmente os de baixa renda – e para a urbanização de favelas. Com isso, pretende-se contribuir para a redução das situações de irregularidade urbana visando atender à demanda habitacional, às condições ambientais e à melhoria da gestão urbana.

O licenciamento ambiental para o desenvolvimento urbano pode ser aperfeiçoado mediante a melhoria dos procedimentos institucionais, técnicos e operacionais. A excessiva centralização burocrática contribui para a morosidade e para os elevados custos (diretos e indiretos) do licenciamento ambiental. A concentração dos processos de licenciamento em um único órgão estadual e a distância entre a municipalidade onde está (ou será) localizado o empreendimento e onde se localiza o órgão licenciador são fatores que podem agravar a concessão de licenças, com graves implicações para o meio ambiente e o desenvolvimento urbano. Assim, a maior parte dos problemas urbanos pode ser agravada por procedimentos e decisões inadequados durante o processo de licenciamento ambiental, com relação, entre outros aspectos, ao excesso de burocracia, à falta de prazos para que a autoridade licenciadora apresente a documentação exigida e à discricionariedade e judicialização dos processos. Para a sua efetividade é necessário eliminar os entraves legais, institucionais e operacionais que dificultam a superação desses problemas por meio de uma metodologia ágil e eficaz.

Destaca-se, também, a baixa articulação entre urbanização e legislação ambiental, especialmente quanto ao crescimento e às dinâmicas urbanas – demográficas e habitacionais. Essa desarticulação também contribuiu para a falta de medidas adequadas visando evitar a ocupação de áreas de preservação ambiental (APAs) e outras áreas protegidas, necessitando de melhoria da capacidade de governança e gestão territorial. Há também dificuldades de regularização ambiental de áreas ocupadas, especialmente em projetos de urbanização de favelas e regularização urbanística de parcelamento do solo urbano (Motta e Pêgo, 2013).

Quanto à tramitação dos processos, aos procedimentos de análise e prazos para a concessão das licenças ambientais, a falta de padronização das normas tem contribuído para decisões mais rígidas e o aumento do número de condicionantes para a concessão das licenças. Observam-se, em outros casos, tempo de tramitação excessivo nos órgãos ambientais, excesso de burocracia e deficiências na orientação quanto aos procedimentos a serem realizados, e em outros casos ausência de prazos a serem estabelecidos no processo de licenciamento (Motta e Pêgo, 2013).

Há uma elevada demanda para o licenciamento ambiental e, em geral, baixa capacidade operacional dos órgãos licenciadores em emitir as licenças em tempo hábil. Isso se deve, em parte, aos recursos humanos e sistemas de informações insuficientes, carência de infraestrutura

e logística. Observam-se, ainda, as seguintes dificuldades: i) os termos de referência necessitam contemplar especificidades dos estudos requeridos frente ao tipo de empreendimento; ii) os estudos ambientais necessitam de parâmetros adequados para a sua definição; iii) falta clareza nas exigências do órgão ambiental; e iv) solicitação excessiva de estudos complementares (Motta e Pêgo, 2013).

Diversos estudos e iniciativas de âmbito legal reiteram a urgência de uma lei geral de licenciamento ambiental que vise regulamentar o inciso IV do § 1º do art. 225 da CF/1988. Nesse sentido, o aperfeiçoamento do licenciamento ambiental, desde 2004, vem sendo discutido, tendo como principal referencial o PL nº 3.729/2004, atualmente PL nº 2.159/2021.

A aprovação de uma lei geral de licenciamento ambiental constitui um grande avanço para o desenvolvimento sustentável, urbano e regional, e para a sociedade, especialmente quanto à segurança jurídica das políticas públicas e dos empreendimentos públicos e privados. Entre os principais dispositivos do PL destacam-se: i) padronização e uniformização da sistemática do processo de licenciamento; ii) previsibilidade das ações para os setores público e privado com prazos para a autoridade licenciadora; iii) simplificação e agilidade na tramitação digital dos processos de licenciamento ambiental; iv) inovação quanto à possibilidade de audiências públicas virtuais; e v) maior articulação com a sociedade civil.

Além disso, a proposta visa adotar regras gerais para o processo de licenciamento ambiental, nela incluída o EIA/RIMA, sendo a autonomia dos órgãos ambientais reforçada. Para as licenças ambientais são estabelecidas condicionantes e previstos processos de licenciamento diferenciados, de acordo com o potencial poluidor ou degradador do empreendimento, considerando sua natureza e seu porte, cujos critérios e parâmetros serão definidos pelos entes federativos.

Também é proposta a criação da Licença Ambiental por Adesão e Compromisso (LAC), já adotada pelos estados da Bahia e de Santa Catarina, por meio da qual são autorizadas a instalação e operação de atividade ou empreendimento, mediante declaração de adesão e compromisso do empreendedor aos critérios, condições, requisitos e condicionantes ambientais. Esses procedimentos são estabelecidos pela autoridade licenciadora, sendo fixados prazos de análise para cada tipo de licença ambiental. É importante destacar a inserção da avaliação ambiental estratégica (AAE), que consiste em um instrumento de apoio à tomada de decisão, facilitando a integração dos aspectos ambientais com os aspectos socioeconômicos, territoriais e institucionais na formulação de políticas, planos e programas.

Esses dispositivos objetivam alcançar eficácia, eficiência e coerência técnica ao licenciamento ambiental, com transparência e controle social sobre os efeitos adversos produzidos por atividades ou empreendimentos, bem como sobre as medidas protetivas, mitigadoras e compensatórias. Assim, ainda com perspectivas de aperfeiçoamento, espera-se que se institua no Brasil uma lei geral de licenciamento ambiental que seja eficaz e permita a preservação ambiental, com agilidade, segurança jurídica e transparência, considerando-se os aspectos econômicos e sociais.

## **5 RECOMENDAÇÕES PARA OS INSTRUMENTOS E A REGULAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO URBANO**

Quanto às ações visando enfrentar os desafios da urbanização, do planejamento e da regulação do desenvolvimento urbano recomendam-se, especialmente, as medidas a seguir.

- 1) Adotar uma nova abordagem para o planejamento urbano e seus instrumentos, com ênfase nos princípios da NAU e na dinâmica do crescimento das cidades visando à sustentabilidade da urbanização.
- 2) Harmonizar os instrumentos legais, normativos e operacionais da política urbana com os instrumentos ambientais visando à sustentabilidade da urbanização e do meio ambiente, à promoção de políticas públicas e à melhoria das condições de vida nas cidades.
- 3) Regulamentar o parágrafo único do art. 23 da CF/1988, que trata das normas para a cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, buscando a harmonização, eficiência e eficácia da política urbana e a articulação institucional.
- 4) Atualizar e aperfeiçoar os planos diretores e a legislação de uso e ocupação do solo urbano mediante:
  - a) revisão e atualização para estimular a produção de habitação de interesse social;
  - b) simplificação da legislação, visando reduzir a incidência de conflitos e superposições;
  - c) articulação entre as diferentes esferas de governo, considerando a dinâmica socioeconômica e físico-territorial em âmbito municipal e metropolitano; e
  - d) cooperação entre Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público, visando a uma gestão eficaz do desenvolvimento urbano.
- 5) Criar mecanismos de monitoramento dos planos e instrumentos urbanísticos, inclusive com o uso de instrumentos de geoprocessamento, a fim de permitir a revisão, complementação e compatibilização da legislação de uso do solo nas três esferas de governo, evitando conflitos e sobreposições entre elas.
- 6) Disciplinar a regularização fundiária em âmbito municipal a partir dos dispositivos das leis federais nº 13.465/2017 e nº 14.118/2021 para possibilitar a normalização urbanística, ambiental e fundiária das áreas ocupadas pela população, especialmente a de baixa renda.
- 7) Realizar a AIR sobre novas regulações, nos moldes do art. 5º da Lei nº 13.874/2019, sempre que houver ampliação da abrangência regulatória estatal que impacte os agentes privados, a fim de eliminar entraves burocráticos desnecessários e evitar a criação de incentivos perversos que acabam levando a resultados opostos aos objetivos iniciais.
- 8) Simplificar, desburocratizar e aperfeiçoar parâmetros urbanísticos da Lei Federal nº 6.766/1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano quanto à sua adequação às demais políticas e aos instrumentos de gestão urbana.
- 9) Promover a articulação da política de desenvolvimento urbano com a política de patrimônio histórico nas cidades visando à eficácia de programas e projetos urbanos; promover ações cooperativas para aperfeiçoar e atualizar a legislação de patrimônio histórico buscando simplificar, normatizar e unificar procedimentos de elaboração e análise de programas e projetos urbanísticos de revitalização urbana pelos órgãos competentes nas diversas instâncias, especialmente a IN Iphan nº 001, de 25 de março de 2015, que estabelece os procedimentos de licenciamento ambiental envolvendo bens patrimoniais, a fim de simplificar procedimentos e ajustar exigências.
- 10) Agilizar a tramitação do PL nº 11.277/2018, de iniciativa do Poder Executivo, que dispõe sobre a desapropriação por utilidade pública, altera o Decreto-Lei nº 3.365/1941, além de ajustar outras legislações. O PL é necessário para a desburocratização, simplificação e atualização do processo de desapropriação, e se propõe a viabilizar ações e projetos de desenvolvimento urbano e regional, com responsabilidade social.

- 11) Instituir uma lei geral de licenciamento ambiental para o país que regulamente o inciso IV do § 1º do art. 225 da CF/1988, visando ao aperfeiçoamento do licenciamento ambiental e à harmonização de aspectos ambientais, sociais, econômicos, urbanos e regionais, o que pode ocorrer a partir da tramitação do PL nº 2.159/2021.

## REFERÊNCIAS

ANGEL, S. **Planet of cities**. Cambridge, Massachusetts: The Lincoln Institute of Land Policy, 2012.

AZEVEDO, D. Aplicação dos instrumentos de planejamento e gestão do uso do solo, bem como normas e procedimentos. *In*: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; INFURB – NÚCLEO DE PESQUISAS EM INFORMAÇÕES URBANAS; USP – UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. **Base conceitual e hipóteses do estudo gestão do uso do solo e disfunções do crescimento urbano**. Brasília: Ipea, 1997.

BARBOSA, C. Belém completa 404 anos com pontos turísticos e patrimônios históricos em abandono. **Jornal Brasil de Fato**, 12 jan. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/31O5hEA>>.

BRASIL. Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941. Dispõe sobre a desapropriação por utilidade pública. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 18 jul. 1941. Seção 1.

\_\_\_\_\_. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 dez. 1979.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 jul. 2001.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011. Fixa normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. **Diário Oficial da União**, Brasília, 9 dez. 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério da Cultura. Instrução Normativa nº 001, de 25 de março de 2015, que estabelece procedimentos administrativos a serem observados pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional nos processos de licenciamento ambiental dos quais participe. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre regularização fundiária urbana e rural, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 jul. 2017a.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. **A lei de regularização fundiária urbana**. Brasília: Ministério das Cidades, 2017b. Mimeografado.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.653, de 18 de abril de 2018. Dispõe sobre a regulamentação da profissão de arqueólogo. **Diário Oficial da União**, Brasília, 19 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 11.277/2018**. Dispõe sobre a desapropriação por utilidade pública. Brasília, Câmara dos Deputados, 2018.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 3.729/2004**. Dispõe sobre a Lei Geral de Licenciamento Ambiental. Brasília: Câmara dos Deputados, 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica e estabelece garantias de livre mercado. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 set. 2019.

\_\_\_\_\_. Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021. Institui o Programa Casa Verde e Amarela. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 jan. 2021.

CECI, M. Risco de desabamento atinge 22 prédios na Ribeira. **Tribuna do Norte**, 23 jun. 2020. Disponível em: <<http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/risco-de-desabamento-atinge-22-pra-dios-na-ribeira/482970>>.

CLARKE, G. **Re-appraising urban planning process as an instrument for sustentable urban development and management**. Nairobi, Kenya: UN Habitat, 1994. (Working Paper Series).

DAMIÃO, C. Abandono contrasta com a preservação histórica na capital. **Jornal ND+**, Florianópolis, 11 ago. 2018. Disponível em: <<https://ndmais.com.br/noticias/abandono-contrastando-com-a-preservacao-historica-na-capital/>>.

DOWALL, D. E.; CLARKE, G. **A framework for reforming urban land policies in developing countries**. Washington: The World Bank, 1991.

FJP – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Diretoria de Estatística e Informações. **Saneamento**: base de dados, pesquisa Seis – 3ª rodada. Belo Horizonte: FJP, 2016. Disponível em: <<http://novosite.fjp.mg.gov.br/saneamento/>>. Acesso em: 3 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. **Deficit habitacional no Brasil**: 2015. Belo Horizonte: FJP, 2018.

\_\_\_\_\_. **Deficit habitacional no Brasil**: 2016-2019. Belo Horizonte: FJP, 2021. Disponível em: <[http://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/21.05\\_Relatorio-Deficit-Habitacional-no-Brasil-2016-2019-v2.0.pdf](http://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/21.05_Relatorio-Deficit-Habitacional-no-Brasil-2016-2019-v2.0.pdf)>.

GLAESER, E. **Reforming land use regulations**. Washington, D.C.: Brookings Institution, 2017. (Series on market and government failures). Disponível em: <<https://www.brookings.edu/research/reforming-land-use-regulations/>>.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais**: perfil dos municípios brasileiros – 2017. Rio de Janeiro: IBGE, 2018.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais**: perfil dos municípios brasileiros – 2018. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais**: perfil dos municípios brasileiros – 2019. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; INFURB – NÚCLEO DE PESQUISAS EM INFORMAÇÕES URBANAS; USP – UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. **Gestão do uso do solo e disfunções do crescimento urbano**: instrumentos de planejamento e gestão urbana em aglomerações urbanas – uma análise comparativa. Brasília: Ipea, 2002. v. 1.

LERNER, J. Um brinde a São Paulo. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 27 jan. 2013.

MAIS de 150 casos de abandono de patrimônio histórico são acompanhados pelo MPF no Pará. **G1**, 19 out. 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/pa/para/noticia/mais-de-150-casos-de-abandono-de-patrimonio-historico-sao-acompanhados-pelo-mpf-no-para.ghtml>>.

MENGUE, P.; AUGUSTO, L. Patrimônio histórico vive abandono pelo país. **O Estado de S. Paulo**, 25 dez. 2017.

MOTTA, D. M. **Política urbana e regulação do uso do solo**: implicações e análise dos instrumentos de Planejamento e Gestão. 1998. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília, Brasília, 1998.

\_\_\_\_\_. Cooperação intragovernamental: os desafios das instituições e as políticas públicas. **Brasília em Debate**, Brasília, n. 8, 2014.

MOTTA, D. M.; PÊGO, B. (Org.). **Licenciamento ambiental para o desenvolvimento urbano**: avaliação de instrumentos e procedimentos. Rio de Janeiro: Ipea, 2013.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Documentos temáticos da Habitat III**: governança urbana. Brasília: ONU, 2015.

\_\_\_\_\_. **Documento de políticas da Habitat III**: governança, capacidade e desenvolvimento institucional urbanos. Brasília: ONU, 2016.

\_\_\_\_\_. **Nova agenda urbana** – Habitat III. Brasília: ONU, 2017.

THE WORLD BANK. **Housing enabling markets to word**. Washington: The World Bank, 1995.

UN-HABITAT – UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME. **The fundamentals of urbanization**: evidence base for policy making. Nairobi: UN-Habitat, 2016.