

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PUC-SP

Debora Sotto

**A recuperação de mais-valias urbanísticas como meio de
promoção do desenvolvimento sustentável das cidades
brasileiras: uma análise jurídica.**

DOUTORADO EM DIREITO URBANÍSTICO

São Paulo

2015

Debora Sotto

**A recuperação de mais-valias urbanísticas como meio de
promoção do desenvolvimento sustentável das cidades
brasileiras: uma análise jurídica.**

DOUTORADO EM DIREITO URBANÍSTICO

Tese apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de
São Paulo, como exigência parcial para obtenção do Título de Doutor em
Direito Urbanístico, sob a orientação da Profa. Dra. Daniela Campos Libório Di
Sarno

São Paulo

2015

Banca Examinadora

Este trabalho é dedicado à memória de Yvone Pinheiro Nacagami, minha avó.

“12 de novembro. Eu ia sair, mas estou tão desanimada! Lavei as louças, varri o barraco, arrumei as camas. Fiquei horrorizada com tantas pulgas. Quando eu fui pegar água contei para a D. Angelina que eu havia sonhado que tinha comprado um terreno muito bonito. Mas eu não queria ir residir lá porque era litoral e eu tinha medo dos filhos cair no mar. Ela disse-me que só mesmo no sonho é que podemos comprar terrenos. No sonho eu via as palmeiras inclinando-se para o mar. Que bonito! A coisa mais linda é o sonho. Achei graça nas palavras da D. Angelina, que disse-me a verdade. O povo brasileiro só é feliz quando está dormindo.”

Maria Carolina de Jesus – Quarto de Despejo

RESUMO

O objetivo desta tese de Doutorado é analisar, sob uma perspectiva multidisciplinar, o regramento jurídico da recuperação de mais-valias urbanísticas no Direito Brasileiro como meio de promoção do desenvolvimento urbano sustentável. Compreende-se como “mais-valia urbanística” a valorização imobiliária decorrente de obras públicas ou da alteração dos parâmetros urbanísticos de parcelamento, uso e ocupação do solo urbano. Pretende-se demonstrar, com base em dados empíricos, referências bibliográficas e pesquisa legislativa e jurisprudencial, que o Poder Público tem o poder-dever de recuperar as mais-valias urbanísticas, como medida de justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização, revertendo-as em benefício da coletividade e impedindo que sirvam de motor à especulação imobiliária, à expansão urbana desordenada e à segregação sócio-espacial urbana. A captação de mais-valias urbanísticas, por meio do manejo integrado e coordenado dos instrumentos de política urbana, a ser examinado em detalhe, pode contribuir para a construção de cidades mais prósperas, ambientalmente equilibradas e socialmente inclusivas, pois permite redistribuir riquezas e ajustar os mecanismos de estruturação e consumo do espaço urbano para padrões mais justos e sustentáveis, promovendo, dessa forma, a igualdade no acesso à terra e o direito à moradia adequada para todos, sobretudo para os mais pobres.

Palavras-chave: *Cidade sustentável. Mais-valia urbanística. Segregação sócio-espacial urbana.*

ABSTRACT

The aim of this doctoral thesis is to promote, from a multidisciplinary perspective, a legal analysis of the urban surplus values capture as a means of furthering the sustainable development of Brazilian cities. Urban surplus values are herein defined as land value increases due both to public works as to legislative changes to development rights. Our intent is to demonstrate that the public administration has both the powers and the legal duty to intervene on urban surplus value phenomena, wielding the tools, already provided for by Brazilian urban laws, to raise and effectively reverse those surplus values to the benefit of the community, also preventing these increases in land value from encouraging real estate speculation, urban sprawl and socio-spatial segregation. As it will be examined in detail, value capture can further prosperity, environmental balance and social inclusion in contemporary cities as it provides the means to redistribute wealth and to adjust urban space organization and consumption mechanisms for more equitable and sustainable standards, thus promoting equal access to urban land and to adequate housing for everyone, specially to the poor.

Keywords: Socio-spatial urban segregation. Sustainable city. Urban surplus value.

RÉSUMÉ

L'objectif de cette thèse de doctorat est de promouvoir, sous une perspective multidisciplinaire, une analyse juridique de la reprise des plus-values immobilières urbaines comme un moyen de promotion du développement durable des villes brésiliennes. Les « plus-values immobilières urbaines » peuvent être définies comme la monte de valeur des immeubles résultants des ouvrages publiques et des changements législatifs des paramètres urbanistiques concernant le lotissement, l'usage et l'occupation du sol urbain. Par l'examen des données empiriques, des publications pertinentes et par la recherche législative et de jurisprudence, il sera démontré que le gouvernement a le pouvoir aussi que le devoir d'intervenir sur le phénomène des plus-values urbaines, maniant les outils, déjà prévus par le droit de l'urbanisme brésilien, à élever et efficacement inverser ces plus-values au profit de la communauté, afin d'empêcher que la valorisation immobilière puisse servir de moteur à la spéculation immobilière, l'étalement urbain et la ségrégation socio-spatiale. En plus, le relèvement des plus-values urbaines peut contribuer à la construction des villes plus prospères, équilibrées et intégrées, car il permet de redistribuer la richesse et de rendre la production et l'utilisation de l'espace urbain plus équitables et durables, ce qui, à son tour, favorise l'égalité d'accès au sol urbain et la concrétisation du droit au logement convenable pour tous, surtout pour les pauvres.

Mots-clés: *Plus-value immobilière urbaine. Ségrégation socio-spatiale. Ville durable.*

LISTA DE ABREVIACÕES

art. - artigo

Ag – Agravo

AgRg – Agravo Regimental

at. – atualização

CF – Constituição Federal

ed. – edição

coord. – coordenação

Des. - Desembargador

EC – Emenda Constitucional

j. – julgado

Min. – Ministro

org. – organização

p. – página

RE – Recurso Extraordinário

Rel. - Relator

RESP – Recurso Especial

v.u. – votação unânime

LISTA DE SIGLAS

ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas
AEIS – Áreas Especiais de Interesse Social
ANPUR – Associação Nacional de Planejamento Urbano
APP – Área de Preservação Permanente
ARE – Área de Revitalização Econômica
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BID – Business Improvement District
BNH – Banco Nacional de Habitação
CA – Coeficiente de aproveitamento
CAP – Centro de Atenção Psicossocial
CARE - Contribuição para o Custeio de Área de Revitalização Econômica
CDRU – Concessão de Direito Real de Uso
CEM – Contribución Especial de Mejoras
CEPAC – Certificado de Potencial Adicional de Construção
CETESB – Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental
CGFNHIS – Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
CIAM – Congresso Internacional de Arquitetura Moderna
CIDE – Contribuição para Intervenção no Domínio Econômico
CLT – Community Land Trust
CNM – Confederação Nacional dos Municípios
COHAB – Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo
COHRE – Centre on Housing Rights and Evictions
CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente
ConCidades – Conselho Nacional de Cidades
CONPEDI – Conselho Nacional de Pesquisa e Pós Graduação em Direito
COPPE - UFRJ – Coordenação dos Cursos de Pós Graduação em Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro
COSIP – Contribuição Social para Custeio da Iluminação Pública
CPDS – Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional

CTLU – Câmara Técnica de Legislação Urbanística
CTM – Cadastro Territorial Multifinalitário
CTN – Código Tributário Nacional
CUEM – Concessão Especial de Direito de Moradia
CV – Contribución de Valorización
CVM – Comissão de Valores Mobiliários
Ecine – Escritório de Cinema de São Paulo
EIA – Estudo de Impacto Ambiental
EIV – Estudo de Impacto de Vizinhança
FAUUSP – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo
FGTS – Fundo e Garantia por Tempo de Serviço
FIOCRUZ – Fundação Oswaldo Cruz
FJP – Fundação João Pinheiro
FNMA – Fundo Nacional do Meio Ambiente
FUNDURB – Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano
HABITAT II – Segunda Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos
HABITAT III – Terceira Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos
HIS – Habitação de Interesse Social
HMP – Habitação de Mercado Popular
IAP – Instituto de Aposentadoria e Pensão
IBDU – Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS – Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IGF – Imposto sobre Grandes Fortunas
INAE – Instituto Nacional de Altos Estudos
INPAD – Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Políticas Públicas de Álcool e Drogas
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados
IPPUR – Instituto de Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional
IPTI – International Property Tax Institute

IPTU – Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
ISS – Imposto sobre Serviços
ITBI – Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis
ITCMD – Imposto sobre a Transmissão Causa Mortis e Doação
ITR – Imposto Territorial Rural
IVA – Imposto sobre o Valor Agregado
LENAD – Levantamento Nacional de Álcool e Drogas
MCMV – Minha Casa Minha Vida
METRO – Companhia do Metropolitano de São Paulo
MinCidades – Ministério das Cidades
MTRC – Mass Transit Railway Corporation
ODM – Objetivo de Desenvolvimento do Milênio
OMS – Organização Mundial da Saúde
ONG – Organização Não-Governamental
ONU – Organização das Nações Unidas
OODC – Outorga Onerosa do Direito de Construir
OPRE – Organização Privada de Recuperação Econômica
OUC – Operação Urbana Consorciada
OUCFL – Operação Urbana Consorciada Faria Lima
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PDE – Plano Diretor Estratégico
PGV – Planta Genérica de Valores
PIB – Produto Interno Bruto
PIDESC – Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PlanHab – Plano Nacional de Habitação
PLU – Plan Local d’Urbanisme
PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
PNH – Política Nacional de Habitação
PNPS – Política Nacional de Participação Social
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNUD Brasil – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Brasil
PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
POF – Pesquisa do Orçamento das Famílias

PPP – Parceria Público-Privada
PPP – poder de paridade de compra
PPV – Participación en PlusValías
PREZEIS – Programa de Regulação de Zonas Especiais de Interesse Social
PUI – Projeto Urbano Integral
RICS – Royal Institute of Chartered Surveyors
Rio – 1992 – Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento
Rio + 20 – Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável
RNB – Renda Nacional Bruta
SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SEADE – Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados
SFH – Sistema Financeiro da Habitação
SICART – Sistema de Cadastro de Registro Territorial
SIG SP – Sistema de Informação Geográfica do Município de São Paulo
SIT – Sistema de Informações Territoriais
SMD – Seuil Minimal de Densité par Secteur
SMDU – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano
SNH – Sistema Nacional de Habitação
SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SNM – Sistema Nacional de Mercado
SNPS – Sistema Nacional de Participação Social
SP – Urbanismo – São Paulo Urbanismo
STF – Superior Tribunal Federal
STJ – Superior Tribunal de Justiça
SUS – Sistema Único de Saúde
TDC – Transferência do Direito de Construir
TIF – Tax Increment Financing
TJSP – Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo
TOD – Transit Oriented Development
TRANSCON – Transferência do Direito de Construir
UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro
UIP – Unidade de Interesse de Preservação

UN-HABITAT – Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos

UNECE – Comissão das Nações Unidas para a Economia Europeia

UNIFESP – Universidade Federal de São Paulo

UPP – Unidade de Polícia Pacificadora

VLT – Veículo Leve sobre Trilhos

VSD – Versement pour la Sous-Densité

ZEIS – Zona Especial de Interesse Social

ZEPEC – Zona Especial de Preservação Cultural

LISTA DE SÍMBOLOS

@ - arroba

% - porcentagem

R\$ - real

US\$ - dólar americano

m² – metro quadrado

SUMÁRIO

RESUMO	v
ABSTRACT	vi
RÉSUMÉ	vii
LISTA DE ABREVIACÕES	viii
LISTA DE SIGLAS	ix
LISTA DE SÍMBOLOS	xiv
SUMÁRIO	xv
INTRODUÇÃO	1
1. A URBANIZAÇÃO NO BRASIL E NO MUNDO - DESAFIOS À SUSTENTABILIDADE NO MEIO AMBIENTE URBANO	4
1.1. Panorama Global	4
1.2. Panorama Brasileiro	18
2. CIDADE SUSTENTÁVEL E MAIS-VALIA URBANÍSTICA	44
2.1. Desenvolvimento sustentável, desenvolvimento urbano sustentável e cidade sustentável: evolução internacional dos conceitos	44
2.2. O modelo da cidade sustentável no Direito Urbanístico Brasileiro	59
2.3. A propriedade imobiliária urbana e sua função social	83
2.4. Mais-valia urbanística: definição, impactos e medidas de sustentabilidade	98
3. INSTRUMENTOS DE RECUPERAÇÃO DE MAIS-VALIAS URBANÍSTICAS PREVISTOS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO	114
3.1. Noções iniciais	114
3.1.1. Autonomia Local e Autonomia Financeira	114
3.1.2. Fiscalidade Urbanística	119
3.2. Instrumentos fiscais de natureza tributária	123
3.2.1. Contribuição de melhoria	123
3.2.2. Tributos incidentes sobre a propriedade imobiliária urbana	143
3.2.2.1. A importância dos tributos imobiliários para a autonomia local	143
3.2.2.2. Tributação da propriedade imobiliária pela base-solo	145
3.2.2.3. Tributação da propriedade imobiliária urbana no Brasil	151
3.2.2.4. A base de cálculo do IPTU	155
3.2.2.5. Progressividade extrafiscal do IPTU	159
3.2.2.6. Progressividade e seletividade fiscais do IPTU	165

3.2.2.7. O Imposto Territorial Rural - ITR	168
3.2.2.8. Benefícios e incentivos fiscais	172
3.2.3. Outros tributos.....	178
3.3. Instrumentos fiscais de natureza não-tributária	184
3.3.1. Outorga onerosa do direito de construir, alteração onerosa de uso e transferência do direito de construir	184
3.3.2. Operação Urbana Consorciada	208
3.3.3. Outros instrumentos fiscais	222
3.4. Instrumentos não-fiscais	230
3.4.1. Prestações urbanísticas <i>in natura</i>.....	230
3.4.2. Desapropriação e instrumentos afins.....	235
4. MAIS-VALIA URBANÍSTICA E SEGREGAÇÃO SÓCIO-ESPACIAL URBANA	258
4.1. Direito à moradia adequada, acesso à terra e segregação	258
4.2. Instrumentos voltados à promoção da igualdade no acesso à terra e à habitação adequada	274
4.3. Instrumentos voltados à garantia do direito de permanência: segurança na posse	299
CONCLUSÕES	318
BIBLIOGRAFIA.....	327

INTRODUÇÃO

Compreende-se por "mais-valia urbanística" a valorização imobiliária decorrente da atividade urbanística do Poder Público e que, como medida de igualdade, deve ser recuperada e revertida em favor da coletividade que, em última análise, a gerou.

O tema da mais-valia urbanística tem despertado o especial interesse de pesquisadores no Brasil e no restante da América Latina devido a suas importantes conexões com questões politicamente sensíveis para a região, como o regime jurídico da propriedade imobiliária urbana, a regulação do mercado imobiliário, o acesso ao solo urbano e o direito à moradia adequada.

No Brasil, onde a recuperação das mais-valias urbanísticas recebeu tratamento normativo expresso, numerosos estudos científicos debruçaram-se sobre os diferentes instrumentos da política urbana nacional destinados à recuperação dessas plus valias, limitando-se, em sua maioria, à análise relativamente isolada desses instrumentos, sem abordar a fundo as suas inter-relações com os demais institutos jurídicos ou as suas repercussões sobre os demais aspectos da gestão urbana e do planejamento estratégico das cidades.

Do mesmo modo, grande parte dos estudos jurídicos brasileiros ainda restringe seu universo de pesquisa à investigação estrita dos textos de direito positivo, olvidando que a extrema complexidade dos fatos urbanísticos a que se subsumem as normas jurídico-urbanísticas somente é captável por meio de uma abordagem necessariamente transdisciplinar.

Nesse contexto, a originalidade da tese ora proposta reside em analisar, sob uma perspectiva multidisciplinar, o regramento jurídico da recuperação de mais-valias urbanísticas no Direito Brasileiro como meio de promoção do desenvolvimento urbano sustentável.

A apreensão dos mecanismos de valorização, desvalorização e especulação imobiliária é de suma importância para o sucesso do planejamento estratégico das cidades e para a execução de políticas de intervenção urbanística capazes de promover a justiça social e o desenvolvimento sustentável das cidades em seu tríplice aspecto: ambiental, econômico e social. O valor econômico da

propriedade imobiliária urbana, direito fundamental e instituição econômica tutelada pela Constituição Brasileira na medida em que cumpra sua função social, é determinado não apenas pelas características ínsitas do bem imóvel em si mesmo considerado, mas também por características decorrentes da sua inserção na cidade, capazes de gerar a valorização (mais-valia) ou a desvalorização (minus-valia) da propriedade urbana independentemente da vontade ou da atuação de seu proprietário.

Considerando que a atividade urbanística no Brasil é uma função pública, a Administração, seja por ação, seja por omissão, é partícipe constante das transformações experimentadas pelas cidades brasileiras. Assim, como medida e boa administração, é preciso que o Poder Público promova eficazmente a recuperação da mais-valia da propriedade imobiliária gerada pela cidade, revertendo-a em benefício da coletividade, de maneira a evitar que a riqueza produzida por meio do esforço comum seja apropriada por poucos privilegiados, alimentando, dessa forma, a especulação imobiliária e, por consequência, acentuando as desigualdades sociais urbanas. É importante, ainda, que o Poder Público, de maneira coordenada e integrada à captação das mais-valias urbanísticas, adote medidas que evitem que a valorização dos imóveis possa gentrificar as áreas urbanizadas ou requalificadas, substituindo a população de baixa renda – em tese, a destinatária original das intervenções – por grupos sociais de renda mais elevada.

O objetivo desta tese de Doutorado é demonstrar, juridicamente, que o Poder Público Brasileiro tem o poder-dever de intervir sobre o fenômeno da mais-valia urbanística apreendido em toda sua complexidade, manejando os instrumentos já previstos no ordenamento jurídico-urbanístico brasileiro para captar e efetivamente reverter essas mais-valias urbanísticas em benefício da coletividade, de modo a contribuir para a promoção do desenvolvimento urbano sustentável em seus aspectos econômico, ambiental e sobretudo social.

Para tanto, realiza-se amplo levantamento bibliográfico acerca da matéria, abarcando tanto a doutrina jurídica, nacional e estrangeira, como estudos de economia, geografia, sociologia, ciência política, urbanismo, planejamento urbano, entre outras disciplinas, acompanhado do levantamento de dados empíricos úteis ao desenvolvimento do tema e de pesquisa de legislação brasileira e estrangeira e de jurisprudência.

Conduz-se o desenvolvimento do tema em quatro capítulos. O *primeiro capítulo* dedica-se ao exame das características do processo de urbanização no Brasil e no mundo, buscando apontar os principais desafios que se opõem à sustentabilidade no ambiente urbano. O *segundo capítulo* trata da evolução internacional dos conceitos de desenvolvimento sustentável, desenvolvimento urbano sustentável e cidade sustentável para, a partir daí, examinar o tratamento dado ao modelo da cidade sustentável no Direito Urbanístico Brasileiro, analisando, em seguida, a relação existente entre o regime jurídico da propriedade imobiliária urbana, a mais-valia urbanística e a sustentabilidade urbana. O *terceiro capítulo* ocupa-se do exame detalhado, inclusive com o auxílio do Direito Comparado, dos instrumentos de recuperação de mais-valias urbanísticas previstos no ordenamento jurídico brasileiro subdivididos entre instrumentos fiscais, destinados à captação de mais-valias urbanísticas por meio da cobrança de prestações em dinheiro de natureza tributária e não-tributária, e instrumentos não-fiscais, que envolvem prestações *in natura*. Finalmente, no *quarto e último capítulo*, são analisados os instrumentos de política urbana conexos à captação de mais-valias urbanísticas e voltados a dois aspectos específicos do direito à moradia adequada – a igualdade no acesso à terra e à habitação adequada e o direito de permanência – ambos diretamente implicados no combate à segregação sócio-espacial urbana por todas as suas formas, especialmente à gentrificação.

Espera-se que a análise ora conduzida possa contribuir para uma melhor capacitação dos diferentes atores da política urbana brasileira, em especial os gestores públicos municipais, para o enfrentamento eficaz dos problemas e desafios de gestão e planejamento urbanos relacionados, direta ou indiretamente, à recuperação das mais-valias urbanísticas, colaborando, ainda, com o aperfeiçoamento do estudo científico do Direito Urbanístico no Brasil, sob a perspectiva do desenvolvimento urbano sustentável e do diálogo multidisciplinar.

1. A URBANIZAÇÃO NO BRASIL E NO MUNDO - DESAFIOS À SUSTENTABILIDADE NO MEIO AMBIENTE URBANO

1.1. Panorama Global

Na primeira década dos anos 2000, pela primeira vez na história, o número de seres humanos habitando as cidades superou o total de habitantes no meio rural. Até 2030, estima-se que todas as regiões em desenvolvimento, inclusive a África e a Ásia, terão mais pessoas vivendo nas cidades do que no meio rural.¹

Se de 1950 até 1975 havia um certo equilíbrio entre o contingente populacional observado nas áreas urbanas e nas áreas rurais, a partir do final dos anos 1970 a concentração de população em área urbana aumentou significativamente, de modo que até o ano de 2050, setenta por cento da população urbana mundial viverá nas cidades, sobretudo nos países em desenvolvimento.²

Embora os padrões de crescimento urbano variem significativamente de país a país, dados levantados pela UN-HABITAT³, comparando a evolução temporal do percentual de população urbana e do Produto Interno Bruto - PIB *per capita* de diversas nações do planeta, indicam que urbanização e crescimento econômico estão intimamente ligados, pois quanto mais urbano se torna um país, mais a renda per capita tende a crescer.

O estudo em referência não esclarece se a urbanização é causa ou consequência do crescimento econômico, mas aponta que a urbanização pode representar uma "força positiva" para o desenvolvimento econômico, com resultados desejáveis do ponto de vista social e político, creditando a dissociação entre urbanização e melhoria de qualidade de vida ou de governança, verificada em determinados países, a outros fatores, tais como extrema desigualdade, conflito e políticas inadequadas ou ineficientes.

1. UN-HABITAT. **State of the World's Cities 2010/2011**. Bridging the Urban Divide. London: Earthscan, 2008. p. VIII.

2. UN-HABITAT. **Planning Sustainable Cities**. Global Report on Human Settlements 2009. London: Earthscan, 2009. p. 8.

3. UN-HABITAT. **State of the world's cities 2010/2011**. Bridging the urban divide. London: Earthscan, 2008. p. 6.

Em suma, os indicadores examinados no estudo em referência parecem indicar que a urbanização pode, se presentes determinadas condições institucionais, sociais e políticas, representar uma **oportunidade** real de desenvolvimento econômico, político e social para as nações de todo o planeta.

Observa-se, ainda, nesse processo mundial de urbanização, o surgimento de novas configurações urbanas que superam, no seu gigantismo, as megacidades. São enormes aglomerados urbanos, produzidos pela fusão de cidades em escala massiva, formando mega-regiões, corredores urbanos e cidades-região.

Mega-regiões⁴ são aglomerados urbanos policêntricos, cercados por áreas rurais de baixa densidade, resultantes do crescimento, convergência e expansão espacial de áreas metropolitanas próximas que acabam por formar uma unidade econômica, com crescimento populacional a taxas superiores às experimentadas pela nação a que pertencem. Acumulam populações superiores a 20 milhões, superando, assim, as mega ou meta-cidades.

No Brasil, um exemplo de mega-região seria a que se estende de São Paulo ao Rio de Janeiro, com cerca de 43 milhões de habitantes. Apura-se que as 40 maiores mega-regiões do planeta, embora concentrem apenas 18% da população mundial, sejam responsáveis por 66% da atividade econômica global e por 85% das inovações tecnológicas e científicas.

Corredores urbanos⁵, por sua vez, apresentam-se como sistemas lineares de espaços urbanos conectados por redes de transporte, com propósitos econômicos e de transporte muito específicos e que normalmente se ligam a mega-regiões. São áreas que experimentam rápido crescimento e transformação urbana.

Cidades - região⁶, por fim, são aglomerados formados pela integração física e administrativa de cidades dinâmicas e estratégicas. No Brasil, um exemplo de cidade-região seria a Região Metropolitana de São Paulo, que ocupa uma área de 8.000 quilômetros quadrados com uma população de 16,4 milhões de pessoas.

4. Obra citada, p. 8 e seguintes.

5. Obra citada, p. 8 e seguintes.

6. Obra citada, p. 8 e seguintes.

Segundo a UN-HABITAT⁷, essas novas configurações urbanas não só evidenciam a ligação existente entre crescimento urbano e novos padrões de atividade econômica como também propõem uma nova hierarquia urbana, demandando o desenvolvimento de novos mecanismos coordenados de gestão e governança urbanas.

Considerando que o espaço não é um reflexo da sociedade mas sim a expressão da própria sociedade,⁸ há que se reconhecer que esses grandes aglomerados urbanos são, sem dúvida, expressão do processo de globalização.⁹ Como já observava MILTON SANTOS¹⁰ ao final dos anos 1980:

As metrópoles contemporâneas são os maiores objetos culturais jamais construídos pelo homem. Nas últimas décadas - não importa onde se situem -, elas trabalham em compasso com o ritmo do mundo, na medida em que a realidade da globalização se impõe sobre o processo secular de internacionalização.

Na síntese proposta por SASSEN¹¹, a globalização caracteriza-se, essencialmente, não apenas pela hipermobilidade e liquidez do capital, pela influência das tecnologias de informação e pelo declínio das capacidades regulatórias dos Estados Nacionais sobre setores chaves de sua economia, mas

7. Obra citada, p. 10.

8. CASTELLS, Manuel. **The Rise of the Network Society: The information age: economy, society and culture**. Volume I. Second Edition Wiley-Balckwell, 2011. Kindle Edition Posição 10334. De maneira semelhante, uma das definições de cidade propostas por LEFEBVRE: "*projection de la société sur le terrain, c'est-à-dire non seulement sur le site sensible mais sur le plan spécifique, perçu et conçu par la pensée, qui détermine la ville et l'urbain*" ("projeção da sociedade sobre o terreno, quer dizer não apenas sobre o local sensível mas sobre o plano específico, percebido e concebido pelo pensamento, que determina a cidade e o urbano") In: **Le droit à la ville**. 1968. 3e édition Paris: Economica; Anthropos, 2009. p. 54.

9. Segundo CASTELLS (obra citada, posição 10340): "Formas espaciais e processos são formados pela dinâmica da estrutura social como um todo. Isso inclui tendências contraditórias derivadas de conflitos e estratégias entre atores sociais defendendo seus interesses e valores opostos. Mais ainda, processos sociais influenciam o espaço atuando no meio ambiente construído herdado de estruturas sócio-espaciais anteriores. Na verdade, espaço é tempo cristalizado" – em inglês: "*Spatial forms and processes are formed by the dynamics of the overall social structure, This includes contradictory trends derived from conflicts and strategies between social actors playing out their opposing interests and values. Furthermore, social processes influence space by acting on the built environment inherited from previous socio-spatial structures. Indeed, space is crystallized time*". Bastante semelhante é a manifestação de LOJKINE, para quem "as formas de urbanização são antes de mais nada formas da divisão social (e territorial) do trabalho" In: LOJKINE, Jean. **O papel do Estado na urbanização capitalista. Da política estatal à política urbana**. In: FORTI, Reginaldo -org. **Marxismo e Urbanismo Capitalista - textos críticos**. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas, 1979. p. 15 a 16.

10. **Metrópole Corporativa Fragmentada - o caso de São Paulo**. 2a edição. São Paulo: Edusp, 2009. p. 11 a 12.

11. SASSEN, Saskia. **Ciudades en la economía global: enfoques teóricos y metodológicos**. Revista EURE, v. XXIV, no71, marzo 1998. p. 16.

também pela reafirmação da importância econômica e política das unidades subnacionais - cidades globais e regiões estratégicas.

Cidades globais ou mundiais, na perspectiva da autora¹², são cidades que se tornam lugares-chave de produção pela combinação entre dois fatores: a preponderância dos serviços na economia e as condições específicas de produção requeridas pelos serviços corporativos avançados, inclusive tecnologia da informação. Forma-se, assim, uma rede de cidades principais, tanto no Norte como no Sul, que funcionam como centros para a coordenação, controle e serviço do capital global.

Longe de tornarem-se obsoletas devido à dispersão geográfica das atividades econômicas fomentada pela tecnologia da informação, as cidades, como aponta SASSEN¹³, assumem a condição de sítios, ou lugares, estratégicos por concentrarem funções de comando e por se apresentarem como lugares de produção pós-industrial e como mercados transnacionais, onde as empresas e os governos podem adquirir instrumentos financeiros e serviços especializados.

Por essa razão, a autora concebe a globalização como uma "malha global de sítios estratégicos que emergem como uma nova geografia de centralidade"¹⁴, apontando, ainda, a existência de grande continuidade e similitude entre as cidades globais e as cidades não-globais, as quais também tendem a especializar-se economicamente e a organizar-se em redes no interior de cada país.

No mesmo sentido, CASTELLS¹⁵ aponta que, na economia global, todos os processos econômicos centralizam-se nos chamados "serviços avançados" (*advanced services*), redutíveis, basicamente, à geração de conhecimento e a fluxos de informação, de modo que, graças aos sistemas de telecomunicações, nada obstará a que esses serviços se dispersassem por todo o planeta. Entretanto, observa-se, nas palavras do próprio autor, "um padrão espacial diverso do esperado, caracterizado pela simultânea dispersão e concentração dos serviços avançados"¹⁶.

Estes serviços avançados espraiam-se geograficamente por todas as regiões do planeta mas concentram as fileiras superiores de suas atividades em

12. Obra citada, p. 6.

13. Obra citada, p. 7 e 8.

14. Obra citada, p. 8.

15. Obra citada, posição 9781.

alguns centros urbanos - as cidades globais referidas por SASSEN¹⁷ - organizados hierarquicamente no topo de toda uma rede internacional de cidades. A posição hierárquica ocupada por uma cidade nessa rede internacional é absolutamente vulnerável e instável: sujeita-se não só à intensa competição entre cidades como também à volatilidade dos investimentos de alto risco, tanto no mercado financeiro quanto no mercado imobiliário¹⁸, com desdobramentos importantes sobre o planejamento e gestão urbanos.

Segundo CASTELLS¹⁹, a forma espacial típica da economia global é, justamente, a megacidade: grande aglomerado urbano, com população superior a 20 milhões de habitantes, que serve como centro de comando tanto para a economia global como para o país ou região em que se localizam. Para o autor, o que caracteriza a megacidade como nova forma urbana são as conexões funcionais estabelecidas através de vastas extensões de seu território, acompanhadas, simultaneamente, por uma grande descontinuidade nos padrões de uso do solo.

Mega-regiões, corredores urbanos e cidades-região são, assim, desdobramentos geográficos da forma espacial da mega-cidade e expressão da economia globalizada, com todas as suas virtudes e contradições, assim como a cidade-industrial e a metrópole foram, respectivamente, a expressão das fases industrial e monopolista do capitalismo.²⁰ Essas novas formações urbanas contemporâneas são, em suma, a culminação de um processo global de urbanização, produzido, ou implicado, a partir do século XIX, pela industrialização²¹.

Se urbanização e crescimento econômico parecem estar, de alguma forma, intimamente imbricados²², é certo que o modo de produção capitalista, em

16. Em inglês: *"a different spatial pattern, characterized by the simultaneous dispersion and concentration of advanced services"*.

¹⁷ Obra citada.

18. CASTELLS, obra citada, posição 3980.

19. Obra citada, posição 10229 e seguintes.

20. **A questão urbana**. 4a edição. São Paulo: Paz e Terra, 2011. p. 46.

21. LEFEBVRE, Henri. **Le droit à la ville**. 3e édition Paris: Économica Anthropos, 2009. p. 78.

22. DAVID HARVEY, a esse respeito, aponta que há uma conexão interna entre capitalismo e urbanização: para obter lucro (mais-valia), o capitalismo depende da produção de produtos emergentes; estes são absorvidos pela urbanização, que, por sua vez, depende da existência desse excedente para ocorrer. Assim, segundo o autor, "não é nada surpreendente, portanto, que as curvas logísticas de crescimento da produção capitalista no correr do tempo sejam acompanhadas largamente pelas curvas logísticas de urbanização da população mundial" (no original, em inglês: *"Hardly surprising, therefore, the logistical curves of growth of capitalist output*

qualquer de suas fases, tem por característica a produção de situações de extrema desigualdade social, acompanhada de perto pela intensa degradação dos recursos naturais.

Como explana CASTELLS²³, a economia global caracteriza-se por uma "assimetria fundamental entre países" (e regiões dentro de cada país), "em termos do seu nível de integração, potencial competitivo e participação nos benefícios do crescimento econômico", o que causa, por sua vez, a crescente segmentação da população e economia globais. Como explica o autor, essa segmentação populacional e econômica caracteriza-se por um "duplo movimento", pelo qual, por um lado, os segmentos valiosos de territórios e pessoas são conectados às redes econômicas globais enquanto que, por outro lado, tudo que for tido como desprovido de valor, é desconectado das redes e sumariamente descartado, num processo contínuo motivado por simples procedimentos de reavaliação e desvalorização. Induzem, dessa forma, as redes globais o que o autor designa como uma "geografia de desigualdade social, econômica e tecnológica"²⁴.

Não é por outra razão que o relatório **State of the world's cities 2010/2011**²⁵ da UN-HABITAT aponta que as mega-regiões, cidades-corredores e cidades-região são os "novos motores da economia global e das economias regionais", refletindo "as conexões emergentes entre a expansão urbana e novos padrões de atividade econômica", ponderando, ao mesmo tempo, que essas novas configurações urbanas podem gerar desequilíbrios de desenvolvimento regional e urbano, "na medida em que fortalecem os laços com centros econômicos já existentes, ao invés de permitir um desenvolvimento espacial mais difuso".

Segundo o Relatório²⁶, altas densidades urbanas contribuem para a atividade econômica mundial porque reduzem custos tanto para as transações quanto para os governos, tornando os investimentos públicos em infraestrutura e

over time are broadly paralleled by the logistical curves or urbanization of the world's population). In: **Rebel Cities**: from the right to the city to the urban revolution. London, New York: Verso, 2012. posição 244.

23. **The rise of the network society**. posição 379.

24. Obra citada, posição 383.

25. Obra citada, p. ix. No original, em inglês: "*Cities in clusters, corridors and regions are becoming new engines of both global and regional economies, and they reflect the emerging links between urban expansion and new patterns of economic activity. However, as they improve inter-connectivity and create new forms of interdependence among cities these configurations can also result in unbalanced regional and urban development as they strengthen ties to existing economic centres, rather than allow for more diffused spatial development*".

26. Obra citada, p. xii.

serviços mais viáveis, e porque atuam como um elemento facilitador na geração e difusão de conhecimentos. Desse modo, o processo de urbanização, se e quando aliado a crescimento econômico e políticas distributivas eficientes, pode contribuir para a redução geral de pobreza, por aumentar as opções de empregos, meio de vida e renda para as ambas as populações urbana e rural. Ausente qualquer uma das variáveis - crescimento econômico ou políticas distributivas eficientes - a urbanização resulta "mais na concentração local de pessoas pobres do que em redução significativa de pobreza²⁷".

A urbanização, portanto, como já detectara MILTON SANTOS²⁸ ao final dos anos 1970, continua a ser um fenômeno interligado com a pobreza, o que se evidencia pelo exame dos dados mundiais relacionados às favelas.

A UN-HABITAT²⁹ considera como pertencente a uma favela todo domicílio que não apresentar qualquer um dos seguintes elementos essenciais: (1) acesso a água potável sem excessivo esforço, em quantidade suficiente para o uso da família e a preços acessíveis; (2) acesso a saneamento básico, seja na forma de um toailete privado ou a toaletes públicos divididos com um número razoável de pessoas; (3) segurança da posse da terra, compreendida como a existência de documentação mínima capaz de assegurar a posse de fato ou a proteção contra despejos forçados; (4) durabilidade das construções, tanto do ponto de vista estrutural quanto de segurança da área em que se localizam; (5) área habitável suficiente, compreendida como não mais do que duas pessoas dividindo o mesmo ambiente³⁰.

Segundo o Relatório **State of the World's Cities 2010/2011**, embora a proporção de população urbana vivendo em favelas tenha caído nos países em desenvolvimento em sete pontos percentuais, passando de 39% (trinta e nove por cento) para 32% (trinta e dois por cento) na primeira década dos anos 2000, o

27. Obra citada, p. xii. No original em inglês: "*However, when accompanied by weak economic growth or when distributive policies are non-existent or ineffective, urbanization results in local concentration of poor people rather than significant poverty reduction*".

28. SANTOS, Milton. **Pobreza urbana**. 3a edição. São Paulo: Edusp, 2009.

29. UN-HABITAT. **UN-HABITAT: Millenium Development Goals**. Disponível em: [<http://ww2.unhabitat.org/mdg/>]. Acesso em 5 de maio de 2014.

30. O conceito de "favelas" adotado pela UN-HABITAT é significativamente mais amplo do que o conceito adotado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE na elaboração dos Censos Populacionais no Brasil. Para o IBGE, favelas são aglomerados subnormais, compreendidos como conjuntos de residências que ocupam terreno alheio, público ou privado, organizados de forma desordenada, com elevada densidade populacional e carência de serviços

número absoluto de habitantes de favelas em todo o planeta aumentou consideravelmente no mesmo período, à razão aproximada de 6 milhões de pessoas por ano, de modo que, até 2020, atingiremos a incrível cifra de 889 milhões de pessoas habitando favelas em todo o mundo³¹.

Os dados coletados pela UN-HABITAT³² demonstram que, em relação aos não-habitantes de favelas, os moradores dessas comunidades apresentam taxas piores de desnutrição infantil e de doenças, causadas pela falta de saneamento básico, poluição do ar em ambientes fechados e outros fatores ambientais. O acesso à educação também é pior entre os habitantes de favelas: as crianças dessas comunidades têm chances significativamente menores de ingresso, permanência e conclusão dos ensinos fundamental e médio. O jovem habitante de favelas tem chances significativamente menores de encontrar emprego no mercado formal do que o seus concorrentes não-residentes nessas comunidades. Embora o mercado informal ofereça mais oportunidades concretas de trabalho do que o mercado formal - oitenta e cinco por cento das vagas oferecidas são informais - tratam-se de ocupações que tendem a manter os trabalhadores em um ciclo de perpetuação de pobreza. Os habitantes de favelas também estão mais expostos à violência e à insegurança urbanas.

Outros aspectos importantes das graves desigualdades sociais características das cidades contemporâneas, levantados igualmente pelo Relatório **State of the World's Cities 2010/2011**, são as disparidades no padrão de desenvolvimento urbano e de propriedade do solo observados entre as cidades do mundo desenvolvido e as cidades dos países em desenvolvimento.

Como aponta COSTA³³:

Apesar de todas as desigualdades que caracterizam o desenvolvimento capitalista, incluindo os crescentes contingentes de população de rua, sem-teto e outras formas de exclusão dos mecanismos formais de mercado, pode-se dizer que os países industrializados têm, de modo geral, resolvido um nível básico de acesso a moradia, bens e serviços urbanos, além de outros benefícios/itens usualmente providos pelo Estado de Bem-Estar Social, em algumas de suas muitas versões. Desse modo, a provisão

públicos essenciais. Consequentemente, os dados levantados pela UN-HABITAT sobre as favelas brasileiras não são coincidentes com os dados apresentados pelo IBGE.

31. UN-HABITAT. Obra citada, p. xiv.

32. Obra citada, Seção 2.5.

33. COSTA, Heloisa Soares de Moura. **Desenvolvimento urbano sustentável: uma contradição de termos?** Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais no2. novembro 1999. p. 59.

desses itens passa a ser um elemento dado e não mais um objeto e demanda social.

Segundo a UN-HABITAT³⁴, enquanto as cidades do norte tendem a facilitar a integração social e econômica pelo encorajamento dos usos mistos, oferta de habitação para os vários estamentos sociais e promoção da mobilidade urbana, as cidades do Sul caracterizam-se, essencialmente, pela segregação espacial entre ricos e pobres, que se manifesta não só pela concentração dos pobres em favelas e cortiços, como também pelo isolamento dos ricos em condomínios fechados, ou *gated communities*. SABATINI e CÁCERES³⁵ apontam, a esse respeito, a ocorrência de transformações recentes nos padrões de segregação espacial nas cidades latino-americanas: ao lado do avanço dos guetos urbanos de pobreza, concentrados sobretudo na periferia urbana, observa-se um processo de dispersão das elites para fora das áreas de alta renda, motivado pela concentração do capital e pela implementação de grandes projetos imobiliários, causando, por sua vez, a gentrificação de zonas específicas na periferia popular.

É importante ressaltar, entretanto, que as cidades de países desenvolvidos também enfrentam graves problemas sociais, ainda que em amplitude distinta das cidades de países em desenvolvimento. Citem-se, como exemplo: a segregação sócio-espacial dos imigrantes, minorias étnicas e pobres em cidades-satélites e conjuntos-habitacionais, formando verdadeiros "guetos" urbanos; a escalada dos preços dos imóveis nos grandes centros urbanos, tornando-os inacessíveis à classe média e às classes mais baixas, com importantes repercussões sobre os padrões de expansão urbana e a infraestrutura de transportes; a dificuldade de acesso dos jovens ao mercado de trabalho formal e, por consequência, a moradia economicamente acessível e socialmente digna; o envelhecimento da população, com sobrecarga dos sistemas de previdência, saúde e seguridade social; e os efeitos e repercussões da crise econômica de 2008 sobre o mercado imobiliário, o mercado formal de trabalho e as políticas de desenvolvimento urbano e social dos países desenvolvidos como um todo.

Nas cidades que almejam alcançar o *status* de "classe mundial" (*world class*), alçando posições mais elevadas na hierarquia da rede internacional de

34. Obra citada, Seções 2.3. e 2.4.

idades, os grandes projetos de renovação e requalificação urbanística, desenvolvidos com o intuito de atrair investimentos, são frequentemente executados à margem e em detrimento dos segmentos mais pobres da população, inclusive com a promoção de despejos forçados em larga escala³⁶ e agravamento da segregação espacial entre pobres e ricos³⁷.

As cidades contemporâneas geram não apenas graves desigualdades sociais, como também exercem incrível pressão sobre o meio-ambiente. São responsáveis pelo consumo de mais de dois terços da produção energética global e por aproximadamente setenta por cento das emissões globais de carbono³⁸. Contribuem, assim, significativamente para as alterações climáticas observadas em todo o planeta e que se supõe sejam causadas pela liberação, na atmosfera, de gases com efeito estufa, por atividades econômicas dos mais diversos setores, sobretudo transportes, produção e dispêndio de energia e produção industrial.

Como bem observa DANIEL JOSEPH HOGAN:³⁹

Os estilos de vida urbana são um dos principais motores da mudança climática: a expansão urbana transforma e fragmenta a paisagem, comprometendo tanto a diversidade biológica quanto a capacidade de ecossistemas de amortizar as consequências da atividade humana. A expansão urbana historicamente gerou um sistema de transporte que depende do automóvel, com emissões significativas de CO2 (...). O consumo urbano tem uma pegada de carbono importante, em termos do uso de recursos(...)e na disposição dos resíduos (...). Atividades industriais estão quase sempre localizadas em cidades (...). Os esforços de mitigação, então, precisam considerar as formas e funções de cidades e o comportamento das suas populações.

35. SABATINI, F.; CÁCERES, G. **Relación entre promoción inmobiliaria y segregación residencial**: giros insospechados de la ciudad latinoamericana. Documento de trabajo. Lincoln Institute of Land Policy, 2005. p. 18 a 20.

36. Levantamento elaborado pelo COHRE - Centre on Housing Rights and Evictions estima que entre 1998 e 2008, 18.59 milhões de pessoas em todo o mundo foram afetadas por despejos forçados. Ainda segundo a estimativa, somente entre 2007 e 2008, 4.5 milhões de pessoas sofreram despejos forçados, 55% destas em países da Ásia, 27% na América Latina, 17% na África e 0.85% na Europa (In: UN-HABITAT. **Forced evictions**. Global crisis, global solutions. Nairobi: UN-HABITAT. sem ano de publicação. p. 17).

37. UN-HABITAT. Obra citada, p. 92 a 93.

38. **Global Report on Human Settlements 2011**. Cities and Climate Change. London; Washington DC: UN-HABITAT; Earthscan, 2011. p. 52.

39. **População e mudanças ambientais globais**. In: HOGAN, Daniel Joseph; MARANDOLA JR, Eduardo. **População e mudança climática**: Dimensões humanas das mudanças ambientais globais. Campinas: Núcleo de Estudos de População – NePo/Unicamp; Brasília: UNFPA, 2009. p. 16.

Relatório elaborado em 2011 pela UN-HABITAT⁴⁰ sobre as cidades e as mudanças do clima indica que as principais fontes de emissões de gases com efeito estufa nas áreas urbanas estão relacionadas com o consumo de combustíveis fósseis, seja para geração de energia elétrica, transportes ou indústria, atividades estas responsáveis, respectivamente, por 26%, 13% e 19% das emissões globais de carbono. As emissões de edifícios comerciais e residenciais, intimamente associadas a uso de eletricidade, aquecimento e refrigeração, compõem cerca de 8% das emissões globais. O lixo, por sua vez, é responsável por cerca de 3% das emissões globais de gases com efeito estufa. O relatório aponta ainda que mesmo as emissões das atividades rurais, que compõem cerca de 31% das emissões globais de carbono, relacionam-se com as áreas urbanas em razão de dois fatores principais: a mudança de uso do solo por expansão urbana, que reduz as coberturas vegetais responsáveis pela absorção de carbono, e o condicionamento das atividades agrícolas ao atendimento das sempre crescentes demandas de consumo dos habitantes das cidades, o que exerce grande pressão sobre as florestas, fazendas e mananciais localizados no meio rural.

Como observa SASSEN⁴¹:

A enorme e distinta presença que é a urbanização está mudando um número crescente de ecologias da natureza desde o clima até a diversidade das espécies e a pureza dos oceanos. Está criando novas condições ambientais - ilhas de calor, buracos de ozônio, desertificação e poluição da água. Ingressamos em uma nova fase. Pela primeira vez, a humanidade é a maior consumidora em todos os ecossistemas significativos e a urbanização tem sido um grande instrumento. Há todo um novo conjunto de condições ecológicas globais jamais visto. As grandes cidades tornaram-se sistemas

40. **Global Report on Human Settlements 2011.** Cities and Climate Change. London; Washington DC: UN-HABITAT; Earthscan, 2011. p. 12 a 14.

41. **Cities are at the center of our environmental future.** S.A.P.I.EN.S 2.3 (2009) Vol.2 / nº3 - Cities and Climate Change. p. 2 a 3. Em inglês: *"The enormously distinctive presence that is urbanization is changing a growing range of nature's ecologies, from the climate to species diversity and ocean purity. It is creating new environmental conditions--heat islands, ozone holes, desertification, and water pollution. We have entered a new phase. For the first time, mankind is the major consumer in all the significant ecosystems and urbanization has been a major instrument. There is now a set of global ecological conditions that have never been seen before. Major cities have become distinct socio-ecological systems with a planetary reach. Cities have a pronounced effect on traditional rural economies and their long-standing cultural adaptation to biological diversity. Rural populations have become consumers of products produced in the industrial economy, which is much less sensitive to biological diversity. The rural condition has evolved into a new system of social relationships, one that does not work with biodiversity. These developments all signal that the urban condition is a major factor in any environmental future. It all amounts to a radical transformation in the relationship between mankind and the rest of the planet"*.

sócio-ecológicos distintos com alcance planetário. As cidades tem um efeito pronunciado sobre as economias rurais tradicionais e sua adaptação cultural de longa data à diversidade biológica. Populações rurais tornaram-se consumidoras de produtos produzidos na economia industrial, que é muito menos sensível à diversidade biológica. A condição rural evolui para um novo sistema de relações sociais, incompatível com a biodiversidade. Esses desenvolvimentos todos indicam que a condição urbana é um fator determinante para qualquer futuro ambiental. Tudo conduz para uma transformação radical do relacionamento entre a humanidade e o resto do planeta.

Eventos climáticos extremos, como grandes secas, chuvas intensas e ondas de calor e de frio desmesuradas, colocam em cheque a gestão e o planejamento das cidades em todo o mundo, pela necessidade de enfrentar problemas tão diversos quanto a escassez de recursos hídricos, enchentes, deslizamentos de terra, desabastecimento pela quebra de safras agrícolas, até epidemias e ondas migratórias, estas últimas motivadas, entre outros fatores, pela elevação do nível dos oceanos e pela aceleração dos processos de desertificação em determinadas regiões do planeta.

É importante destacar que o impacto das mudanças climáticas varia significativamente conforme a riqueza e o acesso a recursos pelos diferentes grupos sociais. Não apenas isso, os efeitos adversos das mudanças climáticas tendem a aumentar exponencialmente as desigualdades de raça, de gênero e de oportunidades.

Segundo a UN-HABITAT⁴², são especialmente vulneráveis, em relação aos demais grupos sociais, as minorias marginalizadas e as mulheres pobres; em geral, os domicílios de baixa renda, tanto nos países desenvolvidos quanto nos países em desenvolvimento, apresentam maior vulnerabilidade do que os domicílios de maior renda.

Por outro lado, se é no meio ambiente urbano que a população suportará os piores efeitos dos câmbios climáticos, há que se reconhecer que as cidades oferecem, hoje, as melhores condições para a tomada de medidas efetivas de mitigação⁴³ e adaptação⁴⁴ climáticas em comparação, por exemplo, com os governos nacionais, que, desde a Conferência de Copenhague, ainda se digladiam

42. **Global Report on Human Settlements 2011.** Cities and Climate Change. London; Washington DC: UN-HABITAT; Earthscan, 2011. p. 23 e 24.

43. O termo "mitigação" refere-se à redução de emissões de gases com efeito estufa assim como à sua captura e estoque. Obra citada, p. 26.

em torno do estabelecimento dos parâmetros e condições do panorama Pós-Kyoto.

Na análise de SASSEN⁴⁵:

As autoridades locais ocupam uma posição especialmente favorável para perseguir os objetivos do desenvolvimento sustentável como provedores diretos ou indiretos de serviços, como reguladores, líderes e parceiros e como mobilizadores de recursos comunitários. Cada combinação urbana de elementos é única, assim como seu modo de inserção nos ecossistemas regional e local. Dessa especificidade originam-se conhecimentos localizados que podem ser ampliados e contribuir para o entendimento das condições globais. O caso dos buracos de ozônio ilustra bem essa ampliação. O dano é produzido no micro nível de carros, domicílios, fábricas, e prédios, mas seu impacto total torna-se visível e mensurável apenas nos polos, onde não há carros e prédios.

Segundo a UN-HABITAT⁴⁶, as cidades podem contribuir positivamente para a redução das emissões de carbono em razão de três fatores: primeiramente, porque as autoridades locais detêm a competência para regular processos-chave na composição das emissões, em especial o planejamento do uso do solo, transportes, lixo, consumo e geração de energia; em segundo lugar, porque as cidades podem servir como laboratórios, tanto para o desenvolvimento quanto para o teste de soluções inovadoras; e em terceiro lugar, porque os governos municipais, por serem mais próximos da população do que as demais esferas,

44. O termo "adaptação" refere-se a ações tendentes a diminuir a vulnerabilidade de um sistema, grupo populacional, indivíduos ou domicílios aos impactos adversos de mudanças climáticas estimadas. Obra citada, p. 35.

45. Obra citada, p. 5. Em inglês: *"Local authorities are in a strong position to pursue the goals of sustainable development as direct or indirect providers of services, as regulators, leaders, and partners and as mobilizers of community resources.5 Each urban combination of elements is unique, as is its mode of insertion within local and regional ecosystems. From this specificity comes place-based knowledge that can be scaled-up and contribute to the understanding of global conditions. The case of ozone holes illustrates this scale- up. The damage is produced at the micro level of cars, households, factories, and buildings, but its full impact becomes visible and measurable only over the poles, where there are no cars and buildings"*.

46. **Global Report on Human Settlements 2011**. Cities and Climate Change. London; Washington DC: UN-HABITAT; Earthscan, 2011. p. 91. Em inglês: *"Municipal authorities are potentially important actors in tackling the challenge of mitigation for three reasons. First, they have jurisdictional responsibility for key processes – land-use planning, transportation, waste collection and disposal, and energy consumption and generation – which shape GHG emissions. Second, the concentration of people/business in urban areas means that solutions (e.g. mass transit or requirements for energy savings in offices) are feasible. In other words, cities can act as laboratories where solutions for addressing climate change can be tried and tested. Third, municipal governments also provide a key interface for engagement with stakeholders in the private sector and civil society. It is increasingly clear that non-governmental actors have a significant role in addressing climate change at the urban level. Private-sector organizations and civil society groups are now involved in a range of measures (e.g. promoting behavioural change and reducing energy use in commercial buildings) independently of local and national governments"*.

oferecem uma interface importante para engajar o setor privado e a sociedade civil no enfrentamento das mudanças do clima.

Um número crescente de cidades em todo o mundo tem se envolvido nos esforços globais de mitigação, por meio da elaboração e implementação de planos, estratégias e metas de redução e captura de gases com efeito estufa e da publicação de inventários periódicos sobre suas emissões de carbono⁴⁷.

Entretanto, de acordo com o Relatório **Cities and Climate Change**⁴⁸, há algumas diferenças importantes nas estratégias de mitigação adotadas por cidades de países desenvolvidos em comparação às cidades de países em desenvolvimento. As cidades de países desenvolvidos têm concentrado suas iniciativas no setor energético, desenvolvendo, a partir deste foco, ações nas áreas de planejamento e *design* urbano, construção e infraestrutura urbana; já nos países em desenvolvimento, as cidades adotam medidas de mitigação em um espectro mais diversificado de projetos de infraestrutura urbana, abrangendo ainda projetos de sequestro de carbono.

No que diz respeito às medidas de adaptação, há também diferenças importantes entre as cidades de países desenvolvidos - que já contam com infraestrutura, serviços e padrões de governança capazes de se adaptar aos problemas causados pelas mudanças climáticas - e as cidades de países em desenvolvimento que, diversamente das primeiras, não contam com infraestrutura, serviços e instituições capazes de atender as necessidades presentes, quanto mais os riscos e vulnerabilidades futuros.

Por apresentarem um déficit de desenvolvimento e, conseqüentemente, um déficit de adaptação, as cidades dos países em desenvolvimento necessitam, assim, não de um programa de adaptação às mudanças climáticas, mas de um programa de *desenvolvimento* urbano que integre medidas de adaptação, abrangendo, inclusive, a prevenção de desastres e a promoção da resiliência urbana⁴⁹, ambos aspectos fundamentais do desenvolvimento urbano sustentável.

Segundo o Relatório "Povos Resilientes Planeta Resiliente: Um Futuro Digno de Escolha", do Painel de Alto Nível do Secretário-Geral das Nações Unidas

47. Cite-se, a esse respeito, o carbonn Climate Cities Registry – cCCR, um inventário público de dados sobre as ações climáticas voluntariamente implementadas pelos governos locais e sublocais, mantido com apoio do C40, ICLEI – Local Governments for Sustainability (Governos locais pela Sustentabilidade) e CGLU – Cidades e Governos Locais Unidos.

48. Obra citada, p. 34.

sobre Sustentabilidade Global, resiliência é "a capacidade de lidar com a mudança climática e os desastres naturais, particularmente aqueles associados a secas, aumento no nível do mar, aumento das temperaturas e episódios climáticos extremos".

Essa "capacidade de lidar" com eventos extremos envolve não só a absorção de choques e o enfrentamento de situações de stress, mas também a adoção de medidas preventivas, que devem abranger ações voltadas à redução da pobreza e à melhoria da qualidade de vida da população urbana como um todo.

Como salienta a UN-HABITAT⁵⁰:

Muitas intervenções em andamento nas áreas urbanas em todo o mundo - conduzidas por atores locais, municipais, nacionais e internacionais - contribuem para a construção dessa resiliência por meio de melhorias em habitação, infraestrutura e serviços, especialmente para os pobres. Realmente, para muitas cidades de países em desenvolvimento, o alívio da pobreza e a condução de outras políticas urbanas voltadas ao atendimento dos pobres são provavelmente os componentes mais importantes de uma estratégia geral de adaptação.

Assim, há que se reconhecer que a luta pela diminuição das desigualdades sociais nas cidades contemporâneas não pode prescindir nem se sobrepor a medidas de preservação e proteção do meio ambiente natural, pois as questões econômicas, sociais e ambientais urbanas conectam-se e condicionam-se mutuamente, por interligações de ordem extremamente complexa, apreensíveis somente por meio de uma ***abordagem necessariamente multidisciplinar***.

1.2. Panorama Brasileiro

A exemplo do restante do mundo, o Brasil também passa por um acentuado processo de urbanização. Até os anos 1960, a maioria da população brasileira residia em área rural, com exceção da região Sudeste, que à época já contava

49. Obra citada, p. 35 e seguintes.

50. **Global Report on Human Settlements 2011**. Cities and Climate Change. London; Washington DC: UN-HABITAT; Earthscan, 2011. p.38. Em inglês: "*Many interventions being undertaken in urban areas around the world – by local, municipal, national and international stakeholders – contribute to building this resilience through improving housing, infrastructure and services, particularly for the urban poor. Indeed, for many cities in developing countries, poverty alleviation*

com 57% (cinquenta e sete por cento) da população habitando o meio urbano. A partir da década de 1960, o Brasil experimenta transformações significativas, decorrentes do processo de urbanização, que se dá gradualmente, associado sobretudo à industrialização do país e a migrações internas campo-cidade, com destino predominantemente à região Sudeste - que concentrava as principais atividades econômicas à época no país - e, a partir dos anos 1970, também as regiões Sul e Centro-Oeste. Desse modo, no início da segunda década dos anos 2000, cerca de 83% (oitenta e três por cento) da população brasileira reside em áreas urbanas. Mesmo nas regiões Norte e Nordeste, em que os índices de urbanização são ainda relativamente mais baixos, 76,4% e 71,8% da população, respectivamente, já habita as cidades⁵¹.

Este processo de urbanização, como destaca O'NEIL⁵², deu-se de maneira bastante desigual, com a concentração de população e riqueza em um grupo restrito de cidades, acompanhada da multiplicação de pequenos centros urbanos, com trabalhadores pouco qualificados e dedicados precipuamente às atividades primárias.

Assim, como aponta a autora, 50% (cinquenta por cento) da população urbana de todo o país distribui-se por um grupo restrito de 49 aglomerações urbanas e cidades com mais de 350.000 habitantes, as quais detêm, no entanto, 65% (sessenta e cinco por cento) do Produto Interno Bruto - PIB Nacional, enquanto que 4.925 municípios com menos de 25.000 habitantes respondem por apenas 12,9% do PIB Nacional.

No período entre 1966 e 2007, dez metrópoles se mantêm ininterruptamente como os pontos de convergência da rede urbana brasileira, concentrando não só população como também renda e poder econômico: São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília, Manaus, Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre e Goiânia. Entretanto, como destaca O'NEILL⁵³, dados demográficos recentes indicam uma redução do ritmo de crescimento e expansão das cidades

and other pro-poor policies at the urban level are likely to be the single most important component of an overall adaptation strategy".

51. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Atlas Geográfico Milton Santos**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. p. 114 a 115.

52. O'NEIL, Maria Monica. **Rede urbana**. In: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Atlas Geográfico Milton Santos**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. p. 261.

53. Obra citada, p. 263.

muito grandes e grandes, seguida, simultaneamente, pela expansão dos centros intermediários, de importância regional e local.

Devido à falta de planejamento urbano efetivo, à ausência de políticas públicas eficazes voltadas à promoção de moradia digna e à especulação imobiliária, o processo de urbanização brasileiro concretizou-se por meio da expansão desordenada das cidades, com a fixação da população de baixa renda nas áreas periféricas, onde o solo urbano era-lhes economicamente mais acessível justamente porque desprovido de infraestrutura e serviços públicos, ao mesmo tempo em que áreas centrais, mais bem servidas, permaneceram ociosas, retidas pelos especuladores imobiliários.

Instala-se, assim, como observa MILTON SANTOS⁵⁴, um ciclo vicioso, pelo qual a expansão territorial da cidade e a especulação imobiliária se dão paralelamente e em que os investimentos públicos em serviços e infraestrutura, ao invés de corrigir desigualdades, acabam por acelerar o processo, agravando a segregação sócio-espacial na cidade. Nas palavras do autor⁵⁵:

Há uma relação entre o valor médio da terra, as diferenças de acessibilidade e a segregação espacial. Na medida em que muita gente é obrigada a viver na periferia, os preços da terra sobem nas áreas mais próximas ao centro. Desse modo, a tendência à expansão espacial da aglomeração se mantém, deixando vazias largas parcelas do território urbano, quase metade dele. Na medida em que a população vai se espalhando ao longo das vias de transporte, aumentando o tamanho da cidade, os preços da terra e das casas vão normalmente aumentando dentro da cidade. (...)

A organização dos transportes, a auto inflação do centro e as dificuldades de provisionamento nas áreas periféricas são fenômenos interligados. (...)

Os poucos recursos financeiros de uma grande parcela da população desencorajam a instalação de comércios e de serviços na periferia. Estes, em boa parte, se criam com pequenas dimensões, o que os obrigam a elevar consideravelmente seus preços em relação aos comércios do centro, e a disporem de estoques mais reduzidos. As dimensões do mercado não permitem a floração de lojas dedicadas a produtos mais especializados. Isso faz com que as atividades centrais continuem servindo a uma grande clientela de áreas distantes. (...)

Aumenta, desse modo, a pressão sobre uma organização dos transportes que já privilegia as relações verticais periferia/centro/periferia, tanto em virtude da localização dos empregos, como pela maior variedade e menor preço dos bens e serviços expostos à venda. Trata-se, de fato, de processos espaciais cumulativos, que se reproduzem, reforçando as estruturas existentes. (...)

54. **Metrópole corporativa fragmentada - o caso de São Paulo**. 2ª edição. São Paulo: Edusp, 2009. p. 60.

55. Obra citada, p. 58, 67, 70 e 72.

Quanto mais gente vem para a cidade, com o conseqüente aumento do número de pobres e devido aos mecanismos geoeconômicos já descritos, mais o centro "cêntrico" cresce, se avoluma e se expande. O valor relativo da terra sob mais (no centro), dando assim um novo impulso ao fenômeno da especulação imobiliária em toda a cidade. A diversificação de funções e a sua expansão acarreta, com a diferenciação consecutiva de usos da terra, uma valorização diferencial e uma competição pelo uso dos lugares. É uma nova razão para o agravamento da especulação(...)

Segundo BOLAFFI⁵⁶, a resultante desse processo é, do ponto de vista urbanístico, "o padrão periférico do crescimento da metrópole com todas as suas características: baixa densidade da ocupação do solo urbano, aumento das distâncias, ineficiência dos transportes, elevação dos custos sociais e privados da urbanização e comprometimento irreversível da eficiência da administração pública".

A Administração Pública, entretanto, desempenhou um papel ativo, e não meramente omissivo, na expansão urbana desordenada das cidades brasileiras a partir da industrialização da economia brasileira. Como observam FURTADO et al⁵⁷:

O histórico do processo de desenvolvimento das cidades brasileiras, quando lido através da participação do poder público na provisão de infraestrutura, equipamentos comunitários e serviços urbanos, apresenta em linhas gerais um perfil basicamente uniforme, caracterizado por uma atuação muito aquém das reais necessidades das cidades e dos cidadãos. No quadro de um processo pautado por um forte ritmo de crescimento urbano e pela debilidade de políticas fiscais adequadas, o modo tradicional de financiamento e provisão dos itens pertinentes ao desenvolvimento urbano foi demarcado tanto espacialmente como socialmente, com a concentração reiterada dos recursos públicos em apenas algumas áreas privilegiadas das cidades.

A provisão dos itens da urbanização nessas áreas ocorreu, via de regra, a cargo do poder público e de forma não onerosa aos proprietários dos terrenos beneficiados, sendo regida por uma naturalização da apropriação privada de valorização fundiária e sua incorporação à propriedade da terra. (...)

A outra face dessa escassez socialmente criada de recursos públicos concretizou-se na genérica ausência de provisão de infraestrutura e serviços urbanos nas áreas periféricas destinadas à moradia de populações de menor renda. Essas áreas e populações desassistidas foram e seguem sendo eventualmente enfocadas pelo poder público com ações remediadoras tardias e parciais, além de

56. **Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema.** In: MARICATO, Hermínia (org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade).** São Paulo: Alfa ômega, 1979. p.58.

57. **Novas perspectivas para o financiamento do desenvolvimento urbano no Brasil: a outorga onerosa do direito de construir.** In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coord.). **Revisitando o instituto da desapropriação.** Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 119 a 120.

quase sempre mais custosas para a sociedade que a alternativa da provisão antecipada.

A provisão habitacional sob responsabilidade do Estado coloca-se pela primeira vez na pauta do desenvolvimento urbano brasileiro durante a ditadura Vargas, de maneira intimamente vinculada às políticas de assistência e previdência social. Como destacam CYMBALISTA e TSUKUMO⁵⁸, a atuação dos Institutos de Aposentadoria e Pensão - IAPs na construção de moradias nos anos 1940 acabou por encarecer o solo urbano, o que, somando-se à progressiva expansão do transporte motorizado nas cidades brasileiras, fez com que a "periferia autoconstruída" significasse, como destacam os autores, "a oferta de terra e moradia possível para grande parte dos mais pobres nas cidades, não atendidos pelas políticas habitacionais".

A estruturação do Sistema Financeiro da Habitação - SFH e a criação do Banco Nacional Habitação - BNH na década de 1960, longe de apresentar soluções sustentáveis para a grande demanda por moradia de interesse social nas cidades brasileiras, teve um efeito duplamente perverso.

Por um lado, a concorrência entre empreendedores públicos e privados por terras urbanas, a desvantagem dos agentes públicos nessa disputa por terras melhor localizadas, somada à busca por ganhos de escala na construção de moradias populares, levou ao surgimento de grandes conjuntos habitacionais na periferia, verdadeiros guetos urbanos, distantes dos empregos, serviços e equipamentos públicos localizados nas regiões mais centrais da cidade⁵⁹.

Esse distanciamento do centro acabou por reforçar, como observa MILTON SANTOS⁶⁰, os mecanismos da expansão urbana desordenada: a instalação da infraestrutura demandada pela população pobre dos conjuntos causou a revalorização diferencial dos terrenos vizinhos; as áreas vazias próximas aos conjuntos, uma vez dotadas de infraestrutura, foram retidas pelos especuladores, à espera de novas valorizações; assim, o provimento da demanda por mais moradias populares dependeria de novas extensões urbanas, em regiões ainda mais periféricas, carentes de serviços e utilidades públicas, repetindo-se todo o

58. CYMBALISTA, Renato; TSUKUMO, Isadora Tami Lemos. **Terra urbana para habitação social: alternativas à desapropriação na experiência brasileira.** In: ALFONSIN, Betânia e FERNANDES, Edésio (org.). **Revisitando o Instituto da Desapropriação.** Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 87 e seguintes.

59. CYMBALISTA e TSUKUMO. Obra citada, p. 89.

processo, num ciclo vicioso em que os investimentos públicos serviram mais aos especuladores do que à população pobre, destinatária original destas intervenções.

Por outro lado, grande parte dos recursos administrados pelo BNH, oriundos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo - SBPE, foram utilizados para financiar a infraestrutura urbana demandada pelas firmas nacionais e multinacionais, sobretudo a construção de distritos industriais, estradas e vias expressas, o que contribuiu ainda mais para a expansão dos limites territoriais das cidades, justamente por facilitar a desconcentração espacial das indústrias⁶¹.

Simultaneamente a essa estrutura urbana difusa, produto do "processo periférico de crescimento" a que se refere BOLAFFI, é possível ainda identificar nas cidades brasileiras também uma estrutura compacta.

Essa cidade simultaneamente difusa e compacta, ou "com-fusa", segundo propõe ABRAMO⁶², forma-se em um duplo processo, em que a compactação alimenta a difusão e vice-versa, por meio da interação e retroalimentação dos mercados formal e informal de solo urbano, em um contexto em que o mercado, a partir dos anos 1980, firma-se como mecanismo predominante de coordenação das decisões de uso do solo urbano devido à crise da atuação urbanística do Estado, seja na condição de regulador, seja na condição de financiador da infraestrutura e dos serviços urbanos coletivos.

Como explica ABRAMO⁶³, as cidades brasileiras - assim como as cidades latino-americanas em geral - apresentam uma grande segmentação do mercado imobiliário em termos de capacidade de compra da demanda, segmentação esta que, do ponto de vista da demanda, garante uma relativa homogeneidade sócio-espacial do entorno residencial dos empreendimentos imobiliários, produzindo, assim, uma estrutura espacial segregada que reproduz as divisões de classe e a estratificação socioeconômica da população de cada cidade.

A demanda residencial orienta-se, dessa forma, por uma busca de distinção sócio-espacial, que constitui uma verdadeira externalidade de vizinhança: os que

60. Obra citada, p. 37.

61. SANTOS, Milton. Obra citada, p. 106.

62. ABRAMO, Pedro. **A cidade com-fusa**. A mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, vol.9, n.2. Rio de Janeiro: IPPUR. nov. 2007. p. 25 a 26.

desejam ascender socialmente buscam fixar residência nas proximidades das classes mais altas, ao mesmo tempo que os membros destas classes mais altas buscam distanciar-se o máximo possível das classes mais baixas. O mercado formal aproveita-se dessa convenção urbana para renovar continuamente o segmento que constitui habitualmente a sua demanda solvável - as classes mais altas - por meio da diferenciação de "produtos". Essa diferenciação promove uma desvalorização fictícia do estoque imobiliário que implica, necessariamente, um deslocamento espacial da oferta, pois abre possibilidades de valorização locacional e imobiliária para os estratos sociais de menor renda.

Produz-se, desse modo, uma inovação espacial de fato, com deslocamentos domiciliares em cascata, produzidos em função daquela busca de distinção sócio-espacial promovida pela vizinhança, num "processo de extensificação da cidade formal com a contínua promoção de inovações espaciais para os extratos superiores da pirâmide da distribuição de renda"⁶⁴.

Como afirmava BOLAFFI, referindo-se especificamente ao caso da cidade de São Paulo:

A aquisição de manipulação especulativa do solo, a incorporação desordenada e supérflua de novas áreas à cidade geram o desequilíbrio e a transitoriedade das funções urbanas e das vantagens locacionais dos setores do espaço urbano. As funções urbanas de bairros e distritos, em lugar de se expandirem pela incorporação do espaço vizinho, transferem-se para outras áreas, abandonando as localizações originais para novos usos. E a cidade cresce, mas cresce consumindo-se num movimento perene de demolições e de autodestruição.

O efeito reverso desta expansão da cidade formal, como aponta ABRAMO⁶⁵, é o simultâneo processo de compactação do estoque depreciado, agora ocupado por famílias de extratos inferiores de renda, segundo uma lógica de uso mais intensivo do solo - ou seja, maiores densidades populacionais e construtivas. Produz-se, ainda, um segundo efeito de compactação, por meio da imitação, para as famílias de menor renda, das inovações produzidas pelo mercado para as famílias de renda superior, redefinidas em termos escalares para usos mais intensivos do solo.

63. Obra citada, p. 44 e seguintes.

64. ABRAMO, Pedro. Obra citada, p. 47.

Paralelamente a esse mercado formal, desenvolve-se nas cidades brasileiras um mercado informal de terras, voltado à população pobre e vinculado, segundo ABRAMO⁶⁶, "à desigualdade na distribuição de renda e à incapacidade do Poder Público de promover uma oferta massiva e regular de moradias".

Esse mercado informal do solo urbano é composto por dois sub-mercados: um sub-mercado informal de loteamentos ou urbanizações irregulares ou clandestinas nas áreas periféricas, que produz, como vimos acima, uma estrutura urbana difusa, e um sub-mercado informal de comercialização e aluguel de imóveis comerciais e residenciais nas áreas consolidadas, promovendo, neste caso, uma estrutura urbana compacta, que admite o retorno dos pobres à centralidade urbana, para ocupar principalmente as áreas centrais decadentes, "abandonadas" pelo mercado formal⁶⁷.

Como aponta ABRAMO⁶⁸, ambos os sub-mercados informais se comunicam e se retroalimentam: a precarização do habitat popular e a ineficiência do uso do solo urbano resultantes promovem o crescimento dos preços do mercado informal de terras, "incrementando as distribuições regressivas da riqueza capturada na forma de valorização do solo".

O resultado da livre atuação do mercado imobiliário - formal e informal - nos processos de decisão de uso e ocupação do solo urbano, como sustenta ABRAMO⁶⁹, é justamente a formação dessa cidade "com-fusa", simultaneamente compacta e difusa, que promove demandas de equipamentos e serviços públicos com sinais espaciais diversos, dificultando a elaboração de políticas urbanas mais equitativas. É por essa razão que o autor⁷⁰ sustenta que a coordenação e controle públicos da liberdade de mercado são imprescindíveis para tornar as cidades brasileiras mais igualitárias e justas do ponto de vista do acesso e da distribuição de riqueza urbana.

É possível observar nas grandes cidades brasileiras essa exata forma "com-fusa" descrita por ABRAMO. Tome-se, por exemplo, a cidade de São Paulo, em que as elites econômicas, que no início do século XX residiam na região central da cidade, nos bairros do Campos Elíseos, Higienópolis, e na região da Avenida

65. Obra citada, p. 47 e 48.

66. Obra citada, p. 42.

67. Obra citada, p. 33 e seguintes.

68. Obra citada, p. 43.

69. Obra citada, p. 27.

Paulista, iniciaram, a partir dos anos 1930, um movimento constante de migração para as porções sudoeste da cidade, em direção às margens do Rio Pinheiros, conforme novos bairros foram sendo abertos pelo mercado imobiliário, provocando o deslocamento em cascata dos extratos sociais de renda inferior pelos mesmos setores da cidade, ocupados, desta feita, segundo padrões mais densos tanto em termos populacionais quanto construtivos. Paralelamente, os pobres - especialmente os migrantes atraídos pela expansão econômica da cidade - fixaram-se tanto na extrema periferia - em loteamentos irregulares e clandestinos, nos conjuntos habitacionais edificados pelo Poder Público no âmbito do SFH e nas favelas construídas em áreas vazias ocupadas - quanto nos bairros centrais decadentes, abandonados pelas classes econômicas de maior renda.

Pertinente, a esse respeito, a observação de VILLAÇA⁷¹:

Torna-se cada vez mais acentuada a divisão de nossas metrópoles em duas cidades divorciadas uma da outra - a dos mais ricos e a dos mais pobres e excluídos. Essas duas cidades estão produzindo, inclusive, dois centros distintos: o que chamam de "centro velho", que é o centro tradicional, outrora dos mais ricos, mas hoje tomado pelas camadas populares; e o "centro novo", dos mais ricos.

Em decorrência das características essenciais do processo brasileiro de urbanização, as cidades brasileiras apresentam graves desigualdades sociais, que se expressam em seus peculiares modos de organização territorial.

Em estudo publicado pelo Instituto Nacional de Altos Estudos - INAE sobre a evolução da pobreza no Brasil no período 1970-2011, ROCHA⁷² aponta que a urbanização do país, aliada à expansão da previdência rural não-contributiva, resultou em importante redução da participação da pobreza rural, de modo que "situações críticas de pobreza deixaram de ser uma característica de bolsões rurais, passando a ocorrer crescentemente nas periferias metropolitanas". Isso, em um contexto econômico que levou à redução drástica dos índices de pobreza no Brasil no período 1993-2011.

Como bem sintetiza ROCHA, a estabilização de preços obtida pelo Plano Real, implantado no segundo semestre de 1994, contribuiu para diminuir

70. Obra citada, p. 50.

71. VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel, Fapesp, Lincoln Institute, 2001. p. 311.

72. ROCHA, SONIA. **Pobreza no Brasil. A Evolução de Longo Prazo (1970-2011)**. Estudos e Pesquisas nº 492. Rio de Janeiro: Instituto Nacional de Altos Estudos – INAE, 2013. p. 22.

significativamente a proporção de pobres no Brasil, de 30,3% em setembro de 1993 para 20,6% em setembro de 1995, índice este que acabou por se estabilizar em torno de 21% no período 1995-2003, devido a eventos econômico-financeiros adversos, internos e externos. No período 2003-2011, a proporção de pobres no Brasil foi paulatina e consistentemente reduzida de 22,6% em 2003 para 10,1% em 2011.

Para ROCHA⁷³, essa expressiva diminuição da pobreza explica-se não só pela retomada do crescimento econômico do país como também pela soma de três fatores básicos, que atuaram de maneira constante e cumulativa ao longo de todo o período, de modo a aumentar a renda das famílias brasileiras em geral, beneficiando preponderantemente os mais pobres: a expansão do mercado de trabalho, a política de valorização do salário mínimo e a ampliação e aperfeiçoamento dos programas de transferência de renda assistenciais.

O Índice de Desenvolvimento Humano - IDH⁷⁴ do país também evoluiu no período: o Brasil avançou 0,69%, enquanto o restante da América Latina avançou 0,66% e, os países de alto desenvolvimento, 0,70%. Em 2011, com IDH de 0,718, o Brasil ocupava a 84^a posição no ranking global do Relatório de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, permanecendo no grupo dos países de alto desenvolvimento humano⁷⁵. De 2011 para 2012, o IDH brasileiro evoluiu de 0,728 para 0,730, mantendo o país na 85^a posição.

Em 2013, devido a revisões e atualizações de dados, ajustes e aprimoramentos metodológico no cálculo do IDH que impedem a comparação dos resultados do Relatório de Desenvolvimento Humano de 2014 com os Relatórios anteriores publicados pelo PNUD, o Brasil foi posicionado na 79^a posição, com IDH de 0,744. Segundo o RDH 2014, o IDH brasileiro acumulou um crescimento de

73. Obra citada, p. 18 a 19.

74. O Índice de Desenvolvimento Humano - IDH é um indicador utilizado pelo Programa das Nações Unidas de Desenvolvimento - PNUD desde 1990 com o objetivo de avaliar o progresso a longo prazo em três dimensões básicas: vida longa e saudável, acesso ao conhecimento e padrão decente de vida, servindo como quadro de referência tanto para o desenvolvimento econômico quanto social. O IDH estabelece um número máximo e um número mínimo para cada dimensão e revela a posição que cada país ocupa em relação a esses referenciais, expressa por um valor entre 0 e 1 (UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. Human Development Reports. Data: Human Development Index (HDI). Disponível em: [<http://hdr.undp.org/en/statistics/hdi>]. Acesso em 27/06/2014).

36,4% de 1980 a 2013, com aumento anual médio de 0,95%. Para o PNUD Brasil⁷⁶, "isso significa que nestas três décadas, os brasileiros ganharam 11,2 anos de expectativa de vida, viram a renda aumentar em 55,9% enquanto, na educação, a expectativa de anos de estudo para uma criança que entra para o ensino em idade escolar cresceu 53,5% (5,3 anos) e a média de anos de estudo de adultos com 25 anos ou mais subiu quase 176,9% (4,6 anos)".

Outro dado positivo para o período 2000-2011, analisado no Comunicado IPEA no. 155: A década Inclusiva (2001 – 2011): Desigualdade, Pobreza e Políticas de Renda⁷⁷, foi a diminuição da desigualdade social medida pelo índice de Gini⁷⁸. A partir de 2001, o índice de Gini caiu em todas as sucessivas Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios - PNADs da década, chegando ao nível mais baixo da série histórica, iniciada no Censo de 1960⁷⁹.

Entretanto, a desigualdade no Brasil ainda se posicionava entre as 15 maiores do mundo em 2011. Apesar da evolução positiva dos indicadores sociais brasileiros, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD de 2012, elaborada pelo IBGE⁸⁰, demonstra que a sociedade brasileira ainda é profundamente desigual: o décimo da população ocupada com rendimentos mais elevados concentra 41,2% do total de rendimentos de trabalho, enquanto que os 10% com rendimentos mais baixos detêm 1,4% do total das remunerações.

75. PNUD – BRASIL. Notícias. **Brasil avança no desenvolvimento humano e sobe uma posição no IDH**. 2 de novembro de 2011. Disponível em: [<http://www.pnud.org.br/Noticia.aspx?id=2583>]. Acesso em 27/06/2014.

76. PNUD – BRASIL. Notícias. **Brasil sobe uma posição no ranking IDH e fica em 79º entre 187 países**. Disponível em: [<http://www.pnud.org.br/noticia.aspx?id=3909>]. Acesso em 27/06/2014.

77. INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA - IPEA. Comunicado IPEA nº 155: **A Década Inclusiva (2001 – 2011):** Desigualdade, Pobreza e Políticas de Renda. Brasília: IPEA, 2012.

78. O índice de Gini é um coeficiente utilizado para medir a desigualdade de renda em um determinado grupo, variando de 0 - situação em que todas as rendas são iguais - a 1 - quando a renda de todos se concentra em uma única pessoa.

79. Logo após a divulgação dos resultados da PNAD 2013 em 18 de setembro de 2014, o IBGE anunciou em Nota Pública ter cometido erros no processo de expansão da amostra da PNAD 2013, o que teria provocado alterações nos resultados de sete estados: Ceará, Pernambuco, Bahia, Minas Gerais, São Paulo, Paraná e Rio Grande do Sul. Com a correção dos dados, o índice de Gini passou de 0,496 em 2012 a 0,495 em 2013 - e não 0,498 como havia sido originalmente divulgado, mantendo-se, assim, a tendência de queda da concentração de renda no país. Foi aberta uma sindicância para apuração de responsabilidades no IBGE pelo Ministério do Planejamento, apuração esta ainda não concluída.

80. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios** - Síntese de Indicadores 2012. Brasília: IBGE, 2013. p. 66 e 67.

Dados divulgados pelo IPEA em novembro de 2014 sobre a PNAD 2013⁸¹ estimam o número de miseráveis no país em 10,45 milhões de pessoas, bem como o número de pobres em 28,7 milhões. Essa desigualdade social se reflete, inevitavelmente, no modo como nossas cidades se organizam e se expandem espacialmente.

Podemos assim afirmar que a pobreza, no Brasil contemporâneo, continua a ser um dos grandes desafios urbanos, pois é na periferia das áreas urbanas e das regiões metropolitanas que se concentra atualmente a maior parte dos pobres. O exame dos dados relacionados às favelas permite vislumbrar aspectos importantes dessa realidade.

O último Censo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, no ano de 2010, estima em 11,4 milhões - ou 6% (seis por cento) da população brasileira - o número de pessoas habitantes de "aglomerados subnormais", tais como favelas e outros tipos de assentamentos precários⁸².

O conceito de "aglomerado subnormal" utilizado pelo IBGE é mais restrito que a definição de "favela" utilizada pela UN-HABITAT. Para o IBGE, um aglomerado subnormal é o conjunto de, no mínimo, 51 (cinquenta e um) domicílios, distribuídos geograficamente de maneira desordenada e densa, sobre solo precariamente servido por serviços públicos essenciais, ocupado ilegalmente, ou com posse legalizada há menos de dez anos.

Segundo apurou o CENSO/2010, são 6.329 aglomerados subnormais distribuídos por 323 municípios em todo o país. As regiões metropolitanas, com mais de 1 milhão de habitantes, concentram 88,2% desses aglomerados.

A distribuição territorial dos aglomerados subnormais varia bastante de cidade a cidade. Em São Paulo, por exemplo, concentram-se nas porções periféricas da cidade, enquanto que no Rio de Janeiro distribuem-se de maneira mais uniforme por todo o território do Município.

A região metropolitana de São Paulo possui o maior número de habitantes de favelas: dois milhões de pessoas. A cidade de São Paulo, apesar de concentrar 57% dos habitantes da região metropolitana, tem um número menor de favelas -

81. FOLHA DE SÃO PAULO. **Miséria parou de cair, confirma governo**. Poder. Edição de 6 de novembro de 2014. p. A9.

82. Veja-se, a esse respeito, o Infográfico publicado pelo jornal O Estado de São Paulo In: LIMA, Daniel. **O perfil das favelas brasileiras**. São Paulo: O Estado de São Paulo. 21/12/2011.

1.594 - do que as cidades do seu entorno, que possuem cerca de 1.749 aglomerados subnormais, segundo dados da Fundação SEADE⁸³ do Governo do Estado de São Paulo. Em termos proporcionais, entretanto, a região metropolitana de Belém do Pará é a aglomeração urbana que possui o maior percentual de habitantes em favelas: 53,9% (cinquenta e três vírgula nove por cento), correspondentes a pouco mais de um milhão e centro e trinta mil indivíduos. Já a maior favela do país é a Favela da Rocinha, com 70 mil habitantes, localizada na cidade do Rio de Janeiro.

Outros dados importantes, reveladores das desigualdades sociais urbanas, são os números relacionados ao déficit habitacional. Trata-se de um indicador adotado pelo Ministério das Cidades para acompanhamento da Política Nacional de Habitação - instituída em 2004 no vácuo deixado pela extinção do BNH em 1986 - que tem por objetivo informar sociedade e gestores públicos sobre a necessidade de reposição e de incremento do estoque de moradias existentes.

A metodologia para apuração do déficit habitacional brasileiro foi desenvolvida, a partir da década de 1990, pela Fundação João Pinheiro - FJP, com base em dados secundários da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD do IBGE.

Nota Técnica publicada pelo IPEA⁸⁴ ao final do ano de 2013 aponta que entre os anos de 2007 e 2012 houve uma redução sistemática do déficit habitacional brasileiro, que passou de 5,59 milhões de domicílios em 2007 para 5,24 milhões de domicílios em 2012, ao mesmo tempo em que houve um incremento do número total de domicílios.

O déficit habitacional brasileiro é majoritariamente urbano (85%, oitenta e cinco por cento, do total), e se manteve praticamente estável no período 2007-2012, enquanto que o déficit rural, que representa apenas 15% (quinze por cento) do total, caiu cerca de 25% (vinte e cinco por cento) no mesmo período.

Apesar da queda geral do indicador, o déficit habitacional apresentou comportamentos distintos conforme os estratos de renda das famílias: enquanto

Disponível em: [<http://www.estadao.com.br/infograficos/o-perfil-das-favelas-do-brasil,155751.htm>]. Acesso em 15/06/2014.

83. SILVA, José Benedito da. **Pressão imobiliária deixa cidade "ilhada" por favelas**. Folha de São Paulo: Cotidiano. 18/07/2011.

84. LIMA NETO, Vicente Correia; FURTADO, Bernardo Alves; KRAUSE, Cleandro. **Nota Técnica nº5: Estimativas do Déficit Habitacional Brasileiro PNAD 2007-2012**. Brasília: IPEA, novembro de 2013.

que para as famílias com renda acima de três salários mínimos o indicador experimentou redução, para o estrato de famílias em domicílios com renda de até três salários mínimos, que compõem cerca de 74% do déficit total, o indicador aumentou cerca de 4% no período. Para o IPEA, isso significa que a redução do déficit habitacional não esteve focada no estrato de renda mais baixo, prioritário para fins de atendimento da política pública.

A Nota Técnica apontou, igualmente, variações regionais importantes, com comportamento geral de queda em todos os Estados, porém em níveis diferentes. Nas regiões metropolitanas, apenas Fortaleza e o Distrito Federal apresentaram elevação do déficit absoluto, sendo que em Fortaleza isso não significou alta em termos relativos, pois houve aumento do número total de domicílios. Nos Estados do Rio de Janeiro e São Paulo, o déficit metropolitano concentrou mais do que 50% (cinquenta por cento) do total estadual em ambos os Estados.

Ainda segundo a Nota Técnica do IPEA, houve redução, tanto em termos absolutos quanto relativos, dos componentes "precariedade", "coabitação" e "adensamento excessivo em imóveis locados" - o que indica uma certa melhora da qualidade de vida ofertada pelos domicílios - com aumento, entretanto, do ônus excedente de aluguel (o que significa o dispêndio de recursos com locação em patamar acima de 30% da renda familiar), que passou de 1,75 milhões de domicílios em 2007 para 2,293 milhões em 2012.

Para o IPEA, é possível que esse aumento do gasto das famílias com locação guarde relação com a expressiva valorização imobiliária experimentada pelas cidades brasileiras no período 2007/2012.

Os números examinados pelo IPEA indicam que, apesar da tendência de queda, o déficit habitacional brasileiro ainda é bastante expressivo: cerca de 8,53% do total de domicílios brasileiros para o ano de 2012. Indicam, ainda, que as políticas públicas voltadas à habitação não conseguiram beneficiar o estrato social prioritário: as famílias mais pobres, com renda inferior a três salários mínimos. Finalmente, apontam tendências de alta nos preços dos aluguéis, possivelmente acompanhando a valorização dos imóveis observada nas cidades brasileiras no período. E imóveis mais caros significam maior dificuldade de acesso a moradia digna para os mais pobres.

Questiona-se se a impressionante valorização imobiliária experimentada pelas cidades brasileiras nos últimos anos não teria gerado uma bolha imobiliária,

que, ao romper-se, poderia comprometer de maneira bastante grave não só a economia do país como também o bem estar dos habitantes das cidades brasileiras.

MENDONÇA e SACHSIDA⁸⁵, em Texto para Discussão publicado pelo IPEA em agosto de 2012, apontam que, de janeiro de 2010 a março de 2012, o preço médio de venda dos imóveis em todo o Brasil aumentou 43% (quarenta e três por cento). As regiões metropolitanas que experimentaram as maiores altas foram, respectivamente, São Paulo e Rio de Janeiro, com altas de 168% (cento e sessenta e oito por cento) e 132% (cento e trinta e dois por cento) entre janeiro de 2008 e março de 2012, respectivamente. No mesmo período, o estoque de crédito imobiliário aumentou 130% (cento e trinta por cento).

Segundo os autores⁸⁶, os fatores que explicam a expansão imobiliária observada no período 2008/2012 seriam: a estabilidade dos preços; a queda na taxa de juros; a expansão do crédito direcionado; programas de obras públicas, como os diversos Programas de Aceleração do Crescimento - PACs; políticas públicas voltadas para a habitação - como o Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV; inovações legislativas, tornando o investimento no setor imobiliário mais seguro; e a elevação da renda do trabalhador pelo crescimento da economia e aquecimento do mercado de trabalho.

Seguindo a Escola Austríaca de economia, os autores⁸⁷ conduzem o estudo partindo do pressuposto de que bolhas especulativas se instalam quando o preço de um ativo se eleva indefinidamente por erros de avaliação sistemáticos, cometidos de modo generalizado pelos agentes econômicos, assim induzidos pelas políticas governamentais de interferência - como a manipulação da taxa de juros ou o direcionamento do crédito pelo governo. Após empregar diversas metodologias, tanto em nível microeconômico quanto macroeconômico, que não nos cabe aqui detalhar, MENDONÇA e SACHSIDA⁸⁸ concluem pela possibilidade concreta de existência de uma bolha no mercado de imóveis no Brasil, cujo responsável seria o Governo Federal, por meio de suas políticas fiscais e de estímulo ao crédito.

85. MENDONÇA, Mário Jorge; SACHSIDA, Adolfo. Texto para discussão 1762: **Existe bolha imobiliária no mercado imobiliário brasileiro?** Brasília: IPEA, agosto de 2012.

86. Obra citada, p. 7 e 8.

87. Obra citada, p. 17 e 18.

88. Obra citada, p. 52 e 53.

Na opinião dos autores, tais políticas teriam claros efeitos inflacionários, podendo levar ao aumento do custo de vida no Brasil e a todos os demais custos associados, com o recrudescimento do processo inflacionário, quadro em que um eventual aumento nas taxas de juros, no intuito de controlar a inflação ou de acomodar a taxa de juros doméstico a uma provável alta das taxas de juros internacionais, impactaria negativamente o mercado imobiliário, no qual a maioria dos contratos de financiamento habitacional é feito com juros pós-fixados.

Para os autores, uma possível crise no mercado imobiliário brasileiro não teria efeito catastrófico como a crise ocorrida em 2008 nos Estados Unidos e na Europa, porque a oferta de crédito no Brasil ainda é bastante restrita, mas seus efeitos para a economia do país não seriam desprezíveis.

Deixando a esfera econômica e retornando para a esfera social, é importante destacar outro grave problema enfrentado pelas cidades brasileiras: a violência urbana.

As causas da violência urbana são complexas e não podem ser reduzidas a uma simples relação de causalidade entre pobreza e delinquência. Entretanto, como observa ADORNO⁸⁹, "registros de mortes violentas revelam maior incidência nos bairros que compõem a periferia urbana onde são precárias as condições sociais de existência coletiva e onde a qualidade de vida é acentuadamente degradada", de modo que parece haver, sim, uma relação entre a distribuição espacial da violência e a distribuição espacial das condições de vida e de infraestrutura urbana. Nas palavras do autor⁹⁰:

A pobreza e suas consequências, diretas e indiretas, não constituem resíduos patológicos de um processo inexorável de crescimento econômico cujo ciclo de evolução e desenvolvimento, uma vez concluído, conduziria inevitavelmente a superá-los e a decretar sua definitiva extinção em nossa sociedade. Ao contrário, tudo converge para sugerir que, antes de um problema de natureza econômica relacionada quer a perturbações momentâneas do mercado e do processo de produção industrial, quer a estágios incompletos do desenvolvimento, a pobreza e as desigualdades sociais que lhe subjazem são da ordem da justiça social. Sua superação requer o reconhecimento de direitos, vale dizer, de medidas de equidade que traduzam diferenças em cidadania universal e que assegurem o reconhecimento de um espaço - o espaço público - como *locus privilegiado de realização do bem comum.*

89. ADORNO, Sérgio. **Exclusão socioeconômica e violência urbana.** Sociologias. Porto Alegre, ano 4, n.8, jul./dez./2002, p. 122.

Ou seja, a violência urbana não é um problema exclusivamente criminal, tão pouco simplesmente econômico - é sobretudo uma questão de natureza social e política, relacionada à concretização dos direitos mais básicos do ser humano enquanto habitante da *urbe*, reunidos em um direito universal de natureza coletiva e transgeracional cuja sistematização começa a consolidar-se, em âmbito nacional como internacional: o direito à cidade.

Importante estudo publicado por ROLNIK⁹¹ ao final dos anos 1990 confirmou a existência de uma ligação entre o que a autora designou como "exclusão territorial" e a violência urbana, por meio da análise de dados obtidos por uma pesquisa estruturada para avaliar o impacto da regulação urbanística no funcionamento de mercados residenciais em 118 cidades do Estado de São Paulo, com mais de vinte mil habitantes.

A autora construiu um indicador designado "exclusão territorial", cruzando informações do Censo 1991 sobre condições de habitação: condições de habitabilidade das casas, localização, infraestrutura disponível e número de cômodos, informações estas transformadas em variáveis dicotômicas (adequada ou inadequada). Assim, ao medir a porcentagem de domicílios em determinado município excluídos de condições urbanas mínimas, o indicador "exclusão territorial" possibilitou esboçar quadros mais completos de onde a urbanização seria completa, precária ou incompleta, contribuindo, ainda, para medir a segregação urbana, por meio do cruzamento com dados de renda familiar, renda de chefes de família, cor e outras variáveis socioeconômicas. ROLNIK⁹² esclarece ter escolhido o termo "exclusão territorial" justamente para relacioná-lo com o conceito de "exclusão social", que, segundo a autora, "pode ser entendido como a negação (ou o desrespeito) dos direitos que garantem ao cidadão um padrão mínimo de vida, assim como a participação em redes de instituições sociais e profissionais".

A autora⁹³ levantou a hipótese de que a exclusão territorial tornaria indivíduos, famílias e comunidades particularmente vulneráveis, abrindo espaço para a violência e o conflito. O cruzamento dos dados de homicídios com os

90. Obra citada, p. 127.

91. ROLNIK, Raquel. **Exclusão territorial e violência**. São Paulo em Perspectiva. vol. 13, n.4. São Paulo: out./dez. 1999. p. 100 a 111.

92. Obra citada, p. 101.

93. Obra citada, p. 107.

índices de exclusão territorial dos 118 municípios paulistas pesquisados confirmou o nexos entre violência e exclusão territorial: dos 28 municípios com pior situação de exclusão territorial, 25 possuíam os piores indicadores, enquanto que entre os 21 municípios mais bem situados em termos de adequação, 14 eram os menos violentos do Estado.

Ou seja, os dados levantados pelo estudo evidenciam o quanto a organização das cidades tem um peso importante, não só como causa de violência, mas também na sua prevenção e no enfrentamento das suas consequências.

Em suas conclusões, ROLNIK⁹⁴ faz as seguintes e pertinentes observações:

A exclusão territorial produz uma vida diária insegura e arriscada, bloqueia acesso a empregos, a oportunidades educacionais e culturais, que estão concentradas em enclaves pequenos e protegidos dentro das cidades. Ela nega a possibilidade de se utilizarem recursos como a casa própria para gerar renda e criar empregos, na medida em que a maior parte das casas é ilegal e o uso misto é geralmente proibido pelas normas de uso do solo municipal. Os territórios excluídos constituíram-se à revelia da presença do Estado - ou de qualquer esfera pública - e, portanto, desenvolvem-se sem qualquer controle ou assistência. Serviços públicos, quando existentes, são mais precários do que em outras partes das cidades; trabalhar nessas áreas muitas vezes é visto pelos funcionários públicos como "castigo". Mais do que isso, viver permanentemente sob uma condição de privação de necessidades ambientais básicas faz os habitantes se sentirem como se suas vidas tivessem pouco valor.

Outra faceta importante e relativamente recente da violência urbana é a epidemia de crack que se alastra rapidamente pelas cidades brasileiras.

O crack é um subproduto barato da cocaína, extremamente tóxico, potente e altamente viciante. Inicialmente uma droga restrita ao uso dos pobres e miseráveis nos grandes centros urbanos, o *crack* espalhou-se rapidamente, ganhando territórios e classes sociais de maneira genuinamente epidêmica, contribuindo para aumentar a população de rua e colocando em risco a economia local. A droga hoje está presente na maioria dos Municípios Brasileiros, grandes, médios e pequenos, tanto em zona urbana quanto em zona rural.

Mais do que um problema meramente criminal, ou em linguagem popular, "caso de polícia", o *crack* é sobretudo uma questão de saúde pública que impacta a ordenação urbanística das cidades, especialmente porque o uso da droga em

94. Obra citada, p. 107.

área urbana se dá, como veremos mais adiante, nas porções degradadas das cidades, não só no interior de imóveis abandonados mas também em pleno espaço público, contribuindo, dessa forma, para a aceleração dos processos de degradação urbana.

A Confederação Nacional dos Municípios - CNM, realiza levantamentos anuais sobre a situação do *crack* e de outras drogas nos Municípios Brasileiros desde o ano de 2010 - quando houve o lançamento do Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas pelo Governo Federal.

Mantém, ainda, a CNM, com livre acesso pela internet, um Observatório⁹⁵ sobre o crack, com informações sobre a droga, mapas delimitando sua disseminação pelo território brasileiro, cartilhas, estudos, referências sobre a rede de referência para atendimento dos usuários e outros dados pertinentes.

O Relatório 2010 da CNM é de especial interesse porque contém os resultados de uma pesquisa realizada em 3.950 cidades (71% dos Municípios Brasileiros) para investigar se as drogas - com ênfase ao *crack* - já se faziam presentes nestes Municípios e quais medidas haviam sido adotadas pelo Poder Público - municipal, estadual e federal - para enfrentamento do problema.

O Relatório da CNM estima que a circulação e o consumo de drogas já alcançara dimensão nacional no ano de 2010, abrangendo 98% das cidades brasileiras. Apesar disso, apenas 14,78% dos Municípios participantes da pesquisa tinham Centros de Atenção Psicossocial - CAPS instalados, e somente 8,43% já haviam implementado programas de combate ao crack e outras drogas.

Dados importantes sobre o consumo de *crack* constam do II LENAD - Levantamento Nacional de Álcool e Drogas⁹⁶, realizado em 2012 pelo Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Políticas Públicas do Álcool e Outras Drogas da Universidade Federal de São Paulo - UNIFESP.

O estudo estima que 0,1% dos adolescentes (18.235) e 0,7% dos adultos brasileiros (898.285 indivíduos) tenham utilizado *crack* ao menos uma vez nos últimos 12 meses. A proporção de indivíduos que utilizaram crack alguma vez na vida é ainda mais alta: 0,8% dos adolescentes (ou 108.867 indivíduos) e 1,3% dos

95. CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS – CNM. **Observatório do Crack**. Disponível em: [<http://www.crack.cnm.org.br>]. Acesso em 30/06/2014.

96. Ronaldo Laranjeira (Supervisão) (et al.). **II Levantamento Nacional de Álcool e Drogas (LENAD) - 2012**. São Paulo: Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Políticas Públicas de Álcool e outras Drogas (INPAD), UNIFESP: 2014.

adultos (total de 1.766.438 indivíduos). Importante observar que, como ressalva o estudo, em razão do método adotado - probabilístico domiciliar - a população de rua não está contemplada na amostra, de modo que os números reais não só podem como devem ser ainda maiores.

Outra pesquisa importante, realizada pela Fundação Oswaldo Cruz no ano de 2012, por encomenda da Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas do Ministério da Justiça, estima em 370 mil o número de usuários de *crack* e similares no Distrito Federal e nas Capitais dos Estados do país. Segundo o estudo, diversamente do que supõe o senso comum, as estimativas de proporção de usuários de *crack* e similares não são mais elevadas na região Sudeste do que nas outras regiões brasileiras, embora o Sudeste, como porção mais populosa do país, acabe por concentrar o maior número absoluto de usuários. A pesquisa estima ainda que, do total de usuários de *crack* no Brasil, cerca de 14%, aproximadamente 50 mil indivíduos, sejam menores de idade; somente no Nordeste, estima-se que os menores usuários de *crack* perfaçam um total de 28 mil indivíduos.

O estudo da FIOCRUZ não detectou diferenças regionais nos resultados obtidos sobre os locais de consumo da droga: cerca de 80% dos usuários utilizam o *crack* em espaços públicos, de interação e circulação de pessoas - como é o caso da Cracolândia, no centro histórico de São Paulo - ou em locais possíveis de serem "visualizados/visitados" pelos usuários mais facilmente, como imóveis abandonados e baixos de viadutos e pontes, justamente por não se tratarem de espaços privados.

Tratando-se de violência urbana, especialmente preocupantes são os números relacionados às mortes por "causas externas", compreendidas como causas não naturais, a saber, homicídios, acidentes de trânsito e suicídios. Esses dados, compilados no Relatório "Estatísticas do Registro Civil - 2012" do IBGE⁹⁷, indicam que as mortes violentas, formam, no Brasil, o terceiro maior grupo de causa de óbitos na população em geral e o primeiro entre os jovens de 15 a 24 anos.

97. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Estatísticas do Registro Civil 2012**. volume 39. Rio de Janeiro: IBGE, 2013. p. 30.

WAISELFISZ⁹⁸, em seus comentários ao Mapa da Violência 2013: Homicídios e Juventude no Brasil, observa que as causas da mortalidade de jovens no Brasil mantiveram-se praticamente estáveis no período de 1980 a 2011 (de 127 em 1980 para 136 por 100 mil jovens em 2011), mas os padrões de mortalidade juvenil modificaram-se bastante: se em 1980 as causas externas eram responsáveis por 52,9% do total de mortes dos jovens do país, em 2011 73,2% dos jovens sofreram mortes violentas. Em números absolutos, dos 46.920 óbitos juvenis registrados pelo Sistema de Informações sobre Mortalidade do Ministério da Saúde, 34.336 tiveram origem em causas externas.

O autor⁹⁹ também destaca os números relacionados à evolução histórica da mortalidade violenta no Brasil no período 1980 – 2011: 1.145.908 vítimas de homicídio; 995.284 vítimas de acidentes de transporte; 205.890 suicídios, em um total de 2.347.082 vítimas de causas externas. As taxas de mortalidade para o conjunto da população no período caíram 3,5%, enquanto que as mortes por causas externas aumentaram 28,5%, impulsionadas sobretudo pelos homicídios, que cresceram 132,1%, seguidos pelos suicídios, com aumento de 56,4% e das mortes em acidentes de transporte, com 28,5% de crescimento.

Especificamente quanto aos homicídios, WAISELFISZ¹⁰⁰ aponta a desconcentração dessa causa de morte no país, por meio de dois processos concomitantes: a interiorização, pelo deslocamento dos polos dinâmicos da violência progressivamente rumo ao interior, com aumento das taxas de violência no interior e diminuição das taxas nas capitais; e a disseminação da violência entre os Estados da Federação ou áreas tradicionalmente tranquilas ao longo de todo o país. Aponta como fatores explicativos a desconcentração industrial em direção ao interior dos estados, com a formação de novos polos de crescimento; os investimentos em segurança nas capitais e nas grandes regiões metropolitanas, prioritárias a partir do novo Plano Nacional de Segurança Pública e do Fundo Nacional de Segurança instituídos no início dos anos 2000, e a melhoria na cobertura dos sistemas de captação de dados de mortalidade.

98. WAISELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da Violência 2013: Homicídios e Juventude no Brasil**. Brasília: Secretaria-Geral da Presidência da República; Secretaria Nacional de Juventude, 2013. p. 19.

99. Obra citada, p. 20.

100. Obra citada, p. 69 e seguintes.

Importante ressaltar, ainda, que as vítimas de homicídios no Brasil são majoritariamente homens jovens, pretos e pardos¹⁰¹. Enquanto o número de vítimas brancas decresceu 26,4% de 2002 a 2011, as vítimas negras (pardas e pretas) cresceram 30,6% no mesmo período. A participação branca no total de homicídios do país caiu de 41% em 2002 para 28,2% em 2011, enquanto que a participação negra, que em 2002 era de 58,6%, cresceu mais ainda, para 71,4%.

Quanto ao gênero feminino, chama a atenção a carga doméstica das agressões contra as mulheres na faixa dos 15 aos 37 anos. Os registros de atendimento por violência do Sistema Único de Saúde, compilados pelo Mapa da Violência 2013¹⁰², apontam que foram atendidas 70.270 mulheres vítimas de violência física, sendo que 71,8% das agressões aconteceram no domicílio da vítima; em 43,4% dos casos o agressor foi o parceiro ou ex-parceiro da vítima; em 19,8% dos casos, os agressores foram os pais (nos primeiros anos e vida, essa proporção se eleva para mais de 80%); em 7,5% dos casos, os agressores foram irmãos ou filhos.

A violência doméstica não é prerrogativa das classes mais baixas e, devido à subnotificação - problema que contamina de maneira generalizada os dados relativos a violência no Brasil -, os números reais devem ser bastante superiores aos documentados pelo Sistema Único de Saúde - SUS.

Não obstante, cremos que a precariedade e o congestionamento das habitações, características das favelas, cortiços e outras formas de habitação "subnormal", sem dúvida são causa - ainda que certamente não exclusiva - de muitos dos casos de violência doméstica ocorridos no país.

O sentimento de insegurança experimentado pela população nas cidades brasileiras têm provocado novas formas de segregação espacial, seja por meio da construção de espaços privados destinados ao uso coletivo, como condomínios fechados e shopping centers, seja pela privatização de espaços públicos, como o fechamento de ruas, praças e parques, vedando o livre acesso e circulação de pessoas e veículos.

Ambos os fenômenos originam-se da desvalorização dos espaços públicos, vistos não como espaços de convivência, expressão e exercício de cidadania, mas como áreas inseguras, ameaçadoras e violentas.

101. WAISELFISZ, Julio Jacobo. Obra citada, p. 88.

102. Obra citada, p. 81.

CALDEIRA¹⁰³ designa esses novos espaços privados fechados - condomínios residenciais, conjuntos de escritórios, shopping centers, escolas, hospitais, centros de lazer e parques temáticos - como "enclaves fortificados": formas de propriedade privada destinada ao uso coletivo, fisicamente demarcados e isolados por elementos físicos como muros, grades e espaços vazios, controlados por guardas armados e sistemas de segurança, e que funcionam de maneira autônoma e independente do entorno, enfatizando "o valor do que é privado e restrito ao mesmo tempo que desvalorizam o que é público e aberto na cidade".

Sob nosso ponto de vista, essas formas urbanas segregativas, longe de contribuir para a diminuição da violência urbana, acabam por exacerbá-la, porque destacam e agravam as diferenças sociais na urbe, estimulando o confronto e a intolerância na mesma medida em que comprometem a realização dos valores democráticos e o exercício da cidadania¹⁰⁴.

Citando novamente CALDEIRA¹⁰⁵:

Entre as condições necessárias para a democracia está a de que as pessoas reconheçam aqueles de grupos sociais diferentes como concidadãos, com direitos equivalentes apesar de suas diferenças. No entanto, cidades segregadas por muros e enclaves alimentam o sentimento de que grupos diferentes pertencem a universos separados e têm reivindicações irreconciliáveis. Cidades de muros não fortalecem a cidadania, mas contribuem para sua corrosão. Além disso, esse efeito não depende diretamente nem no tipo de regime político nem das intenções daqueles no poder, já que o desenho dos enclaves e muros traz em si mesmo uma certa lógica social. As novas morfologias urbanas do medo dão formas novas à desigualdade, mantêm os grupos separados e inscrevem uma nova sociabilidade que contradiz os ideais do público moderno e suas liberdades democráticas. Quando o acesso a certas áreas é negado a algumas pessoas e quando grupos diferentes não interagem no espaço público, as referências a ideais de abertura, igualdade e

103. CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de muros**. Crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: Edusp e Editora 34, 2011. p. 258 a 259.

104. O fenômeno dos "rolezinhos" - encontros "surpresa" - ou *flash mobs* - de centenas de jovens da periferia em Shoppings Centers de São Paulo, convocados por meio das redes sociais da internet, ocorrido no segundo semestre de 2013, logo após as grandes manifestações populares de junho do mesmo ano contra o reajuste das tarifas de transporte público em todo o país, expressam de maneira bastante interessante a percepção dos Shoppings como pseudo espaços de reunião, reservados, na verdade, às camadas mais privilegiadas da população. Sob nosso ponto de vista, a "ocupação" desses espaços privados pelos jovens da periferia - posteriormente debelada pela ação repressiva das autoridades policiais - representou não só um protesto contra a falta de espaços públicos de convivência nos bairros mais pobres, como também uma manifestação legítima do descontentamento dessa juventude com a segregação e desigualdade sociais da cidade, encarnadas simbólica e factualmente pelos Shopping Centers.

105. Obra citada, p. 340.

liberdade como princípios organizadores da vida social não são mais possíveis, nem mesmo como ficção.

Por outro lado, ações urbanísticas genuinamente participativas, mediadas ou executadas pelo Poder Público, podem contribuir positivamente para a diminuição da violência, se dedicarem à recuperação e à reafirmação dos espaços públicos como locais de convivência igualitária e de exercício da cidadania.

Um exemplo virtuoso de como os planos e projetos urbanísticos podem ser manobrados em favor da inclusão social e do combate à violência urbana é o Urbanismo Social desenvolvido na cidade de Medellín, na Colômbia, a partir de 2004. Iniciativas como os "Projetos Urbanos Integrals", consistentes, basicamente, na articulação de programas habitacionais com a implantação de espaços públicos e investimentos em transporte e educação nas áreas mais pobres da cidade, fizeram com que Medellín passasse do posto de cidade mais violenta da América do Sul nos anos 1990 para a condição de *case* internacional de sucesso de inclusão social e combate à violência urbana, servindo como referência para projetos de renovação urbana em todo o mundo.

Assim, a atividade urbanística do Poder Público, desde que orientada para a promoção do direito a cidade para todos, oferece novas oportunidades de enfrentamento da violência urbana, para além do aparato estatal policialesco e punitivo, por meio de ações orientadas por uma lógica afirmativa, e não repressiva, de direitos.

Além das desigualdades sociais, as cidades brasileiras, pelas próprias características do processo brasileiro de urbanização, enfrentam graves desafios urbano-ambientais. A expansão urbana desordenada em direção à periferia é causa de considerável degradação ambiental, como o desmatamento de florestas e outras formas de vegetação e a poluição de mananciais, rios e demais corpos d'água, sobretudo pela deficiência dos serviços de coleta de lixo e de esgoto domiciliar nos assentamentos humanos - nem sempre pobres e precários - ali instalados.

Não apenas isso, o parcelamento e ocupação de glebas naturalmente inadequadas ao uso habitacional devido a suas peculiares características de relevo, qualidade de solo e localização, tais como fundos de vale, encostas e margens de rios, expõe seus numerosos habitantes a elevado risco de desastres, como enchentes, alagamentos, desmoronamentos e escorregamentos.

Importante apontar ainda que o avanço desmesurado do tecido urbano sobre porções de território habitualmente destinadas a atividades agrícolas e extrativistas não só compromete a produção de alimentos no entorno dos centros urbanos, colocando em risco o abastecimento das próprias cidades, como contribui para a eliminação de modos de vida tradicionais, dissolvendo ou expulsando comunidades indígenas, quilombolas, ribeirinhas, entre outras.

Equívocos na ordenação do uso e ocupação do solo urbano também produziram um passivo ambiental bastante expressivo nas cidades brasileiras, como a contaminação do solo, ar e águas superficiais e subterrâneas por poluentes químicos e orgânicos, decorrentes tanto da deficiência dos serviços públicos de saneamento ambiental quanto da instalação inadequada de atividades tão diversas quanto indústrias, postos de combustível e cemitérios; a excessiva impermeabilização do solo e supressão de vegetação, alterando o microclima urbano e favorecendo o surgimento de ilhas de calor; a formação de vazios urbanos nas áreas centrais decadentes, ainda que bem servidas de equipamentos e serviços públicos; a degradação do patrimônio histórico-cultural e da paisagem urbana etc..

O favorecimento do transporte por veículos automotores - carros, ônibus e caminhões - com a eleição de um modelo radial de expansão urbana - orientado pelos eixos da circulação regional e inter-regional - explica porque a mobilidade, assim como os altos níveis de poluição atmosférica, são hoje dois dos grandes desafios enfrentados pelas cidades brasileiras. Estudo elaborado pelo IPEA¹⁰⁶, com base nos dados da Pesquisa do Orçamento das Famílias - POF no período entre 2003 e 2009, indica que o aumento de renda das famílias, somado ao barateamento dos custos do transporte privado, principalmente veículos e gasolina, ao mesmo tempo que as tarifas de transporte público ficaram mais caras em termos reais, fizeram com que a população usasse menos transporte público e mais transporte individual, aumentando as externalidades geradas, como congestionamentos, poluição urbana e acidentes de trânsito.

106. CARVALHO, Carlos Henrique R.; PEREIRA, Rafael Henrique M.. **Gastos das famílias brasileiras com transporte urbano público e privado no Brasil: uma análise da POF 2003 e 2009.** Texto para Discussão 1803. Brasília; Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2012, p. 38.

Pesquisadores da Faculdade de Medicina da USP, em estudo publicado em dezembro de 2006¹⁰⁷, constataram a existência de uma associação entre a exposição à poluição do ar - conforme os níveis diários de material particulado, monóxido de carbono, dióxido de enxofre, dióxido de nitrogênio e ozônio, medidos pela Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental - CETESB - e internações hospitalares para causas específicas de doenças respiratórias e cardiovasculares em idosos (pessoas maiores de 65 anos) e crianças (de até 5 anos de idade) no Município de São Paulo. As hospitalizações por doenças circulatórias dos idosos vêm em primeiro lugar, representando 14% do total de internações observadas nesse grupo; em segundo lugar, vieram as internações em crianças por doenças respiratórias, representando 30% das internações observadas no período para a mesma faixa etária, sendo pneumonia o diagnóstico mais frequente.

Os acidentes de trânsito também se colocam como um gravíssimo problema de saúde pública. Estudo elaborado por BACCHIERI e BARROS¹⁰⁸ sobre os acidentes de trânsito no Brasil de 1998 - data da edição do Novo Código Brasileiro de Trânsito - e 2008, aponta que de 1998 a 2000 houve queda no número de vítimas fatais, com constante elevação nos anos seguintes, de modo que de 30.890 mortos por acidentes de trânsito em 1998 chegou-se ao total de 37.407 mortes em 2007. As hospitalizações aumentaram 9%, de 108.988 em 1998 para 123.618 em 2009.

107. GOUVEIA, Nelson; FREITAS, Clarice Umbelino de; MARTINS, Lourdes Conceição; MARCILIO, Izabel Oliva. **Hospitalizações por causas respiratórias e cardiovasculares associadas à contaminação atmosférica no Município de São Paulo, Brasil**. Caderno de Saúde Pública, Rio de Janeiro, 22 (12):2669-2677, dez. 2006.

108. BACCHIERI, Giancarlo; BARROS, Aluísio J. D.. **Acidentes de trânsito no Brasil de 1998 a 2010: muitas mudanças e poucos resultados**. Revista de Saúde Pública 2011; 45(5):949-63.

2. CIDADE SUSTENTÁVEL E MAIS-VALIA URBANÍSTICA

2.1. Desenvolvimento sustentável, desenvolvimento urbano sustentável e cidade sustentável: evolução internacional dos conceitos

A tomada de consciência da comunidade internacional sobre os interesses planetários ligados à proteção do meio ambiente, certamente motivada pelas descobertas científicas nos anos 1960 acerca dos impactos negativos das atividades humanas sobre a natureza e da possibilidade real e iminente de esgotamento dos recursos naturais do planeta, tem como grande marco jurídico inicial a realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente na cidade de Estocolmo, Suécia, no ano de 1972¹⁰⁹.

Os trabalhos ali desenvolvidos resultaram não só na criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA, em operação até os dias de hoje, como também na edição da Declaração de Estocolmo, documento internacional que teve o mérito de enunciar, pela primeira vez na história da humanidade, em seu Princípio 1, o direito de todas as pessoas a um meio ambiente sano e digno, acompanhado pelo dever, imposto a todos, de proteger e aprimorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras¹¹⁰.

Mais de dez anos após a Conferência de Estocolmo, no ano de 1983, a Organização das Nações Unidas - ONU reuniu, sob a coordenação de Gro Harlem Brundtland, um grupo multidisciplinar de especialistas para que estes formulassem propostas para o futuro da gestão ambiental planetária.

A assim designada "Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento" publicou, após quatro anos de intensos trabalhos, o Relatório "Nosso futuro comum", também conhecido como Relatório Brundtland, cuja principal contribuição foi introduzir na comunidade internacional o conceito de "desenvolvimento sustentável", demonstrando que a proteção do meio ambiente, o

109. LAVIEILLE, Jean-Marc. **Droit international de l'environnement**. 3^e édition. Paris: Ellipses, 2010. p. 48.

110. Destaque-se que a relação entre o meio ambiente natural e o meio ambiente urbano não passou despercebida na Declaração de Estocolmo; o Princípio 15 faz a expressa recomendação de que a urbanização evitasse atentar contra o meio ambiente.

desenvolvimento econômico e a inclusão social são questões indissociáveis, porque essenciais à garantia dos direitos e à sobrevivência das futuras gerações:

Os governos e as instituições multilaterais tornam-se cada vez mais conscientes da impossibilidade de separar as questões relativas ao desenvolvimento econômico das questões relativas ao meio ambiente; muitas formas de desenvolvimento desgastam os recursos ambientais nos quais se deviam fundamentar, e a deterioração do meio ambiente pode prejudicar o desenvolvimento econômico. A pobreza é uma das principais causas e um dos principais efeitos dos problemas ambientais do mundo. Portanto, é inútil tentar abordar esses problemas sem uma perspectiva mais ampla, que englobe os fatores subjacentes à pobreza mundial e à desigualdade internacional¹¹¹.

Firma-se, assim, perante a comunidade internacional, o conceito de desenvolvimento sustentável, como um modelo global de desenvolvimento, capaz de conciliar crescimento econômico, proteção e preservação ambiental e inclusão social, provendo as necessidades das gerações presentes sem comprometer a sobrevivência das gerações futuras.

Como aponta LEME MACHADO¹¹², "desenvolvimento sustentável" é uma locução verbal em que se ligam dois conceitos antagônicos: desenvolvimento e sustentabilidade, demandando, assim uma necessária harmonização dos diferentes interesses em jogo, sem sobrepor os aspectos econômicos aos aspectos ambientais.

MANZI, LUCAS, LLOYD-JONES e ALLEN¹¹³ afirmam, no mesmo sentido, que a natureza do desenvolvimento sustentável é simultaneamente complexa e dinâmica, marcada por sinergias e tensões entre os aspectos econômico, social e ambiental, que devem ser devidamente compreendidas e ponderadas quando da formulação de políticas públicas. Os autores¹¹⁴ ponderam, ainda, que a sustentabilidade, enquanto conceito, inclui princípios de equidade social, acesso a recursos, participação popular e capital social, além de preocupações com direitos humanos e exclusão social.

111. COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso Futuro Comum**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991. p. 2 a 3.

112. MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 20^a edição. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 74.

113. MANZI, Tony; LUCAS, Karen; LLOYD-JONES, Tony e ALLEN, Judith. **Understanding Social Sustainability: Key concepts and developments in theory and practice**. In: MANZI, Tony; LUCAS, Karen; LLOYD-JONES, Tony e ALLEN, Judith. **Social sustainability in Urban Areas**. London: Earthscan, 2010. p. 4 a 6.

114. Obra citada, p. 9.

De maneira semelhante, JUAREZ FREITAS¹¹⁵ considera serem cinco, e não três, as dimensões da sustentabilidade, acrescentando aos aspectos econômico, social e ambiental, um aspecto ético - caracterizado pelos valores de solidariedade e cooperação entre seres - e um aspecto jurídico-político, consubstanciado por direitos fundamentais, entre estes, o direito à informação e o direito de participação.

Especificamente em relação às cidades, o Relatório Brundtland dedicou todo um capítulo ao "Desafio Urbano", formulando diversas propostas para a construção de uma gestão urbana sustentável, tanto nos países ricos quanto nos países pobres, centrada, sobretudo, na descentralização administrativa, no fortalecimento dos governos locais e na inclusão social:

Uma boa administração municipal requer a descentralização - de recursos, de poder político e de pessoal em favor das autoridades locais, que estão em melhor situação para avaliar e prover as necessidades de sua área. Mas o desenvolvimento sustentável das cidades depende de uma cooperação mais estreita com as maiorias pobres urbanas, que são os verdadeiros construtores das cidades, somando suas aptidões e recursos àqueles do "setor informal". Muito pode ser feito por meio de projetos "comunitários" que proporcionem às famílias serviços básicos em tomo dos quais se possam construir habitações mais sólidas¹¹⁶.

O impacto do Relatório "Nosso Futuro Comum" na comunidade internacional foi decisivo para impulsionar os esforços em prol da convocação de uma nova Conferência Mundial, tendo por tema a conjugação entre Meio Ambiente e Desenvolvimento, finalmente realizada no ano de 1992 na cidade do Rio de Janeiro, no Brasil.

Como observa ALEXANDRE KISS¹¹⁷, a Rio – 1992 realizou-se sob uma dupla perspectiva: a do respeito por todas as formas de vida, proclamado pela Carta Mundial da Natureza, e a do desenvolvimento sustentável. Sob essa dupla perspectiva, os trabalhos da Conferência foram conduzidos a partir de dois temas principais: a diversidade biológica e os câmbios climáticos. E graças à participação intensa e combativa das Organizações Não-Governamentais – ONGs, os debates

115. FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**. Direito ao Futuro. 1ª edição. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 53 e seguintes.

116. KISS, Alexandre. **Introduction Générale du Droit de l'Environnement**: Illustration par la forêt. Cours no.1. Tronc commun. Université de Limoges. Master Dice. Formation à distance. Campus numérique « Envidroit », 2011. p. 19.

117. Obra citada, p. 8.

centraram-se nos interesses envolvidos nas relações entre meio ambiente e desenvolvimento assim como nas relações Norte – Sul¹¹⁸.

A Rio – 1992 resultou na edição de cinco importantes documentos: duas Convenções – a Convenção-quadro sobre Mudanças Climáticas e a Convenção sobre Biodiversidade; um Plano Global de Ação, denominado Agenda 21, e dois textos sem efeito jurídico cogente – A Declaração de Princípios relativos às Florestas e a Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.

Diversos princípios da Declaração do Rio de Janeiro, não obstante desprovidos de efeitos jurídicos vinculantes, foram retomados por textos juridicamente obrigatórios, tais como Convenções, Constituições e Leis Nacionais de numerosos países, entre eles, o Brasil.

De importância central para o próprio conceito de desenvolvimento sustentável é o Princípio 10 da Declaração do Rio de Janeiro, que trata da participação da sociedade civil nas decisões políticas relativas à proteção e preservação do meio ambiente, desdobrando tal participação em três elementos obrigatórios: pleno acesso da população às informações detidas pelas autoridades públicas; a participação popular nos processos de tomada de decisão e a garantia de acesso efetivo dos cidadãos a procedimentos administrativos e judiciais¹¹⁹.

A Agenda 21, proposta como um Plano Global de Ação voltado à cooperação em matéria de desenvolvimento e meio ambiente, dedicou todo um Capítulo - o de número 7 - aos assentamentos humanos, ali descrevendo um plano especificamente dedicado às cidades, a ser implementado pelas respectivas Agendas 21 locais.

Esse programa de ação para os assentamentos humanos estabelece a persecução de oito objetivos essenciais para a sustentabilidade da gestão urbana: moradia adequada para todos (parágrafo 7.A); gestão (parágrafo 7.B); planejamento e gestão racionais do uso do solo (parágrafo 7.C); integração da infraestrutura ambiental: água, saneamento, drenagem e gestão de resíduos sólidos (parágrafo 7.D); adoção de uma política viável de energia e transportes

118. KISS. Obra citada, p. 54.

119. Importante destacar, a esse respeito, que a Comunidade Europeia, por meio da Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa (*United Nations Economic Commission for Europe - UNECE*) elaborou, em 1998, a Convenção de Aarhus, tratando especificamente do acesso à

(parágrafo 7.E); planejamento e gestão nas zonas sujeitas a desastres naturais (parágrafo 7.F); sustentabilidade da indústria da construção (parágrafo 7.G) e valorização dos recursos humanos e implementação dos meios de desenvolvimento urbano (parágrafo 7.H).

Houve significativa adesão de cidades em todo mundo à elaboração de Agendas 21 locais, ainda que essa popularização não signifique que o programa tenha sido implementado em sua plenitude em todos os casos.

Como observa CYRIA EMELIANOFF¹²⁰:

As agendas são, sobretudo, instrumentos de sensibilização, de debate público, elas constituem a cartilha de uma iniciativa de desenvolvimento sustentável a ser transmitida aos diferentes serviços de urbanismo, transportes, espaços verdes, etc.. Aquelas que perduram são geralmente fruto de iniciativas de moradores e associações, que desenvolvem projetos demonstrativos visando a modificação e comportamentos, modos de consumo, apoio à economia local ou solidária, engajamento de empresas na tomada de responsabilidade, por exemplo. Algumas iniciativas de Agenda 21 se profissionalizaram e se tornaram estratégias temáticas desenvolvidas inteiramente pelos serviços públicos. A maior parte, entretanto, não obteve apoios políticos e financeiros suficientes para influenciar as políticas urbanas.

Não obstante, há que se reconhecer a importância das Agendas 21 locais para a aprendizagem e incorporação de práticas e princípios de desenvolvimento sustentável pelos governos locais, sobretudo no que concerne à implementação de mecanismos de participação popular nas decisões de política urbana.

De fato, seguindo o espírito do Princípio 10 da Declaração do Rio de Janeiro, o parágrafo 28.3 da Agenda 21 contém a expressa recomendação de que todas as coletividades locais – em que se incluem as cidades – instaurem um diálogo com os seus habitantes, organizações locais e empresas privadas em prol da adoção do programa, por meio de negociações e busca de consenso.

informação, da participação popular e do acesso à justiça em assuntos ambientais de maneira uniforme para os países europeus signatários.

120. EMELIANOFF, Cyria. **La ville durable**: l'hypothèse d'un tournant urbanistique en Europe. *L'Information géographique*, 2007/3 Vol. 71, p. 48-65. DOI : 10.3917/lig.713.0048. p. 16. No original : « *Les agendas sont surtout des instruments de sensibilisation, de débat public, ils constituent l'amorce d'une démarche de développement durable avant que le relais ne soit pris par les différents services de l'urbanisme, des transports, des espaces verts, etc. Ceux qui perdurent sont souvent des lieux d'initiatives habitantes et associatives, qui développent des projets démonstratifs visant à modifier les comportements, les modes de consommation, à appuyer l'économie locale ou solidaire, à engager les entreprises dans une prise de responsabilité, par exemple. Certaines démarches d'agenda 21 se sont professionnalisées et sont devenues des stratégies thématiques portées à part entière par les services des collectivités. La plupart n'ont pas obtenu cependant d'appuis politiques et financiers suffisants pour infléchir les politiques urbaines* ».

Nesse contexto, noticie-se que o Governo Brasileiro elaborou sua própria Agenda 21, mediante amplo processo participativo de âmbito nacional, desenvolvido dos anos de 1999 a 2002 e coordenado pela Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional – CPDS, órgão do Ministério do Meio Ambiente criado no ano de 1997 pela Presidência da República na forma de uma comissão multisetorial, composta por representantes da Administração Pública Federal, de Organizações Não-Governamentais – ONGs, do Empresariado e da Academia.

A Agenda 21 Brasileira compreende 21 objetivos ou ações prioritárias, organizados em cinco eixos temáticos: (1) a economia da poupança na sociedade do conhecimento; (2) inclusão social para uma sociedade solidária; (3) estratégia para a sustentabilidade urbana e rural; (4) recursos naturais e estratégicos: água, biodiversidade e florestas; (5) governança e ética na promoção da sustentabilidade.

Entre as ações estratégicas direta ou indiretamente relacionadas à sustentabilidade urbana, a Agenda 21 Brasileira enumerou as seguintes: Objetivo 10 – gestão do espaço urbano e a autoridade metropolitana; Objetivo 13 – promover a Agenda 21 Local e o desenvolvimento integrado e sustentável; Objetivo 14 – implantar o transporte de massa e a mobilidade sustentável; Objetivo 17 – descentralização e o pacto federativo: parcerias, consórcios e o poder local.

Desde 2004, a Agenda 21 Brasileira tem integrado os sucessivos Planos Plurianuais Federais como Programa específico do Governo Federal, compreendendo, entre as ações estratégicas previstas, o fomento à elaboração e implementação de Agendas 21 Locais, ações estas já desenvolvidas desde 2000, quando o Fundo Nacional do Meio Ambiente – FNMA lançou uma linha temática específica para este fim.

Pesquisa realizada pelo Programa Agenda 21 do Ministério do Meio Ambiente¹²¹, no ano de 2009, logrou localizar 177 processos locais de Agenda 21 em todo o território brasileiro – em sua maioria (80,7%) Agendas 21 municipais – constatando a influência desses processos em diversas áreas, muitas delas diretamente relacionadas à gestão e planejamento das cidades, como a elaboração e revisão dos Planos Diretores e a implementação de ações concretas

121. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Pesquisa Nacional das Agendas 21 Locais**. Sumário Executivo. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2009.

na área ambiental em resíduos sólidos, recuperação de áreas degradadas e inovação legislativa.

Dados colecionados no Atlas Milton Santos¹²² indicam que, em 2002, 29,7% dos Municípios Brasileiros - 70% destes compreendidos entre os Municípios com população acima de 500 mil habitantes - haviam iniciado processos de elaboração de Agendas 21 locais. Em 2009, o número reduziu-se para 19,9% dos Municípios Brasileiros - 60% destes compreendidos entre os mais populosos do país. Quanto aos Fóruns da Agenda 21 Local - responsáveis pelo monitoramento do programa e compostos por representantes do setor público e da sociedade civil - estes estavam presentes em 11% dos Municípios Brasileiros, o que correspondia a 63% dos Municípios com Agenda 21 Local; entretanto, em 27% dos Municípios esses Fóruns reuniram-se com frequência irregular e em 45% dos Municípios não houve qualquer reunião do Fórum da Agenda 21 Local no ano de 2009.

Observe-se, a esse respeito, que a implementação dessas Agendas 21 locais deu-se contemporaneamente não só à edição do Estatuto da Cidade, em 2001, como também à edição das leis da Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei Federal nº 9.433), em 1997, da Política Nacional de Saneamento (Lei Federal nº 11.445), em 2007, e da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei Federal nº 12.305), em 2010 – todas diretamente relacionadas ao meio urbano e compreendendo a criação, implementação e fortalecimento de mecanismos de participação popular nas três esferas de governo.

Há, assim, um notável paralelismo entre essas Agendas 21 locais e processos participativos locais razoavelmente inéditos na história política brasileira, entre os quais se destacam as experiências com Orçamento Participativo, inspiradas pela iniciativa internacionalmente conhecida do Município de Porto Alegre, e a elaboração participativa de novos Planos Diretores pelos Municípios Brasileiros, em obediência à determinação do Estatuto da Cidade, no período compreendido entre 2002 e 2008, na qual o Ministério das Cidades teve atuação bastante significativa, por meio de programas de capacitação, fomento e monitoramento dessas ações municipais.

Como se vê, a experiência brasileira com a Agenda 21 é bastante diversificada e sua análise mais detida ultrapassa largamente o escopo deste

122. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Atlas Nacional do Brasil Milton Santos**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. p. 155.

trabalho, pelo que nos limitaremos a apontar que, ainda que não se possa afirmar que o Programa Agenda 21, tal como formatado pela Rio – 1992, tenha sido efetivamente incorporado pela prática política das cidades brasileiras, há que se reconhecer que as iniciativas derivadas da Agenda 21, tanto as conduzidas sob a coordenação do Poder Público, quanto as desenvolvidas pelas organizações da sociedade civil e pelo empresariado, não só contribuíram como ainda contribuem significativamente para o desenvolvimento e aperfeiçoamento dos mecanismos, instrumentos e canais de participação popular na gestão e planejamento das cidades.

No âmbito internacional, as recomendações da Agenda 21 para os assentamentos humanos foram retomadas e aperfeiçoadas pela Convenção Habitat II, realizada alguns anos mais tarde, em 1997, na cidade de Istambul, Turquia, e especificamente dedicada ao tema da moradia e da sustentabilidade dos assentamentos humanos em todo o planeta¹²³.

Os trabalhos conduzidos na Conferência Habitat II resultaram na edição de dois importantes documentos: a Declaração de Istambul e a Agenda Habitat II. A Declaração de Istambul é uma declaração política que visa engajar os Estados na busca de melhores condições de vida para a humanidade. A Agenda Habitat II, por sua vez, é um Plano de Ação Global dedicado à consecução de dois objetivos essenciais: habitação digna para todos e o desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos que, nos termos do item 4 da Agenda, deve associar o desenvolvimento econômico e social e a proteção ambiental, respeitando integralmente os direitos humanos e liberdades fundamentais, incluindo o direito ao desenvolvimento e a oferta de meios para a construção de um mundo com mais estabilidade e paz, baseado em uma visão ética e espiritual.

A Agenda Habitat II veicula uma concepção de "cidade" significativamente mais ampla e holística do que a consagrada na Carta de Atenas, ícone máximo do Urbanismo Modernista, elaborada em 1933 por ocasião do IV Congresso Internacional de Arquitetura Moderna - CIAM realizado em Atenas.

Numa formulação quase que universalmente conhecida, a Carta de Atenas aponta que a cidade, definida desde logo como uma unidade funcional, possui

123. Lembre-se, a esse respeito, que a opinião pública mundial já começara a se sensibilizar pela questão urbana já na Conferência Habitat I, realizada em Vancouver no ano de 1976, sob o influxo das discussões ambientais conduzidas em Estocolmo alguns anos antes.

quatro funções essenciais: habitação, trabalho, recreação e circulação; assim, incumbiria aos planos urbanos determinar a estrutura de cada um dos setores da cidade atribuídos a essas quatro funções-chave - a habitação ocupando uma posição central, ou nuclear - fixando sua localização respectiva no conjunto¹²⁴.

Essa concepção modernista de cidade orientou, entre nós, a formatação do Plano Piloto e a construção de Brasília, e é ainda largamente citada pelos estudiosos do Direito Urbanístico para enumeração das "funções sociais da cidade" referidas pelo artigo 182, *caput*, da Constituição Federal de 1988.

A Carta de Atenas foi objeto de duas revisões recentes pelo Conselho Europeu de Urbanistas, nos anos de 1998 e 2003, realizadas sob a perspectiva do desenvolvimento urbano sustentável e com foco especificamente na realidade das cidades europeias, estruturadas, segundo a própria Carta¹²⁵, cada vez mais sob a forma de "redes complexas, ligando cidades grandes e pequenas, de modo a criar um *continuum* urbano", fazendo com que a noção clássica de cidade - um núcleo urbano espacialmente determinado e distinto das áreas rurais - se torne "apenas um componente dessas novas redes urbanas".

Conforme esclarece o Anexo à Nova Carta de Atenas de 2003, enquanto a Carta de 1933 continha uma "visão prescritiva de como as cidades devem se desenvolver, com áreas de habitação e trabalho bastante densas, conectadas por sistemas de transporte de massa altamente eficientes", a Nova Carta de Atenas, mantendo o foco "nos residentes e usuários da cidade e suas necessidades, em um mundo em rápida mudança", objetiva promover a visão de uma "cidade conectada" (*The Connected City*), a ser alcançada pelos planejadores urbanos e demais profissionais por meio de novos sistemas de governança e pelo envolvimento dos cidadãos nos processos decisórios.

Esse ideal de "Cidade Conectada" é desdobrado em dez conceitos - ou funções - essenciais da cidade: cidade inclusiva; cidade participativa; cidade refúgio; cidade saudável; cidade produtiva; cidade inovadora; cidade acessível; cidade ecológica; cidade cultural e cidade histórica, ou de caráter contínuo. Propõe, assim, a Nova Carta de Atenas¹²⁶, a realização de um modelo de cidade "verdadeiramente conectada, inovadora e produtiva, criativa em ciência, cultura e

124. LE CORBUSIER. **La Charte d'Athènes**. Paris: Édition des Minuits, 1957.

125. EUROPEAN COUNCIL OF TOWN PLANNERS. **The New Charter of Athens 2003**. Lisbon, 20 November 2003. p. 2 a 3.

ideias, enquanto mantém condições de vida e de trabalho decentes para seus cidadãos".

O tema "Cidades e Assentamentos Humanos Sustentáveis" também foi tratado pelo Documento Final da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável – Rio+20, realizada na cidade do Rio de Janeiro no ano de 2012. Trata-se, basicamente, de uma declaração de intenções para adoção de futuros compromissos a partir do ano de 2015, sem efeito juridicamente vinculante, designada "Nosso Futuro Comum" (A/CONF.216/L.1).

De especial interesse é o reconhecimento da "necessidade de aplicar um enfoque holístico de desenvolvimento urbano e dos assentamentos humanos que preveja moradias e infraestruturas acessíveis e priorize a melhora dos bairros marginais e a renovação urbana" (item 134) bem como a assunção do compromisso de "promover políticas de desenvolvimento sustentável que apoiem a prestação de serviços sociais e de habitação inclusivos; condições de vida seguras e saudáveis para todos, especialmente as crianças, os jovens, as mulheres e os anciãos e as pessoas com deficiência; transporte e energia acessíveis e sustentáveis; o fomento, a proteção e o restabelecimento de espaços urbanos verdes e seguros; água potável e saneamento; uma boa qualidade do ar; a geração de empregos decentes; e a melhora do planejamento urbano e dos bairros marginais" (item 135).

No mesmo ano de 2012, por ocasião do VI Fórum Urbano Mundial, realizado pela UN-HABITAT na cidade de Nápoles, Itália, divulgou-se o "Manifesto pelas Cidades", um documento preparado pelos representantes dos associados ao Programa Habitat no contexto da assim designada "Campanha Urbana Mundial", em preparação para a III Conferência Mundial da ONU para os Assentamentos Humanos – HABITAT III. O Manifesto foi duramente criticado pelas ONGs e movimentos sociais por não ter incorporado as propostas e estratégias da sociedade civil, centradas, como veremos mais adiante, no reconhecimento internacional do direito à cidade como um direito humano.

Em linhas gerais, o Manifesto pelas Cidades propõe a elaboração de um Novo Programa Urbano Mundial, baseado nos seguintes princípios: terra, infraestrutura, serviços, mobilidade e moradias a preços acessíveis;

desenvolvimento que promova a inclusão social e que seja sensível ao gênero, saudável e seguro; um meio construído ambientalmente amigável e de baixo consumo de carbono; processos participativos de planejamento e tomada de decisão; economias locais vibrantes, criativas e competitivas, que promovam emprego e sustento dignos; garantia de não-discriminação e de direitos equitativos para a cidade; e finalmente, a capacitação de cidades e comunidades para planejar e gerir eficazmente as adversidades e mudanças.

A promoção de um novo Programa, ou uma nova Agenda Urbana mundial foi reforçada por ocasião do VII Fórum Urbano Mundial, realizado na cidade de Medellín, em 2014, com a edição da Declaração de Medellín - A Equidade como Fundamento do Desenvolvimento Urbano Sustentável, em preparação para a Agenda de Desenvolvimento post 2015 e para a Conferência HABITAT III, a se realizar em 2016.

A Declaração de Medellín faz algumas recomendações quanto ao conteúdo dessa nova Agenda Urbana, dentre elas, a promoção do desenvolvimento urbano sustentável, "baseado em um planejamento urbano que fomente a participação dos jovens, a igualdade de gênero e um desenvolvimento territorial equilibrado".

Importante mencionar, ainda, que a UN-HABITAT, da Organização das Nações Unidas, está em campanha, juntamente com seus parceiros, pela inclusão de um Objetivo Urbano de Desenvolvimento Sustentável na Agenda Pós-2015 - que substituirá os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio - no intuito de garantir o enfrentamento adequado das grandes questões urbanas. A iniciativa harmoniza-se com os trabalhos realizados em preparação à Conferência HABITAT III.

Como se vê, a "cidade sustentável", enquanto ideal de gestão ou de governança local, é um modelo construído globalmente, a partir das disposições dos documentos internacionais que têm por tema o desenvolvimento sustentável¹²⁷.

127. Não ignoramos as críticas contundentes que diversos autores fazem ao desenvolvimento sustentável como modelo de desenvolvimento urbano, seja pela vaguidade e imprecisão do conceito, seja pelo seu possível alinhamento a movimentos conservadores, que aderem ao preservacionismo como um pretexto para a manutenção da ordem social vigente, ou ainda, que promovem o ideal da "cidade sustentável" apenas no intuito de atrair investimentos. Veja-se, a esse respeito, a interessante síntese apresentada por COSTA, Heloisa Soares de Moura no artigo **Desenvolvimento Urbano Sustentável: Uma contradição de termos?** (Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais n.2, novembro de 1999, p. 55 a 71) e também o artigo de ACESELRAD, Henri. **Discursos da sustentabilidade urbana.** (Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais , n.1, maio 1999, p. 79 a 90). Entretanto, sob nosso ponto de vista, as grandes virtudes do modelo de desenvolvimento urbano sustentável residem, justamente, em seu

Como observa JEAN-BERNARD AUBY¹²⁸:

As cidades são, para uma apreensão em termos de desenvolvimento sustentável, ao mesmo tempo um ponto e impacto particular e a questão central. São um ponto e impacto particular, porque são um dos contextos em que as questões de desenvolvimento sustentável se colocam. Em termos de questões ambientais clássicas, as cidades são ecossistemas particulares: há microclimas urbanos, que apresentam temperaturas um pouco mais elevadas e um número de dias de neblina mais intensa quando comparados a outros lugares. Há também aspectos de governança ligados ao desenvolvimento sustentável: as cidades são os lugares de expansão das práticas de participação cidadã.

Mas as cidades são, também, para o desenvolvimento sustentável, a questão central. São elas que produzem diretamente, ou induzem indiretamente, as externalidades ecológicas máximas. É no meio urbano que a questão da governança sustentável se coloca e também se resolve de maneira mais importante. Daí a emergência da noção de cidade sustentável que traduz essa centralidade problemática.

Pondere-se no entanto, que se a perspectiva das cidades sustentáveis constitui um modelo global de gestão e planejamento urbanos, suas condições de realização, como pontua DROBENKO¹²⁹, devem ser definidas à escala local, por meio do estabelecimento de um quadro jurídico preciso de referência e pela implementação de meios adaptados à realidade específica de cada cidade.

caráter essencialmente empírico que, desde que complementado pela efetiva participação popular nos processos decisórios - que, a nosso ver, integra necessariamente o ideal de sustentabilidade - não só admite adaptações à peculiar realidade de cada cidade como também garante uma importante abertura a reais possibilidades de mudança social.

128. AUBY, Jean-Bernard. **Droit de la ville**. Du fonctionnement juridique des villes au droit à la ville. Paris: LexisNexis, 2013. p. 183 a 184. No original em francês: *"Les villes sont, pour une appréhension en termes de développement durable, à la fois un point d'impact particulier et la question centrale. Elles sont un point d'impact particulier, parce qu'elles sont l'un des contextes dans lesquelles les questions de développement durable se posent. Qu'il s'agisse de questions classiquement environnementales, car les villes sont des écosystèmes particuliers: il y a même des microclimats urbains, que caractérisent de façon constante au moins une chaleur un peu plus élevée et un nombre de jours de brouillard plus important qu'ailleurs. Ou des aspects de gouvernance liés au développement durable: les villes sont lieux d'expansion des pratiques de participation citoyenne. Mais les villes sont, aussi, pour le développement durable, la question centrale. Ce sont elles qui produisent directement, ou induisent indirectement, les externalités écologiques maximales. C'est en leur sein que la question de la gouvernance durable se pose très principalement, et se résout très principalement. D'où l'émergence de la notion de ville durable qui traduit cette centralité problématique"*.

129. DROBENKO, Bernard. **Les Villes durables**. In **Mondialisation et droit de l'environnement**. Université de Limoges – Faculté de Droit et des Sciences Économiques de Limoges. Centre International de Droit Comparé de l'Environnement CIDCE. Escola Superior do Ministério Público da União – ESMPU. Actes du 1^{er} Séminaire International de Droit de l'Environnement: Rio + 10. Rio de Janeiro, 24-2. Avril, 2002. p. 145 a 168.

No mesmo sentido, EMELIANOFF¹³⁰ alerta para o fato de que o conceito de "cidade sustentável" sofre importantes variações segundo os contextos geográficos, pois "a especificidade dos meios geo-históricos, ecológicos e culturais, e dos jogos de atores demanda uma adaptação das políticas a cada contexto e singularidade urbana"¹³¹.

Na Europa, uma das principais referências para o modelo de "cidade sustentável" é a Carta de Aalborg, um documento elaborado em 1994, por ocasião da Primeira Conferência da Campanha Europeia das Cidades Sustentáveis, organizada pela Comissão Europeia. Na síntese proposta por JACQUES POIROT¹³²:

Nesse modelo, a cidade sustentável aparece não apenas como um espaço urbano que respeita o meio ambiente e a equidade social mas ainda como uma coletividade socialmente responsável. A cidade sustentável é em primeiro lugar uma cidade compacta, favorecendo a combinação de funções e limitando as necessidades de deslocamentos, fonte importante de poluição, Concebida como um ecossistema, ela deve também se desenvolver respeitando o patrimônio histórico e os equilíbrios naturais. A cidade sustentável, em segundo lugar, é uma coletividade representada por sua municipalidade, que deve, não apenas por seu exemplo, suscitar junto aos atores urbanos comportamentos socialmente responsáveis, mas que não devem também hesitar em utilizar suas prerrogativas de poder público local para impor em seus domínios de competência (transportes, gestão do ciclo da água, gestão de resíduos) o respeito aos princípios do desenvolvimento sustentável. Os atores urbanos tem reconhecido além disso a necessidade de instaurar novas formas de governança, em respeito à democracia participativa e indispensáveis para a elaboração de um planejamento estratégico, que devem ser aceitas pelo conjunto da população, principalmente quando medidas coercitivas devam ser tomadas.

130. EMELIANOFF, Cyria, Obra citada, p. 6 a 7.

131. No original em francês: "*la spécificité des milieux géo-historiques, écologiques et culturels, et des jeux d'acteurs demande une adaptation des politiques à chaque contexte et singularité urbaine*".

132. **Le modèle Européen de ville durable.** Les Cahiers de Préludes n° 7 - 2005. Urbanisation, gouvernance et développement durable. BROT Jean et POIROT, Jacques (sous la direction de). p. 46 a 48. No original em francês: "*Dans ce modèle, la ville durable apparaît non seulement comme un espace urbain respectueux de l'environnement et de l'équité sociale mais encore comme une collectivité socialement responsable. La ville durable est en premier lieu une ville compacte, favorisant la mixité fonctionnelle et limitant les besoins de déplacements, source importante de pollution. Conçue comme un écosystème, elle doit aussi se développer en respectant le patrimoine historique et les équilibres naturels. La ville durable, en second lieu, c'est une collectivité représentée par sa municipalité, qui doit, non seulement par son exemple, susciter chez les acteurs urbains des comportements socialement responsables, mais qui ne doit pas aussi hésiter à utiliser ses prérogatives de puissance publique locale pour imposer dans ses domaines de compétence (transportes, gestion du cycle de l'eau, gestion des déchets) le respect des principes du développement durable. Les acteurs urbains ont reconnu par ailleurs la nécessité d'instaurer de nouvelles formes de gouvernance, respectueuses de la démocratie participative et indispensables*

Já nos países em desenvolvimento, sobretudo na América Latina, o modelo de "cidade sustentável" se propõe sobretudo a enfrentar as grandes questões urbanas ligadas à desigualdade social, como o regramento da propriedade da terra, o combate à violência urbana, o acesso de todos a moradia digna e a serviços públicos de qualidade.

Como observam BOLAY, PEDRAZZINI e RABINOVITCH,¹³³ a grande complexidade da sociedade urbana contemporânea coloca a exclusão social como um dos maiores desafios a serem enfrentados nas metrópoles de todo o planeta, sobretudo pelo que os autores apontam como a crescente oposição entre os chamados "vencedores" e "massas de indivíduos com destino incerto, abandonados nos interstícios da globalização vencedora"¹³⁴. Nas palavras dos autores: "Observar um *slum* de Delhi, um *banlieue* do Norte de Marselha ou uma *innercity* de Chicago nos remete às mesmas problemáticas, pois todas as cidades são, apesar de suas especificidades culturais, históricas e geográficas, dirigidas por lógicas socioeconômicas, políticas e urbanísticas"¹³⁵.

Essa necessária conjugação entre o desenvolvimento urbano sustentável e a luta contra a desigualdade, a exclusão social e a pobreza urbanas é especialmente destacada no texto da Carta Mundial pelo Direito à Cidade, um documento internacional resultante do esforço conjunto de organizações não-governamentais, movimentos sociais, associações, fóruns e redes, mobilizado a partir do I Fórum Social de Porto Alegre, em prol do reconhecimento do direito à cidade como um ***direito humano***, de natureza coletiva, "interdependente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos" e definido como "o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia e justiça social"¹³⁶.

pour l'élaboration d'une planification stratégique, qui doivent être acceptées par l'ensemble de la population, notamment lorsque des mesures contraignantes sont susceptibles d'être prises ».

133. BOLAY, Jean-Claude, PEDRAZZINI, Yves et RABINOVICH, Adriana. **Quel sens au développement durable dans l'urbanisation du Tiers Monde?** *Les Annales de la Recherche Urbaine* n° 86, 0180-930-VI-00/86/p. 77-84 © METL. p. 78.

134. No original em francês: "*masses d'individus aux destin incertains, abandonnés dans les interstices de la mondialisation conquérante*".

135. No original em francês: "*Observer un slum de Delhi, une banlieue du Nord de Marseille ou une innercity de Chicago nous renvoie aux mêmes problématiques, toutes les villes étant, malgré leurs spécificités culturelles, historiques et géographiques, dirigées par des logiques socio-économiques, politiques et urbanistiques* ».

136. Parte I, Artigo I da **Carta Mundial pelo Direito à Cidade**.

Como destaca SAULE JÚNIOR¹³⁷:

A concepção do direito à cidade presente na Carta é do reconhecimento de um direito emergente de pessoas que vivem nas cidades. Levando em consideração a evolução dos direitos humanos referente aos chamados direitos históricos de terceira e quarta geração como o direito ao meio ambiente, direito ao patrimônio cultural da humanidade, a Carta introduz uma concepção de direitos humanos coletivos e difusos referente ao direito à cidade e não dos direitos individuais. Se destaca claramente uma concepção diferenciada da visão tradicional dos direitos humanos individuais presentes por exemplo, na Carta Europeia dos Direitos Humanos nas cidades no qual são afirmados um rol de direitos que devem ser assegurados para os habitantes da cidade.

A Carta Mundial pelo Direito à Cidade encontra especial consonância com o PIDESC – Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de que o Brasil é signatário desde o ano de 1992. Harmoniza-se, ainda, com os preceitos da Agenda Habitat II.

Segundo a UN-HABITAT¹³⁸:

O "direito à cidade" encapsula as quatro dimensões da igualdade que, combinadas, irão garantir inclusão. O princípio fundamental do direito à cidade é que os direitos humanos são interdependentes e indivisíveis. Isso evoca a realização simultânea de todos os direitos humanos para todos os residentes em qualquer cidade. O que, em contrapartida, significa que direitos humanos - políticos, econômicos, sociais e culturais - devem receber igual prioridade na governança da cidade, planejamento, administração e implementação. O direito a cidade deve também envolver os direitos a autodeterminação e liberdade de reunião e organização, e o direito ao desenvolvimento (social, político, cultural, espiritual e econômico), tanto individual quanto coletivamente. Endosso e implementação de uma abordagem fortemente baseada em direitos humanos, portanto, é a única maneira de preservar e apoiar a dignidade de todos os habitantes urbanos enquanto se enfrentam as múltiplas violações e problemas atualmente enfrentados por milhões de pessoas nas cidades em todo o mundo.

137. SAULE JR, Nelson. **A relevância do Direito à Cidade na construção de cidades justas, democráticas e sustentáveis**. In: SAULE JR, Nelson (org.). **Direito Urbanístico: vias jurídicas das políticas urbanas**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris. 2007. p. 38.

138. **State of the the world's cities 2010/2011**, p. 57. No original em inglês: "*The "right to the city" encapsulates the four dimensions of equality, which, combined, will guarantee inclusiveness. The fundamental principle of the right to the city is that human rights are interdependent and indivisible. This calls for the simultaneous achievement of all human rights for all residents in any city. This, in turn, means that all human rights - political, economic, social, and cultural - must receive equal priority in city governance, planning, management and implementation. The right to the city should also encompass the rights to self-determination and freedom of assembly and organization, and the right o development (social, political, cultural, spiritual and economic), both individual and collective. Endorsement and implementation of a strong human rights-based approach, therefore, is the only way to preserve and uphold the dignity of all urban dwellers while addressing the multiple violations and problems which millions in cities around the world are facing today*".

Apresenta-se, assim, o direito à cidade como um instrumento imprescindível para a promoção de cidades mais inclusivas, justas, igualitárias e, conseqüentemente, mais sustentáveis.

2.2. O modelo da cidade sustentável no Direito Urbanístico Brasileiro

Os documentos internacionais, em que pese sejam em geral desprovidos - à exceção das Convenções e Tratados propriamente ditos - de efeitos jurídicos cogentes ou vinculativos, firmaram as bases para a evolução do assim chamado Direito Internacional do Meio Ambiente, que por sua vez influenciou fortemente o desenvolvimento do Direito Ambiental – assim como do Direito Urbanístico – nos países que, a exemplo do Brasil, envolveram-se nesse processo de construção de uma agenda urbano-ambiental internacional.

No caso específico do Brasil, a influência das discussões internacionais, consonantes em muitos aspectos com as reivindicações dos movimentos sociais existentes no período, como, por exemplo, o Movimento pela Reforma Urbana, fez-se sentir fortemente não só na elaboração da Constituição Federal de 1988, como também na redação dos principais textos de lei editados desde então, não só no campo do Direito Ambiental como também no campo do Direito Urbanístico.

No Brasil, a Constituição da República de 1988 dedicou todo um capítulo da Ordem Econômica e Financeira do Estado ao regramento da Política Urbana Brasileira¹³⁹, que, como típico "programa ou quadro de ação governamental"¹⁴⁰, tem por objetivos, conforme o artigo 182, *caput*, da Constituição da República a ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem estar de seus habitantes, segundo as diretrizes fixadas por lei federal, editada somente aos 10 de julho de 2001, sob o número 10.257.

139. Segundo o Relatório **State of the World's Cities - 2010/2011**, da UN-HABITAT, o Brasil foi o primeiro país no mundo a incluir o direito à cidade em sua Constituição.

140. DALLARI BUCCI, Maria Paula. **O conceito de política pública em direito**. in DALLARI BUCCI, Maria Paula (org.). **Políticas Públicas: Reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 14

Como destaca SUNDFELD¹⁴¹, deveu-se, à Constituição Federal de 1988 a definitiva posituação, no Brasil, do que o autor designa "*paradigma do direito urbanístico*", pela definição do seu campo temático, conceitos, objetivos, instrumentos e competências. À Lei Federal nº 10.257/2001, mais conhecida como Estatuto da Cidade, incumbiu, segundo o mesmo autor, a "consolidação" do direito urbanístico brasileiro, conferindo-lhe articulação interna - pelo estabelecimento de vínculos entre os instrumentos urbanísticos - e externa - pela conexão com as disposições de outros sistemas normativos, viabilizando, assim, a sua "operação sistemática" dentro do ordenamento jurídico brasileiro.

O Estatuto da Cidade veicula normas gerais de Direito Urbanístico, de observância obrigatória a todos os entes federativos – União, Estados, Distrito Federal e Municípios; fixa as diretrizes gerais da política urbana brasileira e regula, de maneira não taxativa, os instrumentos jurídicos, políticos e financeiros de atuação urbanística, bem como os requisitos mínimos para a edição do Plano Diretor e para a gestão democrática das cidades.

Conforme as normas constitucionais de repartição de competências entre os entes federativos, União, Estados e Distrito Federal são concorrentemente competentes para legislar sobre direito urbanístico, conforme o artigo 24, inciso I da Constituição da República. Isso significa que incumbe à União editar normas gerais (artigo 24, §1º), cabendo aos Estados suplementar a legislação federal no que for cabível (artigo 24, §2º) ou, inexistindo lei federal sobre normas gerais, exercer a competência legislativa plena para atender suas peculiaridades (artigo 24, § 3º). Sobrevindo a lei federal sobre normas gerais, suspende-se a eficácia da legislação estadual no que lhe for contrária (artigo 24, § 4º).

Os Municípios também são competentes para legislar sobre direito urbanístico, seja suplementando a legislação federal e estadual no que couber (artigo 30, inciso II), seja regulando assuntos de interesse local (artigo 30, inciso I), inclusive instituindo os tributos de sua competência (artigo 30, inciso III) e criando, organizando e suprimindo distritos (artigo 30, inciso IV).

141. SUNDFELD, Carlos Ari. **O Estatuto da Cidade e suas Diretrizes Gerais**. in DALLARI, Adilson de Abreu; FERRAZ, Sérgio Pinto (org.) **Estatuto da Cidade** (comentários à Lei Federal nº 10.257/2001). 2ª edição. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 51 a 52.

O interesse local caracteriza-se pela predominância¹⁴² do interesse do Município em relação aos demais entes federativos. Havendo sobreposição do interesse local sobre o interesse regional ou nacional sobre o mesmo assunto, como pondera LIBÓRIO DI SARNO¹⁴³, "a sobreposição, na verdade, não ocorre, já que a repartição de interesses (geral, regional e local) faz com que cada um atue nos limites de suas atribuições)". Por outro lado, para assuntos diferentes, a mesma autora¹⁴⁴ aponta que, "havendo conflito de interesse, prevalecerá o interesse nacional sempre. Resguardado tal interesse, o interesse local deverá sempre ser respeitado, e a eventual divergência deverá ser composta dentro de uma expectativa de respeito à instância municipal".

Nesse sentido, por exemplo, a interpretação dada pela Súmula 645 do Supremo Tribunal Federal, reconhecendo a competência dos Municípios para fixar o horário de funcionamento de estabelecimento comercial por se tratar de matéria em que predomina o interesse local, afastando, assim, supostos conflitos de competência com a União Federal.

Entre os assuntos de interesse local expressamente arrolados pela Constituição no artigo 30, destaca-se "o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano" (inciso VIII), em disposição que se harmoniza plenamente com o disposto no *caput* e § 2º do artigo 182 do texto constitucional, que afeta aos Municípios a competência para executar a política de desenvolvimento urbano e editar, por meio de lei municipal específica, os seus respectivos Planos Diretores.

Importante apontar que, conforme o artigo 22 da Constituição da República, são de competência legislativa privativa da União Federal diversas matérias conexas ao direito urbanístico, nomeadamente: o direito civil (inciso I); desapropriação (inciso II); águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão (inciso III); diretrizes da política nacional de transportes (inciso XIV); trânsito e transporte (inciso XI); sistema estatístico, sistema cartográfico e de geologia nacionais (inciso XVIII); registros públicos (incisos XXV) e normas gerais

142. Veja-se, a esse respeito: MEIRELLES, Hely Lopes; PRENDES, Célia Maria e REIS, Márcio Schneider (at.). **Direito Municipal Brasileiro**. 13ª edição. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 134 a 135.

143. DI SARNO, Daniela Campos Libório. **Competências Urbanísticas**. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coord.). **Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)**. 2ª edição. São Paulo: Malheiros; SBDP, 2006. p. 63.

144. Obra citada, p. 63 a 64.

de licitação e contratação, em todas as modalidades (inciso XXVII). As matérias ditas de competência legislativa privativa da União só podem ser regradadas por leis federais, ou excepcionalmente por leis estaduais, se lei complementar federal autorizar os Estados a legislar sobre tais matérias (artigo 22, parágrafo único).

Finalmente, ainda quanto as competências legislativas em matéria urbanística, cumpre destacar que os Estados, além de terem reservadas as competências que não lhes sejam expressamente vedadas pela Constituição (artigo 25 §1º), são ainda competentes para instituir, por meio de lei complementar, regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, com o objetivo de integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum entre municípios limítrofes (artigo 25, § 3º). Tramita atualmente no Senado Federal o Projeto de Lei Complementar nº 5/2014, já aprovado na Câmara dos Deputados, que visa instituir o Estatuto da Metrópole, fixando diretrizes gerais para o planejamento, gestão e execução das funções públicas de interesse comum nas regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, e criando instrumentos de governança Interfederativa.

No que diz respeito às competências materiais atinentes à gestão e ao planejamento urbanos, incumbe exclusivamente à União, nos termos do artigo 21 da Constituição da República: elaborar e executar planos nacionais e regionais do território e desenvolvimento econômico e social (inciso XI); explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações (inciso XI); explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos d'água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidro energéticos (inciso XII, "b"); planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações (inciso XVIII); instituir sistema nacional e gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso (inciso XIX); instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos (inciso XX); e estabelecer princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação (inciso XXI).

Ressalte-se que as diretrizes "para o desenvolvimento urbano" a que se refere o inciso XX do artigo 21 da Constituição de 1988 não se confundem com as diretrizes gerais da política de desenvolvimento urbano tratadas no *caput* do artigo

182. Estas são normas gerais de caráter nacional, de observância obrigatória por todos os entes federativos, devendo, para tanto, serem veiculadas obrigatoriamente por meio de lei federal, como exige o *caput* do artigo 182 da Constituição. Aquelas são orientações voltadas à estruturação de planos, programas e ações federais elaborados no âmbito das políticas públicas setoriais conexas à promoção do desenvolvimento urbano - como a habitação, saneamento e transportes urbanos, textualmente citadas pela Constituição - e que podem ser veiculadas tanto por leis em sentido estrito quanto por atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal.

Oportuno, a esse respeito, citar as observações de DALLARI BUCCI¹⁴⁵:

A teoria política cunhada no liberalismo atribui a função formadora do direito à competência exclusiva do Poder Legislativo, sede da representação popular...Em matéria de políticas públicas, o acerto dessa visão se confirma em relação aos programas de longo prazo cuja realização ultrapasse a duração de um governo. Os objetivos de interesse público não podem ser sacrificados pela alternância no poder, essencial à democracia. As leis de plano, portanto, conciliam princípio republicano e democrático com as demandas da estabilidade e da governabilidade.

Todavia, como programas de ação, ou programas de governo, não parece lógico que as políticas possam ser impostas pelo Legislativo ao Executivo. A origem normativa da política pública, mesmo que resulte da iniciativa legislativa do governo (Poder Executivo), é o Poder Legislativo. No entanto, diante da dimensão assumida hoje pelo fenômeno da normatividade do Poder Executivo, é de se pensar que o mais adequado seria a realização das políticas pelo Executivo, por sua própria iniciativa, segundo as diretrizes e dentro dos limites aprovados pelo Legislativo.

No que tange aos Estados, o artigo 25 § 2º da Constituição da República lhes atribui a competência para explorar, diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei. Quanto aos Municípios, suas competências materiais exclusivas estão enumeradas no artigo 30 da Carta Magna: organizar e prestar os serviços públicos de interesse local, com especial destaque para o transporte coletivo, apontado como de caráter essencial (inciso V), manter programas de educação infantil e de ensino fundamental com a cooperação técnica e financeira da União e dos Estados (inciso VI), promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle

145. DALLARI BUCCI, Maria Paula. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 271.

do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (inciso VIII) e promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local (inciso IX).

União, Estados, Distrito Federal e Municípios dividem as seguintes competências materiais de natureza comum enumeradas no artigo 23 da Constituição da República: proteção dos bens de valor histórico, artístico e cultural (inciso III); proteção do meio ambiente e combate à poluição em qualquer de suas formas (inciso VI); preservação das florestas, da fauna e da flora (inciso VII); promoção de programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (inciso IX); promover as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos (inciso X); registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios (inciso XI); estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito (inciso XII). A cooperação entre os entes federativos na execução dessas competências materiais comuns deve ser regrada por meio de leis complementares, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem estar em âmbito nacional (parágrafo único).

A análise da distribuição das competências legislativas e materiais atinentes ao planejamento e gestão de cidades permite concluir que, no Estado Brasileiro, a execução da atividade urbanística - compreendida como a "intervenção do Poder Público com o objetivo de ordenar os espaços habitáveis¹⁴⁶", é uma **função pública**¹⁴⁷, a ser desempenhada pelos entes federativos dos três níveis em suas respectivas esferas de competência, com especial protagonismo dos Municípios.

Especialmente pela menção à "garantia de bem estar" dos habitantes das cidades, o *caput* do artigo 182 da Constituição Federal de 1988 remete claramente ao *caput* do artigo 225 da mesma Carta, que consagra – de maneira inédita entre as Constituições a ela contemporâneas e em franca consonância com o Princípio 1 da Declaração de Estocolmo e com o conceito de desenvolvimento sustentável firmado pelo Relatório Brundtland - o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia

146. SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. p. 34.

147. Função pública, segundo a definição proposta por BANDEIRA DE MELLO (**Curso de Direito Administrativo**. 31ª edição. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 29): "no Estado Democrático de Direito, é a atividade exercida no cumprimento do dever de alcançar o interesse público, mediante o uso dos poderes instrumentalmente necessários conferidos pela ordem jurídica".

qualidade de vida, impondo ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Em nossa ordem constitucional, portanto, o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um "bem de uso comum do povo", ou, como afirma DERANI¹⁴⁸, "patrimônio coletivo", cuja "manutenção não só é imprescindível ao desenvolvimento da personalidade de cada indivíduo, mas também à realização da sociedade como comunidade, isto é, como âmbito onde se travam relações entre sujeitos, voltadas, em última análise, à consecução de um objetivo de bem-estar comum".

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental de terceira geração, de natureza difusa e transgeracional, que, mais do que limitar a atuação do Estado perante os indivíduos - como se dá com os direitos fundamentais ditos de primeira geração - exige do Poder Público a realização de prestações positivas, consubstanciadas em Políticas Públicas, definidas por DALLARI BUCCI¹⁴⁹ como "programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados".

A referência constitucional ao dever do Poder Público, de maneira solidária com a coletividade, de defender e preservar o meio ambiente reflete-se na repartição constitucional das competências ambientais entre os entes federativos.

Assim, a proteção ao meio ambiente, o combate a poluição em qualquer de suas formas e a preservação das florestas, fauna e flora são enumeradas como competências comuns dos entes federativos dos três níveis. União, Estados e Distrito Federal são, ainda, concorrentemente competentes para legislar sobre matéria ambiental, admitida, do mesmo modo, a competência dos Municípios para suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

O exercício dessas competências - legislativas e materiais - deve dar-se, cumpre frisar, por meio da elaboração, implementação, monitoramento e fiscalização de políticas públicas voltadas à preservação e proteção do meio-

148. DERANI, Christiane. **Direito Ambiental Econômico**. 3ª edição. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 247.

149. BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. 1ª edição. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 241.

ambiente ecologicamente equilibrado, com ativa participação da sociedade civil em todas as suas fases.

Sob o nosso ponto de vista, a expressão "meio ambiente ecologicamente equilibrado", como garantia da "sadia qualidade de vida", abarca não só o meio ambiente natural mas também o meio ambiente dito "artificial", ou construído, de que faz parte o meio ambiente urbano, atraindo, dessa forma, a aplicação subsidiária de alguns princípios, tidos como típicos de Direito Ambiental, também para o campo do Direito Urbanístico, como, por exemplo, o princípio do desenvolvimento sustentável, precaução, prevenção, poluidor-pagador, não-retrocesso, entre outros. Há ainda importantes pontos de conexão entre o Direito Urbanístico e o Direito Ambiental no controle de atividades urbanas potencialmente lesivas ao meio ambiente - como as atividades poluidoras - e na proteção do patrimônio histórico e cultural e da paisagem urbana.

Como afirma LIBÓRIO DI SARNO¹⁵⁰, "de certa forma, sempre que for abordado o Direito Urbanístico, estar-se-á abordando algum aspecto do Direito Ambiental, porquanto aquele sempre se refere ao meio em que as pessoas vivem e às relações nele estabelecidas". Pondera, entretanto, a autora, que aspectos ambientais só serão objeto de interesse do meio ambiente urbano quando estiverem sendo considerados os "núcleos urbanos", de modo que elementos, aspectos ambientais e pessoas que não estejam inseridos, pelo critério da territorialidade, na vida urbana não serão objeto de considerações do Direito Urbanístico, mas apenas do Direito Ambiental.

Por integrar o Título da Ordem Econômica e Financeira, a Política Urbana Brasileira sofre, ainda, o influxo das regras e princípios ali enumerados.

A Ordem Econômica e Financeira Brasileira funda-se na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tendo por fim assegurar a todos uma existência digna conforme os ditames da justiça social, observados, ao lado de princípios de conteúdo sobretudo econômico - soberania nacional (aqui, aplicada ao domínio econômico), propriedade privada, livre concorrência, defesa do consumidor e tratamento favorecido a empresas de pequeno porte -, outros princípios claramente orientados à realização de valores sociais - função social da

150. DI SARNO, Daniela Libório. **Elementos de Direito Urbanístico**. São Paulo: Manole, 2004. p. 94.

propriedade, redução das desigualdades regionais e sociais e busca do pleno emprego – e à defesa do meio ambiente.

Tais finalidades e princípios estão em plena consonância com os fundamentos da República Federativa do Brasil, enumerados no artigo 1º da Carta Magna – soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e pluralismo político – e com os objetivos fundamentais da República, enumerados no artigo 3º da Constituição: construção de uma sociedade livre, justa e solidária; garantia do desenvolvimento nacional; erradicação da pobreza e da marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais e, finalmente, promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

A conjugação entre os dispositivos constitucionais em comento permite afirmar que o modelo de desenvolvimento a ser promovido pela Política Urbana Brasileira, por implícita indicação da Constituição Federal de 1988, é o do **desenvolvimento urbano sustentável**, que, como vimos, caracteriza-se pela necessária associação entre desenvolvimento econômico, justiça social e proteção do meio ambiente, natural e artificial, assim como pela solidariedade entre as gerações atuais e as futuras.

São duas as principais implicações dessa opção constitucional pelo modelo de desenvolvimento urbano sustentável.

Em primeiro lugar, há que se reconhecer que a Política Urbana não se restringe à estrita ordenação físico-territorial do território dos Municípios por meio do controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano ou ao regramento do regime jurídico da propriedade imobiliária urbana; deve, sobretudo, coordenar-se com as demais políticas públicas – econômicas, sociais e ambientais - relacionadas ao "viver em cidade" e necessárias à melhoria da qualidade de vida de seus habitantes¹⁵¹.

151. Nesse sentido, a manifestação de SUNDFELD (**O Estatuto da Cidade e suas Diretrizes Gerais**. In DALLARI, Adilson de Abreu; FERRAZ, Sérgio (org.). **Estatuto da Cidade**. Comentários à Lei Federal nº 10.257/2001. 2ª edição. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 50), para quem "nenhuma política pública específica pode existir isoladamente, devendo coordenar-se com a política geral do Estado e com as inúmeras políticas setoriais. A política urbana, enquanto política espacial, precisa necessariamente coordenar-se com a política econômica do país e com as políticas de transporte, saneamento, energia, agrária, etc.. Assim, um dos aspectos da política urbana é o de sua "coordenação externa", isto é, a definição dos modos pelos quais se compatibilizará com as demais políticas".

Isso significa que o Plano Diretor, como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, aprovado por lei municipal específica e obrigatório, no mínimo, para cidades com mais de vinte mil habitantes, constitui, por opção constitucional, como bem aponta AFONSO DA SILVA¹⁵², "um plano geral que tem, (portanto), por função sistematizar o desenvolvimento físico, econômico e social do território municipal, visando ao bem-estar da coletividade local".

Assim, em que pese autores como CARVALHO PINTO¹⁵³ entendam que o Plano Diretor constitui apenas um documento genérico, de caráter estritamente urbanístico, preparatório para a elaboração de outros planos urbanísticos dotados, estes sim, de caráter genuinamente operacional, sob o nosso ponto de vista, o Plano Diretor constitui um verdadeiro plano de desenvolvimento urbano sustentável tomado em sua tríplice dimensão - econômica, social e ambiental - a ser concretizado *mediante* a ordenação urbanística do território municipal e a conformação do regime jurídico da propriedade imobiliária urbana¹⁵⁴.

Em segundo lugar, a adoção do modelo do desenvolvimento urbano sustentável implica, necessariamente, a adoção de parâmetros e instrumentos de governança que garantam à população da cidade o direito de participação ativa em todas as fases de planejamento e gestão urbanos¹⁵⁵, o que foi expressamente contemplado no Estatuto da Cidade, sobretudo no capítulo que trata da Gestão Democrática das Cidades.

Como ressalta RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ¹⁵⁶:

A participação cidadã configura-se como um objetivo público de primeira ordem, já que constitui a própria essência da democracia e, por isso, ocupa um lugar sobressalente entre os parâmetros centrais do bom governo e da boa administração; uma atuação pública que não persiga, que não procure um grau mais alto de participação

152. Obra citada, p. 138.

153. **Direito Urbanístico** – Plano Diretor e Direito de Propriedade. 3ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. p. 121.

154. A esse respeito, o artigo: SOTTO, Debora. **Do Plano Diretor como eixo estruturante das políticas públicas municipais no Brasil**. In: GREGO-SANTOS, Bruno; BERNARDO, Leandro Ferreira; FRACALLOSSI, William. (Org.). **Temas Avançados da Advocacia Pública III**. Direito Administrativo e Políticas Públicas. 1ª ed. Maringá: Vivens, 2013, v. 1, p. 293 a 311.

155. Observe-se que, pela ínsita relação entre as noções de desenvolvimento sustentável, princípio participativo e governança, JUAREZ DE FREITAS, em sua obra **Sustentabilidade**. Direito ao Futuro. 1ª edição. Belo Horizonte; Fórum, 2011, aponta serem cinco, e não três, as dimensões da sustentabilidade: econômica, social, ambiental, ética e jurídico-política.

156. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. **Direito Fundamental à Boa Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 38.

cidadã, não contribui com o enriquecimento da vida democrática e se opera, portanto, em detrimento dos cidadãos aos quais pretende servir. Mas a participação não se formula somente como objetivo político, eis que as novas políticas públicas reclamam a prática da participação como método.

Segundo o autor¹⁵⁷, a prática da participação popular como método significa entender os poderes públicos de uma nova forma, não estritamente compreendidos a partir da unilateralidade, "mas sim a partir de uma pluralidade que permite a integração da realidade social no exercício das prerrogativas públicas".

O princípio participativo, como "princípio estruturante da Administração Pública contemporânea",¹⁵⁸ diretamente decorrente do princípio democrático, encontra acolhida em diversos dispositivos da Constituição da República Brasileira, em especial no parágrafo único do artigo 1º, que afirma a soberania popular como fundamento da República Federativa do Brasil, e no § 3º do artigo 37, que remete à lei a tarefa de disciplinar as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente as reclamações relativas à prestação de serviços públicos em geral, o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo e a representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública. No que diz respeito especificamente à Política Urbana, há que se destacar a previsão do artigo 29, inciso XII, que determina que a Lei Orgânica dos Municípios contemple, entre outras matérias, a "cooperação das associações representativas no planejamento municipal"¹⁵⁹.

157. Obra citada, p. 143.

158. PEREZ, Marcos Augusto. **A participação da sociedade na formulação, decisão e execução das políticas públicas**. In DALLARI BUCCI (org.). **Políticas públicas**. Reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 163.

159. Nesse contexto, causa espécie a aprovação, pela Câmara dos Deputados, do Projeto de Decreto Legislativo nº 1491/2014, suspendendo a validade do Decreto Federal nº 8243/2014, em outubro de 2014, por ter supostamente exorbitado dos limites do poder regulamentar, segundo o disposto no artigo 49, inciso V da Constituição da República. O Decreto Federal nº 8243/2014 instituiu, no âmbito da Administração Pública Federal, a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, com o objetivo de consolidar a participação social como método de governo, aprimorando a relação do governo federal com a sociedade civil e promovendo e consolidando a adoção de mecanismos participativos no governo federal. Em linhas gerais, o Decreto Federal veio apenas consolidar, sob a coordenação da Presidência da República, instrumentos e práticas participativas que já há muito tempo vem sendo implementadas - ainda que de maneira difusa e por vezes descoordenada - na Administração Pública Federal, sobretudo pela criação de Conselhos Participativos no âmbito de diversos Ministérios, sempre mediante prévia disposição de lei, como é o caso do Conselho Nacional do Meio Ambiente - Conama e do Conselho Nacional de Cidades - ConCidades. Assim, o Decreto

Diante da opção do Texto Constitucional pelo modelo de desenvolvimento urbano sustentável, o artigo 2º do Estatuto da Cidade enumera diretrizes de política urbana atinentes a todas as três dimensões do desenvolvimento urbano sustentável e a elementos de governança, partindo, para tanto, da consagração do "direito a cidades sustentáveis", definido pelo seu inciso I como "o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações".

A exemplo do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, posto pelo *caput* do artigo 225 da Constituição da República, o direito a cidades sustentáveis a que se refere o Estatuto é, igualmente, um direito de natureza difusa e transgeracional, que confere aos cidadãos o direito de exigir do Estado prestações positivas, estruturadas no âmbito de políticas públicas.

Há uma clara referencia do inciso I do artigo 2º do Estatuto da Cidade às funções sociais da cidade, cuja plena realização contribuiria para a diminuição das desigualdades, promovendo a social e a saudável qualidade de vida de seus habitantes¹⁶⁰. Não há contradição, mas antes, complementaridade entre os objetivos de justiça social e qualidade de vida¹⁶¹, sendo certo que ambos exigem, para a sua plena efetivação, a observância do princípio participativo.

Como pondera SAULE JÚNIOR¹⁶²:

Para que haja cidades justas, humanas, saudáveis e democráticas, é preciso incorporar os direitos humanos no campo da governança das cidades, de modo que as formas de gestão das políticas públicas tenham como resultados de impacto a eliminação das desigualdades sociais, das práticas de discriminação em todas as formas de segregação de indivíduos, grupos sociais e comunidades, em razão do tipo de moradia e da localização dos assentamentos em que vivem.

Federal nº 8.243/2014 não inovou o ordenamento jurídico federal, pois, tal como autoriza o artigo 84, inciso VI, alínea "a" da Constituição da República, limitou-se a dispor sobre a organização e funcionamento da administração federal, sem implicar aumento de despesas, criação ou extinção de órgãos públicos. Não se vislumbra, portanto, a inconstitucionalidade material apontada pela Câmara dos Deputados.

160. Nesse sentido, PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira. **Função social da propriedade urbana e o Plano Diretor**. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 99.

161. SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a Cidade** – uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. 8ª edição. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011. p. 72.

162. **A relevância do direito à cidade na construção de cidades justas, democráticas e sustentáveis**. p. 28. In SAULE JUNIOR, Nelson Saule (org.). **Direito Urbanístico. Vias jurídicas das políticas urbanas**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2007.

É um equívoco, portanto, restringir o modelo da cidade sustentável a iniciativas urbanísticas de cunho exclusivamente "verde" ou "ecológico", sobrepondo a preservação ambiental ao desenvolvimento econômico e à inclusão social. Não há hierarquia entre os três pilares da sustentabilidade - econômico, social e ambiental - tampouco o predomínio de qualquer deles sobre os outros.

O que se pretende por meio do ideal da sustentabilidade é a construção de um modelo holístico de gestão e planejamento urbanos, capaz de abordar os aspectos econômicos, ambientais e sociais do desenvolvimento urbano em toda sua complexidade e complementaridade.

Propõe-se, assim, uma alteração radical de paradigma, por meio da revisão dos padrões tradicionais de desenvolvimento que tomavam como único objetivo o crescimento econômico "a qualquer custo"¹⁶³. Essa revisão passa, necessariamente, pelo abandono do produtivismo e consumismo exacerbados e pelo rompimento com a crença de que a prosperidade econômica é o único motor do desenvolvimento das nações. Exige, igualmente, o reconhecimento de que os recursos naturais disponíveis são finitos, e que a geração de riqueza *per se* não é capaz de, isoladamente, reduzir desigualdades nem induzir processos produtivos mais virtuosos.

A esse respeito, é interessante observar que o PIB - Produto Interno Bruto - medida do fluxo de bens e produtos produzidos dentro do mercado e negociados a dinheiro - utilizado mundialmente como principal referência de progresso econômico desde o encerramento da II Guerra Mundial, não é um indicador adequado para medir qualidade de vida.

Como observam CONSTANZA et al¹⁶⁴, por medir apenas as atividades econômicas orientadas ao mercado, o PIB proporciona uma visão incompleta do sistema econômico: não mede aspectos chave da qualidade de vida, como a relação entre os capitais humano, social e natural e os processos econômicos, encorajando, ainda, atividades contrárias ao bem estar das comunidades no longo

163. Veja-se, a esse respeito, COSTA, Helena Soares de Moura. **Desenvolvimento urbano sustentável**: uma contradição de termos? Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais n.2, novembro de 1999. p. 62.

164. CONSTANZA, Robert; HART, Maureen; POSNER, Stephen; TALBERTH, John. **Beyond GDP: The Need for New Measures of Progress**. The Pardee Papers n. 4, January 2009. Boston: Boston University; The Frederick S. Pardee Center for the Study of the Longer-Range Future, 2009. p. 8 a 9.

prazo. Segundo os autores¹⁶⁵, o PIB mede quantidades, não qualidades, e essa ênfase em quantidades acaba por estimular o esgotamento dos capitais social e ambiental colocando em risco a qualidade de vida das futuras gerações.

Diante dessas constatações, novos índices foram desenvolvidos pelos economistas no intuito de medir o desenvolvimento e a qualidade de vida sob uma perspectiva multidimensional.

Inclui-se entre esses novos índices o IDH - Índice de Desenvolvimento Humano, utilizado pelo Programa de Desenvolvimento da Organização das Nações Unidas desde 1990. Criado por Mahbub ul Haq com a colaboração de Amartya Sen, o IDH busca medir o progresso a longo prazo em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, medida pela Renda Nacional Bruta (RNB) *per capita* expressa em poder de paridade de compra (PPP) constante em dólar; educação, medida por dois indicadores: a média de anos de educação de adultos e a expectativa de anos de escolaridade para as crianças no início da vida escolar; e saúde, medida pela expectativa de vida. O IDH não é propriamente um índice de sustentabilidade, mas é o índice-chave dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio - ODMs¹⁶⁶ e referência mundial para a formulação e controle de políticas públicas.

A multidimensionalidade é, sem dúvida, um dos aspectos-chave da sustentabilidade. A relação entre as três dimensões, ou pilares, do desenvolvimento sustentável - dimensão econômica, ambiental e social - é complexa e dinâmica, marcada por sinergias mas também por tensões, exigindo dos tomadores de decisão um inevitável sopesamento das alternativas possíveis para que a alternativa escolhida favoreça as sinergias entre os aspectos econômico, social e ambiental sem acentuar ou agravar as tensões já existentes entre eles. Nesse contexto, o princípio da proibição do retrocesso surge como uma importante diretriz a orientar os processos de tomada de decisão na formulação de políticas públicas sustentáveis: entre as diversas alternativas possíveis, devem ser descartadas aquelas que impliquem retrocessos em conquistas ambientais, sociais ou econômicas.

165. Obra citada, p. 11.

166. PNUD Brasil. **O que é o IDH.** Disponível em: http://www.pnud.org.br/IDH/IDH.aspx?indiceAccordion=0&li=li_IDH. Acesso em 12/10/2014.

Ao tratar especificamente da formulação da política urbana, MANZI *et al*¹⁶⁷ apontam que a principal contribuição da abordagem multidimensional da sustentabilidade é a de prover uma moldura (*framework*), em que as diferentes dimensões do desenvolvimento sustentável - para os autores, quatro e não apenas três: ambiental, econômica, social e político-institucional - atuam como imperativos, ou delimitadores, dos processos de tomada de decisão, permitindo a introdução de conceitos como participação, justiça, democracia e coesão social ao lado de preocupações mais tradicionais relativas à relação entre competitividade econômica e eficiência ambiental, o que viabiliza a tomada de decisões difíceis em comunidade, por meio de negociações e distribuição de ônus entre os seus membros.

Se não há hierarquia ou predomínio de nenhuma das dimensões da sustentabilidade umas sobre as outras, a realização do direito a cidade sustentável centra-se, sim, em um aspecto fundamental, pressuposto da vida em cidade, que é o "habitar".

Qualquer outro aspecto do bem viver na cidade – o trabalhar, o circular e o recrear-se, tão bem sintetizados pela Carta de Atenas de 1933 - inclusive a possibilidade de participar politicamente dos processos de planejamento e gestão urbanos, tem por ponto de partida o "habitar", o fixar-se em uma porção de solo urbano de modo a poder acessar e fruir das demais funções ou utilidades da cidade.

Assim, o acesso à terra, em qualquer das suas possíveis roupagens jurídicas – não só a propriedade, mas também a posse, o direito real de uso, direito de uso especial para fins de moradia, direito de superfície, domínio útil, entre outros – e o direito à moradia adequada são questões centrais para a sustentabilidade urbana.

Não é por outra razão que a função social da propriedade compõe, juntamente com as funções sociais da cidade e o Plano Diretor, a tríade sobre a qual se sustenta o regramento constitucional da Política Urbana Brasileira.

Se, como vimos, a atividade urbanística no Brasil é essencialmente uma função pública, é inegável que o Poder Público, sobretudo o Município, deve

167. MANZI, Tony; LUCAS, Karen; LLOYD-JONES, Tony e ALLEN, Judith. **Understanding Social Sustainability: Key concepts and developments in theory and practice.** in MANZI, Tony; LUCAS,

regular o acesso ao solo urbano em seus múltiplos aspectos, seja por meio da ordenação físico-territorial do território municipal e do controle do parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, seja pela conformação do regime jurídico da propriedade imobiliária urbana.

Isso significa, em outras palavras, que o Município deverá intervir indiretamente no domínio econômico, regulando - seja por direção, seja por indução¹⁶⁸ - a atuação do mercado imobiliário nas cidades, para: sob o aspecto social, garantir o acesso de todos a solo urbano dotado de infraestrutura, serviços e acessibilidade da maneira mais equânime possível; sob o aspecto ambiental, garantir a efetividade dos planos urbanísticos, elaborados, implementados e controlados com participação popular; e finalmente, sob o aspecto econômico, garantir a igualdade de oportunidades para os empreendedores e refrear a corrupção.

Por todas essas considerações, reafirma-se que a diminuição das desigualdades sociais nas cidades brasileiras não prescinde nem tampouco se sobrepõe à proteção e preservação do meio ambiente - natural e construído. As questões urbanas de ordem econômica, social e ambiental conectam-se e condicionam-se mutuamente, por interligações de ordem extremamente complexa, cuja compreensão e enfrentamento demandam uma abordagem necessariamente multidisciplinar.

Como apontam SILVA *et al*¹⁶⁹:

A questão do desenvolvimento sustentável envolve métodos de diversas áreas do conhecimento, demandando a sua convergência para o avanço das fronteiras da ciência, com o intuito de gerar novos conhecimentos ou novas tecnologias. As áreas de ciências sociais aplicadas (economia e administração), de humanas (história, geografia, direito e psicologia), agrárias (agronomia e meio-ambiente) e exatas (matemáticas e engenharias) formam uma base multidisciplinar de compreensão do processo de desenvolvimento local.

Karen; LLOYD-JONES, Tony e ALLEN, Judith. **Social sustainability in Urban Areas**. London: Earthscan, 2010. p. 5.

168. GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 16ª edição. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 90.

169. SILVA, Christian Luiz; LOURENÇO, Marcus Santos e SILVA, Heloísa de Puppi. **A ação do Estado em consequência da interação e interdependência das dimensões do desenvolvimento sustentável: um modelo econométrico e analítico dos equipamentos urbanos**. In: OLIVEIRA, Gilson Batista de; SOUZA-LIMA, José Edmilson (org.). **O Desenvolvimento sustentável em foco: uma contribuição multidisciplinar**. Curitiba: São Paulo: Annablume, 2006. p. 123.

Os autores pioneiros no estudo do Direito Urbanístico no Brasil já apontavam o diálogo com outras disciplinas - sobretudo, com o Urbanismo - como medida essencial para o conhecimento doutrinário e científico do Direito Urbanístico antes mesmo que conceito de "sustentabilidade" penetrasse o ideário político e científico nacional.

De fato, a quase totalidade dos textos do Direito Urbanístico Brasileiro tomam o Urbanismo como ponto de partida para propor possíveis definições do que seria o "Direito Urbanístico" como sub-ramo didaticamente autônomo do Direito Público Brasileiro.

Cite-se, por exemplo, MOREIRA NETO¹⁷⁰, que trata do Urbanismo como "a disciplina físico-social dos espaços habitáveis", ramo do conhecimento "a abranger todos os aspectos de interrelacionamento entre o homem e os espaços por ele habitados", reunindo métodos e conhecimentos de várias ciências, dada a "natureza polifacética" - ou complexa - dos problemas enfrentados, para a seguir definir o Direito Urbanístico como "o ramo do Direito Administrativo que impõe a disciplina físico-social dos espaços habitáveis¹⁷¹".

Definições semelhantes são as propostas por AFONSO DA SILVA¹⁷², para quem "o urbanismo objetiva a organização dos espaços habitáveis visando à realização da qualidade de vida humana", sendo o Direito Urbanístico, portanto, "o conjunto de normas que têm por objeto organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade¹⁷³"; e por LIBÓRIO DI SARNO¹⁷⁴, que define o urbanismo como "uma ciência, uma técnica e uma arte ao mesmo tempo, cujo objetivo é a organização do espaço urbano visando ao bem-estar coletivo", e o Direito Urbanístico como "um ramo do Direito Público que impõe, ao Poder Público, o planejamento pela normatização, a execução e a fiscalização de ações que visem à ordenação dos espaços

170. MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo de, **Uma introdução ao Direito Ecológico e ao Direito Urbanístico**. Rio de Janeiro: Forense, 1977. p. 50 e 46/47.

171. Obra citada, p. 56.

172. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6ª edição. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 31.

173. Obra citada, p. 49.

174. DI SARNO, Daniela Campos Libório. **Elementos de Direito Urbanístico**. Barueri: Manole, 2004. p. 7.

habitáveis, com o objetivo de coordenar a convivência entre as pessoas para melhor qualidade de vida”¹⁷⁵.

Há que se apontar, entretanto, que o termo "Urbanismo", como aponta CHOAY¹⁷⁶, é cercado de ambiguidades e imprecisões desde o seu surgimento, ao final do século XIX, como disciplina que, segundo a autora, buscou se distinguir das "artes urbanas anteriores por seu caráter reflexivo e crítico, e por sua pretensão científica".

Assim, o termo "Urbanismo", como observa LOPES DE SOUZA¹⁷⁷, designa, nos dias de hoje, uma disciplina específica, pertencente à tradição do saber arquitetônico, e que não se confunde com o "Planejamento Urbano", termo utilizado para designar um campo multidisciplinar do conhecimento que envolve um contexto mais amplo que o do Urbanismo, congregando saberes não só de arquitetos mas também de cientistas de diversas formações, como geógrafos, economistas, antropólogos, sociólogos e juristas.

No mesmo sentido, a proposta de ROVATI¹⁷⁸, para quem o Urbanismo seria uma disciplina voltada, basicamente, à "constituição edilícia da cidade", distinta do Planejamento Urbano, este sim um campo de conhecimento essencialmente multidisciplinar e dedicado a elaboração e gestão de planos, programas e projetos voltados "ao funcionamento e à transformação da organização social urbana".

Observe-se, a esse respeito, que a graduação em "Planejamento Urbano" só se fez introduzir no Brasil há pouquíssimos anos¹⁷⁹, o que se explica, em parte, pela grande influência francesa na estruturação das Universidades brasileiras. Realmente, até os dias de hoje, a expressão *Urbanisme* abarca, nos países de língua francesa, tanto o Urbanismo em sentido estrito quanto o Planejamento Urbano, ainda que permaneça estreitamente ligada à formação em Arquitetura (*Architecture*); nos países de língua inglesa, entretanto, as disciplinas contam com designações distintas: o Urbanismo em sentido estrito é, normalmente,

175. Obra citada, p. 30.

176. CHOAY, Françoise. **L'urbanisme, utopies et réalités**. Une anthologie. Paris: Éditions du Seuil, 1967. p. 8.

177. SOUZA, Marcelo Lopes, Obra citada. p. 56.

178. ROVATI, João F. **Urbanismo versus Planejamento Urbano?** Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais v. 15, n.1/ maio 2013. p. 33 a 34.

179. Mencione-se, por exemplo, o Bacharelado em Planejamento Territorial, da Universidade Federal do ABC e o Bacharelado em Urbanismo, da Universidade Estadual da Bahia, ambos cursos de graduação desvinculados da Arquitetura e com currículos estruturados de forma multidisciplinar.

denominado *Urban Design*, utilizando-se a expressão *Urban Planning* especificamente para designar o campo multidisciplinar do Planejamento Urbano.

Entretanto, a expressão "Planejamento Urbano" vem paulatinamente se firmando também no Brasil, sobretudo nos cursos de pós-graduação, ainda que estes, em sua maioria, estejam vinculados institucionalmente às Faculdades de Arquitetura e Urbanismo, como, por exemplo, os Programas de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional mantidos pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo - FAUUSP e pelo Departamento de Urbanismo da Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS.

Nesse contexto, o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - IPPUR¹⁸⁰, destaca-se pelo seu caráter multidisciplinar, com corpo docente composto por professores formados em Arquitetura e Urbanismo, Sociologia, Economia, Engenharia, Geografia, História e Administração Pública. Os Programas de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional e as entidades que desenvolvem atividades de ensino e pesquisa neste campo compõem, desde 1983, uma Associação Nacional - a Associação Nacional de Planejamento Urbano - ANPUR. Assim, mesmo no Brasil, o Planejamento Urbano vem aos poucos se firmando como um campo multidisciplinar do conhecimento científico, embora não seja ainda reconhecido entre nós como uma especialidade profissional.

É portanto salutar que se compreenda a diferença entre o Urbanismo - mais restrito - e o Planejamento Urbano - mais amplo e essencialmente multidisciplinar - para que os operadores e cientistas do Direito Urbanístico não fiquem inconscientemente restritos às referências do primeiro.

A observação é importante porque, sob o ponto de vista adotado neste trabalho, a produção, a aplicação e o conhecimento - doutrinário e científico - do Direito Urbanístico Brasileiro - que segue aqui definido preliminarmente como o conjunto das normas jurídicas (princípios e regras), categorias fundamentais e institutos jurídicos voltados à ordenação dos espaços habitáveis¹⁸¹ - DEPENDE,

180. Instituto especializado fundado em 1987 e que integra o Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ o IPPUR derivou-se do antigo Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro, iniciado, por sua vez, em 1971, no âmbito da Coordenação dos Cursos de Pós-Graduação em Engenharia - COPPE da UFRJ.

181. Adotamos para circunscrever o objeto do Direito Urbanístico enquanto sub-ramo didaticamente autônomo do Direito Público, o conceito de "regime jurídico" proposto por BANDEIRA DE MELLO

necessariamente, dos conhecimentos produzidos pelas demais disciplinas que se ocupam desses "espaços habitáveis" que são, por sua própria natureza, extremamente complexos e multifacetados¹⁸².

Como apontam PETTS *et al*¹⁸³, dado o processo global de urbanização e os crescentes desafios socioambientais enfrentados pelas cidades contemporâneas, o meio ambiente urbano, em anos recentes, "tornou-se um conceito coerente, uma questão política e uma matéria de atenção para a comunidade científica", representando "precisamente o tipo de 'problema' considerado apropriado para uma abordagem interdisciplinar".

Nas palavras de MORIN¹⁸⁴:

A cidade não pode ser deixada ao livre jogo dos promotores, dos construtores, dos tecnocratas, dos políticos incultos, ao seio de um mercado voltado ao lucro máximo. Uma tal complexidade viva necessita ser pensada e repensada. Um pensamento repensado deve se nutrir dos conhecimentos históricos, econômicos, ecológicos, sociológicos. Ela deve ter conta da geografia, do clima (chuva, vento, sol), englobar o urbanismo superando-o em todos os seus aspectos. Assim poderá emergir um "urbanismo reflexivo" que desenvolveria efetivamente uma reflexão sobre o presente e o futuro urbanos a partir de conhecimentos ligados de maneira transdisciplinar.

O mesmo se passa com o Direito Ambiental, ou "Direito do Ambiente", definido por MILARÉ¹⁸⁵ como o conjunto de "princípios e normas coercitivas reguladoras das atividades humanas que, direta ou indiretamente, possam afetar a

(Obra citada, p. 52), para quem "diz-se que há uma disciplina jurídica autônoma quando corresponde a um conjunto sistematizado de princípios e regras que lhe dão identidade, diferenciando-a das demais ramificações do Direito".

182. Não é por outra razão que o Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico – IBDU - associação civil sem fins lucrativos dedicada à consolidação do Direito Urbanístico no país - não só reúne profissionais de todas as disciplinas dedicadas à temática urbana como também desempenha atividades de ensino e de pesquisa de cunho essencialmente multidisciplinar.

183. PETTS, Judith; OWENS, Susan; BULKELEY, Harriet. **Crossing boundaries**: Interdisciplinarity in the context of urban environments. *Geoforum*, vol. 39, Issue 2, march 2008. p. 594. No original, em inglês: "*The urban environment constitutes precisely the kind of 'problem' deemed suitable for an interdisciplinary approach*"; "*in recent years, the 'urban environment' has become a coherent concept, a political issue and a matter for the attention of the research community*".

184. MORIN, Edgar. **La Voie**. Pour l'avenir de l'humanité. Paris: Librairie Arthème Fayard/Pluriel, 2012. p. 327. No original, em francês: "*La ville ne peut être laissée au libre jeu des promoteurs, des constructeurs, des technocrates, des politiciens déracinés, au sein d'un marché voué au profit maximal. Une telle complexité vivante nécessite d'être pensée et repensée. Une pensée repensée doit se nourrir des connaissances historiques, économiques, écologiques, sociologiques. Elle doit tenir compte de la géographie, du climat (pluie, vent, soleil), englober l'urbanisme tout en le dépassant de tous côtés. Ainsi pourrait émerger un 'urbanisme réflexif', qui développerait effectivement une réflexion sur le présent et l'avenir urbain à partir de connaissances liées de façon transdisciplinaire*".

185. MILARÉ, Édís. **Direito do Ambiente**. 8ª edição. São Paulo: Thomson Reuters; Revista dos Tribunais, 2013. p. 255.

sanidade do ambiente em sua dimensão global, visando à sua sustentabilidade para as presentes e futuras gerações".

Por ser o meio-ambiente uma realidade complexa, tanto a produção quanto a aplicação do Direito Ambiental, assim como o seu estudo científico, dependem necessariamente do conhecimento produzido por outras ciências - biológicas, exatas, humanas e sociais - sobre o meio-ambiente enquanto objeto comum de conhecimento e de reflexão. Nesse sentido, as considerações de PADILHA¹⁸⁶:

O meio-ambiente é uma temática extremamente abrangente e complexa, não se limitando a conceitos e definições estanques, nem tampouco, a compartimentos fragmentados que o limitem em determinada dimensão, tampouco na ambiental, pois possui inúmeras interfaces e inter-relações que afetam o fenômeno social, político e econômico. Desta forma, o conhecimento científico produzido a respeito do meio-ambiente é indubitavelmente um conhecimento que será afetado pela multidisciplinaridade. Assim, a multidisciplinaridade do meio-ambiente, enquanto objeto científico se reflete na abertura ao saber ambiental do Direito e pelo Direito, obrigando-o a que respeite o conhecimento científico produzido nas demais ciências que estudam o meio ambiente, sob pena de não alicerçar as suas normas reguladoras em fundamentos aptos a lhe propiciarem o enfrentamento dos enormes desafios do Direito Ambiental e da eficácia de seus instrumentos.

A complexidade do ambiente e dos problemas ambientais levou à construção de um **saber ambiental**, de caráter **interdisciplinar**: um "campo de conhecimento", segundo JACOBI¹⁸⁷, "capaz de captar as multicausalidades e as relações de interdependência dos processos de ordem natural e social que determinam as estruturas e mudanças socioambientais". Como pontua LEFF¹⁸⁸ :

A globalização da degradação socioambiental impôs a diversas disciplinas científicas o imperativo de internalizar valores e princípios ecológicos que asseguram a sustentabilidade do processo de desenvolvimento. Neste contexto, surgiram novos enfoques metodológicos para aprender a multicausalidade e o potencial sinérgico de um conjunto de processos de ordem física, biológica, tecnológica e social. Em sua articulação, estes processos conformam sistemas complexos que reembasam a capacidade de compreensão e ação a partir dos paradigmas unidisciplinares de conhecimento.

186. PADILHA, Norma Sueli. **O saber ambiental na sua interdisciplinaridade**: contribuição para os desafios do Direito Ambiental. Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2010. p. 2.

187. JACOBI, Pedro Roberto. **Educação Ambiental**: o desafio da construção de um pensamento crítico, complexo e reflexivo. Educação e Pesquisa, São Paulo, v.31, n.2, maio/ago. 2005. p.247.

188. LEFF, Enrique. **Epistemologia ambiental**. 5ª edição. São Paulo: Cortez Editora, 2002. p. 159.

Também o planejamento urbano - multidisciplinar desde a sua origem - propõe-se a ser um campo do conhecimento dedicado à ação planejadora do espaço urbano sob uma perspectiva inter, ou mesmo transdisciplinar, como apontam, entre outros autores, LACERDA¹⁸⁹ e RIBEIRO¹⁹⁰.

Importante registrar, neste ponto, que os termos "multidisciplinaridade", "interdisciplinaridade" e "transdisciplinaridade" não são unívocos, tão pouco intercambiáveis, embora todos os três almejem superar a fragmentação do conhecimento humano por meio da interação de disciplinas e saberes.

LACERDA¹⁹¹, baseando-se sobretudo nas lições do físico NICOLESCU¹⁹², define e diferencia os três conceitos de maneira bastante clara e sintética. Segundo a autora¹⁹³, a **multidisciplinaridade**, sinônimo de pluridisciplinaridade, significa a aproximação de diferentes disciplinas em torno de um mesmo objeto para a solução de problemas específicos, mantendo cada disciplina a sua própria metodologia e preservando-se as fronteiras dos diferentes campos disciplinares. A **interdisciplinaridade**, por sua vez, envolve o concurso e efetivo intercâmbio de saberes para a solução de um problema específico, por meio da transferência de métodos entre as disciplinas. Finalmente, a **transdisciplinaridade** visa promover a compreensão do mundo presente em toda a sua complexidade por meio da unidade do conhecimento, propondo a construção de uma metodologia ampla e aberta, que atravesse as disciplinas e vá além delas, incluindo saberes não disciplinares, diferentes culturas, sujeitos e níveis de realidade.

Como ressaltam PETTS *et al*¹⁹⁴, a pesquisa multidisciplinar não deve ser vista como "interdisciplinaridade fracassada", pois, se bem sucedida, pode ser igualmente benéfica e produtiva, permitindo o exame de problemas e questões particulares a partir de diferentes perspectivas e facilitando o aprendizado.

189. LACERDA, Norma. **O campo do Planejamento Urbano e Regional**. Da Multidisciplinaridade à Transdisciplinaridade. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais v.15, n.1, maio 2013, p. 77 a 93.

190. RIBEIRO, Ana Clara Torres. **O ensino do planejamento urbano e regional**. Propostas à ANPUR. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v.4, n.1/2, maio/novembro 2002. p. 63 a 72.

191. Obra citada, p. 71.

192. Basarab NICOLESCU, juntamente com Edgard MORIN e LIMA DE FREITAS, foi responsável pela redação da Carta da Transdisciplinaridade, adotada no 1o Congresso Mundial de Transdisciplinaridade realizado em Portugal no ano de 1994.

193. Obra citada, p. 91.

194. Obra citada, p. 596.

Dada a natureza complexa e multifacetada dos problemas e questões urbano-ambientais no mundo contemporâneo, tanto a produção quanto a operação das normas jurídicas urbano-ambientais dependem, necessariamente, da aproximação com outras disciplinas, pois a coleta de subsídios técnicos e o exame de múltiplas perspectivas e pontos de vista de todos os atores e segmentos envolvidos é condição *sine qua non* para a efetividade jurídica dessas normas.

Pelas mesmas razões, a produção de conhecimento científico acerca do Direito Urbanístico e do Direito Ambiental também demanda a interação e o intercâmbio com outras disciplinas, dedicadas semelhantemente ao estudo da problemática urbano-ambiental. Importante ressaltar que essa necessária multidisciplinaridade da pesquisa científica em Direito Urbanístico e em Direito Ambiental não redunde, absolutamente, na redução do rigor científico dos enquadramentos e métodos próprios da pesquisa em direito, nem tem a pretensão de gerar produtos metodologicamente híbridos ou sintéticos, típicos da inter ou mesmo da transdisciplinaridade.

Pondere-se, ainda, que o Direito Ambiental, assim como o Direito Urbanístico, encaixam-se entre os chamados "novos direitos" surgidos a partir dos anos 1960, que como explica BESSA ANTUNES¹⁹⁵:

...são essencialmente direitos de participação, ou seja, direitos que se formam em decorrência de uma crise de legitimidade da ordem tradicional que não incorpora a manifestação direta dos cidadãos na resolução de seus problemas imediatos. O movimento de cidadãos conquista espaços políticos que se materializam em leis de conteúdo, função e perspectivas bastante diversos dos conhecidos pela ordem jurídica tradicional.

A partir desses novos direitos, o princípio participativo - componente obrigatório do novo paradigma da sustentabilidade - levou a alterações profundas no ordenamento jurídico como um todo, permeando, inclusive, o Direito Administrativo, contribuindo, assim, não só para a introdução e aperfeiçoamento dos mecanismos de participação popular na formulação, implementação, controle e monitoramento das políticas públicas como também para a evolução de conceitos-chave, como discricionariedade técnica, função reguladora e sindicalidade do ato administrativo, visando conferir maior transparência, *accountability* e eficiência à atuação administrativa do Estado. É por essas vias -

dos mecanismos e instrumentos de participação popular e da discricionariedade técnica - que se dá a abertura do Direito ao diálogo multidisciplinar.

Nesse sentido, oportunas as observações de SAMPAIO FERRAZ¹⁹⁶ sobre a função reguladora do Estado:

No exercício do poder normativo e regulador (modelo do *Estado regulador*), a atuação do Estado deixa de ser estritamente a de mera proteção da liberdade (estado de direito e proteção da livre-iniciativa), mas é também menos intervencionista, isto é menos assunção, pelo Estado, do *dever* de atuar diretamente no mercado (caso dos monopólios estatais ou de exploração econômica mediante empresas estatais ou de economia mista: Estado interventor). Passa, assim, a um Estado em que a dimensão da administração (empresarial - estatal) torna-se menor, com o conseqüente crescimento da participação da iniciativa privada inclusive na gestão de serviços públicos *lato sensu*, donde decorre a necessidade de maior flexibilização da administração para exercer *funções de controle normativo e regulador*. (...)

Essa competência normativa e reguladora vem informada pelo *dever de racionalidade* (donde a submissão de seu exercício aos princípios da *razoabilidade e da proporcionalidade*), que, imposto ao legislador (*na forma da lei*), combina a atividade (do *agente*) normativa com a reguladora. Pela primeira, cabe ao Estado, mediante lei, fixar diretrizes para a economia. Pela segunda, realizar o que os economistas chamam de *intervenção conforme*, isto é, orientar e influenciar os agentes econômicos por meio de políticas globais que equilibrem níveis de demanda, condições de repartição, eficiência na alocação e distribuição de recursos, *sem lhes eliminar a livre determinação* (...)

Dada, porém, a exigência lei e, pois, a legalidade como princípio geral da atividade administrativa, o problema maior está nos limites determinados por aquele princípio, em face de outros, como o da *eficiência*.

Uma pista para seu entendimento está no poder-dever do poder público em face de fatos que *emergem da necessidade de lidar com a complexidade social e econômica em termos de técnicas e saberes especializados*.

Neste contexto pode-se entender a introdução do princípio da eficiência no art. 37 da Constituição Federal.

Ou seja, a abertura do Direito para o intercâmbio com outras disciplinas atende, portanto, não só ao princípio democrático - de que o princípio participativo é uma derivação - como também ao princípio da eficiência e, em última análise, à realização da boa administração pública¹⁹⁷, em um contexto em que o

195. ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 15ª edição. São Paulo: Atlas, 2013. p. 21.

196. FERRAZ, Tércio Sampaio. **Controle da biodiversidade e competências reguladoras**. RDA - Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 256, p. 197-224, jan./abr. 2011. p. 199 a 201.

197. Faz-se aqui referência à "boa administração" segundo a proposta de RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ (Obra citada), para quem a boa administração e o bom governo "descansam...sobre o serviço objetivo ao interesse geral", estabelecendo as bases "para que a liberdade e a igualdade dos indivíduos em que se integram sejam reais e efetivas" (p. 176), ocupando os cidadãos "o centro

desenvolvimento sustentável se coloca como um novo paradigma de organização social, inclusive no que tange às relações da sociedade civil, por seus múltiplos segmentos, com a Administração Pública.

2.3. A propriedade imobiliária urbana e sua função social

No sistema constitucional brasileiro, o direito a propriedade é acolhido pelo *caput* do artigo 5º da Constituição Federal de 1988 como um direito fundamental de primeira geração, ao lado do direito à vida, à igualdade, à segurança e à liberdade. Não guarda, entretanto, os contornos absolutos que lhe eram conferidos pelo Direito Romano ou pelo Código Napoleônico de 1804, pois ao mesmo tempo em que o inciso XXII do mesmo artigo 5º reafirma a garantia do direito de propriedade como um direito individual inviolável, o inciso XXIII declara que a propriedade atenderá a sua **função social**, o que é reiterado mais adiante pelo artigo 170, que aponta tanto a propriedade privada quanto a função social da propriedade como princípios da Ordem Econômica Brasileira, vinculados, portanto, à consecução do seu objetivo maior: assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social.

As primeiras referências à propriedade como uma função social foram feitas por Augusto Comte, na segunda metade do século XIX. No entanto, foi por meio das Conferências dadas por DUGUIT¹⁹⁸ na cidade de Buenos Aires em 1911 que a concepção de propriedade-função difundiu-se pelo mundo, como contraponto à concepção liberal da propriedade como um direito individual de caráter absoluto, natural e imprescritível, consagrada pela Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, pelo Código Civil Napoleônico e pela Constituição Norte Americana.

Como pondera SUNDFELD¹⁹⁹, o princípio da função social da propriedade "surge como um compromisso entre a ordem liberal e a ordem socializante, de

do sistema do governo e da administração de instituições públicas" (p. 175), determinando-se os objetivos das políticas públicas a partir da participação cidadã (p. 38).

198. DUGUIT, Leon; POSADA Carlos. **Las transformaciones generales del Derecho privado desde el Código de Napoleón**, Madrid, Francisco Beltrán, s.a., 1911. Reimpresión facsimile por Pamplona: Analecta Editorial. p. 178 e 179.

maneira a incorporar à primeira certos ingredientes da segunda". No mesmo sentido a manifestação de JOSÉ AFONSO DA SILVA²⁰⁰, para quem a função social da propriedade "transforma a propriedade capitalista, sem socializá-la". Assim, a afirmação da função social da propriedade, como bem aponta EROS GRAU²⁰¹, não tem caráter "revolucionário", porque parte de uma prévia afirmação da propriedade privada.

A ideia de que a propriedade privada - compreendida como a imputação jurídica de uma determinada coisa a uma dada pessoa - não apenas concede direitos, mas também impõe obrigações positivas e negativas ao seu titular, devendo, assim, atender aos ditames do bem comum, encontrou forte ressonância na América Latina, influenciando a redação de várias Constituições Latino Americanas²⁰², sobretudo a partir da segunda metade do século XX.

No Brasil, a Constituição de 1934, apontada como a primeira Constituição Econômica do país²⁰³, já previa, em seu artigo 113, número 17, que o direito de propriedade não poderia ser exercido contra o interesse social ou coletivo, de maneira bastante semelhante ao que dispunha a Constituição de Weimar, de 1919. A Carta Brasileira de 1946, por sua vez, condicionou, em seu artigo 147, o uso da propriedade ao bem estar social. Entretanto, a locução "função social da propriedade" somente veio a integrar o texto constitucional a partir da Constituição de 1967, como princípio regente da Ordem Econômica Brasileira, o que foi mantido pela Emenda Constitucional nº1, de 1969.

DALLARI²⁰⁴, em comentário ao artigo 160 da Emenda Constitucional nº 1 de 1969, que se aplica perfeitamente à Constituição Federal de 1988, já afirmava que o princípio da função social da propriedade significa que "o sistema jurídico

199. SUNDFELD, Carlos Ari. **Função social da propriedade**. In: DALLARI, Adilson de Abreu; FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Temas de Direito Urbanístico**. vol. I. 1ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987. p. 2.

200. SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37ª edição. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 285.

201. GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 16ª edição. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 232.

202. Veja-se, a respeito, MIROW, M.C. **The Social-Obligation Norm of Property: Duguit, Hayem, and Others**. Research Paper n. 10-60. Florida International University. November 2010. Disponível em: [<http://ssrn.com/abstract=1662226>]. Acesso em 05/08/2014.

203. Veja-se, a respeito, BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís F. **Os Direitos Sociais e as Constituições Democráticas Brasileiras: Breve Ensaio Histórico**. In: RÚBIO, David Sánchez; FLORES, Joaquín Herrera; CARVALHO, Saulo de (Org.). **Direitos Humanos e Globalização: Fundamentos e Possibilidades desde a Teoria Crítica**. 1 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004. p. 505-524.

brasileiro somente consagra, comporta e ampara o direito de propriedade enquanto e na medida em que ele estiver cumprindo uma função social", o que "abre imensas possibilidades para a administração pública no tocante a uma atuação eficiente em matéria de disciplina de uso e ocupação do solo urbano".

De fato, como destaca AFONSO DA SILVA²⁰⁵, a função social da propriedade constitui o fundamento do regime jurídico da propriedade: diz respeito à própria *estrutura* do direito de propriedade, "pondo-se como elemento qualificante na predeterminação dos modos de aquisição, gozo e utilização dos bens"²⁰⁶, e não se confunde com as limitações administrativas e as restrições do direito de propriedade, que dizem respeito ao *exercício* desse direito e se fundamentam na atuação do poder de polícia administrativa²⁰⁷.

Conseqüentemente, como ressalta o mesmo autor²⁰⁸, o regime jurídico da propriedade tem fundamento constitucional e compõe-se de um complexo de normas jurídicas de direito público e de direito privado, restringindo-se as normas de direito civil a regular as relações civis pertinentes à propriedade. É portanto um grave equívoco - de que ainda padecem, infelizmente, as grades curriculares da maioria dos cursos de Direito no país - aproximar-se do instituto da propriedade tomando como referência primeira o Código Civil e não a Constituição.

A partir dos fundamentos dados pela ordem constitucional, incumbe ao legislador infraconstitucional traçar o regime jurídico da propriedade, de modo a "ensejar o desenvolvimento e favorecer um modelo social que seja o da justa distribuição da riqueza", como aponta SUNDFELD²⁰⁹, sem, no entanto, chegar ao extremo de "eliminar a instituição propriedade" nem esvaziá-la "de seu conteúdo essencial mínimo sem indenização" como adverte AFONSO DA SILVA²¹⁰. Na

204. DALLARI, Adilson de Abreu. **Desapropriação para fins urbanísticos**. 1ª edição. Rio de Janeiro: forense, 1981. p. 37.

205. Obra citada, p. 284 e 285.

206. SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. p. 74.

207. A esse respeito, EROS GRAU (Obra citada, p. 245) observa que "o que mais releva enfatizar, (entretanto), é o fato de que o princípio da função social da propriedade impõe ao proprietário - ou a quem detém o poder de controle, na empresa - o dever de exercê-lo em benefício de outrem e não, apenas, de não o exercer em prejuízo de outrem. Isso significa que a função social da propriedade atua como fonte da imposição de comportamentos positivos - prestação de fazer, portanto, e não, meramente, de não fazer - ao detentor do poder que deflui da propriedade. Vinculação inteiramente distinta, pois, daquela que lhe é imposta mercê de concreção do poder de polícia".

208. SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6a edição. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 70 e 71.

209. Obra citada, p. 13.

210. Obra citada, p. 75.

síntese de VALLE FIGUEIREDO²¹¹, "o Ordenamento Básico brasileiro acolhe a propriedade privada, porém a que não entre em rota de colidência com o direito coletivo".

Importante, ainda, atentar para o fato de que a Constituição Federal de 1988 não trata de uma única espécie de propriedade, mas sim de *propriedades*²¹², cada uma dotada de peculiaridades e regime jurídico próprio, como por exemplo: propriedade pública e propriedade privada; propriedade individual e propriedade coletiva; propriedade autoral e propriedade industrial; propriedade bem-de-família; propriedade de bens de consumo e propriedade de bens de produção; propriedade rural e, o que interessa mais detidamente a este trabalho, *propriedade urbana*.

A Constituição da República, em seus artigos 182 e 183, traça os fundamentos do regime jurídico da "propriedade urbana", sujeitando o parcelamento, o uso e a ocupação do solo urbano ao que dispõem as leis urbanísticas, e em especial o Plano Diretor.

Como a atividade urbanística no Brasil é uma função pública, admitindo-se a participação do particular apenas em caráter subsidiário, o solo qualifica-se como "urbano" em razão da atuação do Poder Público. Por essa razão, como bem aponta AFONSO DA SILVA²¹³, afirma-se que a propriedade urbana é conformada pelo direito urbanístico, "na medida em que a este cabe qualificar os bens urbanísticos e definir seu regime jurídico", abrangendo, como explica o mesmo autor, tanto o regime de atribuição do direito de propriedade urbana quanto o regime de seu exercício, que se regem por normas jurídico-urbanísticas, e não por normas de Direito Civil.

Visando destacar esse caráter conformador da propriedade imobiliária urbana, CORREIA²¹⁴ define o Direito Urbanístico como o "conjunto de normas e de institutos que disciplinam não apenas a expansão e a renovação dos aglomerados populacionais, *mas também o complexo das intervenções no solo e das formas de utilização do mesmo*" (grifamos).

211. FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Disciplina urbanística da propriedade**. 2ª edição. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 25.

212. Veja-se, a esse respeito, JOSÉ AFONSO DA SILVA e EROS ROBERTO GRAU (obras citadas).

213. Obra citada, p. 76 a 77.

214. CORREIA, Fernando Alves. **O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade**. 1ª edição. Coimbra: Almedina, 2001. p. 51.

Em termos ideais, abstratamente considerados, o "fazer cidade" inicia-se pelo parcelamento e urbanização do solo, ou seja, pela divisão de grandes glebas em unidades edificáveis, os lotes, com a instalação da infraestrutura básica necessária - água, esgoto, eletricidade, gás, telecomunicações, abertura das vias de circulação, que integrarão o sistema viário urbano, e a separação de áreas - os chamados espaços livres - para instalação de equipamentos públicos e áreas verdes.

Essas atividades de "loteamento" são, no Brasil, de titularidade do Poder Público que, por razões de conveniência e oportunidade pautadas pelos planos e leis urbanísticas, pode **autorizar** sejam executadas, em caráter subsidiário, por particulares, por meio da expedição de alvarás, estes por sua vez revogáveis a qualquer tempo, sempre que razões de interesse público assim o justificarem.

Assim, o loteamento, como providência logicamente antecedente e necessária ao exercício do uso e da ocupação do solo urbano, não depende única e exclusivamente da vontade do proprietário da gleba; é preciso, antes de mais nada, que a área seja previamente qualificada, pelos planos urbanísticos do Município, como área urbanizável ou de expansão urbana; adicionalmente, é necessário que as autoridades licenciadoras envolvidas - que abrangem não só o Município, mas também o Estado, e conforme o caso, a União - autorizem o parcelamento e que, finalmente, este seja executado a contento, nos estritos termos dos alvarás expedidos.

Ainda que autorizado e regularmente executado o loteamento, a ocupação dos lotes por construções e a instalação de usos nas novas edificações não são de livre determinação ou exercício pelo proprietário; dependem, sobretudo, dos parâmetros - ou índices - máximos e mínimos, fixados pela legislação urbanística segundo as exigências fundamentais de ordenação da cidade apontadas pelo Plano Diretor Municipal.

Ou seja, contrariamente ao que autoriza supor a tradição civilista, o "direito de construir" não é um direito subjetivo decorrente da propriedade do solo, mas apenas uma faculdade, que depende da qualificação urbanística do terreno. Nas palavras de AFONSO DA SILVA²¹⁵, "a atividade urbanística do Poder Público - especialmente os planos urbanísticos - tem efeito constitutivo do direito de

215. **Direito Urbanístico Brasileiro**, p. 84.

construir que, nesses termos, não é uma emanção do direito de propriedade, mas uma concessão do Poder Público".

O Estatuto da Cidade contemplou, expressamente, essa separação entre o direito de propriedade e o direito de construir por meio das suas previsões sobre o coeficiente de aproveitamento dos terrenos.

Coeficiente de aproveitamento, nos termos do parágrafo 1º do artigo 28 do Estatuto da Cidade, é a relação entre a área edificável e a área do terreno. Como índice ou parâmetro urbanístico que define a edificabilidade dos terrenos, opera, sobretudo, como um instrumento de controle de densidades construtivas e populacionais na cidade, conforme as exigências de sua ordenação urbanística expressas no Plano Diretor e nas leis de zoneamento e uso e ocupação do solo.

Assim, incumbe ao Plano Diretor de cada Município fixar o coeficiente de aproveitamento básico, qual seja, a edificabilidade concedida pelo Poder Público aos particulares gratuitamente, sem o pagamento de outorga onerosa, sendo facultado ao Município fixar um único coeficiente para toda a zona urbana ou coeficientes básicos diferenciados para áreas específicas dentro da zona urbana.

Desse modo, é perfeitamente admissível que determinadas áreas da cidade sejam urbanisticamente qualificadas como não-edificáveis, pela atribuição de um coeficiente de aproveitamento igual ou muito próximo a zero, como meio de garantir o cumprimento da função social apontada pelos planos urbanísticos da cidade, como por exemplo, em áreas de preservação ambiental.

A mudança da legislação urbanística, reduzindo a zero ou a número próximo de zero o coeficiente de aproveitamento básico de um imóvel, não gera para o Poder Público, a princípio, nenhuma obrigação de indenizar.

Primeiramente, porque não há que se falar, na hipótese, em direito adquirido, mas apenas em expectativa de direito. As construções que, porventura, já tiverem sido regularmente erigidas no terreno poderão permanecer - aí, sim, na condição de direito adquirido; entretanto, o potencial construtivo que não tiver sido efetivamente utilizado pelo proprietário e que venha a ser reduzido pela legislação urbanística não será indenizável, por constituir mera expectativa de direito.

O intuito do legislador municipal, por meio da redução drástica do coeficiente de aproveitamento, é a de reservar determinadas áreas da cidade para atividades que prescindem da artificialização do meio ambiente ou dependem da preservação do meio ambiente o mais próximo possível de seu estado natural,

segundo as diretrizes firmadas pelo Plano Diretor. O zoneamento fixado para essas áreas, portanto, deve estimular a instalação desses usos - atividades turísticas, agrícolas, de preservação e proteção ambiental, de preservação e proteção do patrimônio histórico-cultural - vedando, por outro lado, as atividades típicas de um meio ambiente mais artificializado, como os usos residenciais e não-residenciais de alta densidade e os usos industriais. Mais ainda, a redução drástica do coeficiente de aproveitamento raramente surge como providência isolada; faz-se acompanhar da manipulação de outros parâmetros urbanísticos de ocupação do solo, como a instituição de lotes mínimos com grandes metragens, taxas de ocupação baixas e taxas de permeabilidade do solo mais altas, visando prestigiar modelos de ocupação do solo voltados ao cumprimento da função social apontada pelo Plano Diretor para aquela específica zona de uso.

A edificabilidade, como pondera APPARECIDO²¹⁶, "não é uma imanência da propriedade, mas uma possibilidade que surge em função dos propósitos urbanísticos definidos no plano". Por isso, como observa DALLARI²¹⁷, "o direito abstrato de construir não gera 'direito adquirido', podendo ser alterado por lei superveniente. É da licença que nasce o 'direito adquirido' à realização de uma específica e determinada edificação".

Por outro lado, é possível cogitar da imposição ao Poder Público do dever de indenizar os particulares caso a redução do coeficiente de aproveitamento a zero ou próximo de zero elimine a expressão econômica da propriedade, reduzindo de maneira excessiva ou desarrazoada os usos permitidos, hipótese em que restaria configurado sacrifício de direito, portanto, indenizável. Nesse caso, como pondera FONSECA PIRES²¹⁸, o particular terá direito a indenização apenas pelos danos emergentes - "o valor da propriedade *sem* qualquer consideração de eventual potencial econômico porque absolutamente inexistente" - sem lucros cessantes.

Importante ponderar, por fim, que os avanços tecnológicos tornaram absolutamente ultrapassada a concepção de que a preservação e proteção

216. APPARECIDO Jr., José Antonio. **Propriedade urbanística e edificabilidade**. 1ª edição. Curitiba: Juruá, 2012. p. 121.

217. DALLARI, Adilson Abreu. **Solo Criado** – Constitucionalidade da outorga onerosa de potencial construtivo. In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório (coord.). **Direito Urbanístico e Ambiental**. 2ª edição revista. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 34.

218. PIRES, Luis Manuel Fonseca. **Limitações Administrativas à Liberdade e à Propriedade**. São Paulo: Quartier Latin, 2006. p. 326.

ambiental são incompatíveis com a geração de riquezas. A remuneração por serviços ambientais, a venda de créditos de carbono, o turismo ecológico e o manejo sustentável de florestas são apenas algumas das possibilidades hoje disponíveis para gerar negócios, empregos e lucro a partir da preservação do meio ambiente. A sustentabilidade não impõe apenas ônus à sociedade e ao setor produtivo - é fonte também de oportunidades antes impensadas. Dentro desse quadro, é difícil vislumbrar hipóteses em que o potencial econômico de uma dada propriedade reste absolutamente esvaziado, mesmo se vedada, ou reduzida ao mínimo, a sua edificabilidade.

Além da indicação do coeficiente de aproveitamento básico, incumbe ainda ao Plano Diretor indicar os potenciais construtivos máximos que poderão ser onerosamente concedidos aos particulares, mediante o pagamento de contrapartida financeira, conforme a proporcionalidade entre a infraestrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área. Se insuficiente a infraestrutura ou indesejável o aumento de densidade pretendido pelo particular - o que não só pode como deve ser detectado pelos Estudos Prévios de Impacto de Vizinhança ou Ambiental - o Poder Público poderá negar-se a conceder o potencial construtivo adicional, indeferindo, dessa forma, a pretendida licença urbanística de construir.

As diversas implicações do coeficiente de aproveitamento serão examinadas mais detidamente na análise do instituto da outorga onerosa. Para o momento, importa, apenas, reforçar o conceito de que a edificabilidade não integra o conteúdo mínimo da propriedade imobiliária urbana: é uma concessão do Poder Público que depende da qualificação urbanística dos terrenos pelo Plano Diretor e demais leis urbanísticas.

Outros parâmetros urbanísticos concorrem para definir, juntamente com o coeficiente de aproveitamento e a dimensão dos lotes, a ocupação do solo urbano conforme as exigências da ordenação urbanística da cidade, resultando em modelos de assentamento urbano.

Segundo LOPES DE SOUZA²¹⁹, esses parâmetros urbanísticos podem ser definidos como "grandezas e índices (relações entre duas grandezas) que medem aspectos relevantes relativos à densidade e à paisagem urbana". Entre eles,

219. Obra citada, p. 220.

portanto, incluem-se, por exemplo: os recuos de frente, fundos e laterais, os gabaritos máximos de altura e as taxas de ocupação e de permeabilidade.

É interessante observar, nesse ponto, que o projeto da nova lei de zoneamento e de uso e ocupação do solo da cidade de São Paulo, correntemente em discussão, contempla a criação de um novo parâmetro urbanístico de ocupação do solo, voltado à melhoria da drenagem urbana e à redução das ilhas de calor na cidade: *a cota ambiental*. Segundo a proposta²²⁰, cada lote ou empreendimento deverá atingir uma pontuação mínima relacionada à drenagem e ao microclima, variável conforme a dimensão e a localização do lote no mapa de perímetros de qualificação ambiental. Os parâmetros necessários para atingimento da pontuação mínima no lote poderão ser combinados de forma cumulativa ou alternativa, dentre várias configurações possíveis oferecidas pela legislação. Comparativamente à taxa de permeabilidade, único parâmetro exigido pela Lei Municipal nº 13.885/2004, atualmente vigente, a cota ambiental não exigirá necessariamente mais área de terreno permeável para a obtenção da pontuação mínima, mas induzirá a qualificação dessa área, por meio do plantio de árvores, de cobertura verde, assim como da construção de edificações sustentáveis, com sistemas de reuso de água, fontes alternativas de geração de energia, entre outras medidas possíveis.

Incumbe, igualmente, à legislação urbanística ordenar e controlar o **uso** do solo urbano, definindo quais atividades são permitidas e em que condições são permitidas nas diferentes áreas da cidade, visando evitar, conforme o inciso VI do artigo 2º do Estatuto da Cidade, a utilização inadequada dos imóveis urbanos, a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes, a instalação de usos excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura instalada, a retenção especulativa de imóveis urbanos que resulte na sua subutilização ou não utilização, a deterioração de áreas urbanizadas, a poluição e a degradação ambiental e a exposição da população a risco de desastres.

O principal instrumento urbanístico de que se dispõe para ordenar o uso do solo urbano é o Zoneamento, um plano urbanístico específico estruturado a partir

220. PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO. **Caderno de Propostas para a Revisão do Zoneamento**. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 2014. Disponível em [http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2014/10/caderno_versao_final_R13_web.pdf]. Acesso em 02/12/2014. p. 28 e seguintes.

das diretrizes gerais postas pelo Plano Diretor e que deve integrar-se com os parâmetros urbanísticos de ocupação do solo. Existem vários tipos de Zoneamento, variáveis segundo a sua finalidade. Entre eles, o mais difundido é o Zoneamento de Uso do Solo, que consiste, basicamente, na divisão do território da cidade em áreas ou zonas conforme os usos permitidos.

O Zoneamento Funcional, espécie de zoneamento de uso do solo consagrada pelo Urbanismo Modernista, tem sido objeto de intensas críticas, sobretudo em razão do intuito elitista e segregador subjacente à formação das chamadas *zonas de uso exclusivo*: porções da cidade reservadas à instalação de uma única categoria de uso - residencial, industrial, comercial, institucional etc. Exemplo eloquente dessa espécie de zoneamento é o Plano Piloto de Brasília, em que os usos distribuem-se em setores estanques, segundo os padrões típicos do modernismo.

A separação rígida entre atividades residenciais e não-residenciais opõe graves desafios à gestão urbana sustentável, especialmente no campo da mobilidade, pela necessidade dos trabalhadores deslocarem-se aos seus locais de trabalho de maneira concentrada, nos mesmos horários de entrada e saída, com sobrecarga do sistema viário e dos sistemas de transporte coletivo, e da segurança urbana, pela formação de vazios urbanos nos bairros não-residenciais durante os períodos de descanso. A segmentação de atividades compromete, igualmente, a convivência, os embates e a tolerância entre desiguais típicos da vivência urbana, pois limita os espaços de convívio e acirra as desigualdades de todo tipo e a segregação social, fomentando conflitos e dificultando o exercício da cidadania.

No caso das chamadas Zonas Estritamente Residenciais, que demarcam, nas grandes cidades brasileiras, bairros tradicionalmente ocupados pelas classes mais abastadas, a restrição do uso do solo ao uso residencial unifamiliar, somada à imposição de padrões rígidos de construção e ocupação do solo urbano, típica de um modelo de assentamento urbano de baixa densidade populacional e construtiva, tem claro efeito segregador, pois os altos preços do solo, decorrentes diretamente dos padrões urbanísticos de uso e ocupação do solo fixados para a área, impedem de maneira bastante eficaz o acesso de famílias de menor poder aquisitivo à vizinhança.

É curioso notar que, na cidade de São Paulo, por exemplo, essas Zonas Estritamente Residenciais correspondem aos loteamentos historicamente

destinados às elites paulistanas, executados sobretudo pela Companhia City, como os bairros do Jardim América, Pacaembu, Alto de Pinheiros, City Lapa e Bella Aliança, "protegidos" por assim dizer, num primeiro momento, pela imposição de restrições contratuais de loteamento: normas de natureza civil²²¹, firmadas na constituição do loteamento e levadas a registro, pela averbação das escrituras primitivas, nas matrículas de cada lote, com o condão de impor obrigações aos adquirentes originários e aos seus sucessores, atinentes aos padrões construtivos e de uso e ocupação dos terrenos, para preservar as características originais do loteamento e, de maneira mais ou menos explícita, garantir a "uniformidade" socioeconômica da vizinhança²²².

Por um fenômeno de imitação, esses loteamentos foram replicados em outras áreas da cidade, tendo como destinatárias sobretudo famílias de classe média ou mesmo média baixa, e com as seguidas transformações sofridas pela cidade no correr dos anos, sobretudo a movimentação das classes mais abastadas para outras áreas da cidade, seguida de alterações sucessivas de domicílio das classes menos abastadas, naqueles deslocamentos espaciais "em cascata" tão bem descritos por ABRAMO²²³, as Zonas Estritamente Residenciais possuem, hoje, uma população predominantemente de classe média ou média alta, notavelmente mobilizada, por meio de suas associações de moradores, no intuito de proteger seus bairros contra alterações legislativas nos padrões de uso e ocupação do solo firmados, originalmente, pelas restrições contratuais de loteamento, e posteriormente acolhidos, ainda que com reservas, pelas normas urbanísticas municipais.

221. As restrições contratuais de loteamento têm fundamento legal nos artigos 18, inciso VI, 26, inciso VII e 45 da Lei nº 6.766/1979 e no artigo 1299 do Novo Código Civil Brasileiro de 2002.

222. A imposição de parâmetros rígidos de construção e ocupação do solo é medida que pode encarecer sobremaneira as edificações, não só pelo custo direto da construção em si mesmo considerada como também pelos custos indiretos envolvidos, na aprovação de projetos e preenchimento de exigências burocráticas. As restrições convencionais, ou contratuais, de loteamento, em especial, acabam servindo como barreira econômica e social à instalação de novos moradores, tidos, por qualquer motivo, como "indesejados" pela vizinhança, por meio de ações civis de nunciação e obra nova e demolitórias sem que se alegue - nem sempre com real fundamento - o descumprimento dessas restrições, mesmo para projetos que tenham sido devidamente aprovados pelo Poder Público. Oportunas, assim, as previsões contidas tanto no Estatuto da Cidade quanto na Lei Minha Casa Minha Vida incluindo entre as diretrizes da política urbana e habitacional a flexibilização dos parâmetros urbanísticos e a simplificação dos procedimentos de aprovação, no intuito de baratear os empreendimentos e assim facilitar o acesso da população com menor poder aquisitivo.

223. ABRAMO, Pedro. **A cidade com-fusa**. A mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, vol. 9, número 2, Rio de Janeiro: IPPUR, novembro de 2007. p. 25 a 54.

Considerando que a cidade de São Paulo praticamente esgotou as áreas disponíveis para a construção de novos empreendimentos, sem que a enorme demanda por moradia, em todos os estamentos socioeconômicos, fosse suficientemente atendida, seja pelo mercado privado, seja pelo Poder Público, a reserva dessas grandes áreas ao uso residencial unifamiliar de baixa densidade parece representar a manutenção de um privilégio que não se coaduna, à primeira vista, com os objetivos de justiça social e equidade que, como vimos, orientam a política urbana. Entretanto, é preciso ponderar que, numa cidade igualmente carente de áreas verdes, essas Zonas Estritamente Residenciais de baixa densidade, ricas em vegetação e áreas permeáveis não só nos lotes individualmente considerados mas também nos espaços livres, praças e parques implantados pelos loteadores, desempenham importante função ambiental, contribuindo para a preservação do microclima urbano, tanto do ponto de vista de diminuição das temperaturas quanto da regulação do regime de chuvas e dos níveis de poluição atmosférica, interesses ambientais que justificam a manutenção do zoneamento mais restritivo tanto quanto a realização do direito de moradia demandaria, em tese, a sua revisão. São paradoxos, típicos dos desafios da sustentabilidade, que as cidades contemporâneas têm de enfrentar.

Outras técnicas de Zoneamento, alternativas ao Zoneamento Funcional, têm sido desenvolvidas e implementadas pelas cidades brasileiras, aliando a prevalência de zonas mistas - que admitem a instalação de atividades residenciais e não-residenciais nas mesmas áreas, ocupando, inclusive, uma mesma edificação - a outros critérios, como, por exemplo, o controle de densidades - com a separação de zonas adensáveis e não adensáveis; na eleição de prioridades - com a indicação de zonas de interesse social e de preservação ambiental; ou ainda na restrição quanto à localização de usos intrinsecamente incômodos ou perigosos²²⁴.

As zonas mistas, em especial, têm sido apontadas como mais adequadas à realização dos ideais de sustentabilidade do que os usos exclusivos, justamente por favorecer o convívio, as trocas e a diversidade típicos do viver em cidade, além de diminuir o tempo e distância dos deslocamentos e distribuir de maneira mais equânime as oportunidades de desenvolvimento econômico no tecido urbano.

224. Veja-se, a esse respeito, LOPES DE SOUZA. Obra citada, p. 220 e seguintes.

Nas palavras de JACOBS²²⁵:

Deveria ser óbvio que ruas ou distritos que têm boas misturas de usos primários e são bem sucedidos em gerar diversidade na cidade deveriam ser valorizados, não desprezados por seu caráter misto e destruídos por tentativas de separar seus componentes uns dos outros. Mas, infelizmente, planejadores convencionais parecem ver nestes lugares atrativos e populares apenas um convite irresistível para empregar os propósitos destrutivos e simplórios do planejamento urbano ortodoxo.

Assim, é importante ter em mente que os diferentes critérios de zoneamento não são estanques, pelo contrário, são integráveis e complementares entre si. Entretanto, quaisquer que sejam os critérios de zoneamento eleitos pelo legislador municipal, devem necessariamente fundar-se nas diretrizes básicas de ordenação da cidade firmadas pelo Plano Diretor, integrando-se, ainda, com os parâmetros urbanísticos de edificabilidade e ocupação do solo.

De todo o exposto, decorre que o proprietário de um imóvel urbano só poderá instalar em sua propriedade os usos permitidos pela legislação urbanística. Assim, terreno localizado em Zona de Proteção Ambiental não poderá ser destinado à construção de edifícios residenciais; antigo galpão industrial localizado em área atualmente demarcada como Zona Especial de Interesse Social não poderá ser convertido em shopping center; grandes casarões localizados em Zonas Estritamente Residenciais, inadequados para servir de residência para as famílias atuais, porque de difícil e custosa manutenção, não poderão receber casas de repouso. Os exemplos são numerosos, e permitem depreender o quanto as leis de zoneamento impactam - e conformam - a propriedade imobiliária urbana.

Há limites, entretanto, para a atuação da legislação urbanística na delimitação do uso do solo urbano. Diversamente do coeficiente de aproveitamento dos terrenos, que como vimos anteriormente, pode ser fixado em "zero" ou próximo a "zero" se razões de interesse público assim o justificarem, a legislação urbanística não pode proibir o exercício de toda e qualquer atividade em um imóvel urbano, sob pena de expropriação indireta do bem pelo completo esvaziamento do seu conteúdo econômico. Outro limite, fundado no instituto do direito adquirido, é a figura do "uso tolerado", pela qual o administrado que exerça licitamente uma dada

225. JACOBS, Jane. **The death and life of great american cities**. New York: Vintage Books; Random House, 1961. p. 177.

atividade, devidamente licenciada pelo Poder Público Municipal, terá o direito de continuar a exercê-la, ainda que aquele uso venha a se tornar "não-conforme" por posterior alteração legislativa. Fazendo, a esse respeito, novo contraponto à edificabilidade dos terrenos, é importante ponderar que os coeficientes de aproveitamento fixados em lei só "aderem" à propriedade imobiliária urbana se forem efetivamente utilizados, durante o termo de validade do pertinente alvará de execução de obra; não há direito adquirido a parâmetros urbanísticos postos em abstrato, pois estes constituem mera expectativa de direito, alterável, portanto, a qualquer tempo, sem direito a indenização.

Feitas essas considerações, é possível, enfim, depreender que a propriedade imobiliária urbana compõe-se igualmente de prerrogativas e de deveres, ambos orientados pelo princípio da função social. Entre os deveres, destaca-se a obrigação de conferir ao imóvel a devida destinação, nos termos indicados pelo Plano Diretor e pelo Zoneamento, obrigação esta que se traduz tanto em prestações negativas - como a abstenção de construir acima dos índices permitidos, ou de instalar atividades não permitidas para a zona de uso - quanto em prestações positivas, em especial, o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios de imóveis indevidamente retidos em especulação.

De fato, o parágrafo 4º do artigo 182 da Constituição Federal de 1988 faculta ao Município exigir dos proprietários de imóveis não edificados, não utilizados ou subutilizados, mediante lei específica para área incluída no Plano Diretor, que promovam o seu adequado aproveitamento, nos termos indicados pelo Plano Diretor – ou seja, deem cumprimento à sua função social – sob pena, sucessivamente, de parcelamento ou edificação compulsórios, cobrança do IPTU progressivo no tempo e desapropriação-sanção.

A retenção de terrenos e prédios vazios, à espera de melhores oportunidades de mercado, sobretudo em áreas da cidade bem providas de infraestrutura e serviços, é uma prática comercial extremamente comum nas cidades brasileiras e que, no entanto, atenta contra a função social da propriedade, pois contribui para a formação de graves desequilíbrios – econômicos, sociais e ambientais – os quais favorecem os especuladores imobiliários em claro detrimento da população mais pobre, que acaba ocupando as áreas periféricas, mais baratas justamente porque desprovidas de serviços e infraestrutura, fomentando a expansão urbana desordenada a degradação ambiental.

Nesse contexto, impõe-se a atuação do Poder Público – não só como simples regulador, mas também como um interventor ativo no mercado imobiliário - para corrigir esses desequilíbrios do desenvolvimento urbano e garantir, na medida do possível, o acesso equânime a solo urbano bem localizado, provido de infraestrutura e serviços públicos de qualidade, uma vez que a cidade sustentável é, sobretudo, uma cidade para todos.

Como aponta LUFT²²⁶:

...A propriedade não pode mais ser vista apenas como uma liberdade (*lato sensu*) de caráter negativo, ou seja, que implique não interferência estatal. Propriedade, nos moldes atuais disciplinados pela Constituição Federal e pela legislação infraconstitucional, é direito de caráter positivo, mas não em um sentido de que o Estado deva prestar, mas no qual o Estado deve efetivamente interferir, sobretudo quando se evidencia o descumprimento das funções sociais inerentes à propriedade urbana.

As disposições constitucionais dão, portanto, a clara orientação de que o Poder Público Municipal tem o **dever** de coibir a especulação imobiliária predatória, harmonizando o princípio constitucional econômico da livre iniciativa, franqueada a todos os agentes econômicos, inclusive os atuantes no mercado imobiliário, com os objetivos constitucionais da política urbana de desenvolvimento sustentável da cidade e garantia da promoção do bem estar da população.

Importante ressaltar que os instrumentos indicados no §4º do artigo 182 não são os únicos meios de que dispõe o Poder Público para intervir no mercado imobiliário. Os demais instrumentos de execução da política urbana, exemplificativamente enumerados no Estatuto da Cidade, não só podem como devem ser manobrados para "direcionar" o uso, o parcelamento e a ocupação do solo urbano em prol do bem comum, buscando a realização das finalidades e objetivos eleitos por cada cidade em seus respectivos Planos Diretores. E o necessário temperamento entre intervenção estatal, liberdade de mercado e proteção do direito à propriedade deve ser construído democraticamente, por meio de processos político-administrativos de gestão e planejamento urbanos que sejam efetivamente participativos.

226. LUFT, Rosangela Marina. **A propriedade e sua função social como mecanismo de efetivação do direito fundamental à moradia no ambiente das políticas públicas**. In: SAULE JÚNIOR, Nelson et al. (org.). **Anais do VI Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico** - Brasília 2010: por um Direito Urbanístico sem Fronteiras. Porto Alegre: Lex Magister, 2010. p. 158.

Por fim, há que se observar que também a posse de imóvel urbano possui regime jurídico peculiar, que não se resume ou se restringe às normas civilistas, uma vez que a Constituição de 1988 a reconhece e protege como meio de realização do direito à moradia, tanto para fins de aquisição originária da pequena propriedade urbana por meio de usucapião, quanto para conferir o direito real à concessão de uso ou à concessão especial de moradia.

Pondere-se, a esse respeito, que a realização e proteção do direito à moradia passa muito mais pela segurança jurídica da posse do que, necessariamente, pela aquisição do direito de propriedade pois esta pode, em determinadas condições e contextos, militar em desfavor do sucesso das políticas públicas habitacionais.

Aponte-se, ainda, que o Direito Brasileiro, rompendo com as modalidades de propriedade - individual ou condominial - fixadas pelo pensamento civilista tradicional, vem se abrindo paulatinamente a novas formas de propriedade e de posse coletiva da terra não necessariamente redutíveis ao condomínio indiviso ou à comosse. Exemplos expressivos dessas transformações recentes podem ser apontados no reconhecimento da propriedade coletiva da terra por comunidades indígenas e quilombolas e na figura do usucapião coletivo introduzida pelo Código Civil de 2002.

2.4. Mais-valia urbanística: definição, impactos e medidas de sustentabilidade

Do mesmo modo que a propriedade imobiliária urbana não é um instituto "natural", de caráter perpétuo e absoluto como defendia a tradição privatista, mas sim um instituto conformado pelo Direito Urbanístico, o valor econômico de um imóvel urbano não é determinado *apenas* pelos traços ínsitos do bem em si mesmo considerado, mas também e principalmente por características decorrentes da sua inserção na cidade.

Em que pesem os atributos naturais que lhe são próprios – área, declividade, espécie e qualidade do solo, proximidade de corpos d'água, vegetação – e aqueles resultantes da ação de seu proprietário ou possuidor – parcelamento do solo, obras, reformas, usos instalados – os quais influem, obviamente, na

avaliação da propriedade, um imóvel urbano valerá mais ou menos em função de duas variáveis , ambas determinadas pelas características e pela ordenação jurídica *da cidade*, quais sejam: a *localização* do imóvel no tecido da urbe, como elemento determinante da infraestrutura, utilidades urbanas e serviços públicos disponíveis nas suas proximidades; e a *máxima utilização possível permitida* para aquela propriedade específica pelo ordenamento urbanístico local em vigor, tanto em termos dos parâmetros urbanísticos de construção e ocupação do solo quanto em relação à natureza das atividades cuja instalação é admitida.

Assim, as transformações - físico-territoriais, econômicas, sociais, ambientais, assim como jurídicas - experimentadas pela cidade, ela própria uma construção coletiva de uma dada comunidade, repercutem, imediata ou mediata, sobre o valor econômico da propriedade imobiliária urbana.

Algumas dessas transformações são imputáveis à atuação urbanística do Poder Público, produzindo valorizações e desvalorizações imobiliárias alheias à vontade ou à ação dos proprietários, por essa razão designadas, respectivamente, “mais-valias” e “minus-valias” urbanísticas.

Todos os fatos urbanos capazes de causar a desvalorização ou a valorização de imóveis independentemente da atuação ou da vontade de seus proprietários, imputáveis ou não à atuação do Poder Público, correspondem, em termos econômicos, às chamadas externalidades: custos (as externalidades negativas) ou benefícios (as externalidades positivas) que circulam externamente ao mercado, porque, devido a uma falha institucional, a eles não se consegue imputar um preço. Como expõe NUSDEO²²⁷:

Se, em virtude dos efeitos externos, custos ou benefícios circulam livremente pela sociedade, atingindo-a diretamente, isto é, sem passar pelos canais do mercado, parece intuitivo deva o seu antídoto basear-se em mecanismos aptos a promoverem a internalização de tais efeitos, ou seja, destinados a levar os custos e benefícios a incidirem sobre as próprias unidades responsáveis pela sua geração. Como visto, também, este segundo aspecto - a internalização de benefícios - é incomparavelmente mais fácil de ser conseguido, pois vai ao encontro da tendência natural do próprio mercado, por definição um maximizador de receitas. As dificuldades são extremamente sérias quando se trata de internalizar ou privatizar efeitos negativos representados pelos custos sociais. Por isso, em grande parte, as normas jurídicas neste campo têm esta finalidade: promover a internalização daqueles custos pelas suas unidades

227. NUSDEO, Fábio. **Curso de Economia**. Introdução ao Direito Econômico. 8ª edição. São Paulo: Thomson Reuters; Revista dos Tribunais, 2014. p. 161 a 162.

geradoras; ou então, simplesmente, impedir a própria geração dos mesmos.

Sob essa perspectiva, incumbe ao Poder Público orientar a sua atuação urbanística no intuito de garantir que os custos, ou externalidades negativas, sejam internalizados por suas unidades geradoras²²⁸ e que as externalidades positivas, em contrapartida, possam beneficiar a sociedade como um todo²²⁹. É o que determina o princípio da "justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização" prescrito pelo Estatuto da Cidade em seu artigo 2o, inciso IX.

Segundo pontua SUNDFELD²³⁰, esse dispositivo do Estatuto da Cidade "fixou importante diretriz quanto ao aspecto econômico do processo de urbanização", determinando que os ônus e benefícios sejam distribuídos segundo o que o autor denomina como "um critério de justiça", que impõe, entre outros aspectos, a "efetiva recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos" prevista no inciso XI do mesmo artigo 2º do mesmo diploma.

Esse princípio urbanístico da justa repartição dos ônus e distribuição dos benefícios do processo de urbanização, como bem explica LIBÓRIO DI SARNO²³¹, é tradução do "tratamento isonômico que deve ser dado a todas as pessoas atingidas por atividades urbanísticas". Isso significa, em outras palavras, que o Poder Público tem o dever de atuar sempre que as externalidades positivas ou

228. Importante observar que, no Direito Ambiental, a internalização de externalidades negativas é veiculada, sobretudo, pelo princípio do poluidor-pagador, positivado no artigo 225, §3º da Constituição da República e no artigo 4o, inciso VII da Lei Federal 6.938/1981, que trata da Política Nacional do Meio Ambiente.

229. SOUZA-LIMA (**Economia ambiental, ecológica e marxista versus recursos naturais**. In: OLIVEIRA, Gilson Batista de; SOUZA-LIMA, José Edmilson (org.). **O Desenvolvimento sustentável em foco**: uma contribuição multidisciplinar. Curitiba: São Paulo: Annablume, 2006. p.47 e 48) apresenta críticas importantes à internalização de externalidades, apontando que "o raciocínio tende a reduzir as múltiplas dimensões dos recursos naturais a uma única dimensão, a do mercado", propiciando "vantagem econômica aos poluidores que tiverem condições de pagar pelos seus estragos" e manobrando a mercantilização dos recursos naturais como meio de controle social e manutenção do atual sistema econômico. As críticas são, sem dúvida, pertinentes. Entretanto, há que se reconhecer que o conceito de internalização de externalidades, proposto pela economia ambiental, tem sua utilidade, pois permite compreender como operam os mercados no sistema capitalista e desenvolver instrumentos capazes de realizar - ou ao menos tentar realizar - os objetivos do desenvolvimento sustentável a partir da realidade tal como se apresenta.

230. SUNDFELD, Carlos Ari. **O Estatuto da Cidade e suas Diretrizes Gerais**. in DALLARI, Adilson de Abreu; FERRAZ, Sérgio Pinto (org..) **Estatuto da Cidade** (comentários à Lei Federal nº 10.257/2001). 2ª edição. São Paulo: Malheiros, 200. p. 60.

231. DI SARNO, Daniela Campos Libório. **Elementos de Direito Urbanístico**. Barueri: Manole, 2004. p. 55.

negativas decorrentes do processo de urbanização possam gerar situações de desigualdade, prevenindo a assim chamada "socialização dos custos e privatização dos benefícios" no meio urbano.

O zoneamento, por exemplo, é uma das maneiras pelas quais o Poder Público pode promover a internalização de externalidades negativas por suas próprias unidades geradoras, distribuindo os usos do solo no território urbano de modo a reduzir os incômodos e interferências mútuos a níveis aceitáveis²³². Outros instrumentos urbanístico-ambientais propõem-se ao atingimento dessas mesmas finalidades, como é o caso da imposição de medidas mitigadoras aos empreendedores imobiliários, no intuito de diminuir ou prevenir possíveis impactos negativos no ambiente urbano, devidamente apurados em estudos e relatórios prévios, como os estudos de polo gerador de tráfego, de impacto de vizinhança ou mesmo de impacto ambiental. Assim, os princípios do poluidor-pagador, da precaução e da prevenção devem orientar e coordenar a internalização desses custos ambientais por suas co-respectivas unidades geradoras, impedindo que sejam transferidos à sociedade.

Quanto às externalidades positivas, a intervenção do Poder Público se faz necessária sempre que a internalização dos benefícios por particulares possa malferir interesses coletivos ou gerar o enriquecimento sem causa de alguns poucos agentes privados em detrimento do restante da sociedade. Assim, no que tange à proteção de interesses coletivos, o Poder Público pode (ou deve), por exemplo, impor restrições de gabarito de altura para os imóveis localizados nos entornos de parques, nas orlas marítimas ou à beira de corpos d'água, para garantir que a coletividade como um todo possa usufruir da vista, impedindo que a construção de edifícios altíssimos "privatize" a paisagem.

Entretanto, é importante ressaltar que as externalidades urbanas, quer decorram da atividade de agentes privados, quer provenham da atuação urbanística do Poder Público, traduzem-se, inevitavelmente, em variações significativas no valor dos imóveis urbanos.

De fato, imóveis inseridos no meio urbano podem perder valor em razão de fatos tão distintos quanto o aumento de tráfego de drogas na vizinhança, a invasão das áreas costeiras pela elevação do nível dos oceanos, a edição de resoluções

232. NUSDEO. Obra citada, p. 162.

de tombamento ou a publicação de decretos declarando-os de utilidade pública ou interesse social para fins de desapropriação. Em contrapartida, podem ganhar valor em razão da instalação de algum empreendimento – público ou privado - nas proximidades, da alteração da zona de uso pela legislação municipal ou, ainda, em consequência de uma intervenção urbanística bem sucedida²³³.

Evidentemente, os diferentes atores sociais têm um papel ativo, e não meramente passivo, nessas transformações urbanas e nos processos de valorização e desvalorização imobiliária. Famílias elegem o local de seus domicílios em função de externalidades de vizinhança, consistentes não apenas nas utilidades urbanas materialmente presentes - transporte, escolas, hospitais, empregos - como também no maior ou menor prestígio social da vizinhança²³⁴. Empresas dos mais diversos ramos de atividade - indústria, comércio e serviços - fixam e modificam suas sedes em função da infraestrutura e da clientela ofertadas pela cidade, disputando entre si pela melhor localização. Os agentes do mercado imobiliário - que têm por principal atividade econômica a produção e a comercialização de imóveis urbanos - traçam a todo tempo estratégias para internalizar as externalidades positivas geradas pela cidade²³⁵, no intuito de maximizar seus lucros.

Importante ressaltar que grande parte das externalidades positivas urbanas decorrem dos assim chamados "meios coletivos de consumo": infraestrutura e equipamentos urbanos destinados ao uso coletivo e implantados na cidade pelo Poder Público com o produto da arrecadação dos impostos.

É através desses meios coletivos de consumo que se materializam as funções sociais da cidade, sobretudo o lazer e a circulação, mas também

233. O comportamento do preço dos imóveis apresenta certas peculiaridades, quando comparado à evolução dos preços de bens de consumo ou de outros bens duráveis. Salvo situações excepcionais, de grave crise econômica - como foi o caso do rompimento da bolha imobiliária mundial pela crise dos *subprimes* norte-americanos em 2008 - os preços dos imóveis em processo de desvalorização não caem, apenas deixam de subir, sendo paulatinamente corroídos pela inflação. Por outro lado, em momentos de valorização, lastreada ou não em reais fundamentos econômicos, os preços dos imóveis aumentam, sim, e com grande velocidade. Vejam-se, a esse respeito, os dados sobre a valorização imobiliária no Brasil, mencionados no primeiro capítulo deste trabalho.

234. Vide, a esse respeito, ABRAMO, Pedro. **A cidade caleidoscópica**. Coordenação espacial e convenção urbana. Uma perspectiva heterodoxa para a economia urbana. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

235. FURTADO, Fernanda. **Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas**: reunindo os conceitos envolvidos. Caderno Pólis 9 - Gestão social da valorização da terra. São Paulo: Instituto Pólis, 2004. p. 64.

mediatamente a habitação e o trabalho, razão pela qual GODARD e CASTELLS²³⁶ definem o próprio processo de urbanização como "a organização e o funcionamento dos meios de consumo coletivos".

De maneira semelhante, MILTON SANTOS²³⁷ aponta que "a vida urbana induz à criação de meios coletivos", alertando ainda para a circunstância de que "a própria cidade física é condição da produção, com a privatização do uso das benfeitorias coletivas, através de sua apropriação seletiva e, afinal, excludente". Com isso, o autor chama a atenção para uma questão da maior relevância, que designa como "socialização capitalista": as infraestruturas urbanas, financiadas com o esforço coletivo por meio do pagamento de tributos, acabam por beneficiar um grupo muito restrito de pessoas e firmas, fazendo do Estado "um motor de desigualdades, já que, por esse meio, favorece concentrações e marginalizações"²³⁸.

Esse favorecimento restrito, capaz de tornar o Estado o motor de desigualdades a que se refere MILTON SANTOS, se dá não só pela atuação daqueles grupos privilegiados na "captura"²³⁹ dos processos decisórios que antecedem a implementação dos meios coletivos, direcionando-os a seu favor, como também no momento imediatamente posterior à implantação dos equipamentos e infraestrutura, em que a omissão do Poder Público permite aos proprietários dos imóveis vizinhos apropriar-se livremente de uma valorização imobiliária que, em última análise, foi financiada por toda a coletividade.

No mesmo sentido, a advertência de AFONSO DA SILVA²⁴⁰:

236. GODARD, François; CASTELLS, Manuel. **O advento de monopolville**: análise das relações entre a Empresa, o Estado e o Urbano. In FORTI, Reginaldo. **Marxismo e Urbanismo Capitalista - textos críticos**. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas, 1979. p. 110.

237. **Por uma economia política da cidade**: o caso de São Paulo. 2ª edição. São Paulo: Edusp, 2009. p. 116.

238. Obra citada, p. 119

239. A "captura" da função urbanística do Estado por determinados agentes econômicos é um fenômeno bastante complexo e espraia-se por todas as instâncias de poder, por mecanismos de grande variedade e sofisticação e que resultam em ações nem sempre juridicamente qualificáveis como atos de "improbidade" ou mesmo como "delitos". É o caso, por exemplo, da atuação de lobistas junto ao Poder Legislativo. Trata-se de um processo extremamente arraigado na cultura política do país, fruto do patrimonialismo e da confusão entre as esferas pública e privada a contaminar as estruturas de poder desde os tempos coloniais. A abertura da gestão e planejamento urbanos à ampla e irrestrita participação popular em todas as suas fases é uma das alternativas de que se dispõe para impedir essa "captura" do Poder Público por interesses privados segmentados, orientando a atividade urbanística do Estado à persecução de objetivos que sejam genuinamente de interesse público.

240. **Direito Urbanístico Brasileiro**, p. 81.

...se é certo que o destino urbanístico e a função social delimitam o direito de propriedade, menos certo não será que lhe acrescentam outros valores e outras vantagens em favor do proprietário, especialmente numa sociedade capitalista, em que os detentores do solo perseguem a máxima privatização da cidade, não só da propriedade imobiliária, mas também das mais-valias que sua atividade gera, e o planejamento urbanístico, não raro, se converte fundamentalmente em um instrumento para consolidação e expectativas e de reordenação das rendas do solo em benefício das classes mais favorecidas, com expulsão das classes de baixa renda para a periferia.

LIBÓRIO DI SARNO²⁴¹ observa, a esse respeito, que o Estatuto da Cidade veio, justamente, romper com a "tradição" pela qual a pressão imobiliária definia "políticas urbanas escolhendo a execução de obras como instrumento central do agigantamento das áreas urbanas" de modo que, "aquele que não estivesse inserido na lógica imobiliária" ficava excluído da dinâmica urbana, gerando assim grandes desigualdades no desenho das cidades brasileiras. Segundo a autora, ao criar "novos instrumentos urbanísticos que viabilizam a pactuação em ambiente urbano" o Estatuto estabeleceu a igualdade jurídica entre os diferentes atores do desenvolvimento urbano, pois "todos aqueles que satisfizerem as condições estabelecidas para o uso de certo instrumento urbanístico poderão fazer uso dele".

Retornando ao tema da mais-valia urbanística, MORALES-SCHECHINGER²⁴² explica que uma porção do preço final de um imóvel representa a "renda do solo", ou seja, a quantidade de dinheiro exigida pelo proprietário por ceder o direito de uso do terreno. Esse preço de demanda é determinado pela competição entre os demandantes, que disputam a localização dos imóveis na medida de suas capacidades econômicas, de modo que o preço do solo, em última análise, não depende do proprietário mas sim dos demandantes do solo e da acumulação das melhorias e das estruturas de usos do solo construídas no tempo por um fazer coletivo. Conclui, dessa forma, o autor, no sentido de que a mais-valia do solo urbano é criada pela coletividade e, conseqüentemente, deve pertencer à coletividade.

241. DI SARNO, Daniela Campos Libório. **O princípio da igualdade e o direito urbanístico**. In: MARRARA, Thiago (org.). **Princípios de Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2012. p. 151.

242. MORALES-SHECHINGER, Carlos. **Invitando al Debate sobre Recuperación de Plusvalías del suelo urbano**. Ponencia presentada en el Tercer Seminario Internacional: Recuperación de Plusvalías del Suelo Urbano organizado por la Coordinación de Humanidades y el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad del la Universidad Nacional Autónoma de México y el Lincoln Institute of Land Policy los días 12 y 13 de Junio de 2003 en la Cid., de México. p. 3.

No mesmo sentido, FURTADO²⁴³ afirma que toda forma de renda fundiária é, em termos econômicos, uma forma de "mais-valia" - compreendida, aqui como produto de um trabalho excedente - de modo que, de acordo com a teoria marxista, toda a renda econômica da terra poderia, em tese, ser legitimamente recuperada pela coletividade.

Entretanto, como já se destacou anteriormente neste trabalho, a Constituição Econômica Brasileira não optou pelo sistema socialista: pelo contrário, a propriedade privada é protegida, tanto como instituição econômica quanto como direito fundamental. Dessa maneira, por expressa opção constitucional, é dado ao Poder Público recuperar tão somente o incremento do valor da terra alheio ao trabalho do proprietário e que dependeu do esforço da coletividade para ocorrer²⁴⁴.

Daí poder-se definir, como BALTRUSIUS²⁴⁵, a recuperação de mais-valia como "a mobilização de parte (ou o limite da totalidade) dos incrementos do valor da terra atribuídos aos esforços da comunidade para convertê-las em arrecadação pública por via fiscal...ou mais diretamente, em melhoramentos *in loco*".

Considerando o alto custo financeiro e social da atividade urbanística, viola o princípio da igualdade que a mais-valia gerada para os imóveis circundantes a intervenções urbanísticas, financiadas com esforço e sacrifício pela comunidade, sejam apropriadas única e exclusivamente pelos proprietários dos imóveis beneficiados.

Nesse sentido, a disposição do artigo 145, inciso III, da Constituição Federal de 1988, que concedeu aos entes políticos das três esferas a competência para instituir a contribuição de melhoria, tributo incidente especificamente sobre a valorização imobiliária que decorrer mediatamente da realização de obra pública.

Ainda, pelo princípio da função social que, como já se demonstrou, conforma a propriedade imobiliária urbana, a valorização decorrente da alteração legislativa dos parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo também deve ser recuperada pelo Poder Público e revertida em favor da coletividade, uma vez

243. Obra citada, p. 55 a 57.

244. Pontue-se, a esse respeito, que a Constituição Espanhola de 1978, em seu artigo 47, determina expressamente que a comunidade participe das mais-valias que gerar a ação urbanística dos entes públicos.

245. BALTRUSIUS, Nelson. **A valorização fundiária da propriedade urbana**. Cadernos Metrópole, número 16, 2^o Semestre 2006. p. 124.

que tais parâmetros são, como bem pondera ACOSTA²⁴⁶, manifestações do poder público de ordenar o uso e a ocupação do solo urbano e não atributos ínsitos ao direito de propriedade. Nas palavras da autora²⁴⁷:

Os usos e aproveitamentos urbanos (e o valor no mercado) são parte da faculdade do Estado de ordenar o território, da mesma maneira que o ganho ou mais-valia gerada pela própria decisão pública que faz necessária a expropriação de um prédio, portanto não fazem parte das características do bem e não teriam porque incorporar-se no preço do mesmo.

Isso significa que a atuação urbanística do Poder Público deve ser planejada e executada levando em consideração a sua necessária repercussão sobre o valor da propriedade imobiliária, abrangendo não só a mais-valia (valorização) como também a minus-valia (desvalorização) urbanística.

Embora este estudo opte por concentrar-se nas implicações da mais-valia urbanística, é relevante tecer algumas considerações sobre a minus-valia, ainda que brevemente.

Como pondera BOUCHER²⁴⁸:

o *status* do proprietário em sociedade fá-lo participar naturalmente de certos riscos, que são mínimos em relação ao seu próprio interesse aí como cidadão; e que por isso mesmo lhe atribuem o indeclinável dever de suportá-los, considerando-os um mal necessário, contrabalançado sem dúvida pelo benefício da organização política da comunidade.

A desvalorização imobiliária *decorrente de fatos alheios à vontade do seu proprietário e imputáveis ao Poder Público em sua atuação urbanística* só autoriza o ajuizamento de ações indenizatórias ou mesmo de desapropriação indireta em casos excepcionalíssimos, em que a atuação urbanística do Poder Público venha a impedir ou inviabilizar a normal utilização do bem imóvel, privando-o de grande parte, senão a totalidade, de seu valor econômico.

246. ACOSTA, Claudia. **La expropiación en las prácticas públicas de obtención de suelo en América Latina. Una primera aproximación.** In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (coord.). **Revisitando o instituto da desapropriação.** Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 67.

247. Obra citada, p. 67. No original em espanhol: "*Los usos y aprovechamientos urbanos (y valor en el mercado) son parte de la facultad del Estado de ordenar el territorio, de la misma manera que la ganancia o plusvalía generada por la propia decisión pública que hace necesaria la expropiación el predio, por tanto no hacen parte de las características jurídicas del bien y no tendrían que incorporarse en el precio del mismo*".

Nesse sentido, a imposição de limitações administrativas - como a instituição de faixas *non aedificandi* às margens de córregos, ferrovias e rodovias - não são indenizáveis, pois, como explica BEZNOS²⁴⁹, configuram o desenho do próprio perfil do direito de propriedade, enquanto que as servidões, segundo o mesmo autor, são em princípio, indenizáveis "porque retiram parcela desse direito em prol ou da Administração Pública, ou diretamente em favor da comunidade".

CARRAZZA²⁵⁰ cita como exemplo de *minus valia* provocada por uma intervenção urbanística a construção do Elevado Costa e Silva, em São Paulo: uma via elevada erigida sobre a Avenida São João, a poucos metros dos edifícios lindeiros, causando, conseqüentemente, a expressiva desvalorização dos imóveis nas suas redondezas. Segundo o autor: "no caso, não se cogitou sequer cobrar contribuição de melhoria dos proprietários de tais imóveis. Pelo contrário, a Justiça...mandou indenizar os que bateram às suas portas".

Feitas essas ponderações, é importante reiterar que a modificação em abstrato de parâmetros urbanísticos e dos usos permitidos para um imóvel por superveniente alteração legislativa, ainda que cause perdas econômicas palpáveis para os proprietários dos imóveis atingidos, não gera ao Poder Público Municipal qualquer dever de indenizar pois não há, no caso, mal ferimento de direito adquirido, mas mera alteração de expectativa de direito. Nesse sentido, a manifestação de RABELLO²⁵¹:

O valor da propriedade decorrente de faculdades legais ou limitações administrativas é circunstância externa, de ordem pública, à qual a propriedade está sujeita. Há de se distinguir claramente os direitos incorporados à propriedade, porque já exercitados pelo seu titular, das faculdades de ordem pública que, envolvendo os direitos privados, condicionam seu exercício; estas faculdades conferem ao indivíduo expectativas para o exercício do direito. Não exercida a faculdade, ainda não há incorporação definitiva do direito; exercidas, segundo previsão legal, as faculdades que a lei confere ao titular do direito, estas se incorporam ao seu patrimônio. Entretanto, podemos afirmar que, hoje, o valor da maioria das propriedades, sobretudo as imobiliárias urbanas, decorre muito mais das possibilidades e potencialidades gratuitas a ela atribuídas pela lei em vigor, e não

248. BOUCHER, Hércules. **Estudo da mais-valia no Direito Tributário Brasileiro**. Tomo I. Parte Geral. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos S. A., 1964. p. 133.

249. BEZNOS, Clóvis. **Aspectos jurídicos da indenização na desapropriação**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2006. p. 80.

250. CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 25ª edição. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 565.

251. RABELLO, Sonia. **O Estado na Preservação de Bens Culturais – O Tombamento**. Edição especial. Rio de Janeiro: IPHAN, 2009. p. 141.

incorporadas, ao menos, juridicamente, ao patrimônio do indivíduo, do que de fatores acrescidos por seu proprietário á propriedade.

Em suma, para garantia da igualdade todos os cidadãos em face do planejamento urbanístico da cidade, além da produção de mais-valias, o Poder Público também deve levar em consideração a possível produção de minus-valias por suas intervenções urbanísticas, adotando as medidas possíveis para, preferencialmente, prevenir estas últimas e, não sendo possível evitá-las, ao menos mitigar os seus efeitos.

Retornando à análise da mais-valia urbanística, há que se destacar que esta recebeu especial atenção do Estatuto da Cidade, não só pela expressa previsão, entre as diretrizes da política urbana brasileira, dos princípios da justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização (artigo 2º, inciso IX) e da recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos (artigo 2º, inciso XI), mas também como conteúdo obrigatório dos Estudos de Impacto de Vizinhança (artigo 37, inciso V) e dos projetos de expansão urbana (artigo 42-B, inciso VII).

De fato, nos termos do artigo 36 do Estatuto da Cidade, incumbe à lei municipal definir, conforme as diretrizes postas pelo Plano Diretor, os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão de Estudo Prévio de Impacto e Vizinhança - EIV para obtenção de licenças urbanísticas. Segundo o artigo 37 do Estatuto, o EIV deve ser executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade a serem licenciados quanto à qualidade de vida da população residente na área e nas suas proximidades.

O conteúdo mínimo determinado pelo Estatuto para o EIV abrange, além da valorização imobiliária esperada para o empreendimento (artigo 37, inciso IV), o adensamento populacional (inciso I), os equipamentos urbanos e comunitários (inciso II), o uso e ocupação do solo (inciso III), a geração de tráfego e a demanda por transporte público (inciso V), ventilação e iluminação (inciso VI) e paisagem urbana e patrimônio natural e cultural (inciso VII). Os documentos integrantes do EIV devem ser dotados de ampla e irrestrita publicidade, sendo obrigatoriamente disponibilizados para consulta, por qualquer interessado, no órgão competente do Poder Público Municipal (artigo 37, parágrafo único). Ainda, em homenagem ao princípio participativo, o EIV deve admitir, igualmente, ampla participação dos

setores interessados, por meio da realização de consultas e audiências públicas, na forma prevista pela lei municipal específica. Finalmente, nos termos do artigo 38 do Estatuto, a elaboração do EIV não substitui a elaboração e aprovação e Estudo Prévio de Impacto Ambiental - EIA, quando requeridas nos termos da legislação ambiental.

O Estudo Prévio de Impacto Ambiental - EIA, obrigatório para projetos urbanísticos com mais 100 hectares ou em áreas de relevante interesse ambiental a critério dos órgãos ambientais estaduais ou municipais, também deve contemplar, em seu conteúdo mínimo, a análise dos impactos ambientais do projeto e de suas alternativas, por meio da identificação, previsão da magnitude e interpretação da importância dos prováveis impactos relevantes, discriminando: os impactos positivos e negativos (benéficos e adversos), diretos e indiretos, imediatos e a médio e longo prazos, temporários e permanentes; seu grau de reversibilidade; suas propriedades cumulativas e sinérgicas; e a *distribuição dos ônus e benefícios sociais* (Resolução Conama nº 1/1986, artigos 2º, inciso XV e 6º, inciso II).

Assim, as disposições do Estatuto da Cidade indicam que, exatamente como adverte FURTADO²⁵², o tema da recuperação de mais-valias fundiárias deve compor um **eixo** na formulação da política fundiária urbana, nunca um objetivo em si mesmo considerado.

No mesmo sentido, a UN-HABITAT, em seu "*Guía para la prevención en barrios: hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana*"²⁵³ aponta, ao tratar da condição jurídica da terra urbana, que "a recuperação de mais-valias por parte do Estado é algo que deve considerar toda intervenção urbanística que favoreça ao setor privado"²⁵⁴.

Também a Carta Mundial do Direito à Cidade contempla expressamente a questão da mais-valia urbanística em seu item 2.5. Do Artigo II - Princípios e Fundamentos Estratégicos do Direito à Cidade, a saber:

252. Obra citada, p. 67.

253. UN-HABITAT. **Guía para la prevención en barrios: hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana**. Santiago Chile: UN-HABITAT; Universidad Alerto Hurtado de Chile. 2010. p. 50.

254. No original em espanhol: "*La recuperación de plusvalías por parte del Estado es algo que debe considerar toda intervención que favorece al sector privado*".

2.5. As cidades devem inibir a especulação imobiliária mediante a adoção de normas urbanas para uma justa distribuição dos ônus e benefícios gerados pelo processo de urbanização e a adequação de todos os instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano equitativo e sustentável. As rendas extraordinárias (mais-valias) geradas pelo investimento público – atualmente capturadas por empresas imobiliárias e por particulares – devem ser gerenciadas em favor de programas sociais que garantam o direito à moradia e a uma vida digna aos setores em condições precárias e em situação de risco.

Assim, os instrumentos urbanísticos, enumerados exemplificativamente pelo Estatuto, não só podem como devem ser manobrados pelo Poder Público no intuito de abarcar o fenômeno da mais-valia urbanística em todas as suas implicações, as quais, a partir do princípio do desenvolvimento urbano sustentável, podem ser agrupadas em três linhas, ou eixos, segundo as três dimensões da sustentabilidade: econômica, ambiental e social.

Sob o ponto de vista econômico, a recuperação de mais-valias urbanísticas permite ao Poder Público acessar uma fonte significativa de recursos para financiamento das atividades urbanísticas, servindo, conseqüentemente, de reforço à autonomia local, uma vez que os Municípios, em que pese concentrem as principais competências em matéria de gestão e planejamento urbanos, possuem orçamentos restritos, o que os torna excessivamente dependentes do poder central.

Mais ainda, por impedir que a especial valorização imobiliária, alheia aos esforços do proprietário, possa se incorporar ao imóvel beneficiado, a captação de mais-valias urbanísticas diminui os rendimentos futuros esperados para aquele imóvel, impedindo ou ao menos diminuindo a alta de preços. Serve, igualmente, de desestímulo aos especuladores, porque impõe um custo - espera-se, significativo - à retenção especulativa de imóveis vazios, não-utilizados ou subutilizados. Assim, a recuperação de mais-valias urbanísticas também exerce uma importante **função regulatória**, contribuindo para o controle dos preços dos imóveis na cidade e para o combate à especulação imobiliária.

Sob o aspecto ambiental, por direcionar os proprietários dos imóveis urbanos ao cumprimento da sua função social, a recuperação de mais-valias urbanísticas reforça a efetividade do planejamento urbanístico da cidade, contribuindo, indiretamente, para a diminuição da corrupção urbanística.

Finalmente, sob o ponto de vista social, a captação de mais-valias urbanísticas exerce importante função redistributiva, por meio da destinação, desde a origem, e efetiva aplicação dos recursos arrecadados na promoção do acesso dos pobres ao solo urbano²⁵⁵. Entretanto, para que isso ocorra, o Poder Público deve adotar medidas especificamente destinadas a evitar que a valorização dos imóveis decorrente de intervenções urbanísticas bem sucedidas promova a expulsão da população mais pobre, em tese, a destinatária original dessas intervenções, frustrando os objetivos de inclusão social e alimentando, indiretamente, a segregação, a desigualdade social e a expulsão urbana desordenada.

Pelo exposto, depreende-se que, à luz do que dispõe a Constituição da República e o Estatuto da Cidade, o Poder Público tem o poder-dever²⁵⁶ de recuperar as **mais-valias** urbanísticas - como medida de igualdade (Constituição da República, artigo 5º, *caput*) e justiça distributiva (Constituição da República, artigo 3º, incisos I e III) - geradas não só pela execução de benfeitorias e intervenções urbanísticas *in concreto* - com fundamento no artigo 145, inciso III da Constituição da República e no artigo 2º, incisos IX e XI do Estatuto da Cidade - como também pela alteração de padrões urbanísticos de parcelamento, uso e ocupação do solo urbano *in abstracto* - com fundamento no artigo 182, §2º da Constituição da República e no artigo 2º, inciso IX do Estatuto da Cidade - captando-as e revertendo-as em benefício da coletividade por meio de instrumentos de natureza fiscal - isto é, que implicam o pagamento de quantias em dinheiro, de natureza tributária e não-tributária - e não-fiscal - que redundam em prestações *in natura*.

Em contrapartida, e de maneira harmônica e coordenada à captação dessas mais-valias, o Poder Público tem o poder-dever de combater o fenômeno da "expulsão branca", ou gentrificação, manobrando os instrumentos de política urbana existentes de modo a evitar que a valorização dos imóveis, decorrente de

255. Cite-se, a esse respeito, MORALES-SHECHINGER. Obra citada, p. 17.

256. BANDEIRA DE MELLO (Obra citada, p. 73) propõe utilizar a expressão "dever-poder" ao invés de "poder-dever", no intuito de ressaltar o "aspecto subordinado do poder em relação ao dever" dado o "caráter de assujeitamento do poder a uma finalidade instituída no interesse de todos - e não da pessoa exercente do poder". De fato, a Administração, como titular de uma função, ao exercer um "poder" ou, melhor dizendo, uma "prerrogativa", orienta-se sempre ao atendimento de uma finalidade de interesse público. Entretanto, optou-se por utilizar, neste trabalho, a expressão poder-dever e não dever-poder, apenas por que a primeira é de uso mais corrente, no intuito, tão somente, de favorecer a fluência do texto.

intervenções urbanísticas, expulse a população pobre – em tese, a destinatária original dessas intervenções – frustrando os objetivos de inclusão social e alimentando, indiretamente, a segregação, a desigualdade social e a expansão urbana desordenada.

De fato, a valorização ou mesmo a mera expectativa de valorização imobiliária, pela realização de intervenções urbanísticas ou pela alteração de parâmetros urbanísticos, gera um ambiente propício à venda dos imóveis efetiva ou potencialmente beneficiados pelos pequenos proprietários e sua aquisição por grupos sociais de maior renda ou por investidores - sem mencionar situações delituosas, como a grilagem, a fabricação de títulos falsos, etc. - com consequente aumento no valor dos aluguéis e no preço de venda dos imóveis, o que conduz, paulatinamente, à expulsão da população originalmente residente para áreas da cidade mais distantes, pior equipadas e conseqüentemente mais baratas, o que estimula a expansão urbana desordenada, com graves prejuízos para o meio-ambiente, e retroalimenta a especulação imobiliária.

O rompimento desse ciclo vicioso é uma das pedras de toque da gestão urbanística das grandes cidades em todo o mundo. Tal preocupação, entre nós, encontra-se inclusive expressa no artigo 48, inciso I, da Lei Federal nº 11.977/2009, que enumera como um dos princípios orientadores da regularização fundiária a "ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, **com prioridade para sua permanência na área ocupada**, assegurados o nível adequado de habitabilidade e a melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental" (grifamos).

A solução para esse efeito expulsor produzido pela valorização imobiliária só poderá ser encontrada por meio da promoção de intervenções urbanísticas **sustentáveis**, com a necessária coordenação da atividade urbanística do Poder Público com as políticas, programas e ações de habitação, assistência e integração social. A permanência da população carente nas áreas urbanizadas ou requalificadas depende do desenvolvimento **concomitante e coeso** de políticas públicas voltadas a todas as funções urbanísticas da cidade: habitação, trabalho, circulação e lazer, pois somente a criação de vínculos sociais significativos, em todas as esferas da vida em cidade é capaz de superar o efeito expulsor da valorização imobiliária. O enfrentamento de problemas sociais complexos exige a

realização de intervenções urbanísticas igualmente complexas, organizadas de maneira multifacetada e multidisciplinar.

Citando novamente LIBÓRIO DI SARNO²⁵⁷, "as categorias diferenciadas que podem ser criadas pela política urbana brasileira devem buscar, como fundamento último, a qualidade de vida da coletividade, lançando mão dos instrumentos necessários para que essa realização seja possível em todas as camadas da população e reduzindo-as, tanto quanto possível, diante do reequilíbrio alcançado no cenário urbano".

257. Obra citada, p. 155.

3. INSTRUMENTOS DE RECUPERAÇÃO DE MAIS-VALIAS URBANÍSTICAS PREVISTOS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

3.1. Noções iniciais

3.1.1. Autonomia Local e Autonomia Financeira

A gestão das cidades, como visto anteriormente, é reconhecida internacionalmente como uma atribuição **local**, de modo que, ainda que variem os arranjos institucionais de país a país, a descentralização e a autonomia administrativa das cidades é um elemento de governança essencial para o desenvolvimento urbano sustentável.

Nesse contexto, a autonomia financeira das cidades ganha especial relevo. Para que haja efetiva autonomia administrativa, a autoridade local deve, sobretudo, ter a liberdade de arrecadar, gerir e dispor de recursos próprios, sem a ingerência das autoridades nacionais ou regionais.

No Brasil, os Municípios, mais do que entidades administrativas descentralizadas, responsáveis pela prestação de serviços públicos em âmbito local e pela gestão e planejamento das cidades, receberam expressamente da Constituição da República de 1988 o *status* de entes federativos, dotados de ampla autonomia política, administrativa e financeira.

Como entes federativos financeiramente autônomos, são os Municípios competentes para instituir e arrecadar os tributos de sua competência e para aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei, nos termos do inciso III do artigo 30 da Constituição da República.

Desse modo, podem os Municípios instituir, em sua esfera de competência, os seguintes tributos próprios: taxas de serviço público e de polícia, contribuições de melhoria e impostos, estes últimos, incidentes, conforme o artigo 156 da Constituição, sobre a propriedade predial e territorial urbana – IPTU (inciso I),

sobre a transmissão "inter vivos", a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição - ITBI; e serviços de qualquer natureza, definidos em lei complementar – ISS (inciso III).

São ainda competentes os Municípios para instituir contribuições para custeio do regime previdenciário especial de seus servidores (artigo 149, §1º) e para o custeio do serviço de iluminação pública (artigo 149-A, introduzido pela Emenda Constitucional nº 39 de 2002).

Para financiamento de suas atividades, contam ainda os Municípios com a repartição de receitas tributárias regulada pelo artigo 158 da Constituição Federal de 1988, compreendendo: inciso I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, pelos Municípios, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem; inciso II - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados, cabendo a totalidade na hipótese da opção a que se refere o art. 153, §4º, III (com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 42 de 2003); inciso III - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios; inciso IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, sendo, dessa receita, três quartos calculados, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios; e até um quarto calculado de acordo com o que dispuser lei estadual.

Têm direito ainda os Municípios às receitas creditadas pela União no Fundo de Participação dos Municípios, correspondentes a parcelas de arrecadação do Imposto sobre a Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados, bem como a participação no produto da arrecadação da Contribuição de Intervenção sobre o Domínio Econômico incidente sobre a importação ou comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool combustível – CIDE - Combustíveis, conforme o artigo 159 da Constituição da República.

A princípio, presumir-se-ia que as receitas constitucionalmente atribuídas aos Municípios Brasileiros pela Constituição de 1988 seriam suficientes para o financiamento das atividades de sua competência, em especial, as atividades urbanísticas e os serviços públicos de âmbito local que, em última análise, nos termos do artigo 2º, inciso I, do Estatuto das Cidades, compõem o conteúdo do chamado "direito a cidades sustentáveis".

Segundo MAC DOWELL²⁵⁸, devido aos "novos arranjos federativos na atribuição de impostos e das transferências intergovernamentais" fixados pela Constituição de 1988, a participação dos Municípios na receita disponível - total arrecadado diretamente por cada nível de governo, acrescido ou reduzido das transferências recebidas ou enviadas pelos demais níveis - começou a elevar-se de maneira consistente a partir de 1989, saindo da média anual de 10% (dez por cento), observada nos anos 1970 e 1980, até atingir o patamar anual de 16% (dezesesseis por cento) no início dos anos 2000.

Entretanto, por peculiaridades do federalismo fiscal brasileiro, principalmente a não-repartição das receitas arrecadadas pelas contribuições sociais de competência da União Federal com os demais entes federativos, têm-se observado uma crescente concentração das receitas tributárias brasileiras no Tesouro Federal²⁵⁹, em detrimento dos demais membros da Federação²⁶⁰.

Essa concentração de receitas tributárias nas esferas nacionais, na contramão de progressivas descentralizações de serviços para as esferas

258. MAC DOWELL, Maria Cristina. **Financiamento urbano no Brasil**: um olhar sobre as finanças municipais. in CUNHA, Egláisa Michelin Pontes; DE CESARE, Claudia M. (org.s). **Financiamento das Cidades**: Instrumentos Fiscais e de Política Urbana - SEMINÁRIOS NACIONAIS. Brasília: Ministério das Cidades, 2007. p. 24.

259. Como observa RÉGIS FERNANDES DE OLIVEIRA: "No Brasil, hoje o pacto fiscal está torto. Há manifesto desequilíbrio em favor da União. A esta devem ser atribuídos recursos suficientes e necessários para atender a suas finalidades precípua (...). O mais é de ser repassado a Estados e Municípios, uma vez que destes é a dívida maior". (**Curso de Direito Financeiro**, 5ª edição revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2013. p.50).

260. Em palestra sobre a **Reforma Tributária no Brasil**: Avaliação das propostas com ênfase na tributação imobiliária, na Conferência Internacional Anual Potencial do Imposto sobre a Propriedade Imobiliária para Mobilização da Receita Municipal, realizada pelo Lincoln Institute, IPTI, RICS na cidade de São Paulo em 23 de agosto de 2012, AFONSO apresentou os seguintes dados, para o ano de 2011, que demonstram de maneira a concentração de receitas na esfera federal. Enquanto a União respondia por 67,9% da arrecadação tributária direta, correspondente a 23,84% do PIB, os Estados respondiam por 26,1% (ou 9,16% do PIB) e os Municípios, por 6,0% (ou 2,1212% do PIB). Quanto à receita disponível (arrecadação direta descontadas ou acrescidas as transferências), 57,1% (ou 20,04% do PIB) eram receitas federais, 24,6% (ou 8,66% do PIB) receitas estaduais e 18,3% (ou 6,42% do PIB) receitas municipais.

regionais e locais, é um fenômeno mundial, decorrente da globalização da economia. Como observava MILTON SANTOS²⁶¹ já ao final da década de 1980:

A multinacionalização da economia consagrou, em todos os continentes (e sobretudo nos subdesenvolvidos), uma participação cada vez maior dos Estados federais ou centrais na coleta dos tributos e nas decisões concernentes à sua aplicação. Os Estados federados ou províncias e os municípios tornam-se cada vez menos capazes, seja de influenciar na formação dos "capitais fixos comuns", que possibilitam a instalação de novas atividades, seja de incentiva-las diretamente, segundo uma lógica própria.

No caso do Brasil, a concentração de receitas na esfera federal, somada à questionável emancipação de numerosos núcleos urbanos, alçados à condição de Municípios autônomos única e exclusivamente por razões de conveniência política, levou à crescente dependência municipal em relação às transferências intergovernamentais²⁶², comprometendo a capacidade dos Municípios Brasileiros de responder autonomamente às demandas locais, sobretudo aquelas pertinentes à gestão e planejamento urbanos²⁶³, que pela própria natureza das intervenções demandam um dispêndio importante de recursos.

Importante observar que o repasse de verbas federais aos Municípios por meio de programas nacionais de financiamento para obras de mobilidade, saneamento, infraestrutura urbana e habitação, de que são exemplos recentes os Programas de Aceleração do Crescimento - PAC, em suas diferentes edições, e o próprio Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV, é condicionado à adesão dos Municípios às diretrizes, cronogramas e regulamentos federais, os quais nem sempre correspondem aos anseios, necessidades e aspirações da comunidade local expressos em seus respectivos Planos Diretores. A excessiva dependência

261. **Por uma economia política da cidade:** O Caso de São Paulo. 2ª edição. São Paulo: Edusp, 2009. p. 120.

262. Como explica MACDOWELL, no estudo supra citado (p.36) o grau de dependência dos Municípios em relação às transferências intergovernamentais pode ser medido por um indicador de autonomia restrita, correspondente, em valores percentuais, à relação entre a receita própria dos Municípios e o total das receitas correntes. No ano de 2004, os Municípios brasileiros apresentavam um indicador de autonomia restrita de 33%, correspondente às receitas próprias municipais, de modo que as transferências representaram 66,2% do total das receitas correntes municipais naquele ano. Segundo a autora, entre os pequenos municípios, o grau de dependência com relação às transferências foi de 92%, chegando a 96.7% nos municípios nordestinos com menos de 5 mil habitantes. Inversamente, o grau de dependência diminui conforme aumenta a população municipal, mas mesmo entre os Municípios com mais de 1 milhão de habitantes o indicador de autonomia restrita permanecia bastante alto, em torno de 50%.

de verbas federais para a realização de intervenções urbanísticas de maior porte, portanto, compromete profundamente a autonomia municipal.

Nesse contexto, a eficiente gestão tributário-financeira dos Municípios, por meio da efetiva instituição e arrecadação dos tributos e demais receitas que lhes são próprios²⁶⁴, mostra-se imprescindível para a eficácia e efetividade do planejamento urbanístico.

Não é por outra razão que o Estatuto da Cidade impõe que o planejamento urbanístico seja coordenado com o planejamento financeiro das cidades, determinando, em seu artigo 40, §1º, a incorporação das diretrizes do Plano Diretor pelo Plano Plurianual, Diretrizes Orçamentárias e Orçamento Anual do Município, bem como, nos termos do seu artigo 44, a incorporação de princípios de gestão orçamentária participativa, por meio da realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas das três leis financeiras como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal. A gestão orçamentária participativa estende-se, igualmente, ao fundos municipais de desenvolvimento urbano, constituídos para receber os recursos arrecadados pela outorga onerosa do direito de construir e pela alteração onerosa de uso, e aos fundos vinculados a cada Operação Urbana Consorciada que for lançada pelo Município.

Nesse quadro, a captação de mais-valias urbanísticas é uma ferramenta poderosa que se coloca à disposição dos Municípios para incrementar seus orçamentos e fortalecer sua autonomia financeira. Isso é destacado pelo Relatório "Estado das Cidades da América Latina e Caribe 2012 - rumo a uma nova transição urbana" publicado pela UN-HABITAT²⁶⁵, que, diante das limitações orçamentárias enfrentadas pelos governos locais, considera ser:

263. O estudo realizado por MAC DOWELL (obra citada) aponta que, em 2004 o conjunto dos Municípios brasileiros comprometia em média cerca de 18% de suas receitas correntes nas funções de habitação, urbanismo, saneamento e transportes.

264. Adota-se, neste trabalho, o posicionamento de que as competências tributárias não são de exercício facultativo, mas sim obrigatório. Os entes tributantes têm o poder-dever de instituir e cobrar os tributos de sua competência, sob pena de produzir efeitos deletérios significativos não apenas sobre o equilíbrio das contas públicas – de que se ocupa à exaustão a Lei de Responsabilidade Fiscal – como também sobre o equilíbrio federativo.

265. UN-HABITAT. **Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012**. Rumbo a una nueva transición urbana. Brasil: ONU-HABITAT, 2012. p XV. No original em espanhol: "*Frente a las limitaciones presupuestarias, es fundamental generalizar las políticas de planificación y gestión del suelo que permitan aprovechar el valor que genera la inversión pública. Es necesario fortalecer los mecanismos que permiten orientar los mercados inmobiliarios en función el interés colectivo,*

...fundamental expandir as políticas de planejamento e gestão do solo que permitam aproveitar o valor gerado pelo investimento público. É necessário fortalecer os mecanismos que permitem orientar os mercados imobiliários em função do interesse coletivo, fortalecê-los e, sobretudo, aproveitar as mais-valias urbanas para reinvesti-las no desenvolvimento e novos serviços e infraestruturas (grifamos).

3.1.2. Fiscalidade Urbanística

AFONSO DA SILVA²⁶⁶, baseando-se nas lições de Fernand Bouyssou, urbanista francês, define a "fiscalidade urbanística" como um subsistema tributário voltado especificamente ao financiamento do urbanismo.

Embora não haja no Brasil – como há na França²⁶⁷ – uma tributação especificamente voltada ao financiamento da atividade urbanística do Poder Público, tal não significa que não existam, no Brasil, instrumentos fiscais – tributários e não-tributários - voltados ao financiamento do urbanismo, muitos deles admitindo a persecução de objetivos de política urbana.

Diversamente do que ocorre em outros países, é importante apontar que, no sistema fiscal brasileiro, há entre os instrumentos tributários – ou simplesmente tributos – e os instrumentos fiscais não-tributários uma significativa diferença de regime jurídico, de origem constitucional.

De fato, a Constituição Brasileira trata da matéria tributária de maneira extensa e minudente, dispondo não só sobre a repartição e a delimitação das competências tributárias, como também sobre a definição das espécies e subespécies de tributos.

potenciarlos y, sobre todo, aprovechar las plusvalías urbanas para reinvertirlas en el desarrollo de nuevos servicios e infraestructuras".

266. **Direito Urbanístico Brasileiro**. p. 455.

267. O sistema fiscal urbanístico francês compreende a cobrança de exações especificamente voltadas ao financiamento da infraestrutura urbana e à regulação do mercado fundiário. A fiscalidade urbanística francesa, que compreendia originalmente a cobrança, em nível comunal e intercomunal, de aproximadamente oito taxas, passou por uma extensa reforma no ano de 2010, no contexto do Movimento *Grenelle de l'Environnement*, com o objetivo de que, até janeiro de 2015, o financiamento da ordenação urbana passe a compreender apenas seis exações: a taxa de ordenação urbana (*Taxe d'aménagement – TA*); o projeto urbano em parceria (*Projet Urbain Partenarial – PUP*); o financiamento em zona de ordenação urbana concertada (*Financement en Zone d'Aménagement Concertée – ZAC*); a participação para realização de equipamentos públicos excepcionais (*Participation pour Réalisation d'Équipements Publics Exceptionnels – PEPE*); o pagamento pela subdensidade (*Versement pour Sous-Densités – VSD*); e a taxa para criação de locais de escritório na Região Île-de-France (*Redevance pour Création de Locaux de Bureaux*).

Como observa REGIS FERNANDES DE OLIVEIRA²⁶⁸:

...nenhum ordenamento constitucional do mundo é tão pormenorizado em matéria tributária como o brasileiro. O contribuinte é cercado de muitas garantias e há inúmeras restrições ao Estado. Todos os sistemas são *abertos*, ou seja, transferem à legislação a instituição das garantias do contribuinte em face da Administração (...) livre é o Estado para optar pela escolha do tributo, como forma de abastecimento dos cofres públicos, ou optar pela prestação informal de qualquer atividade, com o que se despe das prerrogativas próprias de poder público, passando a ter condições de cobrar preços pelas atividades que presta. Há liberdade política de escolha da forma e dos meios de que se vai valer para abastecimento do Erário. Diversamente do que ocorre no Brasil, onde há toda uma legislação restritiva ao exercício da competência tributária.

Não há, assim, nenhuma margem de opção para os administradores: todos os fatos constitucionalmente descritos em hipóteses de incidência tributária ensejam obrigatoriamente a incidência de tributos, com todas as restrições e garantias postas pelo texto constitucional: legalidade, igualdade, não-confisco, capacidade contributiva, anterioridade, imunidades etc.

Do mesmo modo, só podem ser cobrados os tributos expressamente apontados pela Constituição da República, subdivididos em não mais que cinco espécies tributárias possíveis: impostos, taxas, contribuições de melhoria, empréstimos compulsórios e contribuições sociais.

Optamos, aqui, pela classificação quindipartite das espécies tributárias, baseada não só no critério, proposto por GERALDO ATALIBA²⁶⁹, da vinculação, direta ou indireta, da hipótese de incidência tributária a uma atividade estatal, como também nos critérios da específica destinação constitucional do produto arrecadado – caso das contribuições sociais – e da restituição *a posteriori* do produto arrecadado – caso dos empréstimos compulsórios. Todos os três critérios classificatórios são dedutíveis diretamente do texto constitucional e implicam diferenças significativas de regime jurídico entre as distintas espécies tributárias.

Assim, os impostos são tributos incidentes sobre fatos não-vinculados a uma atuação estatal específica, ditos "presuntivos de riqueza" porque evidenciam a capacidade econômica do contribuinte para suportar a exação. São regidos pelo princípio da capacidade contributiva e o produto de sua arrecadação não pode ser

268. Obra citada, p. 199 a 201.

269. ATALIBA, Geraldo. **Hipótese de incidência tributária**. 6ª edição. São Paulo: Malheiros, 2000.

vinculado a despesas ou fundos específicos, exceto em caso de expressa disposição constitucional em contrário.

As taxas, por sua vez, são tributos imediatamente vinculados a uma atividade estatal específica, prestada ou colocada à disposição de beneficiários específicos – no caso, a prestação de serviços públicos específicos e divisíveis - as chamadas taxas de serviço - ou a realização de diligências de poder de polícia diretamente referidas ao contribuinte - as taxas de polícia.

As contribuições de melhoria são tributos mediatamente vinculados a uma atividade estatal, cobrados em razão da especial valorização experimentada por um imóvel particular como decorrência da realização de uma obra pública.

As contribuições sociais e os empréstimos compulsórios são tributos que podem assumir a estrutura jurídica de impostos ou de taxas divergindo, entretanto, dessas espécies tributárias pela prévia destinação constitucional do produto arrecadado à realização de uma finalidade específica, de cunho social ou econômico – caso das contribuições sociais gerais, previdenciárias e de intervenção no domínio econômico – ou pela previsão expressa de sua posterior restituição ao contribuinte, uma vez realizadas as finalidades que ensejaram originalmente a sua instituição e cobrança - caso dos empréstimos compulsórios.

Todos os tributos possuem **finalidade fiscal**, porque, em maior ou menor medida, resultam no carreamento de recursos aos cofres públicos para financiamento de atividades estatais. Além dessa finalidade fiscal, os tributos podem igualmente ser utilizados para a persecução de outros objetivos que não estritamente fiscais ou arrecadatórios, objetivos estes firmados no contexto das políticas econômica, social e ambiental desenvolvidas pelos respectivos entes tributantes. Nesse caso, afirma-se terem **finalidade extrafiscal**.

Assim, pensando na especial incidência urbana a que se refere AFONSO DA SILVA²⁷⁰, é possível considerar que todos os tributos municipais podem destinar-se ao financiamento e à ordenação da atividade urbanística nas cidades, admitindo, sob esse aspecto, finalidades fiscais e extrafiscais. Entretanto, há que se reconhecer que outros instrumentos financeiros, de natureza não-tributária e, portanto, submetidos a um regime jurídico de direito público, sim, porém mais flexível e maleável que o regime jurídico-tributário, também podem ser

270. Obra citada, p. 455.

manobrados tanto para o financiamento da atividade urbanística quanto para a persecução de objetivos de política urbana.

Tais instrumentos financeiros não-tributários podem ser agrupados sob a designação genérica de "preços públicos", cobrados, essencialmente, em três circunstâncias distintas: primeiramente, em retribuição à prestação de serviços públicos sob regime de direito privado, delegados a empresas públicas ou concedidos a empresas privadas, com fundamento no artigo 174 da Constituição da República; em pagamento à cessão de uso de bens públicos, como, por exemplo, a utilização de próprios municipais, a exploração de mobiliário urbano e a instalação de redes de infraestrutura urbana; bem como, finalmente, pela cessão de direitos de titularidade pública, como é o caso da outorga onerosa do direito de construir e da alteração onerosa de uso.

Assim, para a análise conduzida neste estudo, optou-se por designar "fiscalidade urbanística" ao conjunto de instrumentos fiscais, de natureza tributária e não-tributária, "ligados ou voltados especificamente ao financiamento da atividade urbanística"²⁷¹ e que, por essa razão, visam não só carrear recursos aos cofres públicos para o atendimento das despesas urbanísticas, como também a servir de "meios de intervenção urbanística"²⁷², perseguindo a realização de objetivos típicos de política urbana, como a promoção do acesso à terra, o combate à especulação imobiliária, o controle do uso e ocupação do solo, a mobilidade urbana e, no que interessa mais detidamente a este trabalho, a recuperação de mais-valias urbanísticas em favor da coletividade²⁷³.

Pondere-se, no entanto, que a recuperação de mais-valias urbanísticas pode dar-se, também, por meio do manuseio de instrumentos de política urbana que não envolvem o pagamento de contrapartidas em dinheiro, e que, portanto, não possuem natureza fiscal. Estes também serão objeto de análise nos itens subsequentes.

271. SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**, p. 454.

272. SILVA, José Afonso da. Obra citada, p. 453.

273. Vide, a esse respeito, nosso artigo **Fiscalidade urbanística no Brasil e na França: instrumentos fiscais para a construção de cidades sustentáveis**. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, Curitiba, v.2, n.2, p. 361-399, jul./dez. 2011.

3.2. Instrumentos fiscais de natureza tributária

3.2.1. Contribuição de melhoria

A contribuição de melhoria é um tributo de competência da União, Estados, Municípios e Distrito Federal que visa recuperar, em favor da coletividade, a especial valorização experimentada por imóveis particulares **em razão de uma obra pública realizada nas proximidades**²⁷⁴.

Segundo ATALIBA²⁷⁵, a previsão constitucional da contribuição de melhoria - hoje, contida no artigo 145, inciso III da Constituição Federal de 1988 - significa a atribuição implícita ao Poder Público da mais-valia experimentada pelos imóveis adjacentes e vizinhos a obras públicas. Trata-se, como ressalta o mesmo autor²⁷⁶, de uma escolha eminentemente política do texto constitucional, voltada a tornar o sistema tributário mais equânime, pois o custeio das obras públicas preponderantemente com recursos específicos oriundos da contribuição de melhoria permitiria uma repartição mais igualitária das cargas tributárias, atenuando a carga dos impostos e conferindo maior realismo à alíquota das taxas.

Obra pública, como define BANDEIRA DE MELLO²⁷⁷, "é a construção, reparação, edificação ou ampliação de um bem imóvel pertencente ou incorporado ao domínio público". Não é difícil depreender a enorme importância das obras públicas para o exercício da atividade urbanística. A promoção das funções essenciais da cidade – circulação, habitação, lazer e trabalho – concretiza-se materialmente mediante a execução de obras públicas, de pequeno a grande porte, financiadas por toda a coletividade por meio dos recursos oriundos, em geral, da arrecadação de impostos. Considerando os altos custos financeiros e sociais da atividade urbanística²⁷⁸, arreperia ao princípio da igualdade - que aqui se expressa na forma do princípio da justa distribuição dos ônus e dos benefícios - que a mais-valia gerada para os imóveis circundantes a obras públicas, financiadas com esforço pela comunidade, inclusive mediante a expropriação de

274. ATALIBA, Geraldo. **Natureza jurídica da contribuição de melhoria**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1964. p. 114 e seguintes.

275. **Hipótese de Incidência Tributária**. 6ª edição. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 174 e seguintes.

276. Obra citada, p. 172.

277. Obra citada, p. 695 a 696.

imóveis particulares, sejam apropriadas única e exclusivamente pelos proprietários dos imóveis beneficiados.

Assim, a recuperação da mais-valia urbanística gerada pelas obras públicas visa não só recuperar o investimento público despendido, conforme o inciso XI do artigo 2º do Estatuto da Cidade, como também promover a justa distribuição de benefícios e ônus prescrita pelo inciso IX do mesmo artigo 2º, como medida de **isonomia** e de **justiça distributiva**.

Como bem explica LIBÓRIO DI SARNO²⁷⁹ acerca do princípio urbanístico da repartição dos ônus e distribuição dos benefícios do processo de urbanização:

Esse princípio de Direito Urbanístico na verdade traduz o tratamento isonômico que deve ser dado a todas as pessoas atingidas por atividades urbanísticas. As intervenções urbanísticas existem para melhorar a qualidade de vida local, portanto, suas interferências sempre resultam em benefícios para a coletividade. Se assim não fosse, tal ação tornar-se-ia ilegítima. Contudo, é possível que alguém tenha seu direito particular restringido em face das necessidades sociais, que, no entanto, valorizarão a região afetada. Esta melhoria, em geral, se traduz economicamente em valorização imobiliária, fazendo com que os proprietários sejam os beneficiados da atuação urbanística. Se tais proprietários particulares não auxiliaram no custeio das obras, é justo que deles seja cobrado um *quantum* proporcional à valorização ocorrida.

No mesmo sentido, as palavras de MARQUES²⁸⁰:

...a solidariedade social impõe que todos suportem igualmente os ônus impostos em nome do bem comum. *A contrario sensu* também não seria justo que uma pequena parte da sociedade se beneficiasse com a valorização engendrada no seu imóvel em razão de uma obra pública financiada com recursos públicos formados por contribuições de todos os membros da coletividade...

Segundo a formulação proposta por CARRAZZA²⁸¹, a regra matriz constitucional da contribuição de melhoria é composta pelos seguintes elementos: (a) hipótese de incidência possível: realização de uma obra pública que valorize um imóvel urbano ou rural; (b) base de cálculo possível: até o *quantum* da valorização experimentada pelo imóvel em razão da obra pública; (c) alíquota possível: um percentual da valorização, apontado na lei; (d) sujeito ativo possível:

278. Vide, a respeito, SILVA, José Afonso da. Obra citada, p. 453.

279. **Elementos de Direito Urbanístico**, p. 55.

280. Obra citada, p. 37.

281. CARRAZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 25ª edição. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 562 e seguintes.

a pessoa política que tiver levado a efeito a obra pública; (e) sujeito passivo possível: o proprietário do imóvel assim valorizado.

É importante destacar que a atual Constituição Brasileira, diversamente da anterior,²⁸² não impôs à instituição da contribuição de melhoria o limite global do custo total da obra, persistindo, apenas, o limite individual, que é o da efetiva valorização imobiliária decorrente da obra pública. Nesse sentido são as manifestações de CARRAZZA,²⁸³ MARQUES²⁸⁴ e HORVATH,²⁸⁵ entre outros.

Por essa razão, sustenta-se que as disposições contidas no artigo 81 do Código Tributário Nacional, que impõem, para a instituição da contribuição de melhoria, a observância do limite geral do valor global da obra, não teriam sido recepcionadas pela Constituição de 1988. .

Esperar-se-ia que a edição do Estatuto da Cidade - que contempla o tributo expressamente entre os instrumentos tributários da política urbana no artigo 4º, inciso IV, letra "b"- fosse conferir novo fôlego à instituição da contribuição de melhoria no Brasil, principalmente entre os Municípios, uma vez que, nos termos do artigo 182, *caput*, da Constituição da República, estes são os entes federativos constitucionalmente competentes para a execução da política urbana. Entretanto, não é o que se verificou.

Passados mais de dez anos da edição do Estatuto, a contribuição de melhoria continua sendo muito pouco utilizada, o que representa uma flagrante violação não apenas às disposições da Lei nº 10.257/2001, que alçaram a recuperação da mais-valia urbanística à condição de **dever** do Poder Público, como também ao artigo 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que enumera como requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente federativo.

282. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967.

Art. 19- Compete à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios arrecadar: (...)

III - contribuição de melhoria dos proprietários de imóveis valorizados pelas obras públicas que os beneficiaram.

(...)

§3º - A lei fixará os critérios, os limites e a forma de cobrança, da contribuição de melhoria a ser exigida sobre cada imóvel, sendo que o total da sua arrecadação não poderá exceder o custo da obra pública que lhe der causa.

283. Obra citada, p. 569.

284. MARQUES, Carlos Roberto. **Contornos e fundamentos modernos da contribuição de melhoria**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 88.

Interessante estudo realizado por GOMIDE e FARONI,²⁸⁶ com base em dados coletados junto à Secretaria do Tesouro Nacional, relativos à realização das contas anuais dos Municípios de todo o país no ano de 2006, apurou que apenas 22,1%, qual seja, 1.197 do total de 5.424 Municípios Brasileiros apresentou arrecadação relativa à contribuição de melhoria. Por região, os dados levantados pelos pesquisadores também são bastante expressivos: na Região Centro-Oeste, apenas 86 de um total de 454 Municípios arrecadaram valores a título de contribuição de melhoria; na Região Nordeste, 112 de um total de 1714 Municípios; na Região Norte, 35 de um total de 425 Municípios; na Região Sudeste, 396 de um total de 1645 Municípios e, finalmente, na Região Sul, 568 de um total de 1.186 Municípios.

Tem-se apontado como razões para a falta de aplicação prática da contribuição de melhoria as dificuldades impostas pelo Código Tributário Nacional para a instituição desse tributo.

O artigo 81 do Código Tributário Nacional impõe limites de caráter global e individual à instituição da contribuição de melhoria, correspondentes, respectivamente, ao valor global da obra e à valorização individualmente auferida por cada bem imóvel beneficiado. O artigo 82 do CTN, por sua vez, enumera uma série de providências administrativas a serem tomadas para a instituição e cobrança do tributo.

Primeiramente, **previamente à realização da obra** e à cobrança da contribuição de melhoria, exige o Código Tributário Nacional que o ente tributante publique um edital contendo: (a) o memorial descritivo do projeto, (b) o orçamento do custo da obra, (c) a determinação da parcela do custo da obra a ser financiada pela contribuição, (d) a delimitação da zona beneficiada e, finalmente, (e) a determinação do fator de absorção do benefício da valorização para toda a zona ou para cada uma das áreas diferenciadas nela contidas.

É dado um prazo não inferior a 30 (trinta) dias para impugnação, pelos interessados, de qualquer dos elementos do edital, após o qual as impugnações apresentadas são apreciadas e julgadas pela Administração em processo

285. HORVATH, Estevão. **O Princípio do não-confisco no Direito Tributário**. São Paulo: Dialética, 2002, p. 135.

286. GOMIDE, Tainá Rodrigues; FARONI, Walmer. **Avaliação da Arrecadação da Contribuição de Melhoria pelos Municípios Brasileiros**. Revista de Ciências Humanas, volume 8, número 1, janeiro/junho 2008. p. 39 a 50.

administrativo regulamentado pela lei que instituir a contribuição de melhoria. Assim, os valores individuais da contribuição de melhoria, devidos pelos proprietários dos imóveis compreendidos na zona beneficiada apontada no edital, são determinados pelo rateio da parcela do custo da obra pré-determinada no edital entre todos os imóveis beneficiados, em função dos respectivos fatores individuais de valorização.

Como se vê, o Código Tributário Nacional, ao conjugar as variáveis "custo da obra" e "valorização do imóvel", introduziu um teto para a mais-valia a ser recuperada pelo tributo, tornando-o, por assim dizer, instrumento de rateio do custo estimado da obra pública entre os imóveis que se presume venham a ser beneficiados com a sua execução. Mais do que isso, tornou a instituição e cobrança do tributo não só extremamente complicada, como também logicamente desvinculada da efetiva valorização imobiliária.

Tributaristas perfilados à chamada teoria dicotômica²⁸⁷ de interpretação do artigo 146 da Constituição da República, entre eles, CARRAZZA, sustentam que os artigos 81 e 82 do Código Tributário Nacional não foram recepcionados pela Constituição de 1988, porque não veiculam típicas normas gerais de direito tributário. Nas palavras do autor²⁸⁸:

Na prática, infelizmente, não tem havido, no Brasil, tributação por meio de contribuição de melhoria. Tentemos explicar o que acontece. De fora parte razões de ordem política, o fenômeno pode ser atribuído à cega obediência que tem sido votada aos arts. 81 e 82 do CTN, que, a pretexto de tornarem praticável este tipo de tributação, enovelaram de tal modo a matéria que as poucas tentativas que se fizeram para cumpri-los resultaram em nada. Ocorre que... as pessoas políticas não têm por que obedecer a estes artigos, que não encerram verdadeiras *norma gerais em matéria de legislação tributária*. Portanto, ao tributarem, por meio de contribuição de melhoria, a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal só devem obediência aos princípios e normas constitucionais que regem a matéria, que, como serem inúmeros, garantem, de modo adequado, os direitos dos contribuintes. Os precitados artigos do Código Tributário Nacional não têm força jurídica suficiente para compelirem as pessoas políticas à observância de outros requisitos além dos contidos, implícita ou explicitamente, na Constituição Federal. O Legislativo, o Executivo e o Judiciário devem, neste

287. Segundo a teoria dicotômica, em prestígio ao princípio federativo e da autonomia dos Municípios, só incumbe à norma geral de direito tributário, veiculada por lei complementar, definir tributos e suas espécies (CF, artigo 146, III, "a") – impostos, taxas, contribuições de melhoria, contribuições sociais e empréstimos compulsórios - no intuito de dispor sobre potenciais conflitos de competência entre os entes tributantes (CF, artigo 146, I) ou regular as limitações constitucionais ao poder de tributar (CF, artigo 146, II).

288. Obra citada, p. 568 a 569.

particular, assumir uma outra postura, limitando-se a cumprir e a fazer cumprir a Constituição.

Entretanto, a teoria dicotômica, a que se filia este trabalho, não tem encontrado suficiente penetração no Poder Judiciário Brasileiro, cujas decisões têm se orientado no sentido da dita teoria tricotômica de interpretação do artigo 146 da Constituição da República, segundo a qual cabe à lei complementar dispor sobre conflitos de competência (inciso I), regular as limitações constitucionais ao poder de tributar (inciso II) e veicular normas gerais de direito tributário (III) sobre, dentre outras matérias, a definição de tributos e suas espécies. Prevalece, portanto, o entendimento de que os artigos 81 e 82 ainda estão vigentes em nosso ordenamento jurídico, com fundamento no artigo 146, inciso III, alínea "a" da Constituição da República.

Como bem sintetiza COSTA²⁸⁹:

...as dificuldades existentes para a exigência desse tributo, em face da realidade brasileira, fazem com que a contribuição de melhoria seja um instituto sem aplicação prática. Com efeito, os arts. 81 e 82 do Código Tributário Nacional, a pretexto de estabelecerem normas gerais acerca dessa espécie tributária, traçam um procedimento demasiadamente complexo para sua instituição, especialmente considerando a deficiente infraestrutura administrativa da grande maioria dos Municípios Brasileiros.

De fato, o Superior Tribunal de Justiça, em julgados recentes²⁹⁰, tem reconhecido a vigência não apenas dos artigos 81 e 82 do CTN, como também da regulamentação contida no Decreto-Lei nº 195/1967, que enumera, em seu artigo 2º, as obras públicas que podem ensejar a cobrança de contribuição de melhoria²⁹¹. Detalha, ainda, o procedimento previsto no artigo 82 do CTN para a

289. **Instrumentos Tributários para a Política Urbana.** In DALLARI, Adilson e Abreu e FERRAZ, Sérgio (organizadores). **Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal nº 10.257/2001).** 2ª edição. São Paulo: Malheiros. 2006. p. 113.

290. RESP 147094/PR, 1ª Turma. Rel. Ministro Benedito Gonçalves, j. em 15/02/2011. DJe 21/03/2011, RBDTFP vol. 25, p. 85; AgRg no AG 1190553/RS, 2ª Turma, Rel. Min. Eliana Calmon, j. em 17/08/2010, DJe 26/04/2011; AgRg no Ag 1159433/RS. 1ª Turma. Rel. Min. Benedito Gonçalves, j. em 26/10/2010, DJe 05/11/2010; RESP 1099996/RS, 2ª Turma, Rel. Min. Eliana Calmon j. em 18/06/2009, DJe 01/07/2009.

291. A saber: I - abertura, alargamento, pavimentação, iluminação, arborização, esgotos pluviais e outros melhoramentos de praças e vias públicas; II - construção e ampliação de parques, campos de desportos, pontes, túneis e viadutos; III - construção ou ampliação de sistemas de trânsito rápido inclusive todas as obras e edificações necessárias ao funcionamento do sistema; IV - serviços e obras de abastecimento de água potável, esgotos, instalações de redes elétricas, telefônicas, transportes e comunicações em geral ou de suprimento de gás, funiculares, ascensores e instalações de comodidade pública; V - proteção contra secas, inundações, erosão, ressacas, e de

instituição do tributo, sinalizando pela possibilidade de cobrança da contribuição de melhoria durante ou após a realização da obra, limitando, por fim, o valor do tributo a 3% (três por cento) do maior valor fiscal do imóvel, atualizado à época da cobrança.

Embora este trabalho considere que, a exemplo das disposições dos artigos 81 e 82 do CTN, o Decreto-Lei nº 195/1967 também não teria sido recepcionado pela Constituição Federal de 1988, o entendimento do Superior Tribunal de Justiça é no sentido de que ambos os diplomas devem ser observados pelos entes tributantes para a instituição e cobrança da contribuição de melhoria²⁹².

O fato é que o tributo, se e quando manejado pelos Municípios, tem-se apresentado como um mero elemento coadjuvante à execução de Planos de Melhoramento Asfáltico, para rateio, entre os particulares presumidamente beneficiados, dos valores despendidos com o asfaltamento da rede viária urbana ou mesmo de estradas vicinais em área rural.

Faz-se urgente, portanto, entre nós, uma "reabilitação" legislativa da contribuição de melhoria, por meio de uma revisão e modernização dos procedimentos administrativos preparatórios à sua instituição e cobrança que reaproxime a exação das diretrizes constitucionais e das diretrizes urbanísticas do Estatuto da Cidade.

A esse respeito, é importante investigar, num primeiro momento, se é possível a instituição de contribuição de melhoria sobre a mais-valia gerada em razão de obras públicas executadas por meio de **Parcerias Público-Privadas - PPPs**, formas contratuais mais recentes em nosso ordenamento jurídico e com configuração bastante diversa da clássica concessão de obras públicas.

As parcerias público-privadas foram primeiramente formuladas na Grã-Bretanha no início dos anos 1990, no intuito de viabilizar projetos de infraestrutura e serviços de grande vulto econômico em um contexto de grave crise econômica e crescente retração dos orçamentos públicos. Distinguem-se das formas tradicionais de concessão de obras e de serviços públicos porque, nas PPPs, o concessionário privado é remunerado total ou parcialmente pelo Poder Público,

saneamento de drenagem em geral, diques, cais, desobstrução de barras, portos e canais, retificação e regularização de cursos d'água e irrigação; VI - construção de estradas de ferro e construção, pavimentação e melhoramento de estradas de rodagem; VII - construção de aeródromos e aeroportos e seus acessos; VIII - aterros e realizações de embelezamento em geral, inclusive desapropriações em desenvolvimento de plano de aspecto paisagístico.

que ainda reparte com o particular o risco financeiro do negócio. Inserem-se, ainda, no contexto global de revisão dos parâmetros da gestão pública, iniciada nos anos 1990 e caracterizada pela abertura à participação da sociedade civil nos processos de formulação, execução e controle das políticas públicas, com a absorção de práticas de "governança" e "*accountability*".

Como destacam MERK et al²⁹³, as PPPs viabilizam a implementação de grandes projetos de infraestrutura urbana que, se tivessem de ser realizados isoladamente pelo setor público ou privado, restariam inviabilizados, por insuficiência de recursos financeiros.

A atividade urbanística, como típica função pública, a depender da magnitude dos objetivos almejados, materializa-se por meio da execução de grandes projetos de urbanificação, renovação e recuperação urbanas: todos operações não só extremamente complexas como também altamente dispendiosas, porque concretizadas mediante a expropriação de imóveis privados, a instalação de infraestrutura e equipamentos e a implantação de serviços públicos de grande porte. Independentemente da discussão político-ideológica subjacente ao tema das PPPs, é inegável que essas novas formas contratuais, por somar recursos de ordem pública e privada, podem sim se prestar à viabilização de intervenções urbanísticas de grande vulto, devendo, assim, receber a devida atenção dos estudiosos do Direito Urbanístico.

Nesse caso, há de se indagar, no que diz respeito à especial valorização de imóveis urbanos decorrente de obras públicas realizadas no contexto de uma PPP, se seria possível ao poder concedente determinar, por lei específica, a **parafiscalidade** da contribuição de melhoria – qual seja, a transferência, ao concessionário, da capacidade tributária ativa, compreendida como a aptidão para figurar como sujeito ativo na relação jurídica tributária, com poderes para arrecadar e cobrar o tributo, somados à cessão da disponibilidade dos recursos arrecadados.

Mais especificamente, há que se indagar se os recursos eventualmente arrecadados a título da contribuição de melhoria - oriundos da mais-valia decorrente da própria intervenção urbanística - uma vez legalmente transferidos pelo poder público concedente aos concessionários, devem ser aplicados

292. RESPs 143.996 (DJU 07.10.1999) – 2ª Turma e 431.068 (DJU 04.06.02) – 1ª Turma.

diretamente no financiamento das obras e intervenções urbanísticas concedidas, ou se podem igualmente compor a remuneração dos concessionários.

Importa, nesse ponto, destacar um outro aspecto relevante, conexo à utilização da contribuição de melhoria como meio de financiamento de obras e intervenções destinadas a beneficiar uma comunidade restrita e previamente determinada, como nos Programas de Asfaltamento Comunitário.

No ano de 2009, foi analisado no Ministério das Cidades um pacote de alterações legislativas - emenda constitucional e lei complementar – possibilitando a criação de "Áreas de Revitalização Econômica" - AREs, delimitadas geograficamente no território de cada Município, por Organizações Privadas de Recuperação Econômica – OPREs. Essas OPREs seriam organizações privadas, formadas voluntariamente com o fim específico de revitalizar determinadas áreas da cidade por meio da realização, em caráter subsidiário ao Poder Público, de benfeitorias, manutenção, conservação e recuperação das vias e bens públicos, prestação de outros serviços e atividades, dentre os quais sinalização, estacionamento, vigilância, limpeza, melhoria da iluminação pública, entre outros, bem como a realização de atividades relacionadas a *marketing*, propaganda e divulgação, com o objetivo de fomentar a economia do local.

Trata-se, aparentemente, de um aperfeiçoamento das parcerias já celebradas entre as Administrações Públicas Municipais e associações de lojistas, normalmente sob a roupagem jurídica de convênios, para recuperação de ruas de comércio, ou mesmo uma revisão dos já mencionados Programas de Asfaltamento Comunitário, desenvolvidos no contexto de Planos de Melhoramento Asfáltico nas cidades.

Para financiamento da revitalização econômica das AREs, seria instituída uma Contribuição para o Custeio de Área de Revitalização Econômica – CARE, de competência municipal e distrital, tendo como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel não-residencial, localizado em ARE²⁹⁴. Seriam contribuintes da CARE os proprietários, titulares de domínio útil ou

293. MERK, O., SAUSSIER, S., STAROPOLI, C., SLACK, E., KIM, J-H. **Financing Green Urban Infrastructure**. OECD Regional Development Working Papers 2012/10, OECD Publishing; <http://dc.doi.org/10.1787/5k92p0c6j6r0-enop>. 35.

294. Daí a necessidade de alteração do texto constitucional por meio de emenda, uma vez que a proposta envolve a criação de nova subespécie tributária, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, pertencente ao gênero "contribuição", ao lado da contribuição social de iluminação pública – COSIP, instituída pela Emenda Constitucional 39/2002.

possuidores dos imóveis não-residenciais localizados na ARE, independentemente da sua condição de membro ou associado da respectiva OPRE ao tempo do lançamento do tributo. A base de cálculo seria o valor-venal do imóvel, com alíquota máxima de 5% (cinco por cento). As receitas da CARE, descontada uma taxa de administração pelos Municípios, seriam administradas e despendidas pelas OPREs na realização das medidas de revitalização econômica das AREs.

Tratar-se-ia, assim, a CARE de uma nova espécie de contribuição parafiscal bastante semelhante à contribuição de melhoria, na medida em que teria por objetivo recuperar parte da mais-valia urbanística a ser experimentada por um grupo restrito e pré-determinado de imóveis não-residenciais em consequência da revitalização econômica executada pelas OPREs. No entanto, essa contribuição parafiscal, pelo quadro jurídico esboçado em 2009, não teria, a princípio, nenhum intuito redistributivo pois o produto de sua arrecadação seria aplicado única e exclusivamente nas áreas a serem revitalizadas economicamente.

É útil observar, a esse respeito, que a proposta de criação das AREs é claramente inspirada no *Business Improvement District - BID*, instrumento urbanístico norte-americano assim sintetizado por FIX²⁹⁵:

Modelo de associação que permite que os empresários e proprietários de imóveis em distritos comerciais se organizem para cobrar de si mesmos, voluntariamente, taxas para a manutenção e a melhoria de áreas públicas e desse modo, assumir o controle sobre elas.(...) Quando um BID se constitui, a contribuição passa a ser obrigatória, recolhida pelo poder público como qualquer outro imposto. Ao contrário de outras taxas, contudo, o governo devolve os recursos para serem geridos pelo BID e utilizados no próprio distrito.

Como explicam BROOKS e MELTZER²⁹⁶, o BID foi originalmente desenvolvido em Toronto, no Canadá, nos anos 1970, e chegou aos Estados Unidos em 1974 com o estabelecimento do *New Orleans Downtown Development District*. Desde então, tem sido implementado em cidades norte-americanas, canadenses, neozelandesas, sul africanas, inglesas, assim como na Jamaica, Sérvia e Albânia.

295. **São Paulo cidade global** – fundamentos financeiros de uma miragem. 1ª edição. São Paulo: Boitempo, 2007. p. 114.

296. BROOKS, Leah; MELTZER, Rachel. **Does a Rising Tide Compensate for the Secession of the Successful?** Illustrating the Effects of Business Improvement Districts on Municipal Coffers. In:

Apesar de permitirem a mobilização de vizinhanças em prol da solução de problemas urbanos em comum, as AREs, assim como os BIDs, podem ter o efeito reverso de incrementar a segregação social nas cidades, com a formação de bolsões urbanos privatizados, inteiramente subtraídos à gestão e planejamento públicos e controlados – inclusive no que diz respeito a acesso e circulação de pessoas - por entidades paraestatais privadas, de maneira muito semelhante aos condomínios residenciais fechados que hoje proliferam em todo o país na esteira da escalada da violência urbana. Podem, assim, violar o princípio do desenvolvimento urbano sustentável ao promover a indevida privatização de espaços públicos, fomentando processos urbanos socialmente segregadores.

Há que se destacar, igualmente, que a CARE, tal como esboçada neste projeto do Ministério das Cidades, promoveria a captura das mais-valias experimentadas pelos imóveis localizados nas AREs em favor, única e exclusivamente, de seus beneficiários diretos. Não recuperaria essas mais-valias em favor da coletividade, por faltar-lhe, justamente, o caráter redistributivo que, nos termos do Estatuto da Cidade, compõe a essência do princípio da justa distribuição dos benefícios e dos ônus urbanísticos.

A destinação obrigatória de parte do produto da arrecadação ao financiamento de projetos de cunho social ou ambiental – a exemplo do que já prevê o Estatuto para as Operações Urbanas Consorciadas por exemplo²⁹⁷ - amenizaria mas não afastaria a principal deficiência do projeto, que é a de privatizar espaços públicos e fomentar a segregação social urbana.

O projeto de instituição da CARE não teve andamento significativo desde o próprio ano de 2009, certamente por ter sido suplantado em interesse pelos grandes projetos urbanos decorrentes das obras voltadas à Copa do Mundo e às Olimpíadas - os quais, cumpre ressaltar, não colocaram em pauta, infelizmente, a cobrança de contribuição de melhoria dos imóveis particulares especialmente beneficiados por intervenções executadas com grande sacrifício - social, ambiental e financeiro - da população. Antecipa-se, entretanto, que o assunto deva voltar à

HONG, Yu-Hung; INGRAM, Gregory K.. **Municipal Revenues and Land Policies**. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2010. p. 273.

297. Nas Operações Urbanas Consorciadas, o produto das contrapartidas financeiras arrecadadas, por imposição expressa do Estatuto da Cidade, deve ser aplicado única e exclusivamente no perímetro da OUC. Entretanto, é elemento obrigatório da lei específica que instituir a OUC a previsão de um programa de atendimento econômico e social para a população diretamente

carga após 2014, tão logo o assunto "Grandes Eventos" deixe de monopolizar a pauta política e as cidades brasileiras voltem-se, novamente, ao enfrentamento ordinário de suas necessidades cotidianas. Mantém-se, assim, digno de nota.

Retomando nossa análise quanto a uma possível, senão imperiosa, "reabilitação" legislativa da contribuição de melhoria, seria oportuno aproveitar, com as devidas adaptações, as experiências positivas colhidas em outros ordenamentos jurídicos por meio de institutos semelhantes.

Na França, por exemplo, uma alteração do Código Geral de Impostos, compreendida na primeira fase da reforma da fiscalidade urbanística francesa, formalizada em 2010, facultou a cobrança de taxas incidentes sobre o produto da especial valorização de terrenos e construções resultante da realização de infraestruturas de transporte coletivo na via e da realização de infraestruturas ferroviárias em toda a França, exceto na região de Île-de-France.

Ambas as taxas incidem sobre as cessões a título oneroso de terrenos e construções localizados dentro de um perímetro não superior a uma distância de 800 metros de uma estação de transporte coletivo urbano ou de 1.500 metros de uma entrada de estação ferroviária. As exações são exigíveis uma única vez, na oportunidade da primeira cessão onerosa que ocorrer em até 15 (quinze anos) após a data de entrada em vigor da exação, que se dá com a publicação da declaração de utilidade pública ou da declaração de projeto. A base imponible de ambas as taxas corresponde ao montante de 80% (oitenta por cento) da diferença apurada entre o preço da venda do imóvel estipulado no ato de cessão e, de outra parte, o preço de compra estipulado no ato de aquisição, somado aos custos suportados pelo vendedor, aos custos dos trabalhos de construção autorizados e ao valor das melhorias executadas com a finalidade de aprimorar a performance térmica do imóvel, valores estes devidamente atualizados monetariamente. A mais-valia – ou especial valorização – assim calculada é descontada da base imponible da "taxa de mais-valia imobiliária", tributo semelhante ao nosso Imposto de Renda sobre o Lucro Imobiliário. O valor das exações não pode exceder o teto máximo de 5% do preço da cessão, e é distribuído à razão de 15% para as autoridades organizadoras de transportes urbanos, 5% para a região e 5% para o Estado francês, perfazendo a alíquota total de 30% da mais-valia apurada. O

afetada pela Operação, o que pode auxiliar a evitar a gentrificação das áreas sujeitas à intervenção urbanística.

intuito é que o produto da arrecadação das taxas seja revertido para novos investimentos em transporte.

Outra experiência de relevância é a da cidade de Hong Kong²⁹⁸, em que o sistema de transporte público opera-se por uma corporação composta por parceiros públicos e privados, a *Mass Transit Railway Corporation* - MTRC. Trata-se de um arranjo institucional único no mundo, que permite à MTRC sustentar todo o sistema por meio da captação das mais-valias imobiliárias originadas pelos investimentos em transporte, revertendo os recursos diretamente à infraestrutura ou operação do sistema.

No Brasil, têm-se constatado que a instalação de infraestrutura e equipamentos de transporte coletivo pode, a depender da natureza da intervenção, produzir tanto a valorização quanto a desvalorização do entorno.

Como observam LIMA NETO e ARAGÃO²⁹⁹:

O sistema de transportes gera externalidades de diversos tipos, desde positivas como a valorização dos imóveis próximos às estações à melhoria da infraestrutura urbana e das condições da mobilidade urbana das cidades. Como externalidades negativas pode-se citar o aumento do fluxo de veículos e do nível de ruído, além de uma possível iniquidade das ações públicas e o processo de gentrificação que comumente está atrelada a valorização de região na cidade.

A Lei Federal nº 12.587 de 3 de janeiro de 2012, que instituiu, entre nós, a Política Nacional de Mobilidade Urbana, embora não faça explícita referência à questão da mais-valia e da minus-valia produzida por infraestrutura e equipamentos de transporte público coletivo, não ficou indiferente à necessidade de internalizar as externalidades econômicas positivas e negativas geradas no âmbito do assim designado "sistema de mobilidade urbana", definido legalmente como o "conjunto organizado e coordenado dos modos de transporte, de serviços e de infraestruturas que garante(m) os deslocamentos de pessoas e cargas no território do Município".

298. UN-HABITAT. **Planning and Design for Sustainable Urban Mobility**. London: Routledge, 2013. p. 157 e 166.

299. LIMA NETO, Vicente Correia; ARAGÃO, Joaquim José Guilherme de. **Desenvolvimento de uma metodologia para estimar a mais-valia imobiliária decorrente de intervenções em infraestrutura de transporte público metroviário**. XVI PANAM, July 15-18, 2010 – Lisbon, Portugal. p. 2. Neste interessante artigo, os autores propõem um modelo de previsão para estimar a mais-valia imobiliária decorrente do desenvolvimento de infraestrutura de transporte metroviário, como primeiro passo para captura de valor pela Administração Pública, tomando por base o projeto de expansão do metrô no Distrito Federal, mais precisamente, na cidade de Águas Claras.

Em perfeita consonância com o Estatuto da Cidade, a Lei nº 12.587/2012 aponta a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do uso dos diferentes modos e serviços como um dos princípios fundamentais da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Elege como diretriz orientadora a mitigação dos custos ambientais, sociais e econômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas na cidade, indicando, ainda, como exposto objetivo da Política, a redução das desigualdades e a promoção da inclusão social. Assim, os Municípios Brasileiros deverão contemplar, em seus respectivos Planos de Mobilidade Urbana – editados em separado ou inseridos em seus Planos Diretores – as medidas necessárias para internalização das externalidades positivas e negativas geradas pelo sistema de transportes de maneira adaptada às suas peculiares realidades.

É exatamente o que recomenda a ONU-HABITAT em seu estudo *"Planning and Design for Sustainable Urban Mobility"*³⁰⁰ (Planejamento e Desenho para a Mobilidade Urbana Sustentável):

Para assegurar a efetiva integração entre as políticas de transporte e desenvolvimento urbano, é essencial que o transporte urbano e as políticas de uso do solo sejam totalmente integradas. Essa integração se requer em todas as escalas geográficas. A nível "micro", muito pode ser obtido pelo estímulo ao modelo de "ruas completas", um reconhecimento de que as ruas servem propósitos vários e não apenas a movimentação de carros e caminhões. A nível "macro", há possibilidades consideráveis para subsídios cruzados entre diferentes partes do sistema urbano de mobilidade, inclusive por meio de mecanismos de captura de mais-valias que garantam que os aumentos dos valores do solo e dos imóveis (gerados pelo desenvolvimento de sistemas públicos de transporte de massa) beneficiem a cidade como um todo, assim como a região metropolitana, e não apenas os atores do setor privado.

A Companhia do Metropolitano de São Paulo – METRÔ, empresa pública concessionária do serviço de transporte metroviário na região metropolitana de São Paulo, divulgou, no ano de 2010, a realização de um estudo demonstrando o

300. UN-HABITAT. **Planning and Design for Sustainable Urban Mobility**. London: Routledge, 2013. p. viii. No original em inglês: *"To ensure effective integration of transportation and urban development policies, it is essential that urban transportation and land-use policies are fully integrated. Such integration is required at all geographic scales. At the micro level, much is to be gained from advancing the model of 'complete streets'; an acknowledgement that streets serve numerous purposes, not just moving cars and trucks. At the macro level, there is considerable scope for cross-subsidies between different parts of the urban mobility system, including through value-capture mechanisms which ensure that increased land and property values (generated by the development of high-capacity public transport systems) benefits the city at large, and the wider metropolitan region, rather than private sector actors alone"*.

impacto nos valores dos imóveis no entorno da Linha 4 – Amarela³⁰¹. Referido estudo teria acompanhado a evolução dos preços de 6.049 apartamentos ao longo do ramal do ano de 2006 até o ano de 2010, apurando uma alta média de 30% (trinta por cento) com a implantação da Linha 4.

Segundo reportagem publicada no Jornal O Estado de São Paulo³⁰², o intuito do Metrô era o de reunir subsídios para justificar a cobrança de contrapartidas dos beneficiários dos investimentos, a fim de reverter em melhorias na rede. O instrumento tributário adequado para a captação dessa mais-valia imobiliária seria, por tudo o que analisamos até este ponto, a instituição e cobrança - pelo Estado de São Paulo, na qualidade de ente público concedente do serviço de transporte metroviário - da contribuição de melhoria dos imóveis localizados no entorno da Linha 4 especialmente beneficiados pela ampliação do ramal. Entretanto, conforme a reportagem, o meio estudado para a cobrança dessas contrapartidas seria a exigência do Poder Público Municipal de parte do Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU e a construção de moradias sociais nas áreas valorizadas.

Não foi possível localizar a íntegra do estudo divulgado nas bases de dados mantidas pelo Metrô em seu *site* na internet, de modo que não se pode checar possíveis equívocos técnicos da reportagem. Há que se destacar, no entanto, que os valores arrecadados a título de IPTU – tributo este de competência dos Municípios - não podem ser "transferidos" pelo Poder Público Municipal em razão de diversos empecilhos jurídicos, entre eles, a vedação constitucional, veiculada pelo artigo 167, inciso IV, de vinculação da receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas as exceções feitas pelo próprio texto constitucional.

A valorização imobiliária trazida pela abertura de novas estações do Metrô tem, por outro lado, o efeito perverso de promover a substituição das população mais pobre - que, em tese, seria a destinatária preferencial dos investimentos em mobilidade urbana - pelos mais ricos³⁰³. Nas palavras de DALLARI³⁰⁴:

301. Projetada para ligar a região central da cidade de São Paulo, partindo do distrito da Luz, à zona sudoeste, no distrito de Vila Sônia.

302. O ESTADO DE SÃO PAULO. **Linha 4 valoriza imóveis e Metrô-SP quer parte do IPTU**. São Paulo: AE – Agência Estado. 13 de outubro de 2010.

303. Destacamos, a esse respeito, um estudo publicado na internet por CARLOS PAIVA (**Distribuição da população na região metropolitana de São Paulo**). Disponível em: [<http://observasaude.fundap.sp.gov.br/RgMetropolitana/Condio%20de%20Vida%20e%20Sade/Infoma%C3%A7%C3%A3o%20Demogr%C3%A1fica/PopRMSP07.pdf>]. Acesso em 16/05/2014), em que o autor demonstra a existência de um processo de esvaziamento populacional nos entornos

Normalmente, a realização de obras públicas acarreta uma valorização das áreas beneficiadas, afugentando a população nelas existente. Em São Paulo, por exemplo, ocorreu o que na linguagem técnica é designado por "efeito de metrô, ou seja: dada a sua característica de transporte de massa, para ser econômico o metrô deve ser instalado em áreas de grande densidade demográfica e baixa renda (população desprovida de transporte individual) mas, uma vez instalada a linha do metrô, a população existente na área não resiste à pressão decorrente da valorização dos imóveis e acaba sendo substituída por outro contingente populacional dotado de maior poder aquisitivo.

A valorização imobiliária gerada pelas obras de expansão do Metrô produz a "expulsão branca" da população pobre, com a chamada "gentrificação" da vizinhança: qual seja, a substituição dos mais pobres pelos mais ricos. A cobrança de contribuição de melhoria pode contribuir para a prevenção desse fenômeno pois, ao reverter em favor da coletividade a mais-valia gerada pela expansão da rede metroviária, o tributo acaba por limitar o aumento do valor dos imóveis beneficiados, inibindo a atuação dos especuladores e controlando a escalada exponencial dos preços.

A efetiva cobrança de contribuição de melhoria, aliada ao manejo de outros instrumentos de política urbana - como a criação de Zonas Especiais de Interesse Social nas áreas de expansão da rede metroviária, por exemplo - pode coibir a gentrificação do entorno das obras públicas, garantindo a manutenção da população mais pobre nas áreas beneficiadas.

Observe-se, ainda, que a depender da natureza ou das características da infraestrutura de transporte instalada, pode ocorrer, pelo contrário, a desvalorização dos imóveis localizados no entorno ou, em casos extremos, a degradação do meio ambiente urbano pela vizinhança como um todo.

Um exemplo significativo da de minus-valia que pode decorrer da execução de obra voltada à promoção da mobilidade urbana é o Elevado Costa e Silva, na cidade de São Paulo. Trata-se de via elevada, conhecida popularmente como "Minhocão", construída sobre a Avenida São João a pouquíssimos metros dos prédios lindeiros. Embora tenha facilitado o trânsito de automóveis da zona oeste

das linhas leste, norte e sul do Metrô, em razão da especulação imobiliária sobre os imóveis beneficiados pela abertura de estações de metrô nas proximidades.

304. DALLARI, Adilson Abreu. **Desapropriações para fins urbanísticos**. 1ª edição. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1981. p. 86.

para o centro da cidade, o "Minhocão" contribuiu em muito para a decadência dos distritos centrais da República, Santa Cecília e Campos Elíseos.

Conforme a severidade da desvalorização experimentada, é possível aos proprietários dos imóveis prejudicados pleitear judicialmente o pagamento de uma indenização ou mesmo o reconhecimento da desapropriação indireta do bem imóvel, que passa, neste último caso, à propriedade do ente público executor da obra.

A participação popular no planejamento, implementação e controle das intervenções urbanísticas, sobretudo nas obras capazes de produzir grandes impactos ambientais ou de vizinhança, é de suma importância, pois pode contribuir tanto para diminuir a resistência política da população à cobrança da contribuição de melhoria como também prevenir ou mesmo impedir a realização de intervenções que se mostrem excessivamente nocivas ao meio ambiente urbano.

Interessante mencionar a esse respeito o Programa de Melhoramento de Bairros (*Programa de Mejoramiento de Barrios*) conduzido na cidade de Cuenca, no Equador, a partir dos anos 2000, com base na cobrança da *Contribución Especial de Mejoras - CEM*, um tributo bastante semelhante à nossa contribuição de melhoria, de competência dos Municípios equatorianos e incidente sobre até cinquenta por cento do incremento do valor dos imóveis causado por obras públicas efetivamente realizadas³⁰⁵.

Como relatam AULESTIA e RODRIGUEZ³⁰⁶, pelo procedimento firmado pela Municipalidade de Cuenca, os ***moradores solicitan*** formalmente à Administração Municipal a inclusão de seu bairro na programação de obras de pavimentação, instalação de serviços básicos, iluminação pública, áreas verdes ou unidades de polícia; a partir disso, inicia-se um processo de diálogo entre os gestores municipais e a comunidade, para estabelecer prioridades e verificar a natureza e extensão das intervenções necessárias; a execução da obra é contratada buscando a participação do maior número possível de contratados,

305. É importante observar que a Constituição da República do Equador, de 2008, em seu artigo 264, confere expressamente aos governos municipais a competência para criar, modificar ou suprimir taxas e contribuições especiais de melhoras.

306. AULESTIA, Diego; RODRÍGUEZ, Vanessa. **Incentivos por el cobro de Contribución Especial de Mejoras para el financiamiento e la infraestructura pública**. In: FURTADO, Fernanda; SMOLKA, Martim O. **Instrumentos Notables de Políticas de Suelo en América Latina**. Ecuador: Ministério das Cidades; Lincoln Institute of Land Policy; Banco del Estado Ecuador. 2014. p. 17 a 21.

como medida de estímulo à economia local e à criação de empregos³⁰⁷; as obras são acompanhadas por um "fiscal" eleito pela comunidade entre seus membros; finalmente, os custos da obra são divididos entre os proprietários dos imóveis beneficiados pela intervenção, com prazo máximo de pagamento da Contribuição de Melhoria de sete anos, aplicados descontos para o pagamento a vista, e o valor arrecadado pelo programa é revertido em novas obras. Como relatam os autores, o Programa de Melhoramento de Bairros de Cuenca, em dez anos de execução (1999 a 2010), logrou obter os seguintes resultados: 270 km de vias pavimentadas; 106 milhões de dólares investidos em 1800 contratos de obras; 90% dos contribuintes pagaram a CEM antes do quarto ano; 95% das obras contaram com a aprovação de no mínimo 60% dos beneficiários no que diz respeito à cobrança do tributo; o inadimplemento da CEM foi de apenas 3%.

Os fatores que explicam o sucesso do programa da cidade de Cuenca, segundo AULESTIA E RODRIGUEZ³⁰⁸ são, primeiramente, a corresponsabilidade dos cidadãos e da Municipalidade no financiamento do desenvolvimento urbano, que se dá por meio de regras claras, prévias e conhecidas por todos; em segundo lugar, a estabilidade política e a continuidade dos programas implementados pelas administrações anteriores; em terceiro lugar, a credibilidade institucional da Municipalidade perante os cidadãos, os construtores e os financiadores e, finalmente, a **participação ativa** dos cidadãos em todo o processo.

Na Colômbia, a *Contribución de Valorización* ou *Contribución de Mejoras*, é um tributo cobrado desde 1921 de maneira praticamente ininterrupta no país para financiamento de obras de todo tipo, sobretudo obras e infraestruturas viárias. Segundo estudo elaborado por BORRERO³⁰⁹, ao final dos anos 1960 a *Contribución de Valorización* chegou a representar 16% (dezesseis por cento) do total dos ingressos da cidade de Bogotá e 45% (quarenta e cinco por cento) dos ingressos de Medellín e, no início dos anos 1980, 30% (trinta por cento) dos ingressos de Cali; nesta segunda década dos anos 2000, oito importantes

307. Ou seja, as contratações são orientadas por critérios de inclusão social, para além do binômio preço-qualidade, absorvendo preceitos de licitação sustentável, ou, em inglês, *sustainable procurement*.

308. Obra citada.

309. BORRERO OCHOA, Oscar. **La contribución de mejoras en Colômbia: Revisitando prejuicios**. In: FURTADO, Fernanda; SMOLKA, Martim O. **Instrumentos Notables de Políticas de Suelo en América Latina**. Ecuador: Ministério das Cidades; Lincoln Institute of Land Policy; Banco del Estado Ecuador. 2014. p. 23 a 30.

colombianas estão cobrando em conjunto 400 milhões de dólares a título de CV para investimento em obras pública.

Como observa ACOSTA³¹⁰:

...no âmbito colombiano, o debate em torno deste mecanismo de financiamento de desenvolvimento urbano é distinto de outros países da região: a discussão não se centra nos desafios de construir a legitimidade de um instrumento desta natureza, senão nos desafios de otimizar sua operação e lograr transcender para o uso efetivo de instrumentos mais sofisticados.

A CV colombiana é um tributo³¹¹ que incide sobre a especial valorização gerada por uma obra pública para os imóveis lindeiros. O valor total cobrado a título de CV - tal como a contribuição de melhoria brasileira - não pode superar o custo da obra, ainda que possa ser cobrado antes da sua realização; assim, o tributo colombiano é fixado segundo três parâmetros: o custo da obra, a especial valorização gerada para os imóveis e a capacidade de pagamento do contribuinte. Diversamente da contribuição de melhoria brasileira, pela existência deste terceiro parâmetro de cômputo do tributo, a CV deve ser manobrada pelos gestores públicos de modo a distribuir os custos da obra entre os seus beneficiários de maneira diferenciada, conforme a capacidade de pagamento apurada caso a caso, segundo dados demográficos e socioeconômicos. Há, desse modo, diferentes métodos e modelos de cálculo e cobrança da CV, variáveis de Município a Município e de programa a programa, o que torna o instrumento muito mais flexível que o seu correspondente no ordenamento jurídico brasileiro.

310. ACOSTA Restrepo, Patricia. **Instrumentos de financiación del desarrollo urbano en Colombia**: la contribución por valorización y la participación en plusvalías. Lecciones y reflexiones. Desafíos, Vol. 22 No. 1, Universidad del Rosario. Bogotá. 2010. p. 22. No original em espanhol: "*En el ámbito colombiano, el debate en torno a este mecanismo de financiación del desarrollo urbano es distinto al de otros países de la región: la discusión no se centra en los retos que supone construir la legitimidad de un instrumento de esta naturaleza, sino en los que supone optimizar su operación y lograr transcender al uso efectivo de instrumentos más sofisticados*".

311. A Constituição Colombiana de 1991 trata expressamente da contribuição de valorização - CV em seu artigo 317, ao dispor que este tributo pode ser cobrado pelos Municípios - únicos entes competentes para tributar a propriedade imobiliária - e por outras entidades territoriais, como a Nação, os distritos e os departamentos. Dispõe, ainda, em seu artigo 95, número 9, que é dever da pessoa e do cidadão contribuir para o financiamento dos gastos e investimentos do Estado conforme critérios de justiça e igualdade.

ACOSTA³¹², a esse respeito, aponta a clareza, a flexibilidade e a sensibilidade como os três fatores que tornam a CV colombiana uma "política engenhosa":

De uma parte, a visibilidade dos resultados diretamente atribuíveis à cobrança a tornam, desde o ponto de vista tributário, uma política clara para a cidadania e sua gestão administrativa tende a manter assim o desempenho na sua execução. De outra parte, na evolução paralela do instrumento e da organização, é notável a persistência de uma grande flexibilidade na aplicação da CV, adaptando permanentemente aspectos de sua forma às demandas específicas dos problemas presentes e de seu contexto político. Esta aproximação prática conjugada com a evolução técnica e administrativa do instrumento produziu uma variedade de escalas de programas e tipos de contribuição, como os programas de bairro e a contribuição por valorização em geral. Finalmente, na confecção mesma dos programas se viu refletida desde cedo a preocupação com a sensibilidade política e social na aplicação da CV. Tanto em sua definição técnica como nos arranjos institucionais para a cobrança é evidente no manejo da CV a resposta institucional às restrições de capacidade de pagamento de grupos específicos e ainda mais o manejo cuidadoso da percepção pública dessa sensibilidade do instrumento como uma medida determinante para manter um clima de aceitação.

Resultado disso é que, como destaca BORRERO³¹³, a *Contribución de Valorización* conta com maior aceitação entre os contribuintes³¹⁴ colombianos do que outros tributos imobiliários, como o imposto predial, por exemplo.

Assim, sob nosso ponto de vista, as experiências equatoriana e colombiana ora citadas podem servir de parâmetro para uma oportuna reforma legislativa da contribuição de melhoria, principalmente no que diz respeito aos métodos de cálculo e cobrança do tributo, à maior transparência na gestão dos recursos

312. Obra citada, p. 26 a 27. No original em espanhol: "*De una parte, la visibilidad de los resultados directamente atribuibles al cobro la hacen, desde el punto de vista tributario, una política clara para la ciudadanía y su manejo administrativo ha propendido porque el desempeño en la ejecución la mantenga así. De otra parte, en la evolución paralela del instrumento y la organización, es notable la persistencia de una gran flexibilidad en la aplicación de la CV, adaptando permanentemente aspectos de su forma a los requerimientos específicos de los problemas a mano y de su contexto político. Esta aproximación práctica conjugada con la evolución técnica y administrativa del instrumento ha producido una variedad de escalas de programas y tipos de contribución, como los programas de barrio y la contribución por valorización general. Finalmente, en la confección misma de los programas se ha visto reflejada desde su historia temprana la preocupación por la sensibilidad política y social en la aplicación de la CV. Tanto en su definición técnica como en los arreglos institucionales para el recaudo es evidente en el manejo de la CV la respuesta institucional a las restricciones de capacidad de pago de grupos específicos y más aún el manejo cuidadoso de la percepción pública de esa sensibilidad del instrumento como una medida determinante para mantener un clima de aceptación*".

313. Obra citada.

314. Em termos estatísticos, a medida da aceitação de um tributo entre os contribuintes se dá pelos índices de inadimplência.

arrecadados e à promoção de um maior engajamento e participação da população direta e indiretamente afetada nas ações urbanísticas do Poder Público.

3.2.2. Tributos incidentes sobre a propriedade imobiliária urbana

3.2.2.1. A importância dos tributos imobiliários para a autonomia local

Se a contribuição de melhoria possibilita captar, ao menos parcialmente, a valorização imobiliária decorrente de obras públicas, os tributos³¹⁵ imobiliários - aqui compreendidos como exações que gravam a propriedade de bens imóveis - se cobrados a alíquotas significativas, incidentes sobre bases imponíveis fixadas em valores próximos aos de mercado, também operam como instrumentos de recuperação de mais-valias urbanísticas, pois permitem captar, paulatinamente, parte do incremento do valor dos imóveis gerado tanto pelos investimentos públicos quanto por alterações na regulação urbanística ou pelo crescimento da cidade³¹⁶. Complementam, assim, a cobrança da contribuição de melhoria, tanto em termos materiais - abrangendo mais-valias urbanísticas não alcançadas por aquela exação - quanto em termos temporais - onerando a valorização experimentada anualmente pela propriedade imobiliária.

Além disso, os tributos imobiliários são apontados pela literatura internacional como o melhor instrumento fiscal de que dispõem os Municípios para não só conquistar efetiva autonomia financeira como também para perseguir e realizar objetivos extrafiscais, coibindo a especulação imobiliária e regulando os preços do solo urbano. As razões para tanto são relativamente simples.

Os tributos incidentes sobre a renda e sobre a circulação ou o consumo de bens e serviços possuem bases imponíveis espacialmente móveis. Por isso, são especialmente vulneráveis a manobras de elisão e evasão fiscal, por parte dos

315. Utilizamos aqui a expressão "tributos imobiliários" e não "impostos imobiliários" ou "impostos sobre a propriedade imobiliária" porque a distinção entre as espécies tributárias típica do Direito Tributário Brasileiro não encontra correspondência exata nos ordenamentos jurídicos de outros países.

316. FURTADO, Fernanda. **Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas**: reunindo os conceitos envolvidos. Caderno Pólis 9 - Gestão social da valorização da terra. São Paulo: Instituto Pólis, 2004. p.64.

contribuintes, o que requer, por parte das administrações tributárias, a estruturação de sistemas de arrecadação, cobrança e fiscalização razoavelmente complexos e dispendiosos e, portanto, frequentemente inacessíveis aos Municípios, sobretudo os de pequeno porte. Não apenas isso, essa mobilidade espacial das bases imponíveis "renda" e "circulação/consumo" estimula a competição entre os entes tributantes de diferentes níveis pelas mesmas receitas tributárias, com evidente desvantagem dos fiscos municipais em relação às administrações tributárias regionais e nacionais, o que compromete a segurança e efetividade dos orçamentos locais.

Os tributos imobiliários são exações, por assim, dizer, ideais para os Municípios porque incidem sobre bases imponíveis espacial ou territorialmente fixas e, portanto, naturalmente vinculadas a uma dada jurisdição.

Como observam BAHL e MARTINEZ-VASQUEZ³¹⁷:

O tributo imobiliário tem a característica desejável de que a maior parte da arrecadação é provavelmente suportada por residentes na mesma jurisdição em que são prestados os serviços financiados pelo próprio tributo. Essa propriedade de correspondência entre benefícios de despesa e encargos tributários é uma característica importante de um bom tributo local.

Os tributos imobiliários, em comparação a outras exações, não oferecem aos contribuintes muitas oportunidades de elisão e evasão fiscal; pela mesma razão, a estruturação de sistemas de arrecadação, fiscalização e cobrança é relativamente simples, e portanto, acessível mesmo às cidades de menor porte; seu potencial arrecadatório é bastante inferior se comparada ao dos tributos incidentes sobre o consumo e sobre a renda, o que afasta o interesse de jurisdições tributárias nacionais e regionais; por fim, os montantes totais arrecadados anualmente tendem a ser bastante estáveis, o que, se por um lado, dificulta a assunção de despesas de grande vulto, confere maior segurança e previsibilidade para a elaboração e execução dos orçamentos locais.

317. BAHL, Roy; MARTINEZ-VASQUEZ, Jorge. **The Determinants of Revenue Performance**. In: BAHL, Roy; MARTINEZ-VASQUEZ, Jorge; YOUNGMAN, Joan. **Making the Property Tax Work**. Experiences in Developing and Transitional Countries. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2008. p. 35. No original, em inglês: *"The property tax has the desirable feature that much of the tax burden is likely born by residents in the jurisdiction where the services financed by property taxes are provided. This property of correspondence between expenditure benefits and tax burdens is an important characteristic of a good local tax"*.

Do ponto de vista extrafiscal, a cobrança de tributos imobiliários pode contribuir para a consecução de importantes objetivos de política urbana, como o combate à especulação imobiliária e a regulação dos preços da terra.

Tributos imobiliários cobrados a valores significativos ajudam a coibir a especulação imobiliária porque impõem ao especulador um **custo** pela retenção - ou "engorde" - de imóveis vazios ou subutilizados, diminuindo a sua expectativa de rendimentos. Como ressaltam SMOLKA e DE CESARE³¹⁸:

Um tributo que reduza significativamente o retorno econômico da terra vazia abarca ambos os componentes do suprimento de terras, isto é, a produção de novos lotes urbanizados e o uso de parcelas vazias. O tributo imobiliário pode ser visto como um incentivo natural à urbanização de terras para o maior e melhor uso possível, desencorajando os proprietários de postergar a urbanização na esperança de obter preços maiores.

É pelo mesmo motivo - redução dos rendimentos futuros do solo - que a tributação da propriedade imobiliária auxilia no controle dos preços da terra. Em termos econômicos, como explicam BAHL e LINN³¹⁹, a cobrança de tributos imobiliários, corresponde a expropriar parcialmente direitos do proprietário atual para emprestar aos proprietários futuros, que poderão adquirir a terra a preços mais baixos sob a condição de recolher tributos imobiliários no futuro; por reduzirem os preços da terra, os tributos imobiliários servem, assim, como um dos meios de que se dispõe para facilitar o acesso ao solo urbano pelos grupos de baixa renda.

3.2.2.2. Tributação da propriedade imobiliária pela base-solo

Nesse contexto, há que se destacar que a fixação da base imponible dos tributos imobiliários é uma questão fundamental, determinante não apenas do seu potencial de arrecadação como também da sua efetiva instrumentalidade extrafiscal. Muitas são as bases imponíveis possíveis, assim como as técnicas de

318. SMOLKA, Martim O.; DE CESARE, Claudia M. **Property tax and informal property**. In: UN-HABITAT. **Innovative Land and Property Taxation**. Nairobi: UN-HABITAT; Global Land Tool Network, 2011. p. 19.

319. BAHL, Roy W.; LINN, Johannes F. **Urban public finance in developing countries**. New York: The World Bank; Oxford University Press, 1992. p. 168.

avaliação disponíveis para a mensuração da base de cálculo eleita - valor do solo; valor das benfeitorias; valor do solo somado ao das benfeitorias; valor de mercado; valor venal; valor dos aluguéis; etc. - e há farta literatura internacional documentando e discutindo as vantagens e desvantagens das opções exercidas pelas diferentes jurisdições tributárias em todo o mundo.

A utilização do valor do solo conforme o melhor e maior uso possível tem sido apontada pela literatura especializada como a base imponível que mais favorece a persecução de objetivos de política urbana, coibindo a especulação imobiliária e dirigindo a propriedade para o cumprimento da sua função social, pois o valor do tributo - se fixado conforme o mercado - corresponderá, sempre, ao máximo e melhor uso permitido conforme os parâmetros e índices urbanísticos vigentes, independentemente da específica situação de aproveitamento do imóvel em si mesmo considerado, assim desestimulando a retenção de imóveis vazios ou em desuso porque representa um custo - espera-se, significativo - para o seu proprietário.

Como afirmam BAHL e MARTINEZ-VASQUEZ³²⁰, "se o solo for taxado de acordo com o valor de sua localização nas áreas urbanas e se avaliação for pelo seu maior e melhor uso, haverá uma alocação de uso da terra mais racional".

O tributo imobiliário cobrado à base-solo possibilita, igualmente, a recuperação parcial das mais-valias urbanísticas decorrentes de toda e qualquer intervenção do Poder Público, inclusive alterações de parâmetros ou índices urbanísticos. Serve, ainda, como instrumento de controle dos preços dos imóveis no mercado imobiliário, porque impede que a mais-valia urbanística seja apropriada livremente pelos proprietários e incorporada ao preço dos imóveis, desestimulando ou mesmo interrompendo ciclos sucessivos de altas de preços.

SMOLKA e AMBORSKY³²¹, por sua vez, observam que:

320. Obra citada, p. 39. No original, em inglês: "...If land is taxed according to its location value in urban areas and if assessment is at its highest and best use, a more rational allocation of land use will occur".

321. **Recuperación de plusvalías para el desarrollo urbano:** una comparación inter-americana. Revista Eure, vol. XXIX, no88, Santiago e Chile, diciembre 2003. p. 57. No original em espanhol: "Específicamente con relación a los impuestos sobre la propiedad en general y sobre el valor de la tierra en particular, puede notarse que cualquier impuesto de esta clase es, en última instancia, una forma de recuperación de plusvalías, en tanto – y por definición – el valor de la tierra está formado por los incrementos acumulados en el valor de ella. Por otra parte, el grado de disminución en los ingresos esperados para un cierto uso del suelo, provocado por un impuesto al valor de la tierra, y el efecto de capitalización del valor actual de la tierra que ello produce, pueden ser considerados asimismo una forma de recuperación de plusvalías".

Especificamente com relação aos impostos sobre a propriedade em geral e sobre o valor da terra em particular, qualquer imposto dessa classe é, em última instância, uma forma de recuperação e mais-valias, pois - e por definição - o valor da terra forma-se pelos incrementos acumulados sobre o seu valor. Por outro lado, o grau de diminuição nos ingressos esperados para um certo uso do solo, provocado por um imposto sobre o valor da terra, e o efeito de capitalização do valor atual da terra que ele produz, podem ser considerados assim mesmo uma forma de recuperação de mais valias.

A adoção da base imponible "valor do solo" é defendida por diversos estudiosos por apresentar uma maior eficiência na recuperação de mais-valias e no combate à especulação imobiliária, além de possibilitar uma significativa simplificação dos processos de avaliação e cadastramento dos imóveis.

No Brasil, uma eventual adoção do valor do solo como base de cálculo do IPTU dependeria da superação de obstáculos de ordem normativa nada desprezíveis, como uma possível incompatibilidade com o princípio da capacidade contributiva - que propugna o dimensionamento da capacidade econômica atual, real e presente do contribuinte - além do comando expresso do texto constitucional no sentido de que o imposto municipal incida sobre o terreno e as construções urbanas.

Mais do que a superação de obstáculos de ordem normativa, implicaria, em última análise, um giro político na própria apreensão da propriedade imobiliária urbana como instituição social: de um bem econômico passível de apreensão (e fruição) individual, para um bem de caráter coletivo e social, resultante da construção coletiva da cidade, cuja apreensão e fruição individual só se admite se a serviço do cumprimento de uma função social.

Semelhante transformação esbarra em uma característica essencial e profundamente enraizada na sociedade brasileira: o patrimonialismo - definido por BARROSO³²² como a "apropriação da coisa pública como se fosse uma possessão privada, passível de uso em benefício próprio ou dos amigos, ou ainda em detrimento dos inimigos". Como ressaltam SMOLKA e DE CESARE³²³, a propriedade e o controle da terra ainda são a principal fonte de recursos de que se

322. BARROSO, Luis Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. Os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 4ª edição (digital). São Paulo: Saraiva, 2013. p. 113.

323. SMOLKA, Martim O.; DE CESARE, Claudia M. **Property tax and informal property**. In: UN-HABITAT. **Innovative Land and Property Taxation**. Nairobi: UN-HABITAT; Global Land Tool Network, 2011. p. 24.

alimentam os poderosos nas sociedades latino americanas como um todo. Não é à toa que, no Brasil, a tributação do patrimônio, sobretudo o patrimônio imobiliário, encontra enorme resistência, em todos os setores da sociedade, inclusive - senão principalmente - do Poder Judiciário, como evidencia a análise cuidadosa dos julgados relativos à progressividade do IPTU e do ITBI.

A proposta teórica da base impositiva "valor do solo" é relativamente antiga, e remonta à obra de autores como HENRY GEORGE³²⁴ e EBENEZER HOWARD³²⁵. Atualmente, é objeto de estudos e de intensa divulgação pelos pesquisadores vinculados ao Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts.

324. GEORGE, Henry. **Progress and Poverty**. Edited and abridged for modern readers by Bob Drake. New York: Roberto Schalkenbach Foundation, 2006. p. 234 a 235: *"Value created and maintained by the community can justly be called upon to meet community expenses. What kinds of value are these? Only the value of land. This value does not arise until a community is formed; it grows as the community grows. It exists only as the community exists. Scatter the largest community, and land, once so valuable, would have no value at all. With every increase of population, the value of land rises; with every decrease, it falls. A tax upon land values is, therefore, the most just and equal of all taxes. It falls only on those who receive a unique and valuable benefit from society. And it falls on them in proportion to the benefit they receive. It is taking by the community, for the use of the community from the value that is the creation of the community. It is the application of the common property to common uses. When all rent is taken by taxation for the needs of the community, equality will be attained. No citizen will have an advantage over any other, except through personal industry, skill, and intelligence. People will gain what they fairly earn. Only then, and not until then, will labour get its full reward, and capital its natural turn"* (O valor criado e mantido pela comunidade pode ser justamente convocado a suportar as despesas da comunidade. Que tipos de valores são esses? Apenas o valor da terra. Esse valor não surge até que se forme uma comunidade; cresce conforme a comunidade cresce. Existe apenas enquanto existir a comunidade. Desperse uma grande comunidade, e a terra, uma vez tão valiosa, não terá qualquer valor. Com todo crescimento de população, o valor da terra sobe, com todo decréscimo, ele cai. Um tributo sobre valores da terra é, portanto, o mais justo e igualitário de todos os tributos. Ele recai apenas sobre os que recebem um benefício único e valioso da sociedade. E recai em proporção ao benefício recebido. Isso significa arrecadar pela comunidade, para o uso da comunidade parte do valor que é criação da comunidade. É a aplicação da propriedade comum para usos comuns. Quando todo o aluguel for arrecadado por tributos para suprir as necessidades da comunidade, a igualdade será atingida. Nenhum cidadão terá qualquer vantagem sobre outro, exceto por iniciativa, habilidade e inteligência. As pessoas ganharão o que justamente fizeram por merecer. Somente então o trabalho será inteiramente remunerado, e o capital terá seu retorno natural).

325. HOWARD, Ebenezer. **Garden Cities of To-Morrow**. Reedição. e Book Kindle, 2012. p. 17: *"...In the case of Garden City, where the land, as we have seen, is vested in trustees, who hold it in trust (after payment of debentures) for the whole community, so that the entire increment of value gradually created becomes the property of the municipality, with the effect that though rents may rise, and even rise considerably, such rise in rent will not become the property of private individuals, but will be applied in relief of rates. It is this arrangement which will be seen to give Garden City much of its magnetic power"*. (Em português: "no caso da Cidade Jardim, onde a terra, como vimos, é entregue a *trustees*, que a mantém em confiança (após o pagamento de debentures) de toda a comunidade, de maneira que todo o incremento de valor gradualmente criado se torna propriedade da municipalidade, com o efeito de que, apesar dos aluguéis poderem subir, e mesmo subir consideravelmente, esse aumento no aluguel não se tornará propriedade de indivíduos privados, mas será descontado das tarifas. É esse arranjo que dará à Cidade Jardim muito de seu poder magnético").

DE CESARE *et al*³²⁶ noticiam que a base valor do solo foi adotada por países como Austrália, Jamaica, Nova Zelândia e África do Sul; mencionam, ainda experiências positivas de cidades centro-americanas na migração para um sistema de tributação imobiliária sobre a base solo, bem como sistemas mistos, compostos por alíquotas mais altas sobre o terreno do que sobre as benfeitorias, adotados por exemplo, na Pensilvânia nos Estados Unidos³²⁷. Reconhecem, entretanto que alguns fatores críticos devem ser considerados ao examinar a viabilidade de migração para um sistema de tributação imobiliária fundado na base-solo, como: a determinação do impacto na distribuição da carga tributária, a identificação dos beneficiados e dos prejudicados pela medida; a aceitabilidade da medida entre o público em geral e os "*policy-makers*" e, finalmente, **a existência de vontade política para a sua implementação.**

Realmente, os tributos imobiliários, quando comparados a exações com bases imponíveis espacialmente difusas, possuem essa peculiaridade: qualquer incremento de carga tributária é imediatamente associado pelos contribuintes às autoridades locais, repercutindo diretamente na vida política da cidade, justamente em razão do caráter espacial fixo de sua base imponível. Entre os anglo-saxões, essa situação é resumida por meio de uma expressão bastante sintética: trata-se do "votar pelos pés", ou "*voting with one's feet*".

Assim, o "custo político" é frequentemente invocado pelas autoridades locais como um obstáculo à promoção de alterações significativas do regime jurídico-tributário dos tributos incidentes sobre a propriedade imobiliária. A reação potencialmente negativa da população, entretanto, não é unânime, tão pouco uniforme, e frequentemente é invocada *a priori* pelos agentes políticos como meio de manter um *status quo* que, em última análise, só interessa aos grandes

326. DE CESARE, Claudia M.; SILVA FILHO, Luiz Carlos P.; UNE, Maurício Yoshinori e WANDT, Sheila Cristina. **Analysing the Feasibility of Moving to a Land Value-based Property Tax System: A Case Study from Brazil.** Curso de Desarrollo sobre Impuesto a la Propiedad Inmobiliária. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2003. p. 5 a 6.

327. Destaque-se, a esse respeito, estudo realizado por LÓPEZ e GÓMEZ sobre a implementação bem sucedida da base solo para o imposto predial na cidade de Mexicali, na fronteira do México com os Estados Unidos, no período de 1990 a 2010. Segundo os autores, a alteração da base imponível para o maior e melhor uso possível do imóvel não só aumentou a arrecadação do tributo como contribuiu, por indução, para diminuir a expansão urbana da cidade. LÓPEZ, Ismael; GÓMEZ, Salvador. **La base suelo del impuesto predial en Mexicali, B.C. 1990-2010.** In: In: FURTADO, Fernanda; SMOLKA, Martim O. Instrumentos Notables de Políticas de Suelo en América Latina. Ecuador: Ministério das Cidades; Lincoln Institute of Land Policy; Banco del Estado Ecuador. 2014. p. 125 a 131.

investidores e especuladores imobiliários, estes sim os verdadeiros beneficiários - senão os destinatários - das baixas cargas tributárias.

Cite-se, a esse respeito, estudo elaborado por AFONSO *et al*³²⁸, que constatou "uma tendência das administrações municipais avaliarem os imóveis de maneira regressiva", de modo que "as propriedades mais valorizadas tendem a apresentar uma defasagem maior em relação ao seu preço de mercado do que os imóveis de valor mais baixo".

Por outro lado, é importante ponderar que a insatisfação da população com aumentos - ou tentativas de aumento - dos valores dos tributos imobiliários é índice não só de um legítimo descontentamento com a baixa qualidade dos serviços e utilidades ofertados pelo Poder Público como também da falta ou deficiência de transparência e *accountability* no trato dos recursos arrecadados.

Assim, essa aparentemente "incômoda" proximidade existente entre o contribuinte do tributo imobiliário e a autoridade local pode, sob um outro ponto de vista, oferecer oportunidades reais de aprimoramento das práticas financeiras da Administração Pública por meio da efetiva participação popular nos processos decisórios, como, por exemplo, pelo aprofundamento e expansão da gestão orçamentária participativa - expressamente adotada pelo Estatuto da Cidade como instrumento de planejamento urbano (artigo 4^o, inciso III, alínea d e artigo 44).

É possível, mediante práticas transparentes e responsáveis, converter o inconformismo em engajamento, e transformar sentimentos de resistência e oposição em mobilização em prol de transformações sociais significativas.

Há que se citar, a esse respeito, o Programa "110% con Bogotá", na Colômbia, em que se logrou mobilizar, de 2002 a 2009, entre cinco e dez por cento dos contribuintes do imposto imobiliário (assim como dos impostos sobre indústria, comércio e avisos e, posteriormente, veículos automotores), a contribuir *voluntariamente* para os cofres públicos, por meio do pagamento de quantias adicionais, além do tributo efetivamente devido. Os recursos adicionais arrecadados eram catalogados como doações e destinados segundo a indicação

328. AFONSO, José Roberto Rodrigues; ARAÚJO, Erika Amorim; NÓBREGA, Marcos Antonio Rios da. **O Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) no Brasil**. Um diagnóstico sobre o grau de aproveitamento do imposto como fonte de financiamento local. Final Paper. Cambridge, Massachussets: Lincoln Institute of Land Policy, fevereiro de 2010. p. 26.

dada pelo contribuinte. Estudo elaborado por PINILLA³²⁹ identificou uma notável coincidência entre os momentos de aumento na arrecadação e momentos em que a aumentou, na opinião pública, a percepção de que a cidade estaria melhorando.

3.2.2.3. Tributação da propriedade imobiliária urbana no Brasil

Estudos especializados indicam que, de maneira geral, as cidades em todo o mundo arrecadam muito menos do que poderiam a título de tributos imobiliários, salvo raras exceções, como Hong Kong. O Brasil, nesse contexto, não foge à regra: os impostos incidentes sobre patrimônio, de maneira geral, representam pouquíssimo no total da carga tributária nacional, em um sistema tributário acentuadamente regressivo, que penaliza os mais pobres e favorece os mais ricos.

Nas cidades brasileiras de maior porte, que dispõem de Administrações Tributárias locais minimamente organizadas, o Imposto sobre a prestação de Serviços de Qualquer Natureza - ISS é o tributo que mais arrecada recursos para os cofres públicos municipais³³⁰, seguido, em segundo lugar, pelo Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU e em terceiro lugar pelo Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis - ITBI. Mas, mesmo nas grandes e médias cidades, é grande a dependência das autoridades locais dos repasses de recursos federais e estaduais, seja por meio de transferências voluntárias, seja por meio dos mecanismos da repartição constitucional de receitas tributárias.

A Constituição da República de 1988 conferiu aos Municípios a competência para tributar a propriedade imobiliária urbana em duas dentre suas possíveis manifestações de riqueza tributável, por meio do Imposto Predial e Territorial

329. PINILLA P., Juan Felipe. **Experiência e inovação em Cultura Tributária**: a campanha dos 100% com Bogotá. Palestra. Conferência Internacional Anual Potencial do Imposto sobre a Propriedade Imobiliária para Mobilização da Receita Municipal. São Paulo: Lincoln Institute, IPTI, RICS, 2012.

330. A cobrança, arrecadação e fiscalização do ISS é bastante dispendiosa, para a Administração Tributária Local e também para os contribuintes, pois trata-se de um imposto complexo, cuja base impositiva conflita frequentemente com outros impostos incidentes sobre a circulação de mercadorias e serviços, como o Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI federal e o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS estadual, e cuja frequente indeterminação espacial gera escarnejadas disputas de competência entre os Municípios - a conhecida "guerra fiscal" - que as sucessivas alterações da legislação complementar não logrou ainda resolver. É possível que este imposto venha a ser eventualmente fundido ao IPI, ICMS e às contribuições sociais incidentes sobre o faturamento para a criação de um único Imposto sobre o Valor Agregado - IVA, de competência federal e/ou estadual.

Urbano - IPTU (artigo 156, inciso I) e do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis - ITBI (artigo 156, inciso II).

No caso do Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU, o fato signo presuntivo de riqueza tributável pelos Municípios é a titularidade da propriedade, domínio útil ou posse *ad usucapionem* do bem imóvel – aí compreendidos tanto o solo quanto os prédios - localizado em área urbana.

Importante observar a esse respeito que, por força de norma constitucional, a propriedade, o domínio útil e a posse *ad usucapionem* de bem imóvel – considerado, nesse caso, apenas o solo - localizado em zona rural, são tributáveis pelo Imposto Territorial Rural - ITR, de competência da União Federal (artigo 153, inciso VI).

No caso do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis - ITBI, o fato signo presuntivo de riqueza tributável pelos Municípios é a transmissão onerosa da propriedade dos bens imóveis localizados em todo o território municipal, seja em zona urbana, seja em zona rural. O ITBI incide, assim, sobre o valor da transmissão do bem imóvel, fixado negocialmente entre particulares. Permite, dessa forma, a recuperação de parte da mais-valia urbanística no momento em que esta é, por assim dizer, "realizada" (liquidada, tornada disponível) pelo proprietário do imóvel, no momento da sua alienação a terceiros. Para que isso ocorra, entretanto, a base imponible do imposto tem de ser fixada em valores próximos aos de mercado, capazes de expressar efetivamente a especial valorização experimentada pelo imóvel no correr dos anos, entre uma alienação e outra.

Em que pese os artigos 33 e 38 do Código Tributário Nacional indicarem o "valor venal" como base de cálculo tanto para o IPTU quanto para o ITBI, a jurisprudência firmou-se no sentido de que não há identidade entre as bases imponíveis dos dois impostos. Em julgados datados de 2013³³¹, ambas as Turmas do Superior Tribunal de Justiça dedicadas à matéria tributária firmaram o entendimento de que as bases de cálculo do IPTU e do ITBI não são coincidentes, pois enquanto o IPTU é um imposto lançado de ofício, com base de cálculo fixada por meio da Planta Genérica de Valores, o ITBI é um imposto lançado por declaração, que toma por base de cálculo o valor da venda declarado pelos

331. RESP 1.199.964-SP, 2a Turma, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe 23/10/2013; AgRg no Ag 1.385.877/RS, 1a Turma, Rel. Min. Sérgio Kukina, DJe 03/06/2013.

particulares. Como o valor da transação imobiliária é base para o cálculo não só do ITBI, como do Imposto sobre o Lucro Imobiliário e das taxas e emolumentos cartoriais, tornou-se comum entre os particulares a celebração das escrituras de compra e venda por valores inferiores aos efetivamente acordados no intuito de reduzir os custos registrários e fiscais, pagando-se a diferença "por fora". Visando combater as fraudes fiscais e garantir um mínimo de recolhimento para o ITBI, os Fiscos Municipais passaram a adotar a base de cálculo do IPTU como referência também para o recolhimento do ITBI. Nesse contexto, é relevante mencionar que o Município de São Paulo tem utilizado, desde 2005, uma tabela de valores imobiliários estimados para a venda à vista, em condições normais de mercado, pesquisados junto a agentes do mercado de imóveis, a qual serve como referência para o controle do valor comercial apontado pelo contribuinte. Se o valor comercial for inferior ao valor da tabela de referência, admite-se ao contribuinte a realização de uma contraprova, observado o devido processo legal; se a contraprova não for aceita pelo Fisco Municipal, o ITBI é calculado e recolhido com base no valor estimado pela tabela de referência³³².

Quanto às alíquotas impositivas, é entendimento do Supremo Tribunal Federal³³³ que, por força do princípio da capacidade contributiva, o ITBI admite apenas a fixação de alíquotas proporcionais - que admitem uma arrecadação proporcionalmente maior conforme aumente a base de cálculo - não alíquotas progressivas - que aumentam numericamente conforme o incremento da base de cálculo do imposto. Ainda, em cumprimento ao artigo 47 do Estatuto da Cidade, os Municípios têm fixado alíquotas menores para a transmissão de bens imóveis financiada com recursos do Sistema Financeiro da Habitação, dado o interesse social envolvido, no caso, a realização do direito à moradia.

As transmissões de bens imóveis decorrentes de doação, herança ou legado são tributáveis pelo Imposto sobre a Transmissão Causa Mortis e Doação - ITCMD, de competência dos Estados (CF, artigo 155, inciso I). Considerando-se que o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS é

332. O novo método de fixação da base de cálculo do ITBI foi inicialmente veiculado pelo Decreto Municipal nº 46.228/2005, posteriormente ratificado pela Lei Municipal nº 14.256/2006. O Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo reconheceu a inconstitucionalidade do Decreto nº 46.228/2005, por violação ao princípio da estrita legalidade tributária (CF, art. 150), por entender que a alteração da base de cálculo do ITBI só poderia ser veiculada por lei em sentido estrito (Incidente de Inconstitucionalidade nº 994.06.098335-3 - Relator Des. René Ricupero).

isoladamente responsável pela maior parte da receita tributária dos Estados, o ITCMD tem sido relegado ao segundo plano, recebendo pouquíssima - senão nenhuma - atenção dos Fiscos Estaduais, sendo fixados a alíquotas proporcionais, normalmente incidentes sobre a mesma base de cálculo do IPTU.

Semelhantemente, o Imposto sobre as Grandes Fortunas - IGF - de competência da União Federal (CF, artigo 153, inciso VII) - sequer chegou a ser instituído por lei própria, mesmo decorridos já quase trinta anos da edição da Constituição Federal de 1988.

Seria oportuno, na oportunidade de (mais) uma reforma tributária, que o constituinte derivado transferisse aos Municípios a competência para tributar também as transmissões gratuitas de bens imóveis, possivelmente fundindo o ITBI e o ITCMD em um único imposto: livraria as Fazendas Estaduais de um "estorvo" e conferiria aos Municípios uma nova e, sob o ponto de vista local, importante fonte de recursos, permitindo, ainda, a recuperação parcial das mais-valias urbanísticas percebidas pelos proprietários dos imóveis, na oportunidade da "realização" da riqueza pela transmissão da propriedade a terceiros, seja a título oneroso, seja a título gratuito.

Os rendimentos de qualquer natureza oriundos da propriedade imobiliária, como a renda de aluguéis e o lucro imobiliário apurado na compra e venda de bens imóveis, são tributáveis no Brasil pelo Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza, de competência da União Federal (CF, artigo 153, inciso III). À parte graves distorções na apuração do tributo, como o impedimento de aplicação plena de índices de correção monetária no processo de apuração do lucro imobiliário, trata-se, por excelência, de um instrumento tributário de recuperação parcial de mais-valias urbanísticas, incidente, a exemplo do que ocorre com o ITBI e o ITCMD, no momento em que o proprietário do imóvel realiza (apura em dinheiro) uma riqueza adquirida no decorrer de anos. Outros ordenamentos jurídicos - como o francês, por exemplo - admitem que o proprietário do imóvel desconte o valor do imposto sobre o lucro imobiliário da base de cálculo da contribuição de melhoria, com o intuito de evitar a bitributação.

De todo modo, considerando a oportunidade de uma eventual e futura reforma tributária, seria providencial que o constituinte derivado alterasse o

333. Súmula 656. É inconstitucional a lei que estabelece alíquotas progressivas para o imposto de transmissão "inter vivos" de bens imóveis - ITBI com base no valor venal do imóvel.

sistema constitucional de repartição das receitas tributáveis para atribuir aos Municípios ao menos parte da receita apurada anualmente pelo Imposto sobre o Lucro Imobiliário, considerando que parcela significativa da riqueza tributada é fruto dos esforços da coletividade na criação e contínua evolução das cidades, devendo reverter em seu benefício, para o que se faz necessária a intervenção das autoridades locais muito mais do que do governo nacional.

3.2.2.4. A base de cálculo do IPTU

Uma questão central para a eficiência na cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano é a determinação da sua base de cálculo. No Brasil, a Constituição da República apontou expressamente que esse imposto deve incidir **sobre o solo urbano e sobre os prédios** eventualmente construídos. Adota-se como base de cálculo o valor venal do imóvel, consistente em uma estimativa do valor de mercado do bem, considerando solo e edificações, fixado em uma Planta Genérica de Valores - PGV, elaborada periodicamente pelo Poder Executivo e que deve ser aprovada pelo Poder Legislativo Municipal na forma de lei, por exigência do princípio constitucional da estrita legalidade tributária (CF, artigo 150, inciso I).

A Planta Genérica de Valores – PGV reúne, assim, padrões estimados, que retratam os valores médios dos imóveis distribuídos no território da cidade em um determinado momento histórico. Enquanto não aprovada nova PGV, o que ocorre em intervalos relativamente longos de tempo, os valores médios constantes da Planta são corrigidos a cada ano para simples recomposição das perdas inflacionárias, o que aumenta, paulatinamente, a sua distorção em relação aos valores reais de mercado.

Consequência dessa somatória de fatores é a significativa defasagem das PGVs em relação aos valores reais de mercado dos imóveis urbanos, frequentemente para menor, mas em alguns casos, para maior, como o de áreas que enfrentam processos intensos de degradação urbana, por exemplo.

Outro dado importante, apontado por AFONSO *et al*³³⁴, é do que a necessidade de aprovação das alterações na PGV pelas Câmaras de Vereadores

334. Obra citada, p. 26.

favorece a atuação dos segmentos mais ricos da sociedade, proprietários dos imóveis mais valiosos, na salvaguarda de seus particulares interesses junto ao Poder Legislativo Municipal, o que faz com que as avaliações de imóveis não sejam pautadas apenas por critérios técnicos, deixando, assim, de refletir os preços dos imóveis nas condições de mercado.

Essa excessiva defasagem das PGVs é um grave obstáculo à utilização do IPTU como instrumento efetivo de recuperação de mais-valias. Para que a base de cálculo do IPTU possa acompanhar a evolução do tecido urbano, apropriando a valorização gerada pela cidade, é necessário promover a aprovação de novas PGVs em periodicidade minimamente razoável, sob pena de comprometer as finanças municipais e favorecer a especulação imobiliária³³⁵.

Mencione-se, ainda, a defasagem da PGV também gera distorções na fixação de indenizações na desapropriação de imóveis urbanos, dada a eleição, pela legislação brasileira, do valor venal do IPTU como referência para o arbitramento judicial do valor indenizatório.

Nesse contexto, um instrumento indispensável para a eficiente administração do IPTU é a elaboração e manutenção de cadastros de imóveis urbanos suficientemente atualizados, com dados precisos da localização e dimensões dos terrenos e construções, da utilização conferida a tais imóveis, e com a identificação suficiente de seus proprietários e ou possuidores, reunindo dados tanto dos imóveis regulares quanto dos imóveis irregulares e dos assentamentos informais em suas diversas modalidades - favelas, cortiços, loteamentos clandestinos, loteamentos irregulares, etc..

Esse cadastro precisa conter, do mesmo modo, dados igualmente precisos dos imóveis públicos localizados na cidade, abarcando tanto os bens de uso

335. É digna de nota a decisão do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que suspendeu liminarmente a eficácia da Lei Municipal nº 15.899/20013, que implementava um teto de 20% (vinte por cento) para o reajuste dos valores dos imóveis residenciais e de 35% (trinta e cinco por cento) para os imóveis não-residenciais na cidade de São Paulo, em Ação Declaratória de Inconstitucionalidade ajuizada pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo - FIESP (Processo nº 0202182-24.2013.8.26.0000, j. em 11/12/2013). A decisão liminar, relatada pelo Des. Péricles Piza, aventou a possibilidade da lei municipal ter violado os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e capacidade contributiva, ao viabilizar o reajuste do IPTU - ainda que para recomposição monetária da PGV, revista pela última vez no ano de 2009 - em índice superior ao crescimento do PIB. Entretanto, ao final de novembro de 2014, o Órgão Especial do TJSP julgou a ADIN improcedente, em votação unânime. Até o início de dezembro de 2014, o acórdão ainda não havia sido disponibilizado pelo Relator, Des. Márcio Bártoli.

comum do povo - sistema viário, espaços livres, áreas verdes - quanto os bens de uso especial e bens dominiais.

É imprescindível, do mesmo modo, que haja comunicação eficiente entre o cadastro municipal, os cartórios de registros de imóveis, registro civil, junta comercial e os bancos de dados dos Fiscos Estadual e Federal e das concessionárias de serviços públicos de eletricidade, gás, água e esgoto, para registro e acompanhamento das transações imobiliárias ocorridas no território municipal.

Um cadastro completo de bens imóveis permitiria uma atualização mais frequente, menos custosa e mais precisa da Planta Genérica de Valores, servindo, ainda, de importante instrumento de planejamento, fiscalização e organização dos serviços públicos urbanos e intervenções urbanísticas.

Como afirmam LOCH e ERBA³³⁶, "um bom cadastro é aquele que contribui para a distribuição equitativa das cargas tributárias, promove a segurança da propriedade - raiz e cria bases para o planejamento urbano e regional".

A esse respeito, é importante mencionar a Portaria do Ministério das Cidades nº 511, de 7 de dezembro de 2009, que fixou as diretrizes para a criação, instituição e atualização do Cadastro Territorial Multifinalitário - CTM nos Municípios brasileiros. Essa Portaria foi editada com fundamento na Diretriz de Política Nacional de Desenvolvimento Urbano nº 125 e nas Resoluções da 2ª e 3ª Conferência Nacional das Cidades.

Segundo dispõe a Portaria, o Cadastro Territorial Multifinalitário constitui-se a partir da divisão de toda a superfície do Município em parcelas cadastrais, às quais é atribuído um código único e estável. Todas as unidades territoriais existentes no Município, tais como lotes, glebas, vias públicas, praças, lagos, rios, entre outras, são modeladas por uma ou mais dessas parcelas cadastrais.

Com base no levantamento sistemático territorial do Município, efetuado mediante o uso da tecnologia de georreferenciamento, é elaborada uma Carta Cadastral. O CTM é composto, essencialmente, por essa Carta Cadastral, somada aos documentos originais de levantamento de campo e aos arquivos dos dados alfanuméricos referentes às parcelas cadastrais.

336. LOCH, Carlos; ERBA, Diego Alfonso. **Cadastro técnico multifinalitário: rural e urbano**. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2007. p. 40.

As informações do Registro de Imóveis, correlacionadas aos dados do CTM, constituem o Sistema de Cadastro de Registro Territorial - SICART; os dados de cadastros temáticos - como os cadastros fiscal, de logradouros, de edificações, e infraestrutura, ambiental, socioeconômico, etc., quando acrescidos do SICART, consistem o Sistema de Informações Territoriais - SIT.

A gestão do CTM, criado apenas para área urbana, é de responsabilidade e competência do Município, como dispõe expressamente a Portaria do Ministério das Cidades. A multifinalidade do Cadastro depende da plena integração de informações entre os sistemas de dados, em especial o Registro de Imóveis e o cadastro fiscal, e de uma modelagem que atenda às necessidades dos diferentes usuários, atuais ou potenciais, com base em um sistema de referência único e um identificador único estável para cada parcela territorial.

A Portaria do Ministério das Cidades recomenda que o CTM seja utilizado para auxiliar a elaboração do Plano Diretor e os procedimentos de regularização fundiária e de avaliação de imóveis para fins fiscais e extrafiscais. Veicula, em seu artigo 29, a recomendação de que o resultado final da avaliação e imóveis, observadas as normas técnicas da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT, "retrate a real situação dos valores dos imóveis no mercado, permitindo o fortalecimento da arrecadação local dos tributos imobiliários e a promoção da justiça fiscal e social, com o tratamento isonômico dos contribuintes". Recomenda, ainda, que o ciclo de avaliação de imóveis seja de no máximo quatro anos, ou de oito anos, para Municípios com população inferior a 20.000 habitantes, para que se mantenha minimamente atualizada a base de cálculo do IPTU.

Como explicam LOCH e ERBA³³⁷, a multifinalidade do cadastro, que se consegue mediante a integração de dados e instituições, começou a ser estruturada internacionalmente após a II Guerra Mundial e consolidou-se a partir da Agenda 21 e da Agenda Habitat II, documentos que "deixam clara a importância da informação territorial confiável como apoio aos processos de tomada de decisões orientadas a preservar o meio ambiente e a promover o desenvolvimento sustentável".

Segundo os autores³³⁸, embora a tecnologia da informação auxilie essa integração de dados que caracteriza, essencialmente, o Cadastro Territorial

337. Obra citada, p. 41.

338. Obra citada, p. 41.

Multifinalitário, a multifinalidade não depende de "equipamentos computacionais sofisticados", mas sim da "boa vontade de todos os níveis da administração e de todo o setor público para compartilhar a informação (com ou sem os equipamentos), evitando as duplicações de dados e investimentos e viabilizando que todos possam gerar novas camadas temáticas que ataquem problemas específicos, derrubando a ideia de que o sistema tem um único proprietário".

Assim, ainda que o CTM seja de competência e responsabilidade dos Municípios, o sucesso da iniciativa depende da cooperação dos demais entes federativos e dos diferentes atores da sociedade civil, num ambiente pautado pela transparência, *accountability* e pela realização radical do direito de acesso à informação.

Desde 2009, alguns Municípios Brasileiros iniciaram a implantação do Cadastro Territorial Multifinalitário - entre eles Fortaleza e Belo Horizonte. A adesão ao programa, entretanto, é discreta, e pode ser explicada não só pelas dificuldades técnicas na implantação do CTM, como também pela opção política de se veicular o programa por meio de uma Portaria, instrumento normativo desprovido de efeito vinculante. Outro fator explicativo é o relativo enfraquecimento do Ministério das Cidades na gestão da Presidente Dilma Rousseff.

O Município de São Paulo, por exemplo, não aderiu à criação do CTM, mas vem desenvolvendo ações para a implantação do SIG SP - Sistema de Informação Geográfica do Município de São Paulo³³⁹, voltado à gestão corporativa dos dados e informações espaciais da cidade a partir da integração dos sistemas e bancos de dados já existentes.

3.2.2.5. Progressividade extrafiscal do IPTU

Se a fixação da base de cálculo do IPTU por meio da Planta Genérica de Valores é problemática, o sistema de alíquotas praticado no Brasil também é bastante complexo.

339. PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO. **Prefeitura de São Paulo disponibiliza novo site de consulta ao Mapa Digital a Cidade - MDC.** [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/noticias/?p=170757]. Acesso em 11/08/2014.

Nos termos do artigo 156, §1º, incisos I e II, da Constituição Federal de 1988, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 29/2000, o Imposto Predial e Territorial Urbano deve ter alíquotas progressivas em razão do valor do imóvel e seletivas (ou diferenciadas) em razão da localização e do uso do imóvel.

Ainda, nos termos do artigo 182, §4º, inciso II, o IPTU poderá ter alíquotas progressivas no tempo, visando compelir o proprietário de imóvel não-edificado, não-utilizado ou subutilizado, *localizado em área demarcada pelo Plano Diretor*, a dar-lhe destinação compatível com a sua função social, tal como definida pelo planejamento urbanístico da cidade, sob pena de incorrer, em último caso, na desapropriação-sanção de seu imóvel, devendo então a própria Administração Municipal dar ao bem assim expropriado a devida destinação, sob pena de improbidade.

Essa progressividade "no tempo" do IPTU não tem caráter fiscal, mas sim extrafiscal: não tem por objetivo carrear recursos aos cofres públicos, mas sim constranger o proprietário de imóveis urbanos retidos em especulação a dar-lhes a destinação apontada pelo Plano Diretor, cumprindo, assim, a sua função social.

O procedimento firmado pelo Estatuto da Cidade, no artigo 5º e seguintes, inicia-se com a notificação do proprietário do imóvel não-edificado, subutilizado ou não-utilizado a cumprir a sua obrigação, nos prazos mínimos de um ano, para protocolo do projeto no órgão municipal competente, e de dois anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras.

Qualificam-se como não-edificados, subutilizados ou não-utilizados os imóveis localizados nas áreas apontadas pelo Plano Diretor para incidência dos instrumentos previstos no §4º do artigo 182 da Constituição e que não cumpram as diretrizes e parâmetros urbanísticos mínimos apontados pelo Plano Diretor e pelas leis municipais de zoneamento, parcelamento, uso e ocupação do solo urbano.

A obrigação de parcelamento, edificação ou utilização é uma obrigação *propter rem*: acompanha o imóvel, mesmo se transmitida a sua propriedade a terceiros, por atos *inter vivos* ou *causa mortis*; daí a obrigatoriedade de averbação, pelo Município, da notificação no Registro de Imóveis.

Descumprida a obrigação de parcelamento, edificação e utilização compulsórias pelo proprietário, o Município deve proceder à aplicação do IPTU progressivo no tempo pelo prazo de cinco anos consecutivos. A progressividade no tempo consiste na elevação das alíquotas, na forma fixada em lei específica,

respeitado o limite máximo de 15% (quinze por cento). De ano a ano, a alíquota não pode exceder a duas vezes o valor referente ao ano anterior. Esses limites foram fixados pelo Estatuto da Cidade para que o ônus financeiro do IPTU progressivo no tempo possa constranger o proprietário a dar a devida destinação à sua propriedade, sem incorrer, de *per se*, na expropriação do imóvel, observando, assim, o princípio da vedação da utilização de tributo com efeito confiscatório. Entretanto, se excessivamente defasada a Planta Genérica de Valores do Município, a força sancionatória das alíquotas progressivas no tempo será consideravelmente esvaziada.

A natureza tributária do IPTU progressivo no tempo, entretanto, não é desprovida de polêmica. O artigo 3º do Código Tributário Nacional define o "tributo" como toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, **que não constitua sanção de ato ilícito**, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada. Ora, o IPTU progressivo no tempo constitui, precisamente, uma **sanção de ato ilícito**, pois incide em razão da inobservância da obrigação de edificar, construir ou utilizar imóvel urbano pelo seu proprietário, ou, em última análise, do descumprimento da função social da propriedade.

Assim, como sustenta SOUZA³⁴⁰, trata-se o IPTU progressivo no tempo de uma **exceção** à regra de que o tributo não alcança fatos ilícitos, válida porque veiculada pelo próprio Constituinte Originário que, evidentemente, não se encontra adstrito às limitações impostas pelo sistema positivo anterior - no caso, o Código Tributário Nacional, de 1966.

Decorridos cinco anos da cobrança do IPTU progressivo no tempo, mantendo-se, ainda assim, inerte o proprietário, o Município deve proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública. Esses títulos devem ser previamente aprovados pelo Senado Federal e são resgatáveis no prazo de até 10 anos, em prestações anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais de seis por cento ao ano e vedado o poder liberatório para pagamento de tributos.

O valor da indenização deve refletir o valor da base de cálculo do IPTU, sem computar expectativas de ganhos, lucros cessantes e juros compensatórios. Deve,

340. SOUZA, Jorge Henrique de Oliveira. **Tributação e Meio Ambiente**. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2009. p. 317 a 318.

ainda, ser descontado do valor da indenização o montante incorporado em função de obras realizadas pelo Poder Público, após a notificação, na área em que o imóvel se localiza, o que nada mais é senão uma fórmula destinada à recuperação de mais-valias urbanísticas decorrentes de obra pública por ocasião da desapropriação-sanção. Por uma questão de equidade, se recolhida, pelo proprietário do imóvel, contribuição de melhoria no período compreendido entre a notificação e a desapropriação-sanção, o valor pago a título desse tributo deverá ser devidamente descontado do montante da especial valorização imobiliária decorrente da obra pública, por ocasião do cômputo da indenização.

Desapropriado o imóvel e devidamente incorporado ao patrimônio público, o Município deve proceder ao seu adequado aproveitamento no prazo máximo de cinco anos, diretamente, ou por meio de alienação ou concessão a terceiros, precedida de licitação, mantidas ao adquirente, evidentemente, as mesmas obrigações de parcelamento, edificação ou utilização. Imprescindível, assim, a articulação dos instrumentos do §4º do artigo 182 com outros instrumentos de política urbana, como as Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS e os consórcios imobiliários tratados no artigo 46 do Estatuto da Cidade.

À vista do que dispõe a Lei nº 10.237/2001, editada legislação municipal específica e devidamente formalizadas as notificações, os proprietários dos imóveis notificados, que já retém solo urbano em especulação por um período considerável de tempo, poderão manter-se relativamente inertes por, no mínimo, **oito anos adicionais**, até incorrerem na desapropriação-sanção.

Esses oito anos adicionais significam a retenção especulativa de imóveis pela vigência de, no mínimo, dois planos plurianuais e oito orçamentos municipais consecutivos. Trata-se de um período de tempo absolutamente **desproporcional** e **incompatível** com o intuito sancionatório dos instrumentos, que restam, assim, absolutamente esvaziados de cogência e efetividade, especialmente se considerarmos que o Estatuto da Cidade estabeleceu como período máximo para a revisão periódica dos Planos Diretores o prazo de dez anos.

Impossível não comparar, sob esse aspecto, os instrumentos do artigo 182, §4º, da Constituição da República de 1988, com a *Declaratoria de desarrollo y construcción prioritários, sujeta a venta forzosa en pública subasta* (declaração de desenvolvimento e construção prioritários, sujeita a venda forçada em hasta pública) colombiana, instrumento que também se destina a enfrentar a retenção

especulativa de imóveis urbanos pois, nas palavras de MALDONADO e HURTADO³⁴¹, "permite ao governos municipais mobilizar os terrenos vacantes, contemplando mecanismos complementares de controle dos preços do solo, e que se vincula ou serve de apoio a políticas de habitação social".

O procedimento inicial, posto pela Lei Colombiana nº 388 de 1997, é bastante semelhante aos instrumentos do artigo 182, §4º da CF/88, e envolve a identificação, pelo plano urbanístico municipal, dos imóveis em situação de retenção especulativa, seguida da notificação de seus proprietários a dar aos mesmos a devida destinação. Entretanto, decorrido *in albis* o prazo acordado aos proprietários, a legislação colombiana determina que se proceda diretamente à venda do imóvel em hasta pública, procedendo-se à desapropriação-sanção somente se a venda em leilão resultar negativa.

Como explicam as autoras supracitadas³⁴², os planos urbanísticos municipais identificam ou determinam a identificação, pela Administração local, de terrenos vacantes, qualificados como "urbanizáveis não-urbanizados" ou "urbanizados não-edificados". O ato administrativo de identificação é notificado aos proprietários, que dispõem, a partir desse momento, de um prazo para promover a necessária urbanização ou edificação. Esse prazo é definido de acordo com o grau de urbanização dos imóveis, variando de 1 a 3 anos³⁴³. Decorrido o prazo sem que o proprietário tenha urbanizado ou edificado o terreno, é ordenada a venda em hasta pública do imóvel, por meio de um ato administrativo, inscrito no registro de imóveis, que tem por efeito tornar a coisa *extra commercio* e impedir a concessão de licenças urbanísticas de qualquer espécie sobre o terreno. Realiza-se uma primeira hasta pública por 70% da avaliação comercial do terreno; se resulta negativa, é realizada uma segunda hasta pública, por 70% da avaliação cadastral do terreno. Resultando negativas ambas as hastas públicas, a Administração

341. COPELLO, María Mercedes Maldonado; TARAZONA, Adriana Hurtado. **La declaratoria de desarrollo y construcción prioritarios (sujeta a venta forzosa en pública subasta) en Colombia**: La experiencia de Bogotá, 2008-2012. In: FURTADO, Fernanda; SMOLKA, Martim O. (coord.). **Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina**. Ecuador: Lincoln Institute of Land Policy, 2014. p. 104. No original, em espanhol: "*permite a los gobiernos municipales movilizar los terrenos vacantes que contempla mecanismos complementarios de control a los precios del suelo y que se vincula o sirve de soporte a las políticas de vivienda social*".

342. Obra citada, p. 104 a 105.

343. Note-se que, diversamente da legislação brasileira, que concede prazos de um ano para protocolo de projeto e dois anos para início de obras, a legislação colombiana, de maneira muito mais incisiva, fixa prazos máximos de um a três anos para a CONCLUSÃO da urbanização ou da edificação do terreno.

Municipal inicia os trâmites para a desapropriação administrativa dos imóveis, mediante o pagamento de indenização fixada por lei em 70% da avaliação cadastral. Essa desapropriação administrativa também poderá ocorrer se o adquirente do terreno em hasta pública não urbanizar nem construir os terrenos dentro do prazo estabelecido. A partir de 2012, a Lei 1537 tornou possível a utilização do mesmo instrumento para declarar o uso ou habilitação prioritários de imóveis abandonados ou subutilizados.

O instrumento é estruturado de maneira tão eficiente que, como noticiam MALDONADO e HURTADO, no período entre 2008 e 2012, foram notificados em Bogotá os proprietários de 932 hectares de solo urbano por meio da declaratória; destes, em 2012, 319 imóveis já haviam sido urbanizados (116 hectares), 56 imóveis (78 hectares) já haviam pleiteado ou obtido licenças urbanísticas e 35 imóveis (28 hectares) tinham planos parciais adotados. Nos terrenos da declaratória de 2008 foram licenciados 104 hectares para uso residencial, aí compreendidas **10.378 unidades de moradias de interesse social** (com preços controlados entre US\$21.000 e US\$42.000) e **544 unidades de moradias de interesse prioritário** (com preço máximo de US\$21.000).

Ou seja, a *Declaratória* viabilizou a produção de cerca de onze mil unidades de moradia para os setores mais carentes da população da cidade de Bogotá, em um prazo de apenas quatro anos.

À guisa de comparação, tome-se a cidade de São Paulo, cujo Plano Diretor Estratégico de 2002 contemplou a aplicação dos instrumentos do artigo 182, §4º, indicando as áreas em que estes incidiriam - sobretudo, distritos centrais e Zonas Especiais de Interesse Social - mas remetendo à edição de lei específica a sua efetiva implementação. A Lei específica foi editada e regulamentada somente em 2010. O Plano Diretor Estratégico de 2002 chegou ao fim de sua vigência sem que se iniciasse sequer a cobrança do IPTU progressivo no tempo. Editado novo Plano Diretor, em 31 de julho de 2014, a Administração Municipal anunciou em outubro de 2014 que dará início às notificações no ano de 2015.

O fato é que passados cerca de vinte e cinco anos da edição da Constituição de 1988 e mais de treze anos da edição do Estatuto da Cidade, a efetividade dos instrumentos do §4º do artigo 182 da Constituição Federal de 1988 na coerção da especulação imobiliária urbana nas cidades brasileiras é bastante questionável.

O Relatório "Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas"³⁴⁴, elaborado pelo Observatório das Metrópoles em 2011, indica que os instrumentos do §4º do artigo 182 foram incorporados em quase todos os planos analisados, mas que raramente foram regulamentados de modo a serem aplicados imediatamente após a aprovação do Plano Diretor.

Se comparada à experiência da cidade de Bogotá, a ausência de números concretos sobre os resultados - positivos ou negativos - obtidos pelos instrumentos do §4º do artigo 182 nos Municípios Brasileiros explicita por si só a sua ineficiência.

Merecem, assim, passar por extensa revisão que reveja integralmente prazos, etapas e procedimentos de modo a conferir aos Planos Diretores e, por consequência, ao próprio princípio da função social da propriedade, sua inteira - e urgente - efetividade.

A etapa intermediária do IPTU progressivo no tempo parece servir mais aos interesses dos especuladores do que à função social da cidade e da propriedade, especialmente se considerar que as alíquotas majoradas no tempo terão sua força esvaziada pela significativa defasagem existente entre a base de cálculo do imposto e os valores reais de mercado dos imóveis urbanos.

O procedimento proposto pela legislação colombiana é mais efetivo, não só por observar prazos mais curtos - sem sacrifício, frise-se, do devido processo legal - como também por garantir que o imóvel retido em especulação encontre a devida destinação o mais rápido possível, por meio da venda forçada em hasta pública, solução muito mais adequada, célere e econômica do que a desapropriação-sanção.

3.2.2.6. Progressividade e seletividade fiscais do IPTU

Feitas essas considerações sobre o IPTU progressivo no tempo, há que se analisar a progressividade dita "estritamente fiscal" desse tributo.

344. SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann (org.). **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Cidades; IPPUR/UFRJ, 2011. p. 79.

Desde a edição da Constituição Federal de 1988 até o advento da Emenda Constitucional nº 29/2000 houve grande discussão doutrinária e judicial sobre se, além da progressividade extrafiscal no tempo, o IPTU comportaria também a imposição de alíquotas progressivas em função do valor do imóvel, ou mesmo seletivas em razão da localização e da utilização, fundamentadas, neste caso, no princípio constitucional da capacidade contributiva (CF, artigo 145, §1º).

Diversos Municípios, entre eles o Município de São Paulo, editaram leis municipais instituindo alíquotas progressivas e seletivas para o IPTU no início dos anos 1990, gerando uma verdadeira enxurrada de ações judiciais.

Apenas oito anos após a promulgação da Constituição de 1988, com base em voto do Ministro Moreira Alves³⁴⁵, o Supremo Tribunal Federal - STF fixou o entendimento de que o IPTU, como imposto "real" - por ter como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel em zona urbana - não leva em consideração a capacidade contributiva do sujeito passivo, de modo que, afóra a progressividade "no tempo" fixada pelo artigo 182 da Constituição, não comportaria alíquotas progressivas, mas apenas alíquotas proporcionais ao valor do imóvel. Interpretou, assim, a Corte Suprema, a dicção da redação original do §1º do artigo 156 da Constituição Federal³⁴⁶ como simples remissão ao inciso II do §4º do artigo 182.

Anos mais tarde, com a alteração do Texto Constitucional pela Emenda no 29/2000, introduzindo expressamente no §1º do artigo 156 a possibilidade de instituição de alíquotas progressivas (inciso I) e seletivas (inciso II) para o IPTU, o Supremo Tribunal Federal acabou por reconhecer a constitucionalidade da cobrança deste imposto por alíquotas progressivas - variáveis conforme a base de cálculo - e seletivas - variáveis conforme a destinação do imóvel - desde que fixadas por lei municipal editada posteriormente à Emenda³⁴⁷.

Em que pese o entendimento do STF, o ponto de vista adotado neste trabalho é o de que a progressividade e seletividade ditas "fiscais" do IPTU são, sim, uma decorrência direta do princípio da capacidade contributiva, pois visam

345. RE 153771/MG, j. em 20/11/1996, Tribunal Pleno, DJ 05/09/1997 p. 41892. Vide, igualmente, a Súmula 668 do STF: "É inconstitucional a lei municipal que tenha estabelecido, antes da Emenda Constitucional 29/2000, alíquotas progressivas para o IPTU, salvo se destinada a assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana".

346. Art. 156, §1º. O imposto previsto no inciso I poderá ser progressivo, nos termos de lei municipal, de forma a assegurar o cumprimento da função social da propriedade.

adequar o valor do tributo à efetiva capacidade econômica do contribuinte, que é tanto maior quanto mais privilegiada for a localização ou mais intensa for a utilização do imóvel e, conseqüentemente, maior o seu valor de mercado. Trata-se, certamente de medida de isonomia, que visa distribuir a carga tributária conforme a capacidade econômica de cada contribuinte, mas também de política urbana, pois é certo que quanto mais expressiva for a carga tributária, menor será o interesse do seu proprietário em conferir ao imóvel uma utilização desconforme à função social apontada pelo planejamento urbanístico da cidade.

Somando-se a este raciocínio o princípio da justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização, firmado pelo artigo 2º, inciso IX do Estatuto da Cidade, e reiterando-se a concepção inicial de que o valor do bem imóvel decorre, em grande parte, das utilidades geradas pela cidade, é possível depreender que, do ponto de vista urbanístico, a imposição de alíquotas progressivas e seletivas é, sem dúvida, mais um instrumento colocado à disposição do legislador municipal para manobrar o IPTU - fiscal e extrafiscalmente - como um instrumento de política urbana, pois permite não só induzir condutas - estimular e desestimular usos e modelos de ocupação do solo urbano conforme os interesses sociais apontados pelo Plano Diretor - como também captar, em favor da coletividade, as mais-valias urbanísticas geradas pela cidade.

É curioso como o texto Constitucional, no intuito de conferir garantias ao contribuinte diante do Fisco Municipal e de distribuir a carga tributária de maneira supostamente mais equânime, acaba por gerar um sistema de tributação da propriedade imobiliária urbana tão complexo quanto desigual, favorecendo sobremaneira os especuladores imobiliários, na exata contramão do que exige o princípio da função social da propriedade urbana. Certamente, os objetivos extrafiscais almejados pela conjugação de alíquotas progressivas e seletivas seriam alcançados mais facilmente, e com maior isonomia, por meio da adoção da base-solo para o imposto imobiliário, tributando-se a propriedade imobiliária urbana sempre pelo seu maior e melhor uso possível.

347. No julgamento do Recurso Extraordinário 423.768/SP, Rel. Min. Marco Aurélio, j. em 01/12/2000, DJe 10/05/2011.

3.2.2.7. O Imposto Territorial Rural - ITR

É curioso notar que, enquanto a Constituição da República determinou a incidência do IPTU sobre o terreno e sobre os prédios nele erigidos, para o Imposto Territorial Rural - ITR circunscreveu expressamente sua incidência apenas sobre o solo. Desse modo, enquanto o IPTU incide sobre o valor venal de prédios e de solo, o ITR incide sobre o valor da terra nua, excluídas as culturas, pastagens, construções, instalações, benfeitorias e florestas plantadas, nos termos da Lei Federal nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996.

Tal como disposto pela Emenda Constitucional nº 42/2003, o ITR também deve ter alíquotas progressivas, fixadas de modo a impedir ou desestimular a manutenção de propriedades improdutivas, garantida, ainda, a imunidade constitucional às pequenas glebas rurais, definidas em lei, quando exploradas por quem não possua outro imóvel.

Ainda nos termos da EC nº 42/2003, os Municípios poderão optar pela fiscalização e cobrança do ITR, na forma da Lei Federal nº 11.250, de 27 de dezembro de 2005, desde que isso não implique redução do imposto ou qualquer outra forma de renúncia fiscal. Trata-se, na hipótese, de típica parafiscalidade: delegação, pelo ente tributante, da capacidade tributária ativa a outro ente, conferindo-lhe, na forma da lei, a aptidão para cobrar e fiscalizar o tributo e para reter o produto final da arrecadação para financiamento de suas próprias atividades. No caso do ITR, a transferência da capacidade tributária ativa da União para os Municípios se dá por meio de convênio, celebrado nos termos do Decreto Federal nº 6.433, de 15 de abril de 2008.

Coube ao Código Tributário Nacional, como norma geral de prevenção de conflitos de competência em matéria tributária (CF, art. 146, I) definir critérios para a determinação do que se considera, para fins fiscais, "zona urbana", apartando, assim, os âmbitos de incidência territorial do IPTU e do ITR.

Assim, nos termos do artigo 32, §1º do CTN, entende-se como zona urbana aquela definida em lei municipal, observado o requisito mínimo da existência de ao menos dois dos seguintes melhoramentos, construídos ou mantidos pelo Poder Público: meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais; abastecimento de água; sistema de esgotos sanitários; rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar; ou ainda escola primária ou

posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado.

Dispõe o §2º do mesmo artigo 32 que a lei municipal poderá considerar urbanas as áreas urbanizáveis, ou de expansão urbana, constantes de loteamentos aprovados pelos órgãos competentes, destinados à habitação, à indústria ou ao comércio, mesmo que localizados fora das zonas definidas nos termos do §1º.

Desse modo, a partir das disposições do CTN, depreende-se que estão sujeitos à incidência do IPTU os bens imóveis localizados em áreas urbanas e de expansão urbana, tal como definidas pelo Plano Diretor, pela Lei de Zoneamento e pelo Projeto de Expansão Urbana de que trata o artigo 42-B do Estatuto da Cidade. Para os imóveis localizados nas áreas do território municipal demarcadas como Áreas ou Zonas Rurais, incidirá o ITR, pelos critérios definidos por normas federais, ainda que delegado pela União à cobrança e fiscalização do Município.

Reforça-se, assim, a concepção, já sinalizada pelo Estatuto da Cidade, de que o planejamento urbanístico deve abarcar todo o território municipal, abrangendo também a zona rural. Realmente, a Lei Federal nº 10.257/2001 fixou como uma das diretrizes da Política Urbana a integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência (artigo 2º, inciso VII), além de prever expressamente que o Plano Diretor deve abarcar todo o território do Município (artigo 40, §2º). Recentes alterações efetuadas pela Lei Federal nº 12.608/2012 ao Estatuto da Cidade exigem, ainda, a elaboração de projeto específico pelos Municípios que pretendam ampliar o seu perímetro urbano, com os requisitos postos pelo artigo 42-B acrescentado ao texto do Estatuto.

Em comparação ao IPTU, importa destacar duas peculiaridades do ITR. Primeiramente, enquanto que no IPTU o valor do imóvel é pré-fixado na Planta Genérica de Valores aprovada por lei municipal, no ITR o valor da terra nua é declarado pelo próprio contribuinte. Somente se o contribuinte não entregar as declarações de apuração do ITR nos prazos legais, ou se houver indícios de subavaliação ou prestação de informações inexatas, incorretas ou fraudulentas, é que a Administração Tributária poderá promover o lançamento de ofício do ITR, com base nas informações sobre preços de terras contidas em um Sistema de

Preço de Terras. Esse Sistema de Preço de Terras, regulamentado pelo Decreto Federal nº 4.382, de 19 de setembro de 2002, é mantido pela Secretaria da Receita Federal e reúne, além de outras informações, levantamentos de preços de terras efetuados pelas Secretarias da Agricultura dos Estados ou dos Municípios.

Em segundo lugar, a progressividade das alíquotas do ITR recebeu um tratamento legislativo um pouco distinto do IPTU. Visando atender ao ditame constitucional de desestímulo à manutenção de propriedades improdutivas, o legislador federal conjugou a progressividade das alíquotas do imposto à evolução de dois fatores: a área do imóvel e o seu grau de utilização, calculado, por sua vez, pela relação percentual entre a área efetivamente utilizada pela atividade rural e a área total aproveitável do imóvel. Desse modo, são tributados mais intensamente os proprietários de glebas maiores e proporcionalmente menos produtivas (porque aproveitam apenas parte da área aproveitável total do imóvel), dando-se, portanto, cumprimento concomitante aos princípios constitucionais da capacidade contributiva e da função social da propriedade rural. Ressalte-se, a esse respeito, que o proprietário da pequena gleba rural é imune ao ITR, numa medida constitucional que visa, claramente, proteger e reter, no campo, o pequeno proprietário rural. É curioso, ainda, constatar como a técnica de manejo de alíquotas progressivas do ITR aproxima-se, de certa forma, da eleição da base-solo, proposta pela doutrina.

Considerando a parafiscalidade do ITR introduzida pela EC nº 42/2003, há que se questionar se, a exemplo do que ocorre com o IPTU, também o ITR pode vir a ser utilizado como instrumento de recuperação de mais-valias, decorrentes, por exemplo, da introdução de equipamentos públicos na zona rural ou da construção e manutenção de estradas.

Ainda que os métodos de avaliação dos imóveis rurais sejam, evidentemente, bastante diversos daqueles utilizados para avaliação dos imóveis urbanos, é possível inferir que também o valor econômico das propriedades rurais pode aumentar ou diminuir em razão de certas intervenções realizadas pelo Poder Público – inclusive iniciativas de regularização fundiária no campo, tais como as implementadas pela União Federal na região da Amazônia por meio do Programa Terra Legal.

Havendo perda patrimonial, por exemplo, pela constituição de áreas de preservação ambiental, é em tese razoável cogitar-se do pagamento de uma

indenização ao proprietário, ou ainda estimular a adoção de medidas de preservação e proteção pelos proprietários, remunerando-os pela prestação de serviços ambientais. Cite-se, por exemplo, a experiência da cidade de Nova York, nos Estados Unidos, que remunera os proprietários das áreas rurais nas montanhas de Catskill, a 200 quilômetros de distância, pela preservação dos mananciais que fornecem a água potável utilizada pela cidade³⁴⁸. No Brasil, a cidade de Extrema, em Minas Gerais - cujos mananciais alimentam o Sistema Cantareira, responsável pelo abastecimento de água potável de São Paulo e de outros Municípios pertencentes à bacia do Rio Piracicaba - instituiu no ano de 2005 o Projeto Conservador das Águas³⁴⁹, que prevê a remuneração, pela prestação de serviços ambientais, dos proprietários rurais que aderirem ao projeto e cumprirem as metas de preservação estabelecidas.

Por outro lado, experimentando a propriedade rural uma valorização em consequência de melhorias financiadas pela coletividade - como pela construção de estrada vicinais, por exemplo - deverá o Poder Público promover a recuperação da mais-valia experimentada, sendo o ITR, certamente, um dos instrumentos adequados para esse fim.

Ressalte-se, a esse respeito, a grande importância da construção de Cadastros Territoriais completos e precisos também para a área rural, por meio da troca de informações entre os entes públicos das três esferas, não só para a recuperação, em favor da coletividade, das mais-valias eventualmente geradas, como também para um monitoramento mais eficiente da produtividade agrícola e da preservação e proteção ambientais, índices constitucionalmente apontados para a verificação do cumprimento ou descumprimento da função social pelos imóveis rurais e estruturação da política de reforma agrária.

É ainda importante destacar que a assunção, pelos Municípios, da cobrança e fiscalização do ITR, pode resultar no aprimoramento do planejamento urbanístico municipal, com um maior controle da expansão urbana e o desenvolvimento de políticas públicas municipais voltadas especificamente para a zona rural, visando promover não apenas as atividades agrícolas como também a preservação do meio ambiente de maneira integrada à gestão e planejamento urbanos.

348. WATERSHED AGRICULTURAL COUNCIL. **Watershed Agricultural Council**. Disponível em [<http://www.nycwatershed.org/>]. Acesso em 11/08/2014.

Há que se ter em mente que a zona rural dos Municípios é responsável pelo abastecimento de água potável, pela produção de víveres e pela manutenção da boa qualidade do ar e de condições climáticas minimamente estáveis na região urbana. É preciso, assim, superar definitivamente a fratura artificial entre o território urbano e o território rural em termos de planejamento e ordenação urbanística dos Municípios Brasileiros.

3.2.2.8. Benefícios e incentivos fiscais

Por fim, cumpre tecer algumas palavras sobre a concessão de benefícios e incentivos fiscais de tributos imobiliários. Trata-se de um expediente geralmente utilizado pelas Administrações Locais para o atingimento de dois objetivos essenciais: atrair investimentos e promover o desenvolvimento econômico das cidades; e promover a inclusão social dos grupos mais pobres ou mais vulneráveis da população.

Nesse contexto, há que se questionar se a concessão indiscriminada de benefícios e incentivos fiscais de tributos municipais - no caso brasileiro, não apenas de IPTU como também de ITBI e de ISS - pode efetivamente servir de instrumento para o desenvolvimento sustentável das cidades.

Segundo BAHL e LINN³⁵⁰, a eficácia de programas de incentivos fiscais com tributos imobiliários é incerta: estudos realizados nos Estados Unidos foram inconclusivos, ou seja, não lograram verificar se o alívio de tributos imobiliários tem efetivamente a capacidade de prover economia de custos em grau suficiente para induzir a expansão de negócios. Adicionalmente, os autores apontam que nos países em desenvolvimento, em que as alíquotas dos tributos imobiliários são baixas, é ainda mais improvável que as isenções tributárias tenham o efeito de estimular o desenvolvimento econômico.

Em uma economia globalizada, marcada pela competição acirrada entre as cidades, atrair investimentos, negócios, empregos e profissionais qualificados é hoje uma preocupação central dos gestores urbanos. Entretanto, a desoneração

349. MILANEZ, Ivanise Pachane; KROEFF, Paulo Sergio Solla (coord.). **Conservador das águas 5 anos**. Extrema: Departamento do Meio Ambiente, 2010.

350. Obra citada, p. 100 a 101.

de tributos imobiliários não é, de longe, a melhor estratégia para atrair investimentos de maneira durável e sustentável, pelo contrário: enfraquece os orçamentos públicos e esvazia a capacidade de investimento do setor público, induzindo a inserção das cidades em uma espiral de pobreza de difícil rompimento, com escalada dos preços da terra e aceleração dos mecanismos de especulação imobiliária. Não é incomum que empresas atraídas para uma dada cidade apenas em razão de programas de incentivos tributários desloquem-se para outras localidades tão logo cessado o benefício.

Por outro lado, a cobrança eficiente de tributos imobiliários, se acompanhada da destinação de tais recursos à realização de melhorias urbanísticas, à prestação de serviços públicos de qualidade e a promoção da sadia qualidade de vida, segundo as diretrizes e estratégias traçadas por seus específicos planos urbanísticos, podem inserir as cidades em ciclos virtuosos de crescimento econômico e desenvolvimento sustentável, disponibilizando aos investidores solo urbano a preços mais baixos e dotado de boa infraestrutura, serviços públicos de qualidade e mão de obra qualificada, estes sim elementos capazes de atrair negócios de maneira durável.

Nas palavras de MORALES-SCHECHINGER³⁵¹:

As cidades devem buscar a maneira de baixar os custos de instalação de empresas para atraí-las e a melhor maneira de fazê-lo não será sacrificando as fontes fiscais senão aplicando-as sabiamente para que baixe o preço dos fatores chave da produção como é o caso do solo. Reiteramos que um imposto predial alto tem como efeito uma baixa nos preços do solo, com o efeito virtuoso de que com isso os ingressos da cidade aumentarão com base em uma fonte de riqueza que foi criada pela mesma coletividade, a cidade, quer dizer o valor do solo. Esses recursos deverão dirigir-se à

351. MORALES-SHCECHINGER, Carlos. **La imposición a la Propiedad en el Financiamiento de las Ciudades frente a la Globalización**. Ensayo presentado en el II Seminario Internacional sobre Impuesto Predial, el Catastro y Contribuciones Alternativas para el Financiamiento Urbano. Guadalajara, 2003. p.16. No original em espanhol: *"Las ciudades deben buscar la manera de bajar los costos de instalación de empresas para atraerlas y la mejor manera de hacerlo no será sacrificando sus fuentes fiscales sino aplicándolas sabiamente para que baje el precio de los factores clave de la producción como es el caso del suelo. Reiteramos que un impuesto predial alto tiene como efecto una baja en los precios del suelo, con el efecto virtuoso de que con ello los ingresos de la ciudad aumentarán con base en una fuente de riqueza que fue creada por la misma colectividad, la ciudad, es decir el valor del suelo. Esos recursos deberán dirigirse a la colectividad aumentando los servicios urbanos y educativos que se traduzcan en inversión productiva social, en recursos humanos que resultan uno de los principales atractivos que busquen las empresas para establecerse. Estamos convencidos de que las empresas con suelo barato y recursos humanos capacitados que vivan en ciudades con buena calidad de vida porque sus servicios urbanos son buenos estarán dispuestas a invertir en la infraestructura física que requieran sin distraer recursos de la comunidad, sino al contrario acrecentándolos en un círculo virtuoso"*.

coletividade aumentando os serviços urbanos e educativos que se traduzam em investimentos produtivos sociais, em recursos humanos que resulta em um dos principais atrativos que as empresas buscam para estabelecer-se. Estamos convencidos de que as empresas com solo barato e recursos humanos capacitados que vivam em cidades com boa qualidade de vida porque seus serviços urbanos são bons, estarão dispostas a investir na infraestrutura física que requerem sem desviar recursos da comunidade, senão ao contrário acrescentando-os em um círculo virtuoso.

Cite-se, a esse respeito, pesquisa desenvolvida pelo Urban Land Institute e pelo EY³⁵², que destaca a qualidade da infraestrutura como o fator principal de atração para novos investimentos imobiliários, acima de outros elementos como demanda dos consumidores e disponibilidade de mão de obra qualificada.

A concessão de incentivos e benefícios fiscais pode eventualmente ser útil à solução de problemas pontuais de gestão urbana, servindo, por exemplo, de estímulo à conservação de bens tombados ou à recuperação de áreas degradadas, ou ainda como meio de proteger o direito à moradia de pessoas socialmente mais vulneráveis, como os idosos e as vítimas de desastres naturais.

No que diz respeito à população de baixa renda, é questionável se a isenção total do pagamento do imposto predial e territorial urbano pode servir, efetivamente, como um instrumento de proteção do direito social à moradia, ou se funciona, ao reverso, como um elemento que na verdade fomenta mecanismos de exclusão social.

Há, por outro lado, no ordenamento jurídico brasileiro expresso comando normativo para que a carga dos tributos imobiliários seja devidamente ajustadas para os mais pobres. É o que prescreve o artigo 47 do Estatuto, ao exigir que os tributos sobre imóveis urbanos, assim como as tarifas de serviços públicos urbanos, sejam diferenciados em função do interesse social.

Contrariamente ao que aponta a prática tributária e o senso comum, os setores mais pobres da população não são necessariamente beneficiados pela isenção total e indiscriminada de tributos imobiliários. Pelo contrário, como aponta SMOLKA³⁵³, o pagamento do tributo imobiliário tem o efeito de reforçar a segurança na posse dos imóveis pelos mais pobres, principalmente nos

352. URBAN LAND INSTITUTE AND EY. **Infrastructure 2014: Shaping the Competitive City**. Washington, DC: Urban Land Institute, 2014. p. 2.

353. SMOLKA, Martim O. **Potential of the Property Tax for Local Revenue Mobilization**. Imóveis ocupados informalmente: "Taxá-los ou não taxá-los". Palestra. Conferência Internacional Anual

assentamentos informais, pois legitima a demanda dessa população por serviços urbanos de qualidade, fora da lógica do clientelismo, como também serve de meio de prova dos prazos necessários para a aquisição da propriedade por meio do usucapião ou para o reconhecimento de direitos reais de moradia sobre áreas públicas. O autor sustenta que, contrariamente ao que normalmente se supõe, os ocupantes de assentamentos irregulares não só tem disposição como também capacidade econômica para pagar o imposto imobiliário, pois já pagam altos preços pelos imóveis, que apresentam valores mais altos por metro quadrado do que os imóveis ocupados formalmente, principalmente no que diz respeito aos aluguéis. Nesse caso, a dispensa do pagamento do tributo milita contrariamente aos direitos e interesses desse segmento da população.

Há que se considerar, portanto, com especial atenção, a oportunidade de se estender a incidência do IPTU também sobre os assentamentos **informais**, abrangendo, para tanto, a tributação da **posse** de imóveis urbanos (inclusive a exercida sobre imóveis de domínio público para fins de moradia), o que, segundo SMOLKA e DE CESARE³⁵⁴, não só facilitaria o acesso dos mais pobres a terras urbanizadas - providas de infraestrutura e serviços - por reduzir o preço da terra, reorientar as decisões da Administração Pública na alocação dos investimentos e desencorajar a especulação imobiliária em torno de loteamentos irregulares e clandestinos, como também favoreceria a regularização fundiária dos assentamentos irregulares e a formulação de políticas públicas mais efetivas para essas áreas, justamente pela obtenção de dados mais precisos sobre os assentamentos.

Os mesmos autores³⁵⁵ ponderam que a carga tributária pode perfeitamente ser ajustada para os mais pobres, por meio de deduções individuais de acordo com o valor da propriedade, o rendimento familiar, ou ambas, bem como pelo uso de alíquotas progressivas a partir de um valor simbólico, salientando que o pagamento simbólico de tributos, embora não tenha impacto significativo em termos arrecadatórios, contribuem positivamente para a criação de uma cultura fiscal, reforçando o senso de cidadania e a disposição para participar da vida pública.

Potencial do Imposto sobre a Propriedade Imobiliária para Mobilização da Receita Municipal. São Paulo: Lincoln Institute, IPTI, RICS. 2012.

354. Obra citada, p. 20 e seguintes.

Em suma, as administrações públicas municipais devem manejar benefícios e incentivos fiscais com extrema cautela, ponderando possíveis efeitos adversos de estímulo à especulação imobiliária e à expansão urbana desordenada. Devem, igualmente, dar inteiro cumprimento às normas de responsabilidade fiscal tal como postas pela Lei Complementar nº 104/2001 - entre elas, a vedação da concessão de benefícios fiscais sem indicação de fontes alternativas de receitas - para proteção das finanças municipais.

Por fim, é importante lembrar que, para a atração de investimentos privados de maneira harmônica e coerente com o planejamento urbanístico da cidade consubstanciado no Plano Diretor, o Estatuto da Cidade colocou à disposição do Administrador Municipal dois importantes instrumentos: a outorga onerosa do direito de construir e da alteração de uso e a realização de operações urbanas consorciadas. Ambos os instrumentos destinam-se, essencialmente, a atrair investimentos privados não por meio da desoneração tributária, mas pela flexibilização onerosa de índices urbanísticos e do engajamento do setor privado nos processos de recuperação e o desenvolvimento de áreas urbanas degradadas ou subaproveitadas, induzindo ciclos virtuosos de crescimento sustentável.

É interessante destacar, a esse respeito, a experiência norte-americana com o TIF - *Tax Increment Financing* - Financiamento pelo Incremento de Tributação.

Desenvolvido na Califórnia em 1952, o TIF consiste, basicamente, em uma parceria público privada voltada ao desenvolvimento de projetos urbanos financiados pela captação de mais-valias urbanísticas por meio do incremento na arrecadação do imposto imobiliário. Assim, uma pré-condição indispensável para o bom funcionamento do instrumento é a cobrança do imposto imobiliário sobre bases imponíveis economicamente significativas - próximas aos preços de mercado dos imóveis - e a alíquotas suficientemente expressivas.

Como explica PETERSON³⁵⁶, a autoridade local demarca a área - TIF *district* (distrito TIF) - em que será desenvolvido o projeto de renovação ou reabilitação urbana, fixando um prazo determinado para a sua duração. A iniciativa para a criação de um distrito TIF pode ser tomada tanto pela autoridade local

355. Obra citada, p. 22 e 23.

356. PETERSON, Sarah Jo. **Tax Increment Financing: Tweaking TIF for the 21st Century.** Urbanland - The Magazine of the Urban Land Institute. June 9, 2014. Disponível em: [<http://urbanland.uli.org/economy-markets-trends/tax-increment-financing-tweaking-tif-21st-century/>]. Acesso em 16/10/2014.

quanto pelo setor privado. O total do imposto imobiliário arrecadado na área de intervenção no momento do lançamento do projeto serve de referência inicial (ou base): tudo o que for arrecadado acima dessa referência inicial é destinado ao financiamento dos investimentos públicos no distrito; a base de arrecadação continua a fluir para os cofres públicos municipais normalmente. Para arcar com os custos iniciais de desenvolvimento a cargo seja do parceiro privado, seja do governo, ou mesmo de ambos, a cidade pode expedir títulos, garantidos pelo incremento de arrecadação que se pretende obter pela implementação do projeto. A cidade pode optar pelo financiamento "*pay-as-you-go*", hipótese em que o parceiro privado fornece as garantias ao projeto mediante a promessa de receber da cidade uma parte do incremento de arrecadação. A autoridade local pode, ainda, optar por aplicar diretamente o incremento de arrecadação no financiamento do projeto. Decorrido o prazo, o distrito TIF é dissolvido e o incremento de arrecadação é destinado ao tesouro municipal.

Segundo MERK et al³⁵⁷:

Sob um TIF, o desenvolvimento urbano é financiado por meio de aumentos nas receitas do imposto geradas pelo desenvolvimento e não por subsídios municipais. Não há transferência de fundos da municipalidade para as empresas, nem transferências de uma empresa para outra. O incremento de impostos é usado para financiar melhoramentos públicos no distrito. A grande expansão do uso de TIFs nos Estados Unidos se explica, em parte, porque oferecem uma maneira das Municipalidades de superar os limites de endividamento; os títulos do incremento de imposto não se sujeitam a limites de dívidas ou a realização de referendos públicos em muitos estados. Esse método de financiamento resulta em mais capital para infraestrutura do que se poderia obter por meio dos títulos tradicionais.

Semelhantemente ao TIF, a constituição de *Special Assessment Districts For Transit* também envolve o financiamento de projetos urbanos - neste caso, especificamente na área de mobilidade urbana - mediante a captação das mais-

357. MERK, O., SAUSSIER, S., STAROPOLI, C., SLACK, E., KIM, J-H. Financing Green Urban Infrastructure. OECD Regional Development Working Papers 2012/10, OECD Publishing; [<http://dc.doi.org/10.1787/5k92p0c6j6r0-enop>. 37]. No original, em inglês: "*Under a TIF, the development is financed from increases in tax revenue generated by the development and not from a municipal subsidy. There is no transfer of funds from the municipality to businesses, nor is there a transfer from one business to another. Taxes from the increase in the assessment base are used to finance public improvements in the district. The widespread use of TIFs in the US is, in part, because they offer a way for municipalities to get around borrowing limits; tax increment bonds are not subject to municipal debt limits or public referendum requirements in most states. This financing*

valias urbanísticas geradas por investimentos públicos. Como explicam MACCLEERY e PETERSON³⁵⁸, o procedimento é bastante semelhante ao do TIF, com uma diferença significativa: no caso do *special assessment*, a autoridade local aumenta a alíquota do imposto imobiliário incidente sobre os imóveis industriais e comerciais - e por vezes também dos imóveis residenciais - localizados no Distrito, destinando essas receitas adicionais ao financiamento do projeto de mobilidade urbana. Segundo os autores, utilizado pela primeira vez nos anos 1990 em Portland, Oregon, para financiamento do VTL (Veículo Leve sobre Trilhos), *Special Assessment Districts for Transit* estão sendo correntemente utilizados nos Estados Unidos para financiar, entre outros projetos, uma extensão de 37 quilômetros do sistema de Metrorail no norte de Virginia, denominada *Silverline*, assim como a implantação de um *streetcart* no centro de Atlanta, com 4,2 quilômetros e 12 paradas.

Trata-se de uma ferramenta interessante, que alia a captação da mais-valia urbanística por meio de tributos imobiliários ao financiamento de projetos de renovação e mobilidade urbana, e que poderia, eventualmente, ser replicada, com as devidas adaptações, pelo ordenamento jurídico brasileiro.

3.2.3. Outros tributos

Considerando as demais espécies tributárias existentes no sistema tributário brasileiro, interessa indagar, num primeiro momento, se as **taxas de polícia**, cobradas para a aprovação de projetos e expedição de licenças urbanísticas, poderiam ser utilizadas como instrumento de recuperação de mais-valias, de maneira coadjuvante ao IPTU e à contribuição de melhoria.

Preliminarmente, a resposta a essa indagação seria negativa, dado o caráter **sinalagmático** das taxas, que limita o valor do tributo ao custo individual da diligência de fiscalização, destacando-o, assim, da maior ou menor expressão

method results in more capital for infrastructure than would otherwise be available with traditional general obligation bonds".

358. MacCLEERY, Rachel; PETERSON, Casey. **Using Special Assessments to Fund Transit Investments**. Urbanland The Magazine of the Urban Land Institute. October 24, 2012. Disponível em [\[http://urbanland.uli.org/infrastructure-transit/using-special-assessments-to-fund-transit-investments/\]](http://urbanland.uli.org/infrastructure-transit/using-special-assessments-to-fund-transit-investments/). Acesso em 16/10/2014.

econômica da obra ou atividade e, por consequência, da valorização ou desvalorização do imóvel objeto do licenciamento.

Como afirma GERALDO ATALIBA³⁵⁹, as taxas de polícia são cabíveis apenas "para cobrir os custos administrativos com o exercício do poder de polícia diretamente referido a certas pessoas que o provocam, ou o exigem, em razão de sua atividade".

Em outros ordenamentos jurídicos, em que esse caráter sinalagmático não existe, como na França³⁶⁰, Estados Unidos e Canadá, os valores cobrados pela aprovação de projetos costumam ser bastante elevados, pois são utilizados como uma forma de cobrar dos empreendedores parte dos custos necessários à instalação da infraestrutura demandada pelos novos empreendimentos.

O fundamento jurídico para tais cobranças é o chamado "princípio do benefício"³⁶¹, que atribui aos empreendedores, e não aos atuais residentes, o ônus de arcar com ao menos parte dos custos de instalação da infraestrutura e serviços demandados pelos novos empreendimentos. Tais pagamentos funcionam, igualmente, como um meio de garantir a manutenção do necessário equilíbrio entre as densidades construtivas e populacionais e a infraestrutura e serviços públicos instalados. Finalmente, atuam como instrumentos fiscais de recuperação de mais-valias urbanísticas, pois revertem em benefício da coletividade parte da valorização imobiliária a ser gerada pela instalação dos novos empreendimentos. Trata-se, em última análise, de um desdobramento do princípio da justa distribuição dos ônus e bônus da atividade urbanística, consagrado entre nós como diretriz geral da política urbana pelo Estatuto da Cidade em seu artigo 2º, inciso IX.

No Brasil, é obrigação dos loteadores implantar a infraestrutura básica dos novos loteamentos (Lei Federal nº 6766/1979, artigo 2º, §5º), constituída pelos

359. ATALIBA, Geraldo. **Hipótese de incidência tributária**. 6a edição. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 157.

360. Na França, é cobrada a *Taxe d'aménagement* (taxa de ordenação do solo), em razão de toda atividade de construção, reconstrução, ampliação de edifícios e ordenação territorial que necessite de uma licença urbanística. Seus recursos são utilizados para o financiamento dos equipamentos e infraestrutura necessários à urbanização. Há uma cobrança diferenciada da taxa para certos grupos de atividades: estacionamentos a céu aberto, consumidores de espaço habitável, por exemplo, são taxados a uma base impositiva de dois a cinco mil euros, no intuito de desestimular a utilização de terrenos para essa finalidade. Vide, a esse respeito, o artigo: SOTTO, Debora. **Fiscalidade urbanística no Brasil e na França**: instrumentos fiscais para a construção de cidades sustentáveis. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v. 2, nº 2, p. 361-399, jul./dez. 2011.

equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação - serviços públicos cuja disponibilização, em última análise, é o que demarca a transformação das glebas rurais em solo urbano.

Relevante lembrar que o artigo 32, §1º, do Código Tributário Nacional considera como "zona urbana", para fins de incidência do IPTU, aquela definida em lei municipal, observado o requisito mínimo da existência de pelo menos dois dos seguintes melhoramentos: meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais; abastecimento de água; sistema de esgotos sanitários; rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar; e escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de três quilômetros do imóvel considerado. O §2º do artigo 32 do CTN prevê, ainda, que a lei municipal poderá considerar como urbanas as áreas urbanizáveis, ou de expansão urbana, constantes de loteamentos aprovados pelos órgãos competentes, destinados à habitação, indústria ou comércio.

O financiamento desses serviços públicos urbanos se faz por meio da receita de impostos, taxas ou preços públicos. Os serviços públicos ditos específicos e divisíveis - ou seja, passíveis de mensuração, como é o caso da distribuição domiciliar de água e esgoto, gás e eletricidade - se prestados diretamente pelos entes públicos, são remunerados por meio de taxas de serviço público, de natureza tributária, conforme o artigo 145, inciso II da Constituição da República; se prestados por concessionárias contratadas pelo Poder Público, são remunerados por meio de preços públicos, ou tarifas, de natureza não-tributária, conforme o artigo 175 da Constituição³⁶². Os serviços públicos prestados *uti universi* - ou seja, de maneira não mensurável - não admitem a cobrança de taxas ou remuneração por tarifa, devendo ser financiados por meio do produto de arrecadação dos impostos.

Nem as taxas nem as tarifas são instrumentos de captação de mais-valias urbanísticas, embora a disponibilização dos serviços públicos urbanos por elas remunerados seja um fator de valorização imobiliária, captável por outros

361. Vide, a esse respeito, AMBORSKI, David e SMOLKA, Martim O. **Recuperación de plusvalias para el desarrollo urbano**: una comparación inter-americana. Revista Eure, vol. XXIX, n. 88, Santiago e Chile, diciembre 2003. p. 55 a 77.

362. Vide, a esse respeito, OLIVEIRA, Régis Fernandes de Oliveira. Obra citada, p. 191 a 192.

instrumentos tributários, como a contribuição de melhoria e o imposto predial e territorial urbano.

Por exigência do artigo 47 do Estatuto da Cidade, taxas e tarifas devem ser diferenciadas em função do seu interesse social. Assim, as políticas tarifárias das concessionárias de serviços públicos devem contemplar fórmulas que admitam a cobrança de tarifas sociais ou mesmo a manutenção gratuita dos serviços pelo mínimo necessário à sobrevivência para os setores mais pobres da população.

É relevante, a esse respeito, ponderar que o direito à água e ao saneamento foi reconhecido pela Resolução A/64/292 da Assembleia Geral da ONU, de 28/07/2010, como um direito fundamental da pessoa humana, essencial para a qualidade de vida e para todos os demais direitos fundamentais. A Resolução A/HRC/RES/15/9 do Conselho dos Direitos Humanos da ONU, de 30/09/2010, afirma que o direito humano a água potável e ao saneamento se deriva do direito a um nível de vida adequado e está indissolúvelmente associado ao direito ao mais alto nível possível de saúde física e mental assim como ao direito a vida e a dignidade humana. Reafirma, ainda, que os Estados têm a responsabilidade primordial de garantir a plena realização de todos os direitos humanos e que o fato de haver delegado a terceiros a distribuição de água potável ou os serviços de saneamento não exime o Estado de suas obrigações em matéria de direitos humanos.

Ambos os documentos conectam-se com a Declaração do Milênio e Plano de Aplicação das Decisões de Johannesburgo, que fixou a meta de reduzir à metade, para o ano de 2015, a porcentagem de pessoas que careçam de acesso à água potável e ao saneamento básico e elaborar planos de gestão integrada e aproveitamento eficiente dos recursos hídricos, assegurado o desenvolvimento sustentável desses recursos. O Relatório "O Futuro que Queremos", documento produzido pela Rio + 20, trata da água e saneamento nos itens 119 a 124, reiterando que o direito a água potável e ao saneamento é um direito fundamental, elemento básico do desenvolvimento sustentável, e que os recursos hídricos devem ser integrados no desenvolvimento sustentável em suas três dimensões: ambiental, econômica e social.

Nesse contexto, é possível sustentar que o fornecimento de água potável à população carente, nas quantidades mínimas necessárias à sobrevivência - que a Organização Mundial da Saúde - OMS estima em 100 litros por pessoa por dia -

deve ser necessariamente gratuito; conseqüentemente, o corte do fornecimento por inadimplência, dentro da quantidade mínima necessária à sobrevivência, não é juridicamente admissível³⁶³. O sistema tarifário brasileiro, posto pela Lei Federal nº 11.445/2007, precisa ser revisto e adaptado para acomodar essa gratuidade obrigatória.

Interessante observar que o artigo 29 da Lei Federal nº 11.445/2007 prescreve que os serviços públicos de saneamento básico - compreendendo o abastecimento de água e esgotamento sanitário, a limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos urbanos e o manejo de águas pluviais - devem ter a sustentabilidade econômico-financeira assegurada, sempre que possível, mediante remuneração pela cobrança dos serviços, preferencialmente na forma de tarifas e outros preços públicos, para a água e esgotamento sanitário; taxas ou tarifas, para os serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos urbanos; e tributos, inclusive taxas, para o manejo de águas pluviais urbanas.

Entre as diretrizes básicas para instituição de qualquer das três fórmulas de remuneração, a Lei Federal previu expressamente a ampliação do acesso dos cidadãos e localidades de baixa renda aos serviços (artigo 29, §1º, II), podendo ser adotados subsídios tarifários e não tarifários para os usuários e localidades que não tenham capacidade de pagamento ou escala econômica suficiente para cobrir o custo integral dos serviços (artigo 29, §2º). A estrutura de remuneração de cobrança dos serviços públicos de saneamento básico poderá levar em consideração a quantidade mínima de consumo ou de utilização do serviço visando à garantia de objetivos sociais, como a preservação da saúde pública, o adequado atendimento dos usuários de menor renda e a proteção do meio ambiente, conforme o artigo 30, inciso III. Já a cobrança pela prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos urbanos, assim como de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas, deverá levar em consideração o nível de renda da população da área atendida, conforme dispõem os artigos 35, inciso I e 36, inciso I.

A cobrança de taxas municipais para remuneração dos serviços de coleta e destinação domiciliar de resíduos, bastante combatida pelos contribuintes sob a

363. Vide, a esse respeito, DI SARNO, Daniela Campos Libório. **Interrupção do Fornecimento de Água para Consumo Humano** - Decisões do Superior Tribunal de Justiça Brasileiro entre

alegação de que o serviço não seria divisível, teve sua constitucionalidade confirmada pelo Supremo Tribunal Federal, inclusive com a edição de Súmula Vinculante, sob número 19: "a taxa cobrada exclusivamente em razão dos serviços de coleta, remoção e tratamento ou destinação de lixo ou resíduos provenientes de imóveis não viola o artigo 145, II, da Constituição Federal".

O serviço de iluminação pública urbana é um típico serviço indivisível: não é possível determinar quem são as pessoas beneficiadas por cada poste de iluminação pública instalado. Trata-se de um serviço público de suma importância para a qualidade de vida nas cidades contemporâneas, sobretudo para a manutenção da segurança e da liberdade de ir e vir nos logradouros e espaços públicos - especialmente de grupos sociais vulneráveis, como jovens, mulheres, crianças e idosos. É, ainda, um típico serviço de atribuição local, de competência municipal, portanto, e sua prestação eficiente representa um grande desafio para os sempre restritos orçamentos públicos municipais.

Dada a impossibilidade de instituir uma taxa de iluminação pública - por violação ao artigo 145, inciso II da Constituição da República - a Emenda Constitucional nº 39/2002 introduziu no texto constitucional, no artigo 149-A, a possibilidade dos Municípios e do Distrito Federal instituírem uma contribuição, na forma das respectivas leis, para o custeio do serviço de iluminação pública, observados os princípios da legalidade e da anterioridade, facultada a cobrança do tributo na fatura de consumo de energia elétrica. Por se tratar de uma contribuição, o produto da arrecadação da Contribuição Social para Custeio da Iluminação Pública - COSIP deve ser destinado ao financiamento deste serviço público específico, normalmente por meio de um Fundo Municipal especialmente constituído por lei para este fim.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 573.675/SC³⁶⁴, assentou o entendimento, com repercussão geral, de que a Contribuição para Custeio da Iluminação Pública constitui um novo tipo da espécie "contribuição" - exação cujas receitas são constitucionalmente afetadas a uma destinação específica. O mesmo acórdão concluiu pela possibilidade de eleger como contribuintes os consumidores de energia elétrica, sem que tal medida viole o princípio da isonomia, dada a

jan./2011 e mar/2012. In: SÁNCHEZ BRAVO, Álvaro (org.). **Agua & Derechos Humanos**. Sevilla (España): ArCiBel, 2012, p. 265-276.

impossibilidade de identificar e tributar todos os beneficiários do serviço de iluminação pública na cidade. Admitiu, igualmente, com fundamento no princípio da capacidade contributiva, o rateio do custo do serviço de iluminação pública entre os contribuintes, por alíquotas progressivas fixadas de acordo com a categoria de consumo de energia elétrica.

Noticie-se, por fim, que o Município de São Paulo concluiu, em outubro de 2014³⁶⁵, a modelagem de uma Parceria Público-Privada - PPP para a Otimização, Expansão, Operação e Manutenção da Infraestrutura da Rede de Iluminação Pública do Município de São Paulo. Tão logo sejam realizadas a consulta e audiências públicas, exigidas por lei, a PPP será licitada por concorrência pública internacional, em lote único, com inversão de fases e julgamento pelo menor preço, pelo prazo de 24 anos. O valor estimado do contrato é de R\$7,32 bilhões de reais, recursos oriundos, sobretudo, da COSIP.

3.3. Instrumentos fiscais de natureza não-tributária

3.3.1. Outorga onerosa do direito de construir, alteração onerosa de uso e transferência do direito de construir

A outorga onerosa do direito de construir - OODC, segundo o que dispõe o artigo 28, caput, do Estatuto da Cidade, significa o exercício do direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico fixado pelo Plano Diretor, mediante o pagamento de uma contrapartida pelo beneficiário. Semelhantemente, O Plano Diretor pode apontar áreas da cidade nas quais poderá ser permitida a alteração onerosa do uso do solo, também mediante a prestação de uma contrapartida pelo beneficiário, como dispõe o artigo 29 do Estatuto.

364. RE 573.675/SC, STF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. em 25/03/2009, DJe -094 de 22/05/2009.

365. Conforme a Ata da Reunião Ordinária do Conselho Gestor do Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas - PPP realizada em 02/10/2014 e publicada no Diário Oficial do Município de 14/10/2014, disponível em [\[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/ata_cgp_publicada_20141014_1413321136.pdf\]](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/ata_cgp_publicada_20141014_1413321136.pdf) Acesso em 27/10/2014.

A respeito da importância do Plano Diretor para o manejo da OODC, CYMBALISTA et al³⁶⁶ tecem as seguintes e relevantes considerações:

O Estatuto da Cidade estabelece que a OODC só poderá ser aplicada em um município se estiver prevista em um Plano Diretor, procurando combater, assim, as aplicações desvinculadas de uma política urbana mais geral para as cidades. O Plano Diretor poderá incluir o instrumento da OODC considerando sua adequação à realidade específica do Município, à infraestrutura implantada, se há demanda, ou diante das previsões futuras de desenvolvimento local, e compatibilizar sua aplicação com a política urbana municipal como um todo, fixando índices construtivos mínimos, básicos e máximos para a cidade e evitando negociações caso-a-caso.

"Coeficiente de aproveitamento" é um parâmetro urbanístico de ocupação do solo que expressa a relação existente entre a área edificável e a área do terreno. Assim, o coeficiente básico de aproveitamento determina a quantidade de área construída que o proprietário do imóvel urbano pode edificar *gratuitamente*, representando, por assim dizer, o conteúdo básico do direito de construir fixado pela legislação urbanística da cidade. Realmente, como já se destacou no capítulo anterior, a edificabilidade não integra o conteúdo mínimo da propriedade imobiliária urbana: é uma concessão do Poder Público que depende da qualificação urbanística dos terrenos pelo Plano Diretor e demais leis urbanísticas.

Como dispõe o artigo 28, §2º do Estatuto da Cidade, o Plano Diretor poderá fixar um coeficiente de aproveitamento básico único, para toda a zona urbana, ou diferenciado, para áreas específicas dentro da zona urbana.

MALERONKA e FURTADO³⁶⁷ observam que a adoção de um único coeficiente de aproveitamento básico para todo o território da municipal representa uma exceção; a maioria dos Municípios adotaram os coeficientes preexistentes no zoneamento diretamente como básicos, demonstrando total desconhecimento sobre a função do CA básico no ordenamento urbanístico. Segundo as autoras, a adoção de um coeficiente de aproveitamento básico único e unitário é a melhor

366. CYMBALISTA, Renato; POLLINI, Paula; COBRA, Patrícia; SANTORO, Paula. **A outorga onerosa do direito e construir após o Estatuto da Cidade.** Um panorama de implementação nos Municípios Brasileiros. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais v.9, n.2, nov. 2007. p. 75.

367. MALERONKA, Camila; FURTADO, Fernanda. **Concesión onerosa del derecho de construir (OODC por sus sigas en portugués):** La experiencia de São Paulo en la gestión pública de las edificabilidades. In: FURTADO, Fernanda; SMOLKA, Martim O. **Instrumentos Notables de Políticas de Suelo en América Latina.** Ecuador: Ministério das Cidades; Lincoln Institute of Land Policy; Banco del Estado Ecuador. 2014. p. 49.

opção, por conferir maior eficácia e justiça social à aplicação da OODC, simplificando, ainda, o cálculo da contraprestação. No mesmo sentido é a opinião de AZEVEDO MARQUES NETO³⁶⁸:

...Na própria gênese do instituto do solo criado estava a verificação de que o estabelecimento de coeficientes de aproveitamento diferenciados numa mesma cidade cria situações de iniquidade, além de criar valorizações desiguais da propriedade urbana, contribuindo para desordenar a ocupação do solo. Para além de colidir com os pressupostos do instituto do *solo criado*, a diferenciação de coeficientes básicos num mesmo Município é perigosa e vazia de sentido. *Perigosa*, pois pode ensejar a fragmentação dos coeficientes básicos de aproveitamento, transformando o instituto do *solo criado* em uma modalidade de zoneamento, com todos os desvios casuísticos, apenas agora sujeita à cobrança do Poder Público. *Vazia de sentido*, pois se a diferenciação se presta a albergar situações locais peculiares, o próprio Estatuto já contém mecanismos para tanto.

Deve ainda o Plano Diretor definir os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento, considerando a proporcionalidade entre a infraestrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área, visando, assim, controlar a expansão e o adensamento do solo urbano em garantia do desenvolvimento sustentável e para proteção da qualidade de vida da população (artigo 28, §3º). Citando novamente AZEVEDO MARQUES NETO³⁶⁹:

o potencial de exploração de uma propriedade urbana depende sempre da existência ou da criação de uma infraestrutura pública (gerada com recursos advindos de toda a coletividade) sem a qual a atividade aplicada à propriedade individual não se viabiliza (...) Doutro lado, a destinação que o proprietário dá à sua propriedade gera externalidades que afetam a toda a coletividade.

A definição, pela lei municipal, de coeficientes de aproveitamento mínimo, básico e máximo para os imóveis urbanos, funda-se no princípio constitucional da função social da propriedade e tem por objetivo controlar e distribuir as densidades construtivas e populacionais pelo território urbano de acordo com o planejamento urbanístico da cidade, garantindo que não se ultrapasse a capacidade de suporte da infraestrutura disponível em cada região e garantindo que os modelos de uso e ocupação do solo, firmados de acordo com as peculiaridades de cada área da

368. MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Outorga onerosa do Direito de Construir (Solo Criado)**. In DALLARI, Adilson de Abreu; FERRAZ, Sérgio. **Estatuto da Cidade (comentários à Lei Federal nº 10.257/2001)**. 2ª edição. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 241.

cidade, sejam respeitados. Conjuga-se, assim, necessariamente, com a definição das zonas de uso e com os demais parâmetros de ocupação do solo (recuos, gabaritos, taxas de ocupação, taxas de permeabilidade), compondo modelos de uso e ocupação do solo compatíveis com os objetivos perseguidos pelo plano urbanístico da cidade.

O aproveitamento de um terreno abaixo do mínimo legal é um indicador de que o imóvel urbano está descumprindo sua função social, podendo, eventualmente, levar seu proprietário a sofrer a imposição das medidas sancionatórias dispostas no §4º do artigo 182 da Constituição da República. Por outro lado, o aproveitamento acima do coeficiente básico, dentro do limite máximo legal, só pode ser obtido pelo proprietário do imóvel mediante o pagamento da devida contrapartida à Municipalidade, que é, em última análise, a titular desses direitos adicionais de construção.

Como pontua APPARECIDO³⁷⁰:

o potencial construtivo desempenha uma função urbanística, por meio do balanço e equilíbrio de sua distribuição por todo o Município, constituindo um elemento de suporte à implementação do plano urbanístico positivado em lei.

Oportuno observar que o controle da densidade urbana como meio de realização o de um modelo mais sustentável de cidade consta expressamente diversos trechos da Agenda Habitat II. Por exemplo, a letra “g” do item 76 do Capítulo IV do Plano Global de Ação prevê que, em garantia da oferta adequada de terras aproveitáveis, os governos, em todos os níveis apropriados e de acordo com seus marcos legais, devem:

fazer uso integral da infraestrutura existente nas áreas urbanas, estimulando a melhor densidade de ocupação do solo disponível, de acordo com sua capacidade de absorção, ao mesmo tempo garantindo a provisão adequada de parques, áreas comuns e de recreação e porções de terras para jardinagem doméstica, quando for pertinente.

Previsão semelhante consta do item 111 da Seção C, que trata do desenvolvimento sustentável dos assentamentos humano em um mundo em

369. Obra citada, p. 224.

370. APPARECIDO Jr, José Antonio. **Propriedade urbanística e edificabilidade**. 1ª edição. Curitiba: Juruá, 2012. p. 118.

processo de urbanização, destacando que a densificação das áreas já urbanizadas, com ótimo aproveitamento da infraestrutura e dos equipamentos públicos já instalados, é uma das alternativas de que se dispõe para controlar a expansão urbana desordenada e proteger o meio ambiente nas zonas rurais:

111. Muitas cidade estão utilizando terras periféricas para atividades urbanas de maneira indevida, embora haja terras cultiváveis e infraestrutura não exploradas e utilizadas de maneira adequada. Para evitar o crescimento desordenado, insalubre e não sustentável dos assentamentos humanos, é necessário promover padrões de uso do solo que minimizem as demandas de transporte, reduzam o consumo de energia e protejam os espaços verdes e abertos. Uma densidade urbana apropriada e diretrizes para o uso diversificado do solo são essenciais para o desenvolvimento urbano. As políticas nacionais, subnacionais e locais e os planos de desenvolvimento devem ser cuidadosamente reexaminados a fim de garantir o melhor uso possível da terra e um desenvolvimento econômico geograficamente mais equilibrado, incluindo a proteção de terras cultiváveis indispensáveis; terras que mantêm a biodiversidade, a qualidade da água e a reposição de águas subterrâneas; áreas frágeis, como as costeiras e outras áreas vulneráveis que necessitam de proteção.

De maneira semelhante à OODC, quanto à alteração onerosa do uso do solo, incumbe ao Plano Diretor e às leis municipais de zoneamento e de uso e ocupação do solo determinar quais atividades são permitidas nas diferentes áreas - ou zonas - da cidade, de acordo com as características de cada bairro, a infraestrutura disponível, a distribuição dos equipamentos e serviços públicos urbanos visando garantir, sobretudo, o bem-estar da população e o desenvolvimento sustentável da cidade. Desse modo, cumpre a função social da propriedade o proprietário que der a seu imóvel destinação compatível com os usos permitidos pela legislação municipal. A não-utilização do imóvel pode sujeitar seu proprietário, eventualmente, às sanções do §4º do artigo 182 da Constituição da República. Por outro lado, a alteração do uso para uma atividade ordinariamente vetada pode ser excepcionalmente permitida pela legislação municipal, mediante o pagamento da pertinente contrapartida, porque coerente com objetivos pontuais firmados pelo Plano Diretor.

Outro aspecto relevante a ser considerado é do que a construção acima do coeficiente de aproveitamento básico, bem como a alteração para um uso ordinariamente não permitido, têm por consequência a valorização da propriedade imobiliária para muito além do que seria normalmente esperado sem a alteração excepcional dos parâmetros urbanísticos do imóvel.

Assim, a cobrança pela alteração desses parâmetros, mais do que uma simples retribuição pela cessão de direitos de titularidade do Município, serve sobretudo para captar, em favor da coletividade, parte das mais-valias urbanísticas a serem experimentadas pelo novo empreendimento. Opera, assim, como meio de promoção da justa redistribuição dos benefícios e ônus da urbanização, funcionando, ainda, como instrumento para o controle dos preços dos imóveis beneficiados, pois, tal como os tributos imobiliários, retira parte dos rendimentos futuros esperados para o empreendimento³⁷¹.

Entretanto, para que isso ocorra, o valor da contrapartida a ser paga pelo beneficiário deve considerar, necessariamente, além do valor de mercado dos parâmetros urbanísticos pleiteados, também a especial valorização a ser experimentada pelo imóvel que receberá o potencial construtivo adicional ou cujo uso será alterado. Caso contrário, se cobradas a preços ínfimos, a OODC e a alteração onerosa de uso não servirão nem à justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, nem ao controle do preço dos imóveis, e seu potencial arrecadatório - essencial para a programação financeira das atividades urbanísticas no Município - restará minimizado.

Nesse ponto, a outorga onerosa do direito de construir aproxima-se da ***Participación en PlusValías - PPV***, instituída pelo artigo 82³⁷² da Constituição Colombiana de 1991 e regulamentada pelos artigos 73 e seguintes da Lei 388 de 1997. Assim como a OODC, a PPV visa recuperar as mais-valias urbanísticas decorrentes da *autorização para uma ocupação do solo mais intensa*, pelo incremento da taxa de ocupação, do coeficiente de aproveitamento do terreno ou de ambos. A PPV, entretanto, vai além da outorga onerosa do direito de construir, pois contempla duas outras causas de valorização imobiliária entre seus fatos geradores possíveis, a saber: o *estabelecimento ou modificação do zoneamento*

371. MALERONKA e FURTADO (Obra citada, p. 48 e 49) noticiam que, na cidade de São Paulo, a OODC arrecadou, de 2002 a 2011, cerca de 500 milhões de dólares, correspondentes a ingressos adicionais equivalentes a 5% do IPTU em média, sendo que a área adicional objeto de licenças por meio da outorga não chegou a 10% da área total de construção aprovada na cidade no mesmo período. As autoras sustentam, ainda, que contrariamente ao sentido comum, a OODC não aumenta o preço final dos imóveis - comparam, para tanto, a cidade do Rio de Janeiro, que ainda não implementou a outorga e que registra o maior índice de valorização imobiliária nos últimos cinco anos, em torno de 200%, com a cidade de São Paulo, que já aplica a OODC há mais de uma década, e onde a valorização imobiliária no mesmo período foi bastante inferior.

372. *Constitución Colombiana de 1991. Artículo 82. (...) Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común.*

que produza um incremento nos preços dos imóveis - inclusive pela alteração do uso do solo de rural para urbano; e a *execução de obras públicas* que afetem positivamente os preços dos terrenos.

A legislação colombiana autoriza a cobrança da PPV inclusive sobre as obras que tiverem sido financiadas pela *Contribución de Valorización - CV*, salvo se as autoridades locais optarem por determinar o maior valor adquirido pelos prédios em razão de tais obras, hipótese na qual não poderá ser cobrada a *contribución*, mas apenas a *participación*, incidente, às alíquotas legais, sobre toda a mais-valia apurada na forma da lei, sem limitação de valor. Qual seja, neste caso, o custo total da obra não servirá como limite máximo para cobrança do tributo, como ocorre com a CV.

Como aponta JARAMILLO³⁷³, a PPV pretende ser um complemento e não um substituto da CV pois propõe-se a captar mais-valias urbanísticas que a CV não logra recuperar, porque geradas por "ações governamentais que têm um impacto positivo nos preços do solo sem a mediação de qualquer investimento estatal". Nas palavras do autor³⁷⁴:

A noção central que sustenta este novo mecanismo é a mesma da Contribuição de Valorização: as ações estatais na cidade frequentemente provocam incrementos muito significativos nos preços de determinados terrenos, favorecendo enormemente a seus proprietários: parece razoável que os beneficiários passivos dessas ações coletivas, façam participar a comunidade, ao menos em parte, destes benefícios. No entanto, se estabelece uma diferença básica no princípio de operação em relação ao mecanismo anterior e que é em boa parte um resultado da larga experiência que se teve no país com este dispositivo: se trata de separar o montante que se cobra dos proprietários da magnitude dos dispêndios estatais. Já havíamos indicado que teoricamente, em termos de uma lógica puramente econômica, apesar das aparências, não há uma correspondência exata entre essas duas grandezas. As ações do Estado incidem no preço do solo, mas não pelo fato de que o valor investido se transfere aos terrenos privados, *mas porque altera a inserção destes últimos na estrutura urbana e por isso pode modificar a magnitude das rendas que podem ser apropriadas por seus donos. Mas o incremento correspondente no preço dos terrenos pode ser maior ou menor que o dispêndio governamental, e inclusive pode ser negativo. (grifamos)*

373. JARAMILLO, Samuel. **La experiencia colombiana: la contribución de valorización y la participación en plusvalías.** In: SMOLKA, Martim O.; FURTADO, Fernanda (editores). **Recuperación de plusvalías en América Latina.** Alternativas para el desarrollo urbano. Santiago de Chile: Instituto de Posgrado e Investigación Pontificia Universidad Católica de Chile; Eurelibros; Lincoln Institute of Land Policy. 2001. p. 86.

374. Obra citada, p. 86 a 87.

A PPV incide sobre a valorização imobiliária experimentada pelos imóveis beneficiados pelas ações governamentais, devidamente identificados por atos editados pelo Prefeito, a alíquotas que variam de 30 a 50%. Terrenos destinados a habitações de interesse social podem ser isentados da exação - há previsões semelhantes nas legislações municipais relativas à dispensa do pagamento da OODC para a construção de Habitações de Interesse Social - HIS, sobretudo em Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS.

De maneira semelhante às taxas francesas incidentes sobre o produto da especial valorização de terrenos e construções resultante da realização de infraestruturas de transporte viário e ferroviário, o tributo é exigível somente na oportunidade da *realização* da mais-valia pelo proprietário do imóvel beneficiado, ou seja: quando o imóvel for alienado; quando se solicite uma licença de urbanização ou de construção - como se dá na OODC - ou quando se altere de maneira significativa o uso conferido ao imóvel - como se dá na alteração onerosa de uso.

Assim como a outorga onerosa de direito de construir e a alteração onerosa de uso, o pagamento da *Participación* pode ser feito em dinheiro ou em prestações materiais, que abarcam desde a cessão de porções de terreno até a execução de obras de infraestrutura viária e equipamentos sociais. Também a exemplo do que ocorre com a OODC, o valores arrecadados pela PPV são legalmente destinados ao financiamento de atividades específicas, conforme as prioridades definidas pelos planos urbanísticos, como a compra de terrenos ou imóveis para desenvolvimento de planos ou projetos de habitação de interesse social e a construção ou melhoramento de infraestruturas viárias e equipamentos públicos, o que evidencia o caráter eminentemente redistributivo da exação.

Diversamente da experiência brasileira, em que a contribuição de melhoria e a OODC não guardam, a princípio, uma relação de complementaridade, parece haver uma interessante sinergia entre a *Contribución de Valorización* e a *Participación en Plusvalías*, tanto do ponto de vista estritamente fiscal, arrecadatória, como também do ponto de vista urbanístico, por meio da captação das mais-valias urbanísticas geradas pelas diversas frentes de atuação do Poder Público, quer esta se traduza em investimentos públicos, quer não.

A outorga onerosa do direito de construir não é propriamente um instituto inédito no ordenamento jurídico brasileiro, tendo sido utilizada por diversos

Municípios, como São Paulo, muitos anos antes do advento do Estatuto, por meio da figura do **solo criado** tal como proposta pela Carta de Embu, de 1976. Encontra correspondência com institutos de outros ordenamentos jurídicos, em especial o francês, na figura do *plafond legal de densité*³⁷⁵.

O Estatuto da Cidade veio sistematizar a matéria, regulamentando a outorga onerosa do direito de construir de maneira harmônica com outros instrumentos da política urbana, como as Operações Urbanas Consorciadas, a transferência do direito de construir e o direito de superfície, dispondo normas gerais de observância obrigatória a todos os Municípios.

Estabeleceu, assim, em seu artigo 30, que incumbe a lei municipal específica determinar, de acordo com as diretrizes postas pelo Plano Diretor, as condições a serem observadas para a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, tais como (I) a fórmula de cálculo para a cobrança; (II) os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga; e (III) a contrapartida do beneficiário.

375. Como explicam AUBY et al (**Droit de l'urbanisme et de la construction**. 9^e édition. Paris: Montchrestien, 2012), o *plafond legal de densité* foi criado, na França, pela lei fundiária de 31 de dezembro de 1975. Tratou-se, inicialmente, de "um mecanismo nacional que se baseava em uma espécie de partilha do direito de construir entre a coletividade e os proprietários do solo" ("*un mécanisme national qui reposait sur une sorte de partage du droit de construire entre la collectivité et les propriétaires du sol*", p. 78), pelo qual os proprietários, para construir acima de uma densidade mínima estabelecida em 1 - exceto para Paris, onde foi estabelecida a 1,5 - deveriam fazer um pagamento à coletividade. Nos anos 1980, por meio de alterações legislativas, as coletividades locais receberam poderes para estabelecer o *plafond* em patamares acima do mínimo nacional. Dessa forma, segundo os autores (p. 78), "o mecanismo perdeu uma boa parte de sua significação - no lugar de ser uma regra nacional, próxima da socialização parcial do direito de construir, tornou-se um mecanismo local, com efeitos exclusivamente financeiros" ("*le mécanisme a ainsi perdu une bonne part de sa signification: au lieu d'être un règle nationale, proche de la socialisation partielle du droit de construire, il est devenu un mécanisme local, à portée exclusivement financière*"). A reforma da fiscalidade urbanística em 2010 pôs fim ao *versement pour dépassement du plafond légal de densité*. No intuito de promover a construção de cidades mais densas, segundo o princípio da cidade compacta, a reforma da fiscalidade urbanística instituiu o *Versement pour la Sous-Densité - VSD*, ou Pagamento pela Subdensidade, com os objetivos de estimular uma utilização mais econômica do espaço urbano e induzir a adoção de estratégias de financiamento coerentes com os Planos Locais de Urbanismo (PLU). O VSD só pode incidir nas áreas apontadas pelos Planos Locais de Urbanismo e permite à autoridade local competente fixar um padrão mínimo de densidade por setor (*SMD - seuil minimal de densité par secteur*), que não poderá ser inferior à metade nem superior a três quartos da densidade máxima autorizada pelas regras do PLU. Para construir abaixo do SMD, os construtores devem efetuar um pagamento - o VSD - equivalente ao produto da metade do valor do terreno multiplicada pela relação entre a superfície faltante para que a construção atinja o padrão mínimo de densidade e a superfície da construção resultante da aplicação desse padrão, observado, no cálculo, o limite de 25% do valor do terreno. O VSD funciona, assim, como uma "outorga onerosa às avessas", que pune financeiramente o empreendedor que não observar a densidade mínima exigida pelo planejamento urbanístico da cidade. Vide, a esse respeito: SOTTO, Debora. **Fiscalidade urbanística no Brasil e na França**: instrumentos fiscais para a construção de cidades sustentáveis. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, Curitiba, v.2, n.2, p. 361-399, jul./dez. 2011.

A contrapartida paga pelo beneficiário da OODC ou da alteração onerosa de uso tem a natureza jurídica de típico **preço público**, pago em retribuição à aquisição de direitos construtivos e de uso, cujo titular é o Município. Nesse sentido, as opiniões de DALLARI³⁷⁶, AZEVEDO MARQUES NETO³⁷⁷, MALERONKA e FURTADO³⁷⁸. Assim, em que pesem as respeitáveis opiniões divergentes³⁷⁹, a outorga onerosa e a alteração onerosa de uso **não têm natureza jurídica tributária**.

Com claro intuito **redistributivo**, fundado na diretriz da justa distribuição dos benefícios e ônus da atividade urbanística, o artigo 31 do Estatuto da Cidade determina que os recursos auferidos com a adoção da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso sejam aplicados somente nas finalidades arroladas pelo artigo 26, incisos I a VIII, sob pena de improbidade do agente público responsável pelo desvio, a saber: I – regularização fundiária; II – execução de programas e projetos habitacionais de interesse social; III – constituição de reserva fundiária; IV – ordenamento e direcionamento da expansão urbana; V – implantação de equipamentos urbanos e comunitários; VI – criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes; VII – criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental; e VIII – proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

Como ressaltam LEVY *et al*³⁸⁰:

Esta vinculação dos recursos busca relacionar a aplicação da Outorga Onerosa aos objetivos da política urbana, à realização das

376. DALLARI, Adilson Abreu. **Solo Criado** – Constitucionalidade da outorga onerosa de potencial construtivo. In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório (coord.). **Direito Urbanístico e Ambiental**. 2ª edição revista. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 40.

377. MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Outorga onerosa do direito de construir (Solo Criado)**. DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coord.). **Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal nº 10.257/2001)**. 2ª edição. São Paulo: Malheiros; SBDP, 2006. p. 244 e 245.

378. MALERONKA, Camila; FURTADO, Fernanda.. **Concesión onerosa del derecho de construir (OODC por sus sigas en portugués)**: La experiencia de São Paulo en la gestión pública de las edificabilidades. In: FURTADO, Fernanda; SMOLKA, Martim O. **Instrumentos Notables de Políticas de Suelo en América Latina**. Ecuador: Ministério das Cidades; Lincoln Institute of Land Policy; Banco del Estado Ecuador. 2014. p. 46.

379. ALOCHIO (ALochio, Luiz Henrique Antunes. **Do Solo Criado**. Outorga Onerosa do Direito de Construir: Instrumento de Tributação para a Ordenação do Ambiente Urbano. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 161) e SOUZA (SOUZA, Jorge Henrique de Oliveira. **Tributação e Meio Ambiente**. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2009. p. 362) sustentam que a outorga onerosa do direito de construir teria a natureza jurídica de "taxa de polícia".

380. LEVY, Mariana; SANTORO, Paula; CYMBALISTA, Renato. **Estatuto da cidade: uma leitura sob a perspectiva da recuperação da valorização fundiária**. Caderno Pólis 9 - Gestão social da valorização da terra. São Paulo: Instituto Pólis, 2004, p. 24.

funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Só é possível por não se tratar de um tributo, uma vez que a vinculação e impostos a órgão, fundo ou despesa legal é vedada pela Constituição Federal (CF, art. 167, IV).

A OODC e a alteração onerosa de uso, portanto, colaboram para a realização de objetivos de política urbana nas três dimensões da sustentabilidade - econômica, ambiental e social - não só por disponibilizar recursos para investimentos públicos em regularização fundiária, habitação, equipamentos sociais - sobretudo nas Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS - e preservação do meio ambiente natural e histórico-cultural, como também por proteger o equilíbrio do meio ambiente urbano como um todo, pelo controle de densidades construtivas e populacionais, e por facilitar, indiretamente, o acesso à terra pelos segmentos mais pobres da população, por meio do controle dos preços dos imóveis urbanos.

É comum entre os Municípios a estruturação de Fundos específicos para aplicação dos recursos obtidos com a outorga onerosa do direito de construir e da alteração onerosa de uso. A administração desses Fundos é feita mediante a participação dos Conselhos Municipais de Política Urbana - órgãos colegiados, constituídos por representantes da Administração Pública e da Sociedade Civil, como mecanismo de participação popular e gestão democrática.

Entretanto, a participação popular na gestão desses recursos não pode se restringir à mera formação e atuação dos Conselhos: há muito o que se evoluir em termos de gestão orçamentária efetivamente participativa na administração desses Fundos, que mesmo passados mais de dez anos da edição do Estatuto da Cidade, ainda são absolutamente desconhecidos pela maioria da população.

Mais do que oportuna, portanto, a iniciativa da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano - SMDU, que disponibilizou na rede mundial de computadores³⁸¹ informações sobre os empreendimentos financiados com os recursos do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano - FUNDURB da cidade de São Paulo, bem como dados sobre as reuniões realizadas, balanços financeiros e orçamentários e totalizações de arrecadação da OODC, possibilitando que a

381. PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. SECRETARIA MUNICIPAL DO DESENVOLVIMENTO URBANO - SMDU. Fundo de Desenvolvimento Urbano - FUNDURB. Disponível em [\[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/participacao_social/fundos/fundurb/index.php?p=155890\]](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/participacao_social/fundos/fundurb/index.php?p=155890). Acesso em 29/10/2014.

população conheça os recursos do Fundo e sua destinação, acompanhando os empreendimentos financiados e fiscalizando seus resultados.

Cumprido, nesse ponto, indagar se o Estatuto da Cidade admite que a contrapartida da OODC e da alteração onerosa de uso seja prestada por outra forma que não em dinheiro, ou se teria vedado o pagamento *in natura* ao dar expressa destinação aos recursos arrecadados nas atividades enumeradas em seu artigo 31. AZEVEDO MARQUES NETO³⁸², por exemplo, manifesta-se pela possibilidade do pagamento pela doação de áreas em outra região ou pelo compromisso de efetivar investimentos em infraestrutura urbana na mesma zona ou em outras áreas da cidade, o que, segundo o autor, aproxima a outorga onerosa das Operações Urbanas Consorciadas. Municípios como Belo Horizonte e São Paulo, contemplam em suas legislações específicas a prestação dessas contrapartidas *in natura*, mediante a destinação de áreas para a implantação de melhoramentos viários, para fruição pública ou pela construção de Habitações de Interesse Social.

Quanto aos critérios de cálculo da outorga onerosa e da alteração onerosa de uso, FURTADO et al³⁸³, em estudo específico sobre o tema, verificaram que há grande variação de técnicas e critérios de apuração entre os Municípios Brasileiros, nenhum deles tomando como referência os valores efetivamente praticados pelo mercado, daí os baixos valores arrecadados pela OODC. Não obstante, segundo os mesmos autores³⁸⁴, as Administrações Municipais valorizam e privilegiam o caráter fiscal do instituto muito mais do que a sua instrumentalidade extrafiscal: a proporcionalidade entre a infraestrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área aparece apenas de modo indireto, associando-se, inclusive, a OODC ao financiamento de infraestrutura projetada, com o descolamento entre os coeficientes de aproveitamento adotados e a real infraestrutura instalada. A dimensão ambiental desses instrumentos, portanto, tem sido, infelizmente, negligenciada pelos Municípios.

382. Obra citada, p. 243.

383. FURTADO, Fernanda; REZENDE, Vera F.; OLIVEIRA, Maria Tereza Corrêa de; JORGENSEN JR., Pedro. **Novas perspectivas para o financiamento do desenvolvimento urbano no Brasil: a outorga onerosa do direito de construir**. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coord.). **Revisitando o instituto da desapropriação**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 119 a 141.

384. Obra citada, p.127.

SANDRONI³⁸⁵ faz algumas considerações interessantes a respeito da experiência da cidade de São Paulo com a OODC no período de 2002 a 2011, relativas, sobretudo, aos efeitos regulatórios do instituto. Na vigência do Plano Diretor Estratégico de 2002, a fórmula de cálculo da outorga onerosa levava em consideração fatores de planejamento e de interesse social além das características do terreno e das benfeitorias alocadas pelo proprietário por meio dos direitos adicionais de construção. Como explica o autor, o fator de planejamento tinha o intuito de encorajar ou desestimular maiores densidades em determinadas áreas, a depender da infraestrutura instalada, além de obter uma compensação financeira maior pela venda de direitos de construção para negócios em áreas renovadas da cidade; o fator de interesse social, por sua vez, estabelecia isenções ou reduções no valor da outorga, a depender da atividade a ser desenvolvida no imóvel.

Na análise feita por SANDRONI³⁸⁶, a cobrança pela OODC não afetou a lucratividade dos desenvolvedores - pelo contrário, a fixação do coeficiente de aproveitamento máximo em 4 vezes a área do terreno contribuiu para aumentar as taxas de retorno em determinadas regiões da cidade. Os estoques - reservas de direitos de construir passíveis de aquisição em cada área da cidade - parecem, ainda, ter alimentado a alta dos preços do solo, principalmente nas regiões em que os terrenos edificáveis são mais escassos, especialmente pela coincidência com os períodos de alta generalizada dos preços dos imóveis no país observados nas primeiras décadas de 2000, em razão dos incentivos concedidos pelo Governo Federal ao mercado imobiliário. O autor já antecipava, em 2011, que se exerceria enorme pressão sobre o governo municipal para aumentar o estoque máximo de áreas edificáveis ou o coeficiente de aproveitamento máximo vigente na cidade, com grave risco de sobreposição dos interesses meramente fiscais sobre os critérios de planejamento urbano e limitação da infraestrutura.

Em 31 de julho de 2014 foi aprovado o novo Plano Diretor Estratégico da Cidade de São Paulo, na forma da Lei Municipal nº 16.050, com mudanças significativas nos critérios de apuração da OODC, com a introdução de uma tabela de referência com valores próximos aos de mercado para cálculo da contrapartida,

385. SANDRONI, Paulo. **Recent Experience with Land Value**. Land Lines. Cambridge - MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2011. p. 17 a 18.

386. Obra citada, p. 19.

e a incorporação de novos mecanismos, como quotas-parte para empreendimentos localizados nos Eixos de Transporte e quotas sociais para estímulo da construção de Habitações de Interesse Social, mantendo-se, em linhas gerais, os fatores de planejamento e de interesse social, sem no entanto fixar estoques máximos de direitos de construir passíveis de aquisição pelos empreendedores na cidade. Embora tenha mantido o coeficiente básico de 1,0 e máximo de 4,0 em toda a cidade, o Novo Plano Diretor de São Paulo admitiu a fixação de coeficiente máximo acima de 4,0 nas áreas das novas Operações Urbanas Consorciadas. Há que se aguardar a implementação do Plano, especialmente a edição da nova Lei de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo para que se possa ter uma ideia mais clara do alcance e significado dessas alterações, e das pressões a serem exercidas pelos agentes imobiliários durante o processo.

As quotas sociais, especificamente, remontam a um instrumento de política urbana bastante utilizado pela cidade de São Paulo antes do advento do Estatuto da Cidade, as chamadas Operações Interligadas. Como explicam MALERONKA e FURTADO³⁸⁷:

A Operação Interligada foi desenvolvida por técnicos que participaram das primeiras discussões sobre Solo Criado, os quais viram ali uma oportunidade para a aplicação parcial de tais conceitos e, assim, idealizaram um instrumento que permitia trocar a possibilidade de construir para além dos limites legais vigentes por uma contraprestação em unidades de habitação social. As operações interligadas vigoraram entre 1986 e 1998, quando foram suspensas por uma ação judicial e, em seguida, declaradas inconstitucionais por constituir alterações pontuais à lei de zoneamento (por meio de atos discricionários do Poder Executivo, sem passar pelo legislativo).

Como relata SANDRONI³⁸⁸, uma das maiores Operações Interligadas realizadas na cidade de São Paulo foi a Operação Interligada 1 West-Plaza, "tanto

387. Obra citada, p. 48. No original, em espanhol: "*La operación interligada fue desarrollada por técnicos que participaron de las primeras discusiones sobre Suelo Creado, los cuales vieron allí una oportunidad para la aplicación parcial de tales conceptos y, así, idealizaron un instrumento que permitía cambiar la posibilidad de construir más allá de los límites legales vigentes por una contraprestación en unidades de vivienda social. Las operaciones interligadas estuvieron vigentes entre 1986 y 1998, cuando fueron suspendidas por una acción judicial y, en seguida, declaradas inconstitucionales por constituir alteraciones puntuales a la ley de zonificación (por la vía de actos discrecionales del nivel ejecutivo, sin pasar por el legislativo)*".

388. SANDRONI, Paulo. **La operación interligada West-Plaza**: un caso de apropiación de renta en la ciudad de São Paulo. Curso de Financiamiento de las Ciudades Latinoamericanas con Suelo Urbano. Cambridge-MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2004. p.1.

pela contrapartida em Habitações de Interesse Social (810 HIS), ou o equivalente a 9,6 milhões de dólares, como também em termos de concessões relacionadas aos coeficientes de aproveitamento e as taxas de ocupação". Por meio dessa Operação Interligada, foi construído, no início dos anos 1990, o Shopping West Plaza, na região da Água Branca - Barra Funda.

Um outro aspecto importante a ser considerado para o bom desempenho da OODC tanto como instrumento fiscal quanto como instrumento regulador dos mercados de solo urbano é a incorporação, no sistema de monitoramento das transformações urbanas, de indicadores que permitam avaliar permanentemente a dinâmica do mercado imobiliário.

Como destacado no Caderno Técnico do Ministério das Cidades para Regulamentação e Implementação da Outorga Onerosa do Direito de Construir, publicado em 2012³⁸⁹, "esse monitoramento integrado deve articular as informações produzidas pelos órgãos municipais que atuam nos setores de licenciamento urbano, arrecadação tributária e gestão de finanças públicas" preferencialmente por meio da organização dos já mencionados Cadastros Territoriais Multifinalitários - CTMs. Isto é essencial, por exemplo, para que a base de cálculo do IPTU incorpore as valorizações imobiliárias excepcionais geradas pela OODC e pela alteração onerosa de uso, reforçando o mecanismo de controle dos preços do solo urbano por meio da tributação da propriedade imobiliária.

O monitoramento cuidadoso, com participação popular em todas as suas fases, é essencial para que se possa verificar em que áreas da cidade o adensamento populacional e construtivo está se processando de acordo com o esperado pelo Plano Diretor e em quais áreas o planejamento urbanístico está encontrando problemas para se concretizar, apontando, neste caso, os motivos para que novas ações estratégicas possam ser implementadas. É, portanto, pré-condição para que o princípio da coesão dinâmica possa operar em plenitude. Nas palavras de LIBÓRIO DI SARNO³⁹⁰:

O princípio da coesão dinâmica surge justamente para que as modificações feitas pelas interferências urbanísticas sejam continuadas por ações que tenham pertinência e nexos com o

389. FURTADO, Fernanda; BIASSOTTO, Rosane; MALERONKA, Camila. **Outorga Onerosa do Direito de Construir**: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação. Brasília: Ministério das Cidades, 2012. p. 59.

390. **Elementos de Direito Urbanístico**, p. 50 a 51.

contexto. As mesmas prioridades, o mesmo enfoque deverá ser dado para as ações urbanísticas de um certo local em certo tempo.

A cidade de Porto Alegre, como narra VIZZOTTO³⁹¹, desenvolveu um mecanismo para monitoramento da densificação por Unidades de Estruturação Urbana. Segundo a autora:

...esse monitoramento permanente pretendia a observação da evolução da densidade urbana, com a avaliação permanente da capacidade dos equipamentos urbanos e comunitários, segundo parâmetros e critérios de qualidade quanto ao dimensionamento, carências e tipologias. (...) No caso específico da outorga onerosa, o monitoramento subsidia as informações sobre o adensamento de determinada área da cidade, permitindo que se mantenha o equilíbrio com a infraestrutura existente. Além disso, o monitoramento da densificação dos eixos e padrões de crescimento da cidade a fim de que sejam mantidas ou revisadas as metas e estratégias para determinadas áreas conforme o resultado desse acompanhamento constante. (...) Em Porto Alegre, há também, o controle numérico da metragem do estoque de criação de solo posto à disposição de uma determinada Macrozona.

Assim como Porto Alegre, o mecanismo de controle de estoque do potencial construtivo passível de aquisição para cada área da cidade também foi adotado pelo Plano Diretor Estratégico de 2002, e por algumas Operações Urbanas Consorciadas, como a Faria Lima e a Águas Espraiadas.

Importante ponderar, ainda, que que nada adianta desenvolver indicadores se estes não partirem dos achados encontrados nos Estudos e Relatórios Prévios de Impacto Ambiental³⁹² que obrigatoriamente devem anteceder a edição de

391. VIZZOTTO, Andrea Teichmanno. **A outorga onerosa do direito de criar solo: a experiência da cidade de Porto Alegre.** In: SAULE JÚNIOR, Nelson et al (organizadores). **Anais do V Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico - Manaus, 2008:** O Direito Urbanístico nos 20 anos da Constituição Brasileira de 1988 - Balanço e Perspectivas. Porto Alegre: Magister, 2009. p. 296.

392. Segundo dispõe a Resolução nº CONAMA 1/1986, o Estudo de Impacto Ambiental - obrigatório para projetos urbanísticos acima de 100 hectares ou em áreas consideradas de relevante interesse ambiental a critério da SEMA e dos órgãos municipais e estaduais competentes (artigo 2º, inciso XV) - tem por conteúdo mínimo (artigo 6º): o diagnóstico ambiental da área de influência do projeto com completa descrição e análise dos recursos ambientais e suas interações, tal como existem, de modo a caracterizar a situação ambiental da área, antes da implantação do projeto, considerando os meios físico, biológico e socioeconômico (inciso I); análise dos impactos ambientais do projeto e de suas alternativas, através de identificação, previsão da magnitude e interpretação da importância dos prováveis impactos relevantes, discriminando: os impactos positivos e negativos (benéficos e adversos), diretos e indiretos, mediatos e imediatos e a médio e longo prazos, temporários e permanentes seu grau de reversibilidade, suas propriedades cumulativas e sinérgicas, a distribuições dos ônus e benefícios sociais (inciso II); a definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos, entre elas os equipamentos de controle e sistemas de tratamento de despejos, avaliando a eficiência e cada uma delas (inciso III); e elaboração do programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos positivos e negativos, indicando os fatores e parâmetros a serem considerados (inciso IV).

quaisquer planos urbanísticos - desde o Plano Diretor, passando pelo Zoneamento, até planos urbanísticos de menor escala territorial, como os Planos Regionais Estratégicos de Subprefeituras e as Operações Urbanas Consorciadas.

Sem os dados completos sobre a situação, por assim dizer, "de partida" da cidade, colhidos mediante a participação de todos os atores envolvidos, não será possível medir, de maneira transparente e responsável, os resultados obtidos, etapa a etapa, na implementação do plano, muito menos realizar operações de controle, redirecionamento e revisão estratégicas.

O monitoramento cuidadoso também é extremamente importante para evitar distorções no manejo de outro instrumento da política urbana, conexo à Outorga Onerosa do Direito de Construir: a Transferência do Direito de Construir - TRANSCON (ou TDC).

Nos termos do artigo 35 do Estatuto da Cidade, a lei municipal, baseada no Plano Diretor, poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir, quando o referido imóvel for considerado necessário para: a implantação de equipamentos urbanos e comunitários (inciso I); preservação do patrimônio histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural (inciso II); ou ainda para servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social (inciso III). A mesma faculdade poderá ser concedida ao proprietário que doar ao Poder Público seu imóvel, ou parte dele, para a implantação de equipamentos ou para regularização fundiária, conforme o §1º do mesmo artigo 35. As condições relativas à aplicação da TRANSCON deverão ser fixadas pela lei municipal, como dispõe o § 2º do mesmo artigo.

Trata-se, assim, de um instrumento urbanístico que visa, por um lado, diminuir o custo expropriatório e agilizar as desapropriações urbanísticas, evitando intermináveis discussões judiciais sobre as indenizações devidas; e por outro lado, promover a preservação e a proteção do patrimônio histórico-cultural, compensando, em ambos os casos, os proprietários imobiliários com a possibilidade de negociar, no mercado imobiliário, os correspondentes coeficientes de aproveitamento.

Assim, autorizada a transferência do direito de construir pelo Poder Público, a TRANSCON se concretiza essencialmente mediante um negócio celebrado

estritamente entre particulares, envolvendo a compra e venda do potencial construtivo a preços livremente negociados entre si. A atuação do Poder Público se dá na autorização da transferência do direito de construir do imóvel, por assim dizer, "emissor" do potencial construtivo, assim como pela "escrituração" - ou controle - da transferência do potencial construtivo, documentando a sua transmissão pelo imóvel emissor, bem como a recepção, pelo imóvel destinatário, do potencial construtivo adicional, observado, nesse caso, os limites representados pelo coeficiente de aproveitamento máximo determinado para a zona pela legislação urbanística.

Incumbe, dessa forma, ao legislador municipal proceder ao sopesamento cuidadoso de critérios compatíveis com o planejamento urbanístico da cidade, considerando sobretudo a proporcionalidade entre a infraestrutura existente e a densidade esperada para cada área, caso contrário a TRANSCON poderá prejudicar os efeitos regulatórios e arrecadatórios que se espera obter com a Outorga Onerosa.

De fato, a TRANSCON abre a possibilidade para os proprietários de imóveis que pretendam construir acima do coeficiente básico prospectem no mercado imobiliário privado a compra de direitos de construir, a preços livremente acordados entre particulares por meio da TRANSCON, erigindo, assim, edificações com uso do coeficiente de aproveitamento máximo sem recolher um único centavo aos cofres públicos a título de OODC. Nesse quadro, é possível que a economia em custos expropriatórios não compense as perdas arrecadatórias com a OODC, quer em termos estritamente financeiros, quer em termos regulatórios.

Além do rigor legislativo para a autorização das transferências, o manejo da TRANSCON exige, ainda, absoluta diligência do Poder Público no registro das operações, não só no intuito de coibir fraudes³⁹³ mas também com o objetivo de

393. A Prefeitura de Salvador instituiu, por meio do Decreto nº 23.760 de 02/01/2013, um Grupo de Trabalho para averiguação de possíveis fraudes praticadas com a Transferência do Direito de Construir na cidade - autorizadas em pagamento a desapropriações - e propositura de um novo modelo de controle para aplicação do instrumento. As operações com TRANSCON foram suspensas, e foi iniciado o recadastramento de todas as pessoas físicas e jurídicas que operaram com esses títulos. Em setembro de 2013, a aplicação do instrumento foi restabelecida, por meio do Decreto nº 24.236, exceto para determinadas áreas da cidade que prosseguiriam sob auditoria, limitando, ainda, a utilização da TRANSCON para aquisição de coeficiente de aproveitamento para utilização na Área de Borda Marítima em 50% (cinquenta por cento), devendo os restantes 50% serem adquiridos por meio da OODC. Auditoria conduzida pelo Tribunal de Contas apontou, em outubro de 2013, prejuízos da ordem de R\$ 6,5 milhões aos cofres municipais por irregularidades em operações na Orla de Salvador com TRANSCON somente entre 2008 e 2010 (CORREIO.

monitorar o adensamento construtivo e populacional da cidade, em garantia da efetividade dos seus planos urbanísticos.

A esse respeito, MONTEIRO e MONTEIRO DA SILVEIRA³⁹⁴ ponderam acertadamente que:

a matéria requer a avaliação precisa a respeito da capacidade de infraestrutura e adensamento da zona receptora. O ideal, para afastar possível comprometimento da relação infraestrutura/capacidade de adensamento e do equilíbrio áreas públicas/privadas, é delimitar a transferência do direito de construir à mesma área ou zona em que se encontra o imóvel doado ou tanguido pela finalidade pública.

Um caso bem sucedido na utilização da TRANSCON como meio de viabilizar grandes obras públicas, diminuindo o custo expropriatório e acelerando o processo de aquisição das áreas necessárias para a intervenção urbanística, foi a execução da 3a Via Perimetral em Porto Alegre.

Com 12,3 quilômetros de extensão, cortando vinte bairros da cidade, a 3a Via perimetral foi construída com recursos do Governo Federal e do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, incumbindo à Prefeitura a execução das desapropriações, avaliadas à época em 20 milhões de dólares, em contrapartida ao financiamento recebido. Visando viabilizar a aquisição dos imóveis necessários à execução da obra pelo menor custo e no menor prazo possível, o governo municipal optou por utilizar a Transferência do Direito de Construir para aquisição amigável do maior número possível de imóveis.

Como narra UZON³⁹⁵, "em janeiro de 1998 o governo municipal criou uma estrutura administrativa para receber os proprietários afetados, esclarecer dúvidas, demonstrar as vantagens e executar os procedimentos jurídicos para a aquisição amigável" prioritariamente por meio da TRANSCON.

Transcon: auditoria aponta prejuízo ao município de R\$6,5 milhões. Salvador: Correio, 30/10/2013. Disponível em: [<http://www.correio24horas.com.br/detalhe/noticia/transcon-auditoria-aponta-prejuizo-ao-municipio-de-r-65-milhoes/>]. Acesso em 30/10/2014).

394. MONTEIRO, Yara Darcy Police; SILVEIRA, Egle Monteiro. **Transferência do Direito de Construir**. in DALLARI, Adilson e Abreu e FERRAZ, Sérgio (organizadores). **Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal nº 10.257/2001)**. 2ª edição. São Paulo: Malheiros. 2006. p. 292.

395. UZON, Néia. **Transferencia del derecho de construir: La experiencia de Porto Alegre, Brasil**. n: FURTADO, Fernanda; SMOLKA, Martim O. **Instrumentos Notables de Políticas de Suelo en América Latina**. Ecuador: Ministério das Cidades; Lincoln Institute of Land Policy; Banco del Estado Ecuador. 2014. p. 39. No original, em espanhol: "*Siendo así, en enero de 1998, el gobierno municipal*

creó una estructura administrativa para recibir propietarios afectados, aclarar sus dudas respecto del instrumento (que aún no era de dominio general), demostrar sus ventajas y ejecutar los procedimientos jurídicos para la adquisición amigable por este medio prioritariamente".

Para tanto, a autora³⁹⁶ relata que foi criado um escritório de aquisições, com a função de desenvolver um cadastro dos imóveis afetados e um sistema informatizado para gerenciamento das aquisições, negociar com os proprietários, elaborar contratos de compra e venda e efetuar as desapropriações judiciais que se mostrassem inevitáveis, promovendo, ainda, as desocupações das áreas para permitir o avanço das obras nos prazos acordados com o BID. A Lei Municipal nº 409/1998 criou um incentivo para a opção pela TRANSCON, agregando uma porcentagem adicional de potencial construtivo quanto menor o prazo de adesão à proposta. Ainda, segundo a autora, visando garantir a igualdade entre os proprietários que aderissem à TRANSCON, o Plano Diretor previu um sistema de equivalência e valores, por meio de um coeficiente de ajuste entre a região de origem e a região de destino do direito de construir.

Segundo UZON³⁹⁷, por meio do manejo da TRANSCON, da permuta de bens e de desapropriações judiciais, o escritório municipal logrou adquirir de cerca de seis mil proprietários um total de 131.569,59m² de terreno, além de diversas edificações. Foram indenizadas benfeitorias em cerca de três milhões e meio de dólares; as indenizações pagas pela expropriação amigável de terrenos somaram cerca de três milhões e duzentos mil dólares; depósitos judiciais para imissões na posse somaram cerca de três milhões e novecentos mil dólares, num desembolso total de cerca de dez milhões e seiscentos mil dólares. O total de aquisições sem desembolso de valores compreendeu nove milhões e setecentos e cinquenta mil dólares pagos por meio de TRANSCON, além da cessão ou doação de imóveis públicos estaduais e federais, avaliados em pouco mais de um milhão de dólares. Assim, segundo a autora, a estratégia adotada pelo Município permitiu diminuir o desembolso em mais de 50% (cinquenta por cento) do total de aquisições; o valor economizado com a TRANSCON representou, ainda, cerca de 20% do total da execução da obra.

Outro dado interessante sobre essa experiência bem sucedida é que houve intensa participação popular em todo o processo, demonstrando que é possível aliar a execução de grandes projetos urbanísticos - no prazo e com economia de recursos públicos - com práticas transparentes, democráticas e participativas, envolvendo as comunidades afetadas no projeto, ao invés de isolá-las num

396. Obra citada, p. 39 e seguintes.

397. Obra citada, p. 41 e 42.

antagonismo contraproducente e custoso, em todos os sentidos - social, econômico e ambiental - para a cidade como um todo. Na análise de UZON³⁹⁸:

A experiência foi monitorada, assim como a execução das obras, em reuniões periódicas com a comunidade afetada. O acompanhamento e a participação da população da cidade, por meio da prática do orçamento participativo e das comissões de acompanhamento de obras, desde a decisão de executar a obra e contratar financiamento, até a entrega de cada trecho pronto, contribuíram para o seu sucesso. O êxito do projeto se deveu a preparação da estrutura criada para isso. O conhecimento dos detalhes para a utilização do instrumento, a capacidade de apresentar de forma clara e eficiente as vantagens e também as desvantagens do negócio e, fundamentalmente, a credibilidade alcançada pelo grupo de negociação, junto com a participação das comunidades afetadas em todas as etapas do desenvolvimento do projeto, foram pontos inovadores.

A Autora não esclarece se foi instituída contribuição de melhoria para captação das mais-valias urbanísticas geradas pela obra para os imóveis localizados no entorno, nem apresenta dados sobre incrementos na arrecadação de IPTU em razão da valorização imobiliária na área de influência do empreendimento como um todo, instrumentos que, como já se ressaltou, podem e devem ser manejados complementarmente, para promover a justa distribuição dos benefícios e ônus (Estatuto da Cidade, artigo 2º, inciso IX) e a recuperação dos investimentos públicos realizados (Estatuto da Cidade, artigo 2º, inciso XI) em intervenções urbanísticas desse porte.

Finalmente, quanto a utilização da TRANSCON como meio de preservação e proteção do patrimônio histórico-cultural, há que se tecer algumas considerações adicionais.

GASPARINI³⁹⁹ considera que o intuito do Estatuto da Cidade foi o de "minimizar os prejuízos impostos ao proprietário do imóvel tombado, bem como ao Poder Público, que poderá isentar-se de eventual indenização".

398. Obra citada, p. 42. No original, em espanhol: "*La experiencia fue monitoreada, as. como la ejecución de las obras, en reuniones periódicas con la comunidad afectada. El acompañamiento y la participación de la población de la ciudad, a través de la práctica del presupuesto participativo y de las comisiones de acompañamiento de obras, desde la decisión de ejecutar la obra y contratar financiamiento hasta la entrega de cada trecho listo, contribuyeron para su éxito. El éxito del proyecto se debió a la preparación de la estructura creada para eso. El conocimiento de los detalles para la utilización del instrumento, la capacidad de presentar en forma clara y eficiente las ventajas y también las desventajas del negocio y, fundamentalmente, la credibilidad alcanzada por el grupo de negociación, junto con la participación de las comunidades afectadas en todas las etapas del desarrollo del proyecto, fueron puntos innovadores*".

As hipóteses em que cabe a indenização por tombamento são, entretanto, bastante controversas entre os doutrinadores brasileiros. É praticamente unânime o entendimento de que é cabível indenização nas hipóteses em que o tombamento impedir totalmente o uso normal da propriedade, esvaziando o seu conteúdo econômico, por configurar, na prática, a ocorrência de uma desapropriação indireta do bem pela Administração. Entretanto, quando as restrições impostas pelo tombamento acarretam a simples diminuição da utilização da propriedade, com conseqüente depreciação do valor econômico do bem, as opiniões jurídicas quanto ao cabimento de indenização se dividem. Parte da doutrina, como MEIRELLES⁴⁰⁰, BANDEIRA DE MELLO⁴⁰¹, FIGUEIREDO⁴⁰² e FONSECA PIRES⁴⁰³, entende ser devida a indenização, proporcional à perda experimentada, sempre que tombamento acarretar prejuízo econômico manifesto para o particular, inclusive pela simples diminuição da utilização normal do bem, exceto se concedido de maneira generalizada aos imóveis compreendidos em toda uma cidade, ou em todo um bairro. Outros autores, como DI PIETRO⁴⁰⁴ e RABELLO⁴⁰⁵, entendem que as restrições parciais ao direito de propriedade decorrentes do tombamento não são indenizáveis, porque não impedem o particular de exercer os direitos inerentes ao domínio.

Considerando especificamente a propriedade imobiliária urbana, o principal efeito do tombamento é a imposição de restrições ao direito de construir. Nesse caso, só se poderá cogitar de "direito adquirido" à execução de um dado projeto edilício, com a incorporação jurídica dos parâmetros urbanísticos ao patrimônio individual do proprietário, quando conferido o pertinente alvará de execução de obra e concluída a obra. Mesmo se expedido o alvará de execução, se a obra não tiver sido concluída, o posterior tombamento justifica a revogação da licença

399. GASPARINI, Audrey. **O Tombamento e Transferência do Direito de Construir**: Dois Institutos que se complementam. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (coord.). **Revisitando o Instituto do Tombamento**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010. p. 151.

400. MEIRELLES, Hely Lopes (autor); AZEVEDO, Eurico Andrade; DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Libório (atualização). **Direito de Construir**. 9ª edição. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 156.

401. BANDEIRA DE MELLO. Obra citada, p. 929 a 930.

402. FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Disciplina urbanística da propriedade**. 2ª edição. São Paulo: Malheiros, 2005. p.62 a 63.

403. PIRES, Luis Manuel Fonseca. **Limitações Administrativas à Liberdade e à Propriedade**. São Paulo: Quartier Latin, 2006. p. 306.

404. DI PIETRO, Maria Silva Zanella. **Curso de Direito Administrativo**. 18ª edição. São Paulo: Atlas, 2005. p. 133.

urbanística, por relevante interesse público superveniente, fazendo jus o proprietário da obra a indenização por perdas e danos em razão de expropriação de direito⁴⁰⁶.

Assim, quanto à determinação do direito a indenização, há que se analisar, no caso concreto, se o proprietário do imóvel, anteriormente ao tombamento provisório⁴⁰⁷, obteve a licença de construir com base nos índices urbanísticos anteriores à restrição, verificando-se, ainda, se a licença estava válida no momento do tombamento e, por fim, se foi dado início à obra. O simples protocolo de pedido de licença não tem o condão de afastar a incidência imediata das normas do tombamento sobre o projeto apresentado e nem de gerar direito a indenização, visto que não há direito adquirido a regime jurídico. A perda de valor econômico do bem imóvel em razão de tombamento, sem quaisquer repercussões sobre a validade de licenças de construir e lotear e sem impedir totalmente o uso normal da propriedade não gera ao particular direito a qualquer indenização⁴⁰⁸.

Nesse contexto, em que a indenização pelo tombamento de imóveis urbanos se apresenta mais como uma exceção do que como regra geral, há que se entender a Transferência do Direito de Construir como um instrumento urbanístico voltado a estimular a para a preservação do patrimônio histórico-cultural, mobilizando recursos financeiros a serem aplicados nas obras necessárias à conservação desse patrimônio e redistribuir, assim, os ônus e os benefícios decorrentes da atuação urbanística do Poder Público também no que tange à proteção da herança histórica, cultural e ambiental das cidades brasileiras.

405. RABELLO, Sonia. **O Estado na Preservação de Bens Culturais** – O Tombamento. Edição especial. Rio de Janeiro: IPHAN, 2009. p. 141 a 142.

406. Nesse sentido, o acórdão da 8ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, tirado nos Embargos de Declaração nº 021.034.5/9-01, registrado sob nº 00654506, em processo que tinha por objeto a revogação de alvará de construção pela Prefeitura de São Paulo, em razão da edição de Resolução de Tombamento do Bairro do Pacaembu pelo CONDEPHAAT. Reproduzimos aqui a ementa do Acórdão: "Ato administrativo - alvará da construção – revogação - admissibilidade - desconformidade com as normas legais ou regulamentares ou ainda, superveniência de motivos que justifiquem a cessação da obra a fim de se evitar prejuízos ao interesse coletivo, hipótese em que surge responsabilidade do Poder Público da indenização dos danos suportados pelo particular com a paralisação a demolição da obra - embargos de declaração recebidos sem alteração do resultado do acórdão que deu provimento parcial ao apelo da autora." (j. em 03.12.2003, v.u.).

407. Entende-se por tombamento provisório a abertura do processo de tombamento de ofício, devidamente notificada aos interessados.

408. Veja-se, a esse respeito: SOTTO, Debora. **Considerações sobre as repercussões urbanísticas do tombamento de bens imóveis urbanos**. Anais do XIX Congresso Nacional do CONPEDI. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2010, p. 3335 a 3349.

A proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico é uma das diretrizes da política urbana brasileira (artigo 2º, inciso XII) e também compõe o desenvolvimento urbano sustentável. Nesse sentido o item 152 da Agenda Habitat II:

152. Os sítios históricos, objetos e manifestações de natureza cultural, científica, simbólica, espiritual e religiosa constituem importantes expressões da cultura, identidade e crenças religiosas das sociedades. É necessário destacar a função e a importância dessas expressões, sobretudo à luz da necessidade de uma identidade e continuidade culturais, diante de um mundo em rápida transformação. Os edifícios, espaços lugares e paisagens representam elementos importantes de uma vida social estável e do orgulho coletivo. A conservação, reutilização e adaptação, baseadas nos valores culturais dos patrimônios urbanos, rurais e arquitetônicos também estão de acordo com o uso sustentável dos recursos naturais e os criados pelo homem. O acesso à cultura e a dimensão cultural do desenvolvimento são de suma importância e todas as pessoas devem ter o direito de se beneficiar desse acesso.

Sob pena de esvaziar finalisticamente a TRANSCON, a legislação municipal, portanto, deve contemplar mecanismos que garantam juridicamente a destinação, pelo proprietário, de ao menos parte dos recursos obtidos com a transferência do direito de construir, na realização das obras necessárias à preservação do imóvel tombado, como pré-condição para a autorização da operação pelo Poder Público Municipal.

De fato, um dos principais desafios que se coloca à efetividade do tombamento é a dificuldade de se promover a conservação das edificações pelos proprietários privados. Faltam recursos aos órgãos de preservação, seja para fiscalizar de maneira efetiva o estado de conservação dos imóveis, seja para financiar, com recursos públicos, as obras necessárias na forma do artigo 19 do Decreto-Lei nº 25/1937. Por outro lado, há que se reconhecer que os ônus e limitações impostos pelo tombamento, tais como a necessidade de obter anuência prévia dos órgãos de preservação para a realização de reformas ou instalação de atividades, tornam a sua conservação dos imóveis tombados especialmente dispendiosa.

Assim, a TRANSCON deve ter como principal objetivo mobilizar recursos para realização de obras de conservação nos imóveis tombados, não como medida isolada, mas inserida no contexto de um Programa voltado à proteção e

preservação do patrimônio histórico-cultural e ambiental da cidade, estruturado de maneira coerente com o Plano Diretor e executado mediante a celebração de parcerias com o setor privado com ampla participação das comunidades envolvidas. Deve, portanto, aliar-se a outros instrumentos da política urbana como, por exemplo, a concessão de isenções parciais de IPTU para imóveis restaurados, isenções de ISS para obras realizadas em imóveis tombados e adaptações normativas nas leis de uso e ocupação do solo e no Código de Obras e Edificações que estimulem o *retrofit* de edificações históricas.

A cidade de Curitiba, como relata COSTA LINS⁴⁰⁹, tem uma experiência pioneira e bastante positiva com a TRANSCON como instrumento auxiliar à conservação e recuperação da herança histórica e cultural em âmbito local. A legislação municipal condiciona a utilização da transferência do direito de construir à assunção, pelo proprietário do imóvel a ser preservado - qualificado como Unidade de Interesse de Preservação - UIP, dos compromissos de manter a estrutura original, porte e escala da edificação, bem como realizar as obras de restauro e conservação que se mostrarem necessárias, sob pena de sanções. Segundo a autora⁴¹⁰:

A partir da utilização do instrumento e a consequente realização das obras de restauração, as Unidades de Interesse de Preservação - UIPs, conseqüentemente, tornaram-se mais valorizadas, garantindo aos seus proprietários um maior retorno financeiro, mediante as novas atividades nelas empreendidas, bem como uma melhoria significativa dos espaços urbanos.

3.3.2. Operação Urbana Consorciada

Operação Urbana Consorciada - OUC, segundo o artigo 32 do Estatuto da Cidade, é o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público Municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar transformações urbanísticas

409. LINS, Ana Paula Mota de Bitencourt da Costa. **A transferência do direito de construir e a sua interface na conservação do patrimônio cultural edificado na cidade de Curitiba.** In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (coord.). **Revisitando o Instituto do Tombamento.** Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010. p. 251 a 265.

410. Obra citada, p. 263.

estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental em uma área específica da cidade, delimitada por lei municipal específica fundamentada no Plano Diretor.

Trata-se, assim, a OUC de um Plano voltado à renovação ou de requalificação urbanística sustentável de áreas degradadas ou subaproveitadas, a ser desenvolvido por meio de uma parceria entre o Poder Público e o setor privado, segundo as diretrizes firmadas pelo Plano Diretor do Município. Como explana ALFONSIN⁴¹¹:

...Há na operação urbana uma clara associação pública-privada para a consecução dos objetivos da operação urbana. Aliás, é justamente a *concertação* entre o setor público e o setor privado a característica que dá a nota distintiva da operação urbana em relação a outros instrumentos trazidos pelo Estatuto. Essa concertação, no entanto, é regida pelo interesse social, devendo atender antes o interesse público da coletividade do que os interesses do setor privado.

Importa mencionar, a esse respeito, que o Estatuto da Cidade incluiu entre as diretrizes da política urbana referências à cooperação entre o setor público, o setor privado e a sociedade civil em duas oportunidades: no inciso III do artigo 2º, que determina que a cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização atenda ao interesse social; e no inciso XVII do mesmo artigo 2º, que prescreve isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido, uma vez mais, o interesse social.

Nesse sentido, MALERONKA⁴¹² aponta que "a noção de cooperação público-privada não implica submissão da atuação pública à lógica do mercado, muito pelo contrário, o Estado deve liderar a intervenção e (apenas) contar com a participação privada". Embora reconheça que a cooptação do instrumento pelo mercado imobiliário é "um risco intrínseco às possibilidades de flexibilização dos parâmetros urbanísticos que a OUC permite", a autora considera que isso pode ser evitado se o instrumento for devidamente amparado em um projeto que traduza

411. ALFONSIN, Betania. **Operações urbanas consorciadas como instrumento de captação de mais-valias urbanas**: um imperativo da nova ordem jurídico-urbanística brasileira. In: ALFONSIN, Betania; FERNANDES, Edésio (coord. e coautores). **Direito Urbanístico**: Estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey Editora; Lincoln Institute of Land Policy, 2006. p. 293.

412. MALERONKA, Camila. **Projeto e gestão na metrópole contemporânea**: um estudo sobre as potencialidades do instrumento "operação urbana consorciada" à luz da experiência paulistana. Tese. São Paulo: FAUUSP, 2010. p.109.

uma estratégia urbana, garantindo, dessa forma, o protagonismo do Poder Público na intervenção.

Para realização dos objetivos da Operação Urbana Consorciada - OUC, a lei específica pode estabelecer, entre outras medidas (artigo 32, §2º): a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente (inciso I); a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente (inciso II); e a concessão de incentivos pela utilização de tecnologias para redução de impactos ambientais e economia de recursos naturais, especificadas as modalidades de design e de obras a serem contempladas (inciso III, introduzido pela Lei Federal nº 12.836/2013).

O intuito dessas medidas é admitir, para a área da OUC, a formulação de modelos excepcionais de uso e ocupação do solo adequados aos objetivos de requalificação e renovação urbanística firmados pela Operação Urbana⁴¹³.

O Estatuto da Cidade aponta como requisitos mínimos do Plano de Operação Urbana Consorciada, a constar da lei municipal específica, os seguintes (artigo 33, *caput*): I – definição da área a ser atingida; II – programa básico de ocupação da área; III – programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação; IV – finalidades da operação; V – estudo prévio de impacto de vizinhança; VI – contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos no §2º do artigo 32; VII – forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil; VIII - natureza dos incentivos a serem concedidos aos proprietários, usuários

413. Cite-se, como exemplo, a reformulação da Operação Urbana Consorciada Água Branca na cidade de São Paulo, por meio da Lei Municipal 15.893/2013, que entre outras medidas buscou restringir o número de vagas na garagem por unidade habitacional, com os objetivos de direcionar o mercado a construir unidades habitacionais destinadas a classe média e média baixa e fomentar a utilização da rede de transporte público disponível na região pelos novos moradores. Para tanto, o artigo 26 da Lei 15.893/2013 dispôs que serão consideradas não computáveis as áreas cobertas, em qualquer pavimento, destinadas a carga e descarga, circulação, manobra e estacionamento de veículos, desde que o número de vagas de garagem observe, para empreendimentos residenciais (inciso I) o limite de uma vaga de estacionamento para cada 50 metros quadrados de área privativa, limitada a um total de até três vagas de estacionamento por unidade habitacional. Importante observar que a legislação de uso e ocupação do solo correntemente em vigor na cidade de São Paulo impõe um número mínimo de vagas de estacionamento para empreendimentos residenciais e não-residenciais. Dessa forma, o artigo 30 da Lei Municipal nº 15.893/2013 dispensou os

permanentes e investidores privados, uma vez atendido o disposto no inciso III do § 2º do art. 32 do mesmo Estatuto.

Como explica BATISTELA⁴¹⁴:

O plano de operação urbana consorciada deve conter um programa básico de ocupação da área...a aplicação de uma operação urbana consorciada permite fazer *tabula rasa* de toda a legislação urbanística e edilícia ordinária e estabelecer novas características de parcelamento, uso e ocupação do solo e do subsolo, modificações dos índices urbanísticos de ocupação e aproveitamento dos terrenos, alteração da legislação de obras e edificações, regularização de edificações, ampliações ou reformas realizadas em desacordo com a legislação anterior, etc. A única restrição existente são os limites dados pelo impacto ambiental de tais medidas, que não poderão implicar uma deterioração das condições vigentes quando de sua aprovação. Assim, para permitir a realização da operação urbana consorciada deve existir o programa básico de ocupação da área, que integra seu plano, no qual devem ser estabelecidas as novas características urbanas a serem adquiridas pelo território atingido, permitindo o controle de seu desenvolvimento. Neste ponto, se manifesta de forma recorrente a importância do planejamento e do plano que perpassa todas as disposições do Estatuto da Cidade e que legitima, num certo sentido, a ampla capacidade de intervenção no domínio privado concedida às autoridades urbanísticas municipais: a alteração profunda das leis urbanísticas e edilícias é permitida apenas e se vinculada a *um novo plano* de utilização da área de aplicação da operação urbana consorciada e, portanto, se for afastado qualquer arbítrio na sua execução.

O Estudo Prévio de Impacto - de Vizinhança, ou conforme o caso, Ambiental⁴¹⁵ - deve ser manobrado de modo a permitir o controle do mercado fundiário, com a eleição de indicadores que permitam, posteriormente, demonstrar excessos do uso do solo ou situações de abuso, abrindo a oportunidade para correções de rumo na "pilotagem", por assim, dizer do projeto urbanístico, de modo a garantir que o plano de recuperação ou requalificação urbanística atinja os objetivos originalmente pactuados com a população. Essencial, assim, a efetiva

empreendimentos situados no perímetro da OUC de atender o mínimo legal de vagas de estacionamento.

414. BATISTELA, Marcos. **Operações Urbanas Consorciadas**. In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório (coord.). **Direito Urbanístico e Ambiental**. 2ª edição revista. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 277.

415. Como se destacou em item anterior, a Resolução Conama nº 1/1986 impõe a realização de Estudos de Impacto Ambiental para projetos urbanísticos acima de 100 hectares ou em áreas consideradas de relevante interesse ambiental a critério dos órgãos ambientais estadual e municipal. O artigo 38 do Estatuto da Cidade dispõe que a elaboração do EIV não substitui a elaboração e aprovação de EIA quando exigido pela legislação ambiental. Assim, há certa controvérsia na doutrina se a realização do EIA dispensaria a elaboração do EIV, ou se ambos os estudos seriam exigíveis.

participação da coletividade em todas as fases - planejamento, execução e controle da OUC.

Nas palavras de LIBÓRIO DI SARNO⁴¹⁶:

...A população não pode ser relegada a um patamar de agente passivo, mero expectador, recebendo as informações sem chances efetivas e reais de questionar, opinar ou fiscalizar. Deem ser criados momentos estratégicos para essa participação de forma que a soberania popular possa ser exercida na sua plenitude. Devem ser momentos ordenados e de conhecimento geral, com finalidades, em que a população saiba qual papel a ser exercido. São momentos de consulta, debate e também de audiência pública.

Esse Estudo Prévio de Impacto, elaborado como conteúdo obrigatório do Plano da Operação Urbana, dispensa a confecção de estudos específicos de impacto para os empreendimentos a serem realizados no perímetro da OUC, pois presume-se que a quantidade de direitos de construção e de parâmetros urbanísticos flexibilizados, disponibilizados na Operação Urbana, foi legalmente fixada em função da infraestrutura disponível no perímetro, conforme os chamados do Estudo Prévio de Impacto.

Ainda assim, é necessário que o Plano Diretor ou a lei específica da Operação Urbana contemplem alguma fórmula intermediária que garanta a participação popular também nos processos administrativos de aprovação das propostas de participação na OUC, inclusive para viabilizar o controle da adequação finalística dessas propostas aos objetivos da Operação Urbana⁴¹⁷.

Um outro ponto importante a ser considerado é a necessidade de se fixar, no projeto urbanístico da OUC, o horizonte temporal em que esta irá operar. Justamente por representar uma "exceção" às normas ordinárias de zoneamento e de uso e ocupação do solo na cidade - tanto que, a partir da aprovação da lei

416. DI SARNO, Daniela Campos Libório. **Audiência Pública na Gestão Democrática da Política Urbana**. In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório (coord.). **Direito Urbanístico e Ambiental**. 2ª edição revista. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 45.

417. Na cidade de São Paulo, as propostas de participação nas Operações Urbanas são submetidas a duas instâncias de participação popular. São inicialmente apreciadas pelo Grupo Gestor da Operação Urbana - órgão colegiado responsável pela gestão da OUC, composto, paritariamente, por representantes da Administração e da sociedade civil - e posteriormente submetidas à aprovação da Câmara Técnica de Legislação Urbanística - CTLU em sessões públicas, abertas à participação de qualquer do povo. A CTLU é também um órgão colegiado, constituído no âmbito da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano por representantes da Administração Pública e de setores da sociedade civil que, entre outras funções determinadas pelo Plano Diretor, tem por incumbência aprovar tanto as propostas de participação em Operações

específica, o Estatuto da Cidade considera nulas as licenças e autorizações municipais expedidas em desacordo com o plano da OUC (artigo 33, §2º) - a Operação Urbana Consorciada não pode vigorar por tempo indeterminado: somente pelo prazo necessário à produção dos resultados urbanísticos esperados, tomando como referência inicial os achados documentos pelo Estudo Prévio de Impacto.

A intervenção urbanística proposta pela OUC, voltada à requalificação ou renovação urbana de uma área específica da cidade, se materializa por meio da realização de obras públicas, financiadas, por sua vez, por meio das contrapartidas financeiras pagas pelos empreendedores pela compra de parâmetros urbanísticos flexibilizados. Assim, a atração de investimentos não é a finalidade maior da Operação Urbana Consorciada, mas o meio pelo qual serão obtidos os recursos financeiros necessários à implementação da OUC. Como pondera MALERONKA⁴¹⁸:

A atração de investimentos é um meio para que se viabilizem intervenções de importância estratégica para a cidade. O ponto de partida para a concepção de uma OUC deve ser o programa dessas intervenções estratégicas, a partir do qual serão identificados os parceiros possíveis e necessários para viabilizar a intervenção desejada.

A depender do que preveja a lei específica da Operação Urbana Consorciada, as contrapartidas podem ser prestadas não só em espécie, como também *in natura*, por exemplo, por meio do oferecimento de áreas à fruição pública, da execução de obras viárias às expensas do empreendedor ou ainda da reserva de áreas para a futura execução de melhoramentos no viário auxiliando a diminuir o custo e o tempo despendido em eventuais desapropriações.

Essas contrapartidas, quer sejam pagas em espécie, quer sejam prestadas *in natura*, operam como instrumentos de captação das mais-valias urbanísticas a serem geradas pela própria Operação Urbana. Para tanto, os critérios de cálculo a serem fixados pela lei específica, ainda que contemplem em suas fórmulas a concessão de descontos para atrair a iniciativa privada, devem se aproximar o

Urbanas Consorciadas quanto pedidos de aprovação de empreendimentos residenciais e não-residenciais de grande impacto urbanístico.

418. Obra citada, p. 127.

máximo possível dos valores de mercado, incorporando, inclusive, a valorização imobiliária a ser produzida pela própria OUC. Como aponta ALFONSIN⁴¹⁹:

Não resta dúvida de que a redação dada ao instrumento da operação urbana consorciada no Estatuto da Cidade explicitamente admitiu a possibilidade jurídica de os municípios brasileiros buscarem a recuperação de mais-valias urbanas de uma forma mais ampla do que aquela já admitida por uma *contribuição de melhoria*, por exemplo, em que é legalmente admitida a captação da valorização imobiliária decorrente do investimento em *obras* de interesse público, Hoje, no marco de uma operação urbana, é possível recuperar mais-valias de natureza distinta, aquelas que decorrem de *tomadas de decisão* pelo poder público no processo de Planejamento Urbano, ainda que essas decisões não acarretem qualquer ônus ao poder público. Se das decisões do poder público decorrer valorização imobiliária, há autorização legal para recuperação de mais-valias, em notável avanço da legislação brasileira atinente à matéria.

A operacionalização das contrapartidas na Operação Urbana Consorciada pode dar-se por outros meios, além do pagamento em dinheiro ou em prestações *in natura*, desde que previstos expressamente na lei municipal específica. É o caso do *consórcio imobiliário*, previsto no artigo 46 do Estatuto da Cidade, e da *concessão urbanística*, instituída pelo Plano Diretor Estratégico de 2002 da cidade de São Paulo e posteriormente regulamentada pela Lei Municipal nº 14.917/2009⁴²⁰.

Pelo consórcio imobiliário, o proprietário de um imóvel compreendido na área de uma Operação Urbana Consorciada pode transferir voluntariamente seu imóvel ao Poder Público municipal, recebendo, após a realização das obras, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas em pagamento, com valor correspondente ao valor do imóvel entregue ao Município antes da execução das obras, calculado na forma do §2º do artigo 8º do Estatuto da Cidade: valor da base de cálculo do IPTU, descontado o montante incorporado em função das obras públicas e sem computar expectativas de ganhos, lucros cessantes ou juros compensatórios.

A concessão urbanística, por sua vez, é uma forma de parceria entre o setor público e o setor privado voltada à renovação e requalificação urbanística de uma área específica da cidade, pela qual o parceiro privado executa, por sua conta e

419. Obra citada, p. 296.

420. Nesse sentido, OLBERZ, Karlin. **Operação Urbana Consorciada**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011, p. 110 e seguintes.

risco, um plano de renovação e requalificação urbanística segundo as diretrizes fixadas pelo Poder Público Municipal, podendo receber, inclusive, poderes para desapropriar, às suas expensas, os imóveis particulares necessários às obras de reurbanificação, remunerando-se pela posterior utilização ou venda de propriedades, ou ainda pela exploração de espaços públicos na área requalificada.

Tanto o consórcio imobiliário quanto a concessão urbanística são instrumentos de política urbana intimamente relacionados com a desapropriação, razão pela qual serão examinados juntamente com esse instituto no item 3.4.2. deste trabalho.

Os artigos 33, §1º e 52, inciso V, do Estatuto da Cidade, exigem que os recursos arrecadados com o pagamento das contrapartidas sejam aplicados exclusivamente *na própria OUC*, sob pena de improbidade do Prefeito. Esses dispositivos legais têm sido majoritariamente interpretados no sentido de que os recursos da OUC só podem ser aplicados em obras e melhorias realizadas *no seu próprio perímetro*. O intuito da restrição é assegurar o autofinanciamento da Operação Urbana, garantindo a efetiva disponibilidade dos recursos necessários à implementação das intervenções urbanísticas planejadas na OUC,

Há quem afirme que esses dispositivos inviabilizam o manejo da Operação Urbana Consorciada para a redistribuição de riqueza na cidade. Entretanto, como bem pondera MALERONKA⁴²¹, "antes de 'distribuir riqueza', a ideia da operação urbana é *distribuir qualidade*, respondendo a problemas urbanos urgentes passíveis de serem solucionados por meio de uma intervenção localizada, com um impacto que extrapola a escala local".

Ações urbanísticas com efeito redistributivo, ainda que em caráter localizado, serão incluídas em uma Operação Urbana Consorciada a depender das finalidades estratégicas eleitas pelo projeto a ser implementado pela OUC. Citando novamente MALERONKA⁴²², "no limite, qualquer intervenção no sentido da promoção de equilíbrio no/do território será redistributiva".

Nesse sentido, parte dos recursos arrecadados pelas contrapartidas financeiras podem ser legalmente destinados para a construção de Habitações de Interesse Social - HIS e para a regularização de favelas localizadas no perímetro da Operação Urbana, segundo as diretrizes do programa de atendimento

421. Obra citada, p. 128.

422. Obra citada, p. 168.

econômico e social para a população diretamente afetada pela operação, veiculado pela lei municipal específica da OUC, como meio de garantir o direito de permanência da população mais pobre nas áreas ocupadas no perímetro da Operação Urbana Consorciada, evitando a sua expulsão por despejos forçados e/ou gentrificação⁴²³.

Na cidade de São Paulo, a adaptação da Lei da Operação Urbana Consorciada Faria Lima - OUCFL segundo os preceitos do Estatuto da Cidade incluiu expressamente na lista de diretrizes da OUCFL a construção de projetos de habitação de interesse social em áreas definidas pelos órgãos municipais

423. Na cidade de São Paulo, uma das principais fontes de conflito social em torno da Operação Urbana Consorciada Água Espriada, em implementação desde o ano de 2001, tem sido a desocupação do grande número de favelas existentes na região pelas obras de requalificação urbanística e o subsequente reassentamento das famílias despejadas, preferencialmente em habitações de interesse social construídas com recursos da OUC em seu próprio perímetro. As desocupações realizadas e por realizar na região, como a da favela Jardim Edith, têm sido objeto de vários estudos acadêmicos (v.g. FIX, Mariana. **São Paulo cidade global** – fundamentos financeiros de uma miragem. 1a. edição. São Paulo: Boitempo; ANPUR, 2007) e são monitoradas pelo Observatório de Remoções, estruturado no ano de 2012 pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Até 31/08/2014, segundo o último Resumo Financeiro da OUC Água Espriada divulgado pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano da Prefeitura de São Paulo, foram destinados a HIS R\$351.626.387,69 (valores que compreendem, inclusive, o pagamento de desapropriações e de aluguel social). Vide: PREFEITURA DE SÃO PAULO. SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO. **Operação Urbana Consorciada Água Espriada. Resumo da Movimentação até 31/08/2014**. São Paulo: SP-Urbanismo14/10/2014. Disponível em: [\[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/arquivos/ouae/ouc_agua_espriada_resumo_financieiro_agosto_2014.pdf\]](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/arquivos/ouae/ouc_agua_espriada_resumo_financieiro_agosto_2014.pdf). Acesso em 19/11/2014. O Conjunto Habitacional Jardim Edith, com 25.700m² de área, compreendendo 252 habitacionais de 50m² cada uma e serviços no térreo (Unidade Básica de Saúde, Creche e Restaurante - Escola), já foi construído, com recursos da OUC, na área anteriormente ocupada pela favela de mesmo nome, e entregue aos assentados em 2013 (VITRUVIUS. **Conjunto Habitacional do Jardim Edite**. Projetos. Vitruvius 152.04, ano 13, ago. 2013. Disponível em [\[http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/projetos/13.152/4860\]](http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/projetos/13.152/4860). Acesso em 19/11/2014). No Rio de Janeiro, o programa Morar Carioca da Favela da Providência/Pedra Lisa, integrante da Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha, prevê a remoção de mais de 832 famílias, nas duas comunidades, seja por ocuparem áreas de risco, seja para a realização de obras de urbanização, com a produção de 639 unidades habitacionais. Como aponta CARDOSO (**O papel da Operação Urbana Consorciada do Porto do Rio de Janeiro na estruturação do espaço urbano**: uma "máquina do crescimento urbano"?. O Social em Questão - Ano XVI, n.29, 2013, p. 93)., em artigo específico sobre a OUC Porto Maravilha, apesar da região do Morro da Providência ter sido demarcada como Área Especial de Interesse Social - AEIS, em o Plano Diretor da cidade garante a permanência da população dos assentamentos consolidados (artigo 206, inciso I) e a participação da população na implementação e gestão das intervenções previstas (artigo 207, inciso VI), o programa Morar Carioca não admitiu a participação dos moradores na definição e negociação da proposta de urbanização. Na análise da autora, "o anunciado legado social das Olimpíadas 2016 para os moradores do Morro da Providência tem se traduzido como violação de direitos e expropriação da terra urbana" (obra citada, p. 95). Os moradores recorreram à Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, que logrou suspender as desocupações e as obras de urbanização no Morro da Providência/Pedra Lisa no ano de 2013 (SCHMIDT, Selma. **Liminar suspende remoções e obras no Morro da Providência**. O Globo, 26/03/2013. Disponível em: [\[http://oglobo.globo.com/rio/liminar-suspende-remocoes-obras-no-morro-da-providencia-7944722\]](http://oglobo.globo.com/rio/liminar-suspende-remocoes-obras-no-morro-da-providencia-7944722). Acesso em 19/11/2014).

competentes, localizados tanto na área da Operação Urbana *quanto nos seus arredores*. Impôs, ainda, a destinação de pelo menos dez por cento dos recursos arrecadados na construção de HIS ou urbanização de favelas.

Foram, assim, destinados recursos da Operação Urbana Faria Lima para construção de vinte e sete torres com 1.135 unidades de HIS para atendimento dos moradores da Favela Real Parque, localizada fora do perímetro, mas nos arredores da Operação Urbana. A construção das habitações de interesse social foi contestada judicialmente pelos moradores de condomínios de luxo vizinhos por meio de uma ação de nunciação de obra nova. Para justificar o embargo da obra, os condomínios alegaram desde o seu superfaturamento, falta de estudo de impacto ambiental, violação do Código de Obras e Edificações, piora na circulação de veículos automotores pelo bairro até o uso indevido dos recursos da Operação Urbana Faria Lima para financiamento de obra localizada fora do seu perímetro.

Negada a liminar em 1ª instância, o Agravo de Instrumento interposto pelos Condomínios teve seu conhecimento negado pela 5ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo⁴²⁴, por considerar que não havia provas *prima facie* da suposta ilegalidade das medidas da Municipalidade. Posteriormente, os Condomínios desistiram da ação de nunciação de obra nova, extinta, portanto, sem julgamento de mérito.

Em que pese a questão de fundo não tenha sido apreciada pelo Judiciário Paulista, o caso é relevante porque aponta para novas possibilidades de interpretação do § 1º do artigo 33 do Estatuto da Cidade, no sentido da viabilidade jurídica de financiamento de obras localizadas fora do perímetro da Operação Urbana Consorciada, porém contidas dentro de uma área, por assim dizer, "de influência da OUC", sob a condição de previsão expressa da lei específica nesse sentido.

Considerando, ainda, que as Operações Urbanas Consorciadas são financiadas por contrapartidas financeiras pagas pelos empreendedores privados pela compra de parâmetros urbanísticos diferenciados, há que se questionar se seria juridicamente admissível a cobrança de contribuição de melhoria em razão da especial valorização imobiliária decorrente das obras executadas no contexto da OUC. Há aí uma relevante questão de igualdade a ser ponderada.

424. TJSP, 5ª Turma, Acórdão 20110000287075.

A cobrança da contribuição de melhoria dos imóveis que já houvessem contribuído para o financiamento da OUC por meio do pagamento de contrapartidas financeiras poderia configurar um *bis in idem* incompatível com o princípio da justa distribuição dos benefícios e cargas da urbanização.

Por outro lado, deixar de cobrar contribuição de melhoria dos imóveis beneficiados pelas obras públicas realizadas no contexto da OUC e que não contribuíram para o seu financiamento significaria colocar os seus proprietários em situação privilegiada em relação aos demais, principalmente em relação aos proprietários de imóveis expropriados para a realização dessas obras.

A solução, no caso, seria instituir a contribuição de melhoria apenas para os imóveis especialmente valorizados pelas obras públicas e que já não tivessem contribuído para o financiamento da OUC por meio das contrapartidas. A posterior correção das bases de cálculo para cobrança do IPTU a valores próximos dos de mercado, incorporando as alterações decorrentes da OUC, pode corrigir eventuais distorções, arrecadando paulatinamente, no decorrer do tempo, as mais-valias urbanísticas experimentadas em todo o perímetro.

O Estatuto da Cidade, em seu artigo 34, faculta à lei específica que aprovar a operação urbana consorciada a autorização para que o Município emita uma quantidade determinada de Certificados de Potencial Adicional de Construção - ou CEPACs, a serem alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação. Tratam-se de títulos mobiliários que conferem ao seu portador o direito de utilizar parâmetros urbanísticos flexibilizados nos termos da OUC - direitos adicionais de construção, alteração de uso, alterações de gabarito, etc.

A negociação desses títulos mobiliários é livre, conforme regulamentação editada pela Comissão de Valores Mobiliários - CVM em 2003⁴²⁵, mas os mesmos só podem ser utilizados no pagamento da outorga onerosa em projetos compreendidos na área da Operação Urbana Consorciada, até o limite fixado pela lei específica. Por exigência da CVM, um novo lote de CEPACs só pode ser emitido se comprovada a efetiva destinação dos recursos aos projetos desenvolvidos na Operação Urbana Consorciada. Além disso, para proteção dos investidores, o Poder Público Municipal é obrigado a divulgar periodicamente

425. Instrução Normativa CVM 401, de 29 de dezembro de 2003, recentemente alterada pela Instrução Normativa CVM nº 550, de 17 de julho de 2014.

informações atualizadas sobre o andamento da OUC: obras realizadas, custos, forma de aplicação dos recursos e situação atual das áreas em que os CEPACs ainda podem ser utilizados. - medidas de transparência que beneficiam não só os investidores como a sociedade como um todo, viabilizando o acompanhamento e controle da Operação Urbana Consorciada por todos os atores envolvidos. Como observa AFONSO⁴²⁶:

...com esse instrumento, muda a relação do Poder Público com os investidores privados. Ao oferecer todas as garantias de transparência e controle nas permissões de alteração de área construída, os CEPACs dificultam relações de compadrio de administrações com grandes especuladores, focos de corrupção presentes em muitas cidades. Com isso, um outro benefício pode ser alcançado: melhora-se o nível da relação com os parceiros privados dispostos a trabalhar com o Poder Público.

A primeira Operação Urbana Consorciada no país a ser inteiramente financiada por meio da venda de CEPACs foi a Operação Urbana Consorciada Água Espraiada, instituída no Município de São Paulo pela Lei Municipal nº13.260/2001. Posteriormente, a Operação Urbana Faria Lima, instituída pela Lei Municipal nº11.732/1995, também passou a ser financiada pela venda de CEPACs, conforme alterações aprovadas na forma da Lei Municipal nº13.769/2004.

Interessante estudo publicado em 2010 por BIDERMAN *et al*⁴²⁷ sobre a Operação Urbana Consorciada Faria Lima - OUCFL constatou que o custo com a ampliação da Avenida Faria Lima - principal intervenção urbanística contemplada na OUC - foi inteiramente recuperado pela Municipalidade com as contrapartidas pagas pela venda de direitos de construção até 2003 e, a partir de 2004, com a venda de Certificados de Potencial Adicional de Construção - CEPACs. Os autores contrastam a OUCFL com a região adjacente da Avenida Engenheiro Luis Carlos Berrini, que concentrou entre os anos 1980 e 1990 mais investimentos privados do que a área da Operação Urbana Faria Lima, sem que nenhuma mais-valia tenha

426. AFONSO, Luis Carlos Fernandes. **CEPACs - Certificados de potencial adicional de construção**: a experiência de São Paulo. In: DE CESARE, Claudia M.. **Financiamento das Cidades**: Instrumentos Fiscais e de Política Urbana - seminários nacionais. Brasília: Ministério das Cidades, 2007. p. 270.

427. BIDERMAN, Ciro; SANDRONI, Paulo e SMOLKA, Martim O. **Intervenciones urbanas a gran escala**: el caso de Faria Lima en São Paulo. In: SMOLKA, Martim O.; MULLAHY, Laura. **Perspectivas urbanas**: Temas críticos en políticas de suelo en América Latina. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2010. p. 483.

sido recuperada pela Municipalidade que, ademais, arcou com o custo total da infraestrutura demandada pelos novos empreendimentos, o que somente se alterou em 2001, com o lançamento da Operação Urbana Água Espriada.

Como aponta SANDRONI⁴²⁸, o êxito na arrecadação das OUCs Faria Lima e Água Espriada com a venda de CEPACs - 5.303 milhões de reais até 2012 - estimulou outras cidades brasileiras, como Curitiba e Rio de Janeiro, a utilizar CEPACs na implementação de novas operações urbanas. Na cidade de São Paulo, a OUC Água Branca também passará a ser financiada por CEPACs, tão logo seja aprovado o registro dos títulos na CVM⁴²⁹.

Os CEPACs são um mecanismo interessante de financiamento pois, diversamente da outorga onerosa do direito de construir ou da alteração onerosa de uso, permitem *antecipar* os recursos financeiros necessários para o desenvolvimento das intervenções urbanísticas previstas na Operação Urbana Consorciada. Também são mais eficazes no aferimento das contrapartidas, como explica MALERONKA⁴³⁰, "por conta da sensibilidade dos leilões as oscilações do mercado".

Entretanto, os CEPACs têm sido também objeto de críticas severas, que apontam o estreitamento entre o setor imobiliário e o setor financeiro no financiamento das OUCs como uma das evidências de que esses planos excepcionais de renovação e requalificação urbanística visam mais à promoção dos interesses econômicos do que ao desenvolvimento urbano sustentável e à garantia do direito à cidade para todos. Nesse sentido, a crítica contundente de FIX⁴³¹ à utilização de CEPACs pelas Operações Urbanas Consorciadas em São Paulo:

Assim como os Business Improvement Districts nova-iorquinos emitem seus próprios títulos - há casos em que esses títulos tem um rating melhor do que o da própria cidade de Nova York -, a Prefeitura

428. SANDRONI, Paulo. **Los Certificados de Potencial Adicional e Construcción (Cepacs) como instrumento para el financiamiento del Desarrollo Urbano**. In: FURTADO, Fernanda; SMOLKA, Martim O.. **Instrumentos Notables de Políticas de Suelo en América Latina**. Ecuador: Ministério das Cidades; Lincoln Institute of Land Policy; Banco del Estado Ecuador, 2014. p. 55 e 59.

429. PREFEITURA DO MUNICÍPIOS DE SÃO PAULO. SP – URBANISMO. **CEPAC – Certificado de Potencial Adicional de Construção**. São Paulo: SP-Urbanismo. Disponível em [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/cepac/index.php?p=19456]. Acesso em 20/11/2014.

430. Obra citada, p. 155.

431. FIX, Mariana. Obra citada, p. 137.

passou a emitir CEPACs, uma espécie de título financeiro distrital, nas operações urbanas. São a tentativa mais recente de aprofundar as conexões entre setor imobiliário e setor financeiro. Previstos no Estatuto da Cidade, mas aplicados de modo pioneiro no país pela gestão Marta Suplicy, são soluções inovadoras para que pequenos trechos da cidade continuem a resolver seus problemas em detrimento do restante do território. A modernização da infraestrutura é colocada a serviço das necessidades dos novos empreendimentos imobiliários, ou seja, da lógica atual de valorização do capital.

Como já se afirmou neste trabalho, a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade instauraram novos paradigmas para a atividade urbanística do Poder Público no Brasil, voltados à promoção da sadia qualidade de vida e à realização das funções sociais da cidade e da propriedade. Previsões normativas no entanto, não têm o condão de transformar a realidade *de per se*.

Como pondera FAINSTEIN⁴³², há duas respostas possíveis, não totalmente irreconciliáveis, diante da asserção de que justiça significativa é atingível nas cidades contidas no sistema contemporâneo do capitalismo global: para alguns, é impossível trabalhar dentro do sistema capitalista e atingir um mínimo de justiça; para outros, entre os quais se filia a própria autora, há suficiente espaço de manobra para que reformas possam produzir mudança significativas, desde que apoiadas pela mobilização política da população.

Se a Operação Urbana Consorciada, a exemplo de outras modalidades de parceria entre setor público e setor privado voltadas à requalificação e renovação urbanas, será posta a serviço de interesses econômicos de grupos restritos, concentrando recursos públicos em favor da acumulação de capital⁴³³, ou se contribuirá para a concretização do direito à cidade sustentável para todos, isso depende das decisões, eminentemente políticas, tomadas no processo de elaboração, implementação e controle do planejamento e gestão desse instrumento, daí a extrema importância de se garantir a efetiva participação de todos os atores sociais envolvidos nos processos de tomada de decisão.

Justamente por configurar um plano urbanístico de caráter excepcional, é certo que a "captura" da OUC por interesses exclusivamente econômicos pode, efetivamente, agravar desigualdades sociais e gerar graves desequilíbrios

432. Obra citada, p. 169 a 170.

433. FIX, Mariana. Obra citada, p. 97.

ambientais não só no perímetro da Operação Urbana como também nas áreas limítrofes ou mesmo em regiões inteiras da cidade.

É preciso, portanto, que as finalidades legais da OUC dirijam-se à concretização de ações urbanísticas atinentes a todas as dimensões do desenvolvimento sustentável - econômica, ambiental e social - de maneira harmônica e equilibrada, segundo as diretrizes gerais de ordenação da cidade postas pelo Plano Diretor, o que se viabiliza, sobretudo, por meio do manejo conjugado de diferentes instrumentos de política urbana no âmbito da Operação Urbana.

Como ponderam MOREIRA e ARAÚJO⁴³⁴, a observância da diretriz de gestão democrática é pressuposto da implementação da Operação Urbana Consorciada. Assim, é imprescindível que haja ampla e efetiva participação popular desde o início do processo de planejamento da OUC, dando-se a oportunidade para que os diferentes atores envolvidos opinem, formulem propostas, apresentem críticas e se envolvam no processo de renovação e requalificação urbanística desde os seus primeiros passos. É ainda imperioso que as contribuições da sociedade civil sejam efetivamente incorporadas pelo Plano e pelos Programas componentes da OUC - não basta, portanto, a mera observância formal dos mecanismos de participação popular e de gestão democrática. A participação popular deve se estender durante toda a execução da Operação Urbana, abrangendo, inclusive, a gestão dos recursos arrecadados, a serem obrigatoriamente aplicados em contas ou fundos específicos, em separado do tesouro municipal.

3.3.3. Outros instrumentos fiscais

Outros instrumentos de caráter fiscal que podem, eventualmente, ser manejados para a recuperação de mais-valias urbanísticas em prol da coletividade

⁴³⁴ MOREIRA, Ana Luísa Nogueira; ARAÚJO, Marinella Machado. **Operações Urbanas Consorciadas no Estatuto da Cidade**. IN: Anais do XV Congresso Nacional do Conpedi. Manaus: CONPEDI, 2007. Disponível em: [\[http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/campos/marinella_machado_araujo-2.pdf\]](http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/campos/marinella_machado_araujo-2.pdf). Acesso em 05/12/2014.

são os preços cobrados em razão da utilização de imóveis públicos urbanos por particulares.

Antes de mais nada, é preciso ponderar que também a propriedade pública deve cumprir a sua função social, qualquer que seja a natureza do bem público - uso comum do povo, uso especial ou dominial⁴³⁵. Como observa FERREIRA DA ROCHA⁴³⁶:

...O Estado e seus entes, enquanto sujeitos predispostos a cumprir certas finalidades, apresentam-se como titular de relações jurídicas de propriedade que têm por objeto bens. O Estado, enquanto proprietário destes bens, está investido e poderes inerentes a esta relação jurídica que, no entanto, é fortemente marcada e influenciada pelos fins públicos a que deve obrigatoriamente atender, o que resulta num regime jurídico diferenciado, se comparado com a propriedade particular.

Nesse contexto, só é dado ao Poder Público conceder a particulares o uso especial de um bem público para atendimento de uma finalidade de interesse público, que permita à propriedade pública cumprir a sua função social.

Assim, a cobrança de preço público pela utilização exclusiva ou pela exploração econômica dos atributos de um imóvel público por um particular visa não apenas evitar o seu enriquecimento ilícito às custas do Poder Público, como também recuperar parcela do proveito econômico percebido, revertendo-o em benefício de toda a coletividade.

Especificamente quanto à utilização de bens públicos municipais de uso comum do povo - vias, logradouros e espaços públicos - por concessionárias de serviços públicos, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 581.947/RO⁴³⁷, reconheceu a *inconstitucionalidade* da cobrança de prestação pecuniária das concessionárias pelo uso do solo, subsolo e do espaço aéreo público municipal, por entender que tal procedimento violaria as competências exclusivas da União descritas no artigo 22, inciso IV e no artigo 21, inciso XII, alínea "b".

435. Classificação posta pelo artigo 99 do Código Civil de 2002.

436. ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. **Função social da propriedade pública**. 1ª edição. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 23.

437. Supremo Tribunal Federal, Tribunal Pleno, Rel. Min. Eros Grau, RE 581.974/RO, j. em 27/05/2010, DJE de 07/06/2010. Os Municípios do Rio de Janeiro e de São Paulo ingressaram como *amicus curiae* neste processo, que, em outubro de 2014, agora sob a relatoria do Min. Fux, aguardava o julgamento de Agravo.

A cobrança de preços públicos pela utilização do solo, subsolo e espaço aéreo pelas concessionárias de serviços públicos na cidade de São Paulo já havia sido dada como ilegal pelo Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do Recurso Especial nº 802.428/SP⁴³⁸; neste caso, sob o fundamento de que a cobrança de valores pelo uso de bens de uso comum do povo seria vedada por se tratarem de bens *extra commercio*, destinados ao uso coletivo ou ao próprio Poder Público - de qualquer uma das três esferas - para a prestação de serviços públicos.

A orientação jurídica que se retira da interpretação dos julgados supra mencionados é a de que a cessão de bem público a particular deve orientar-se, sobretudo, pelo princípio da função social da propriedade pública, assim como pelos princípios da vedação do enriquecimento sem causa e da prevalência do interesse público sobre o interesse privado.

Desse modo, a cobrança de preços ou tarifas para a utilização privativa de bens públicos por particulares, com outras finalidades afora a passagem da infraestrutura necessária à prestação de serviços públicos concedidos, é absolutamente legítima e indispensável, sob pena de configurar, inclusive, improbidade administrativa para os administradores municipais que a dispensarem indevidamente.

Outra ponderação é a de que os julgados não afastaram a legitimidade da cobrança de taxas de polícia - estas de natureza tributária - para custeio das diligências administrativas necessárias à aprovação dos projetos de instalação e manutenção das infraestruturas no espaço aéreo, solo e subsolo das vias públicas. A ordenação do uso e ocupação do solo urbano, como vimos, é competência privativa dos Municípios e abrange a gestão do sistema viário, mediante o mapeamento das infraestruturas instaladas e de suas repercussões sobre os cadastros públicos municipais.

A intervenção municipal é absolutamente indispensável, para gerir esses espaços públicos e coordenar a atuação das concessionárias, evitando intercorrências e acidentes prejudiciais à sadia qualidade de vida na cidade. Lembre-se, a esse respeito, os acidentes ocorridos há alguns anos no Município do Rio de Janeiro, com a explosão de bueiros nas calçadas, devido a conflitos

438. Superior Tribunal de Justiça, 1ª Turma, Relator Min. Francisco Falcão, RESP 802.428/SP, j. em 01/08/2006, DJE 01/08/2006.

existentes entre a infraestrutura subterrânea das concessionárias de gás e de eletricidade que, contrariamente às normas técnicas, dividiam os mesmos dutos.

A concessão a particulares do direito de uso especial de um bem público - de uso comum do povo, de uso especial ou de uso dominial - deve sempre se voltar ao atendimento de um interesse público. Ainda, a correspondente contrapartida financeira, ajustada segundo critérios de razoabilidade e proporcionalidade, só pode ser dispensada na forma prevista em lei.

Entretanto, nem todos os preços públicos cobrados em razão da cessão do direito de uso especial de um bem público a particulares operam como instrumentos de recuperação de mais-valias urbanísticas. Alguns funcionam apenas como retribuição financeira pela utilização privativa de um bem público. É o caso, por exemplo, da permissão de uso de bens públicos dominiais celebrada com entidades privadas para a instalação de atividades que visam promover a cultura, o lazer e o desporto na cidade, tais como clubes desportivos, escolas de samba, e grêmios recreativos. Sob o ponto de vista urbanístico, essas permissões de uso justificam-se como meio de promover o lazer enquanto função social da cidade; mas esse interesse coletivo subjacente não autoriza, absolutamente, a dispensa generalizada do pagamento do correspondente preço público, se verificadas as condições previstas em lei para tanto.

Há, entretanto, modalidades de preço público que realmente operam como instrumentos fiscais de captação de mais-valias geradas pela própria cidade em favor da coletividade. Tal é o caso da cobrança de preço público pela realização de filmagens cinematográficas ou publicitárias em próprios municipais, que recupera, em favor da comunidade, a mais-valia gerada pela ambiência ou pela paisagem composta pelos equipamentos públicos. Na cidade de São Paulo, esta cobrança se dá em pecúnia ou em doações com encargo, na forma do Decreto Municipal nº 54.730/2013, com intermediação do Ecine - Escritório de Cinema de São Paulo.

Outra forma de captação de mais-valias geradas pela cidade - neste caso, a visibilidade proporcionada pela grande circulação de carros e pessoas - reside na cobrança pela exploração publicitária do mobiliário urbano⁴³⁹, como pontos de ônibus, relógios de rua, sanitários públicos, bancas de jornais, indicadores de

439. Em obediência ao artigo 37, inciso XXI, da Constituição da República, a seleção dos particulares interessados em explorar atividade publicitária no mobiliário urbano deve, evidentemente, ser feita mediante prévia licitação.

logradouros, etc., adotada, por exemplo, nas cidades do Rio de Janeiro e São Paulo.

Importante observar, a esse respeito, que a publicidade veiculada pelo mobiliário urbano deve obedecer os padrões fixados pelo Poder Público Municipal de modo a harmonizar-se com a paisagem urbana sem degradá-la. Como pondera BETTINI⁴⁴⁰:

A Publicidade integra o meio ambiente artificial e deve fazê-lo de forma harmônica e saudável, de acordo com os interesses locais de cada pedaço, seja através das limitações estabelecidas pelo Poder Público Municipal, ou através da Gestão Democrática por meio da participação popular e de associações representativas, ou pelas prescrições expressas do Código de Defesa do Consumidor ao condenar a publicidade abusiva...

Há, igualmente, a possibilidade de cobrar preço público pela aposição de anúncios em terrenos particulares voltados para vias expressas e avenidas de grande circulação, adotada pela cidade do Rio de Janeiro na Linha Amarela - no caso, as empresas que exploram a publicidade fazem pagamentos ao proprietário do terreno, para instalação do anúncio, e ao Município, em retribuição à projeção da publicidade sobre o espaço público⁴⁴¹.

A hipótese é de cobrança de preço público pela projeção visual do anúncio publicitário no espaço aéreo da via pública - que é de propriedade municipal⁴⁴² - e não de cobrança de taxa de polícia em razão da fiscalização do anúncio, que desde que prevista em lei municipal, também é juridicamente admissível, conforme o artigo 145, inciso II da Constituição da República, cumprindo, entretanto, outra finalidade, que é a de remunerar a diligência de fiscalização especificamente dirigida ao particular.

Há, finalmente, a possibilidade de ceder onerosamente os "direitos de nomeação" (*namings rights*) de equipamentos públicos - tais como arenas

440. BETTINI, Lúcia Helena Polleti. **A cidade e o seu meio ambiente. A estética urbana: a publicidade.** In: GARCIA, Maria (org.). **A cidade e seu Estatuto.** São Paulo: Juarez de Freitas, 2005. p. 253 a 254.

441. SILVA, Ricardo Almeida Ribeiro da. **Potencial para o aumento de fontes de receita: alternativas pouco exploradas no Brasil.** Palestra proferida aos 22 de agosto de 2012 na Conferência Internacional Anual Potencial do Imposto sobre a Propriedade Imobiliária para Mobilização de Receita Municipal. São Paulo: IPTI; RICS Americas; Lincoln Institute of Land Policy, 2012.

442. De acordo com o artigo 1.299 do Código Civil de 2002, "a propriedade do solo abrange a do espaço aéreo e subsolo correspondentes, em altura e profundidade úteis ao seu exercício, não

esportivas, ginásios, teatros, centros esportivos, parques - a empreendedores privados, selecionados por licitação, mediante o pagamento de contrapartida financeira - preço público - ao Município, fórmula muito utilizada nos Estados Unidos e que se encontra atualmente em estudos pela cidade do Rio de Janeiro⁴⁴³.

São, em suma, fontes alternativas de receitas, até o momento pouco exploradas pelos Municípios, e que funcionam, em última análise, como instrumentos de recuperação de mais-valias urbanísticas geradas pela cidade, seja pela paisagem composta por suas edificações e por seu patrimônio ambiental, seja pela especial visibilidade proporcionada pela urbe em razão da grande circulação de pessoas e veículos. Prestigiam, assim, a função social da propriedade pública, inclusive por multiplicar os seus usos possíveis.

Nas palavras de MARRARA⁴⁴⁴:

Um rio utilizado para navegação, flutuação, extração de riquezas, pesca e recreação da população produzirá inegavelmente mais utilidade social do que se fosse utilizado tão-somente para apenas umas dessas atividades. De igual modo, os logradouros públicos terão mais utilidade social caso sirvam, simultaneamente, para a locomoção de pedestres, para a instalação de lixeiras, pontos de ônibus e, ainda, para a instalação de canalização de drenagem urbana e esgotamento.

Por isso, regra geral, a função social dos bens públicos se realiza pelo maior número possível de usos a que for suscetível. Por estarem intimamente imbricados aos conceitos de nação, território e serviços públicos, os bens que constituem o domínio público obviamente não escapam à regra. É preciso que sua gestão estimule uma pluralidade de usos até o ponto em que tais usos sejam compatíveis entre si e autossustentáveis, ou seja, não ocasionem o perecimento ou a exaustão do próprio bem em prejuízo de utentes atuais ou futuros.

Feitas essas breves considerações sobre os preços públicos, cumpre, nesse ponto, investigar se as compensações urbanísticas - que se pode definir, em analogia à compensação ambiental⁴⁴⁵, como o pagamento de contrapartidas *in natura* ou financeiras pelos empreendedores para reparação ou prevenção de

podendo o proprietário opor-se a atividades que sejam realizadas, por terceiros, a uma altura ou profundidade tais, que não tenha ele interesse legítimo em impedi-las".

443. SILVA, Ricardo Almeida Ribeiro da. Obra citada.

444. MARRARA, Thiago. **Bens públicos, Domínio Urbano, Infraestruturas**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007. p. 133 a 134.

445. A compensação ambiental é regulada pelo artigo 36 da Lei Federal 9.985/2000, que trata do Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC, regulamentado, por sua vez, pelo Decreto Federal nº 4.340/2002, com a redação dada pelo Decreto Federal nº 6.848/2009.

danos urbanísticos apurados em Estudos Prévios de Impacto - poderiam ser manobradas como um instrumento de recuperação de mais-valias urbanísticas.

A princípio, a resposta a essa indagação é positiva, pois tais compensações - prestadas seja em dinheiro, seja *in natura* - gravam a especial valorização imobiliária a ser produzida pela instalação dos novos empreendimentos, com o objetivo de promover a absorção das externalidades negativas decorrentes pelo próprio empreendedor e não pela sociedade.

Nesse sentido, o Município de São Paulo instituiu, por meio da Lei nº 15.150, de 6 de maio de 2010, uma contrapartida, sem natureza tributária, devida pelos empreendimentos qualificados como Polo Gerador de Tráfego, correspondente a até 5% (cinco) por cento do valor do empreendimento, para custeio do projeto e da implantação das obras e dos serviços de sinalização viária necessários à minimização do impacto negativo provocado no sistema viário pelo novo empreendimento.

Nos termos da lei municipal, o custo das melhorias viárias, a serem executadas pelo próprio empreendedor, é apurado com base em orçamento detalhado, elaborado pelo particular conforme tabelas oficiais do Município, abrangendo o custo total das melhorias viárias, o custo total do empreendimento e a equivalência entre ambos os valores. As medidas mitigadoras são fixadas por meio de um Estudo de Impacto no Viário, cujos resultados compõem uma Certidão de Diretrizes, documento necessário para a expedição das licenças urbanísticas de reforma e de construção.

Todos os empreendimentos classificados como Polos Geradores de Tráfego devem recolher, ainda, o valor correspondente a um por cento do custo total do empreendimento para o Fundo Municipal de Desenvolvimento de Trânsito, para realização de projetos específicos de trânsito e de transporte. Se não for necessária imediatamente nenhuma obra viária ou de sinalização, o empreendedor deverá recolher ao Fundo o total de um por cento; se as obras e serviços a serem realizados não atingirem o valor de um por cento do empreendimento, o empreendedor deverá recolher o valor remanescente.

As medidas mitigadoras dos impactos no viário são devidas pelo empreendedor mesmo para projetos incluídos em área de Operação Urbana Consorciada e somente mediante a correspondente quitação, expedida pela Secretaria Municipal de Transportes, é que pode ser expedido o certificado de

conclusão para a edificação, permitindo, assim, a instalação de atividades residenciais e não-residenciais no imóvel.

A execução de medidas mitigadoras dos impactos no viário assim como o recolhimento da contribuição ao Fundo Municipal de Desenvolvimento de Trânsito são contrapartidas - *in natura* e de ordem fiscal, sem natureza tributária - que encontram fundamento na justa distribuição dos ônus e dos benefícios do processo de urbanização⁴⁴⁶.

Visam promover a absorção, pelo novo empreendimento, das externalidades negativas produzidas sobre o viário, evitando que as mesmas sejam socializadas, ou absorvidas por toda a sociedade. Encontram, assim, fundamento jurídico também nos princípios da prevenção e do poluidor-pagador. Nas palavras de RODRIGUES⁴⁴⁷:

O princípio do poluidor/usuário pagador (PIP) prescreve que todas as externalidades ambientais negativas, bem como o uso incomum dos bens e recursos ambientais que comprometam, respectivamente, a qualidade e a quantidade do bem ambiental devem ser *internalizadas* pelo empreendedor. Em respeito ao subprincípio da prevenção (concretizador do pup), esse custo deve ser assumido e incorporado pelo empreendedor *antes* da atividade ser autorizada pelo poder público, e neste particular, os estudos e avaliações ambientais prévias são importante instrumento de realização deste postulado do direito ambiental.

A capacidade econômica para arcar com as contrapartidas decorre, por sua vez, da especial valorização a ser experimentada pela propriedade imobiliária uma vez instalado o novo empreendimento.

Dessa forma, é possível afirmar que também as contrapartidas - ou compensações urbanísticas - para mitigação de impactos no viário funcionam efetivamente como instrumentos fiscais - sem natureza tributária - de recuperação de mais-valias urbanísticas.

446. Cumpre ressaltar, ainda, que as previsões da legislação paulistana harmonizam-se com o artigo 2º, inciso VI, alínea “d” do Estatuto da Cidade, que determina que a ordenação e controle do uso do solo evite a instalação de polos geradores de tráfego sem a previsão da infraestrutura correspondente. No mesmo sentido a Lei Federal nº 12.587/2012, que trata da Política Nacional de Mobilidade Urbana, exige que os polos geradores de viagens componham o Plano de Mobilidade Urbana, ser obrigatoriamente elaborado pelos Municípios com mais de vinte mil habitantes, de maneira integrada ou inserido nos seus respectivos Planos Diretores.

447. RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Apontamentos sobre a compensação ambiental da Lei de Unidades de Conservação (Lei nº 9.985/2000)**. In: BEZNOS, Clóvis; CAMMAROSANO, Márcio (coord.). **Direito Ambiental e Urbanístico**. Estudos do Fórum Brasileiro de Direito Ambiental e Urbanístico. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010. p. 124.

3.4. Instrumentos não-fiscais

3.4.1. Prestações urbanísticas *in natura*

A recuperação de mais-valias urbanísticas pode se operacionalizar por meio de pagamentos em dinheiro ou por prestações *in natura*, executadas diretamente pelos empreendedores em proveito da coletividade. Essas prestações *in natura* são instrumentos de captação de mais-valias orientados pelo princípio do benefício, que nada mais é do que uma decorrência do princípio da justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização.

No Direito Brasileiro, um dos principais exemplos da utilização de prestações *in natura* como instrumento de recuperação de mais-valias urbanísticas é a imposição de dois conjuntos de obrigações aos loteadores, em contrapartida à autorização urbanística de parcelamento do solo: primeiramente, a obrigação de servir os novos fracionamentos, **antes da venda dos lotes**, com a infraestrutura e serviços urbanos básicos, às suas expensas (Lei Federal nº 6.766/1979, artigos 2º, §§5º e 6º, e 18, V); e, em segundo lugar, entregar à propriedade pública municipal o sistema viário e as áreas livres dos novos loteamentos, para implantação de áreas verdes e equipamentos sociais (artigos 17 e 22).

Como aponta ACOSTA⁴⁴⁸, a regra "o urbanizador urbaniza", por possibilitar a obtenção do solo necessário à maioria das necessidades coletivas por meio do cumprimento de obrigações impostas aos particulares em contrapartida à autorização pública de urbanificação, opera como uma forma mais lógica e justa de obtenção de solo pelo Poder Público do que a desapropriação.

Poucas atividades urbanísticas causam valorizações imobiliárias nos patamares gerados pela atividade de parcelamento do solo, sobretudo se acompanhado da alteração do uso do solo de rural para urbano.

Assim, a imposição aos loteadores da obrigação de realizar prestações urbanísticas *in natura* visa captar, em favor da coletividade, parte da especial

448. ACOSTA, Claudia. **La expropiación en las prácticas públicas de obtención de suelo en América Latina**. Una primera aproximación. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (coord.). **Revisitando o instituto da desapropriação**. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 75.

valorização imobiliária a ser obtida pelos empreendedores por meio do parcelamento e urbanização de glebas, por autorização do Poder Público.

Como observam SMOLKA e MORALES-SCHECHINGER⁴⁴⁹, obrigando -se juridicamente os loteadores a suprir a infraestrutura e serviços básicos **antes da venda dos lotes**, a existência de solo servido em abundância subtrai aos empreendedores a possibilidade de cobrar sobre-preços, seja em razão da escassez de solo servido, seja em razão da instalação dos serviços uma vez já ocupados os terrenos.

É pela cobrança desses sobre-preços que os parceladores irregulares ou clandestinos logram multiplicar seus lucros em evidente sacrifício dos interesses da coletividade, pois experimentam ganhos sucessivos: num primeiro momento, pela venda dos terrenos não-servidos, que embutem em seus preços a expectativa pela instalação da infraestrutura, e, num segundo momento, pela venda por valores ainda maiores dos terrenos remanescentes, uma vez dotados de infraestrutura pelo Poder Público às custas da coletividade.

SMOLKA e DAMASIO⁴⁵⁰ descrevem o processo de formação dos parcelamentos irregulares de maneira bastante sucinta e perspicaz:

449. SMOLKA, Martim O.; MORALES-SHECHINGER, Carlos. **Apuntes sobre conceptos desarrollados por Martim Smolka respecto del Mercado del Suelo y el Impuesto a la Propiedad en América Latina**. Documento de Trabajo. Curso de Financiamiento de Las Ciudades Latinoamericanas con Suelo Urbano. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2005. p. 20.

450. SMOLKA, Martim O.; DAMÁSIO, CLAUDIA P.. **El Urbanizador Social: un experimento de política del Municipio de Porto Alegre**. Curso de Financiamiento de las Ciudades Latinoamericanas con Suelo Urbano. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2005. p. 2 a 3. No original em espanhol: *"Hoy en día, la manera más común de crear asentamientos irregulares consiste en ocupar parcelas mediante una compleja sucesión de transacciones comerciales en las que participan el propietario, el promotor inmobiliario o parcelador (fraccionador de terrenos) y, frecuentemente, los futuros ocupantes. Los propietarios buscan maneras de sacarle rentabilidad a la tierra; los parceladores hacen caso omiso a los códigos municipales y producen subdivisiones de bajo costo y alta rentabilidad; y los ocupantes pobres adquieren estos terrenos ilegales simplemente porque no tienen otra opción y quizás ni siquiera conocimiento de la legalidad de la situación. Por lo general, estas personas carecen de fuentes regulares de ingresos y de ahorros que les permitan aspirar a créditos o satisfacer las estrictas normas de construcción y otras condiciones exigidas para la adquisición y ocupación formal. Los ocupantes compran el "derecho de ocupación" a través de un contrato de adquisición de la parcela (sin importar el estatus legal del terreno) y proceden a organizar la disposición de las calles y a construir viviendas sencillas. Cuando se realiza una inspección oficial, ya es demasiado tarde: las casas ya se construyeron y la comunidad está organizada para resistirse a cualquier intento de cambio. Las autoridades públicas no tienen capacidad para ir al ritmo de este ciclo de complicidad y terminan limitando su función a una mínima inspección, lo que no sólo esconde un modelo de gestión tolerante de la informalidad sino que pone en evidencia la carencia de otras opciones habitacionales para ese segmento de la población. Muchas ciudades están aplicando medidas curativas de alto costo para introducir mejoras urbanas y programas de regularización de títulos, pero su eficacia ha sido limitada hasta la fecha (Smolka 2003). Lo más grave y paradójico es que las expectativas creadas por estos programas tienden a aumentar el número de personas que recurren a la irregularidad. Para decirlo en pocas palabras: el proceso típico de acceso a tierra urbanizada por parte de los pobres urbanos es injusto e ineficaz, y*

Hoje em dia, a maneira mais comum de criar assentamentos irregulares consiste em ocupar parcelas mediante uma complexa sucessão de transações comerciais de que participam o proprietário, o promotor imobiliário ou parcelador (loteador) e, frequentemente, os futuros ocupantes. Os proprietários buscam maneiras de obter rentabilidade da terra; os parceladores descumprem os códigos municipais e produzem subdivisões de baixo custo e alta rentabilidade; e os ocupantes pobres adquirem estes terrenos ilegais simplesmente porque não têm outra opção e quiçá nem sequer conhecimento da legalidade da situação. De maneira geral, essas pessoas carecem de fontes regulares de ingressos e de economias que lhe permitam aspirar a créditos ou satisfazer as estritas normas de construção e outras condições exigidas para a aquisição e ocupação formal.

Os ocupantes compram o "direito de ocupação" por meio de um contrato e aquisição da parcela (sem importar o status legal do terreno) e passam a organizar a disposição das ruas e a construir moradias simples. Quando se realiza uma inspeção oficial, já é demasiado tarde: as casas já se construíram e a comunidade está organizada para resistir a qualquer intenção de mudança. As autoridades públicas não têm capacidade para seguir o ritmo deste ciclo e cumplicidade e teriam limitando sua função a uma fiscalização mínima, o que não apenas esconde um modelo de gestão tolerante da informalidade senão põem em evidência a carência de outras opções habitacionais para esse segmento da população.

Muitas cidades estão aplicando medidas curativas de alto custo para introduzir melhoras urbanas e programas de regularização de títulos, mas sua eficácia tem sido limitada até esta data (Smolka 2003). O mais grave e paradoxal é que as expectativas criadas por esses programas tendem a aumentar o número de pessoas que recorrem à irregularidade. Em poucas palavras: o processo típico de acesso a terra urbanizada pelos pobres urbanos é injusto e ineficaz, e a termina em um círculo vicioso de irregularidade porque contribui para a pobreza ao invés de mitigá-la.

A recuperação de mais-valias urbanísticas pela cobrança de prestações *in natura* dos loteadores, *antes da venda dos lotes*, é um mecanismo regulador que permite financiar os serviços urbanos demandados pelos novos parcelamentos por meio das quantidades de dinheiro que os adquirentes do solo se dispõem a desembolsar, ou seja, com recursos internos ao próprio mercado de solo, de maneira "homeostática" e significativamente mais barata, como explanam SMOLKA e MORALES-SCHECHINGER⁴⁵¹: se implementado com sucesso esse mecanismo "homeostático", a via fiscal de recuperação de mais-valias urbanísticas - pela cobrança de impostos imobiliários e de contribuições de melhoria, por exemplo - cumpre a função de angariar recursos para manter em boa operação e

a la larga termina en un círculo vicioso de irregularidad porque contribuye a la pobreza en vez de mitigarla".

451. SMOLKA; MORALES-SHCECHINGER, obra citada, p. 20 e 21.

ampliar os serviços e a infraestrutura já instalados, e não de remediar, às expensas da coletividade como um todo, a falta de infraestrutura e serviços de parcelamentos irregulares.

De fato, como dispõe o artigo 40 da Lei Federal nº 6.766/1979, incumbe ao Município regularizar loteamento ou desmembramento não autorizado ou executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença, para evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano e na defesa dos direitos dos adquirentes dos lotes, exigindo do loteador o seu ressarcimento.

A regularização fundiária e urbanística dos assentamentos irregulares que ainda se multiplicam pelas cidades brasileiras é não só altamente custosa - do ponto de vista econômico, social e ambiental - como também extremamente complexa tecnicamente.

Em que pesem os avanços representados pelos novos instrumentos criados pela Lei Minha Casa Minha Vida, tais como a demarcação urbanística e a legitimação de posse, voltados à regularização **fundiária** dos assentamentos irregulares de interesse social, com ênfase para a promoção da segurança da posse da terra pelos pobres urbanos, a regularização **urbanística** desses parcelamentos - desde o retraçado do sistema viário, instalação e/ou adequação da infraestrutura básica até a reconformação dos padrões de uso e ocupação do solo quadra a quadra e lote a lote, esbarram em obstáculos fáticos muitas vezes intransponíveis que redundam, inevitavelmente, não só em altos dispêndios financeiros como também na remoção de famílias e concessões ambientalmente insatisfatórias. Esses custos são raramente - senão nunca - recuperados dos empreendedores que lhes deram causa ou lucraram com as transações imobiliárias informais, seja porque estes se protegem em emaranhados documentais cuidadosamente articulados, seja porque se aproveitam deliberadamente da lentidão ou mesmo da inércia das instituições.

Acrescenta-se a esse quadro a defasagem técnica e temporal da Lei Federal nº 6.766/1979 - editada há mais de trinta anos, sem revisões posteriores realmente significativas do ponto de vista técnico - e das leis municipais de parcelamento do solo como um todo, o que em nada auxilia à demanda generalizada por uma urgente modernização dos padrões técnicos e jurídicos da reurbanização dos assentamentos irregulares.

Além das obrigações impostas aos loteadores, é possível captar mais-valias urbanísticas por meio de prestações *in natura* exigidas em contrapartida à concessão de parâmetros urbanísticos flexíveis nas Operações Urbanas Consorciadas, como já mencionado no item específico.

Adicionalmente, interessa pontar que o atual Plano Diretor da Cidade de São Paulo, aprovado por meio da Lei Municipal nº 16.050/2014, instituiu a "Cota de Solidariedade": um instrumento de captação de mais-valias urbanísticas decorrentes da implementação de empreendimentos imobiliários residenciais e não-residenciais de grande porte por meio de prestações *in natura* destinadas especificamente à implementação de Habitações de Interesse Social - HIS.

Segundo o artigo 111 da Lei Municipal nº 16.050/2014, a Cota de Solidariedade consiste na imposição ao promotor imobiliário da obrigação de produzir HIS ou, alternativamente, doar terrenos ou recursos à Municipalidade para fins de produção de HIS e equipamentos públicos sociais complementares à moradia.

Os empreendimentos com área construída computável superior a vinte mil metros quadrados ficam obrigados a destinar 10% (dez por cento) da área construída computável para HIS (artigo 112), que passa a ser considerada como área "não-computável"⁴⁵² (artigo 112, §1º), podendo o empreendedor beneficiar-se do correspondente acréscimo de 10% (dez por cento) na área computável mediante o pagamento de outorga onerosa (artigo 112, §3º). O intuito do Plano Diretor, neste caso, é estimular a construção de empreendimentos mistos, com unidades residenciais destinadas a famílias de diferentes estamentos de renda.

Alternativamente à destinação de área construída a HIS no próprio empreendimento, o empreendedor pode optar por: produzir empreendimento de HIS com no mínimo a mesma área exigida, em outro terreno, desde que situado na Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana⁴⁵³ do Município; doar terreno de

452. Área não-computável é a área que se pode legalmente descontar no cômputo da taxa de ocupação e do coeficiente de aproveitamento do terreno.

453. De acordo com o artigo 10 do novo Plano Diretor de São Paulo, a Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana é a área do Município mais propícia para abrigar os usos e atividades urbanos: situa-se integralmente na Zona Urbana e apresenta grande diversidade de padrões de uso e ocupação do solo, desigualdade sócio-espacial, padrões diferenciados de urbanização. A Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana divide-se em quatro macroáreas: Macroárea de Estruturação Metropolitana; Macroárea de Urbanização Consolidada; Macroárea de Qualificação da Urbanização e Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana. Para fins de aplicação da Cota de Solidariedade, o PDE excluiu expressamente os imóveis localizados na Macroárea de Redução

valor equivalente a 10% (dez por cento) da área total do terreno do empreendimento, calculado conforme o Cadastro de Valor de Terreno para fins de Outorga Onerosa, situado na Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana; depositar no Fundo de Desenvolvimento Urbano - FUNDURB, em sua conta segregada para HIS, 10% (dez por cento) do valor da área total do terreno, calculado conforme o Cadastro de Valor de Terreno para fins de Outorga Onerosa, destinado à aquisição de terreno ou subsídio para produção de HIS, preferencialmente em ZEIS 3⁴⁵⁴ (artigo 112, § 2º, incisos I a III). Neste caso, o instrumento destina-se, apenas, a desempenhar uma função redistributiva, sem estimular a produção de empreendimentos residenciais mistos.

Finalmente, são dispensados da Cota de Solidariedade apenas os empreendimentos de uso não-residencial localizados em áreas onde o fator de planejamento⁴⁵⁵ para usos não-residenciais for igual a zero (artigo 112, § 7º), pois para essas áreas o objetivo maior do Plano Diretor é estimular a criação de empregos e de renda por meio da instalação de empreendimentos não-residenciais com maior densidade. Afasta-se, assim, estrategicamente a incidência da Cota de Solidariedade porque, neste caso específico, esta militaria contra outros objetivos de inclusão social veiculados pelo Plano Diretor.

3.4.2. Desapropriação e instrumentos afins

Diversamente de outros sistemas jurídicos, o ordenamento brasileiro não estabeleceu um regime jurídico específico para a *desapropriação para fins urbanísticos*, aqui definida como a aquisição compulsória pelo Poder Público de imóveis urbanos particulares, mediante prévia e justa indenização, para a

de Vulnerabilidade Urbana e nos Setores Jacu-Pêssego, Arco Leste, Noroeste e Fernão Dias da Macroárea de Estruturação Metropolitana.

454. De acordo com o inciso III do artigo 45 do novo PDE de São Paulo, "ZEIS 3 são áreas com ocorrência de imóveis ociosos, subutilizados, não utilizados, encortiçados ou deteriorados localizados em regiões dotadas de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas, boa oferta de empregos, onde haja interesse público ou privado em promover Empreendimentos de Habitação de Interesse Social".

455. O fator de planejamento, segundo o artigo 117 do novo Plano Diretor de São Paulo, é um dos componentes da fórmula de cálculo da contrapartida financeira à Outorga Onerosa do Direito de Construir - OODC, podendo variar entre 0 (zero) e 1,3 (um e três décimos), no intuito de estimular ou desestimular densidades maiores, conforme a infraestrutura instalada, além de obter uma contrapartida maior pela venda de direitos de construir em áreas renovadas da cidade.

realização de intervenções urbanísticas de utilidade ou necessidade pública ou de interesse social, na forma disposta em lei.

Em um Estado de Democrático de Direito, tal como é o Estado Brasileiro desde a promulgação da Constituição da República de 1988, o instituto jurídico da desapropriação não se fundamenta, como tradicionalmente se afirma, no "domínio eminente" do Poder Público, mas sim nos princípios da supremacia do interesse público sobre o interesse privado e da função social da propriedade.

Como observa LIBÓRIO DI SARNO⁴⁵⁶:

...A desapropriação sempre se situou em oposição e complementaridade à propriedade privada: só há propriedade privada porque o sistema constitucional permite e, na medida em que o interesse público deve prevalecer sobre o privado, é cabível, mediante certas circunstâncias, que o Poder Público requeira a propriedade privada para dela fazer um uso de interesse comum, e não mais individual, particular.

De maneira semelhante, BEZNOS⁴⁵⁷ afirma que o fundamento jurídico da desapropriação

...subsume-se no próprio perfil constitucional do direito de propriedade, que carrega uma carga de exaustão diante da necessidade, utilidade pública e interesse social, tal como a lei venha a dispor, com os limites lógicos que compreende a relação de adequação, com a estruturação da atividade administrativa, no objetivo da realização do interesse público.

Nesse contexto, por expressa previsão do artigo 5º, inciso XXIV da Constituição da República, a prévia e justa indenização em dinheiro e a observância do procedimento firmado em lei, mais do que condições para a desapropriação de bens particulares, são *garantias* que integram o rol de direitos fundamentais de primeira geração, tuteláveis por remédios como a ação popular e o mandado de segurança. As únicas exceções admitidas à prévia e justa indenização são aquelas previstas pela própria Constituição, a saber: a desapropriação-sanção de imóveis urbanos não-edificados, subutilizados ou não-utilizados, paga por títulos da dívida pública municipal com prazo de resgate de até

456. DI SARNO, Daniela Campos Libório. **Desapropriação por zona e Parceria Público-Privada**. No prelo. p. 2.

457. BEZNOS, Clóvis. **Desapropriação em nome da política urbana**. In: DALLARI, Adilson e Abreu e FERRAZ, Sérgio (organizadores). **Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal nº 10.257/2001)**. 2ª edição. São Paulo: Malheiros. 2006. p. 120.

dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais, conforme o artigo 182, § 4º, inciso III; e a desapropriação de imóvel rural improdutivo declarado de interesse social para fins de reforma agrária, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, conforme o artigo 184, *caput*⁴⁵⁸.

Como instrumento de política urbana contemplado expressamente no artigo 4º, inciso V, letra "a" do Estatuto da Cidade, a desapropriação para fins urbanísticos vincula-se à consecução de objetivos de utilidade pública⁴⁵⁹ ou de interesse social⁴⁶⁰ traçados segundo as diretrizes do planejamento urbanístico da

458. O artigo 243, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 81/2014, determina a expropriação, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei, de propriedades rurais e urbanas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo na forma da lei, com destinação à reforma agrária e a programas de habitação popular. Trata-se, como aponta CARMONA (**Intervenção do Estado na propriedade**. 1ª edição. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 55) não de desapropriação mas de *confisco*, outra espécie de perdimento de bens, contemplada pelo artigo 5º, inciso XLVI, alínea "b", da Constituição da República.

459. O artigo 5º do Decreto-Lei nº 3.365/1941, que trata da desapropriação por utilidade pública, aponta como sendo de utilidade - ou necessidade - pública os seguintes casos: (a) segurança nacional; (b) defesa do Estado; (c) o socorro público em caso de calamidade; (d) a salubridade pública; (e) a criação e melhoramento de centros de população, seu abastecimento regular de meios de subsistência; (f) o aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, das águas e da energia hidráulica; (g) a assistência pública, as obras de higiene e decoração, casas de saúde, clínicas, estações de clima e fontes medicinais; (h) a exploração ou a conservação dos serviços públicos; (i) a abertura, conservação e melhoramento de vias ou logradouros públicos; a execução de planos de urbanização; o parcelamento do solo, com ou sem edificação, para sua melhor utilização econômica, higiênica ou estética; a construção ou ampliação de distritos industriais; (j) o funcionamento dos meios de transporte coletivo; (k) a preservação e conservação dos monumentos históricos e artísticos, isolados ou integrados em conjuntos urbanos ou rurais, bem como as medidas necessárias a manter-lhes e realçar-lhes os aspectos mais valiosos ou característicos e, ainda, a proteção de paisagens e locais particularmente dotados pela natureza; (l) a preservação e a conservação adequada de arquivos, documentos e outros bens móveis de valor histórico ou artístico; (m) a construção de edifícios públicos, monumentos comemorativos e cemitérios; (n) a criação de estádios, aeródromos ou campos de pouso para aeronaves; (o) a reedição ou divulgação de obra ou invento de natureza científica, artística ou literária; (p) os demais casos previstos por leis especiais.

460. O artigo 2º da Lei Federal nº 4.132/1962 considera como de interesse social para fins de desapropriação: (I) o aproveitamento de todo bem improdutivo ou explorado sem correspondência com as necessidades de habitação, trabalho e consumo dos centros de população a que deve ou possa suprir por seu destino econômico; (II) a instalação ou intensificação das culturas nas áreas em cuja exploração não se obedeça a plano de zoneamento agrícola; (III) o estabelecimento e a manutenção de colônias ou cooperativas de povoamento e trabalho agrícola; (IV) a manutenção de posseiros em terrenos urbanos onde, com a tolerância expressa ou tácita do proprietário, tenham construído sua habitação, formando núcleos residenciais de mais de 10 (dez) famílias; (V) a construção de casas populares; (VI) as terras e águas suscetíveis de valorização extraordinária, pela conclusão e obras e serviços públicos, notadamente de saneamento, portos, transporte, eletrificação, armazenamento de água e irrigação, no caso em que não sejam ditas áreas socialmente aproveitadas; (VII) a proteção do solo e a preservação de cursos e mananciais de água

cidade. Destina-se, portanto, a desapropriação urbanística a realizar não só a função social da propriedade como também as funções sociais da cidade, tal como determinadas pelo Plano Diretor.

Por esse motivo, AFONSO DA SILVA⁴⁶¹ define a desapropriação urbanística como "um instrumento de realização da política do solo urbano em função da execução do planejamento urbanístico", que se destina, segundo o mesmo autor, a obter "determinada utilização positiva" dos bens desapropriados, "na forma prefixada pelas normas do plano urbanístico". Essa característica da desapropriação com finalidade urbanística também é apontada por DALLARI⁴⁶², ao observar que "para efeitos urbanísticos é irrelevante a propriedade do solo, mas é fundamentalmente importante determinar qual o uso a que ele deve ser destinado.

Outra característica relevante da desapropriação urbanística, apontada por AFONSO DA SILVA⁴⁶³, é que enquanto a desapropriação dita "tradicional" atinge bens isolados, transferindo-os definitivamente para o Poder Público expropriante, a desapropriação com fins urbanísticos atinge "áreas e setores completos, retirando os imóveis, aí abrangidos, do domínio privado, para afetá-los ao patrimônio público, para depois serem devolvidos ao setor privado, uma vez urbanificados ou reurbanizados".

O artigo 4º da Lei Federal nº 4.132/1962 autoriza expressamente a venda e a locação dos bens desapropriados por interesse social a quem estiver em condições e dar-lhes a destinação social prevista. O §1º do artigo 5º do Decreto-Lei nº 3.365/1941, por sua vez, ao tratar da desapropriação por utilidade pública para a instituição de distritos industriais, prevê que a construção ou ampliação desses distritos inclui igualmente o loteamento das áreas necessárias à instalação de indústrias e atividades correlatas, autorizando expressamente a revenda ou locação dos respectivos lotes a empresas previamente qualificadas. Não apenas isso, o artigo 44 da Lei Federal nº 6.766/1979 autoriza o Município, o Distrito Federal e Estado a expropriar áreas urbanas ou de expansão urbana para reloteamento, demolição, reconstrução e incorporação, ressalvada a preferência dos expropriados para a aquisição de novas unidades.

e de reservas florestais; (VII) a utilização de áreas, locais ou bens que, por suas características, sejam apropriados ao desenvolvimento de atividades turísticas.

461. SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. p. 409.

462. DALLARI, Adilson Abreu. **Desapropriações para fins urbanísticos**. p. 44.

463. Obra citada, p. 410.

Desse modo, em que pese algumas respeitáveis opiniões em contrário, depreende-se ser perfeitamente admissível a venda de imóveis expropriados, uma vez urbanificados ou reurbanizados pelo Poder Público, sem que isso configure qualquer desvio ou abuso do poder expropriante, uma vez que o objetivo principal da desapropriação com finalidade urbanística não é a aquisição da propriedade de imóveis em si mesmo considerada, mas sim a sua destinação a uma atividade ou função específica, determinada pelo planejamento urbanístico da cidade.

Como já apontava LOPES MEIRELLES⁴⁶⁴ em 1974:

Nessas desapropriações compreende-se a faculdade de venda das áreas e edificações *excedentes* e sem utilidade para a administração, após a realização dos melhoramentos urbanísticos na área expropriada. A venda dos *excedentes* a particulares, em tal hipótese, não descaracteriza a *utilidade pública* que motivou a desapropriação, porque essa *utilidade pública* se consubstancia exatamente na *urbanização ou reurbanização programada e realizada*. Essa venda, ainda que acrescida das despesas de urbanização ou reurbanização, ou mesmo de um percentual de valorização do imóvel, não se erige em exploração imobiliária, nem desvirtua a desapropriação, visto que a *utilidade pública* ensejadora do ato expropriatório persiste nos melhoramentos públicos realizados e destinados à comunidade. O ato de venda dos *excedentes* é secundário e subsequente às realizações urbanísticas e visa propiciar ao Poder Público a recuperação total ou parcial das despesas de urbanização ou reurbanização, bem como aliviá-lo da manutenção de bens que se tornaram inúteis às finalidades públicas da administração.

Entretanto, como sustenta LIBÓRIO DI SARNO⁴⁶⁵, o dever de "reprivatizar" os bens remanescentes da urbanificação ou requalificação urbana já não encontra suporte no ordenamento jurídico brasileiro: o Poder Público pode optar por incluir esses imóveis em uma *reserva fundiária*, com fundamento no artigo 26, inciso III do Estatuto da Cidade, para a oportuna implantação de equipamentos públicos, comunitários ou mesmo empreendimentos de habitação popular. A autora⁴⁶⁶ adverte que deve ser observado, por analogia, o prazo máximo de cinco anos para afetação do uso pretendido aos imóveis remanescentes, sob pena de improbidade administrativa do gestor público, nos termos do artigo 52, inciso II do Estatuto.

464. MEIRELLES, Hely Lopes. **Desapropriação para fins urbanísticos**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 116, abr./jun.1974. p. 7 a 8.

465. Obra citada, p. 7.

466. Obra citada, p. 7.

Importa mencionar, ainda, que a revenda de imóveis urbanificados ou reurbanizados é expressamente autorizada pelo artigo 4º do Decreto-Lei nº 3.365/1941 na hipótese de *desapropriação por zona*, uma modalidade de desapropriação por utilidade pública que abrange não só a área contígua necessária ao desenvolvimento de uma obra pública como também as zonas que, como se espera, experimentarão uma valorização extraordinária em consequência da própria intervenção urbanística. Nesse caso, o Decreto-Lei exige que a declaração de utilidade pública compreenda todas as áreas envolvidas, apontando aquelas indispensáveis à realização da obra - e que permanecerão sob o domínio público - e aquelas que poderão ser destinadas posteriormente à revenda.

A desapropriação por zona, como bem aponta DALLARI⁴⁶⁷, tem finalidades próprias, distintas dos casos de desapropriação por utilidade pública em sentido estrito. Destina-se não só a obter imediatamente as áreas destinadas a uma futura ampliação da obra pública, como também a *absorver a mais-valia decorrente da realização dessa mesma obra*.

A desapropriação por zona é, portanto, um instrumento de captação de mais-valias urbanísticas por excelência: possibilita a recuperação dos investimentos do Poder Público (Estatuto da Cidade, artigo 2º, inciso XI), por meio do proveito econômico obtido com a venda ou utilização dos imóveis reurbanizados ou renovados, promovendo, ainda, a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização (artigo 2º, inciso IX).

Como aponta LIBÓRIO DI SARNO⁴⁶⁸, "esse tipo de desapropriação é extremamente adequado para revitalizações de áreas, bairros regiões e distritos degradados", devendo, justamente em razão da sua amplitude, admitir a participação da população em todas as suas fases, desde a discussão do projeto até a sua implementação, execução e controle, por meio dos instrumentos de gestão democrática previstos no Capítulo IV do Estatuto da Cidade⁴⁶⁹.

É importante destacar que a desapropriação para fins urbanísticos, em qualquer de suas modalidades - inclusive, mas não somente, na desapropriação por zona - deve conferir, como aponta ALVES CORREIA⁴⁷⁰, *igualdade de*

467. Obra citada, p. 82 a 84.

468. Obra citada, p. 6.

469. Obra citada, p. 9.

470. CORREIA, Fernando Alves. **O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade**. 1ª edição. Coimbra: Almedina, 2001. p.564.

tratamento jurídico a todos os proprietários, expropriados e não-expropriados, como medida de justa distribuição dos benefícios e dos ônus do processo de urbanização.

Segundo o autor⁴⁷¹, isso significa, no que diz respeito aos proprietários expropriados, que a justa indenização, calculada sempre segundo critérios uniformes, aplicáveis homoganeamente a todas as expropriações, deve permitir a aquisição de outro bem de igual natureza e valor, descontados, entretanto, os valores especulativos e as mais-valias decorrentes dos investimentos do Poder Público ocorridos anteriormente assim como posteriormente à declaração de utilidade pública ou interesse social⁴⁷².

No que diz respeito aos proprietários não-expropriados, ALVES CORREIA⁴⁷³ sustenta que o Poder Público deve adotar "medidas flaqueadoras de recuperação pela sociedade dos aumentos de valor ocorridos nos imóveis não-expropriados", conjugando a indenização por expropriação "com os instrumentos ou as medidas de recuperação das mais-valias produzidas por fatos da comunidade nos imóveis não expropriados".

Na desapropriação por zona, especificamente, essa conjugação indenização/recuperação de mais valias urbanísticas é contemplada em um único instrumento, pois os imóveis potencialmente beneficiados pela intervenção urbanística, localizados em uma zona de influência pré-determinada, também devem ser expropriados, juntamente com aqueles imóveis tidos como necessários para a realização das obras em si mesmo consideradas. Nas demais modalidades de desapropriação, entretanto, é preciso conjugar o pagamento de indenizações justas com o manejo, em complementação, de outros instrumentos de recuperação de mais-valias urbanísticas, previstos no ordenamento jurídico.

A contribuição de melhoria é o instrumento de política urbana que melhor se destina a essa tarefa, pois permite captar parte da especial valorização imobiliária experimentada pelos imóveis localizados em toda uma área de influência da obra pública. Há, assim, uma relação de prejudicialidade entre a desapropriação por

471. Obra citada, p. 536 e seguintes.

472. Nesse sentido, a previsão do artigo 27 do Decreto-Lei 3.365/194 de que a indenização, fixada por sentença deve atender, entre outros elementos, à valorização ou depreciação e área remanescente pertencente ao expropriado.

473. Obra citada, p. 563 e 564.

zona e a contribuição de melhoria: optando o Poder Público por desapropriar por zona, não poderá manejar a contribuição de melhoria.

No âmbito de uma Operação Urbana Consorciada, é possível manobrar a cobrança de contrapartidas financeiras com a mesma finalidade da contribuição de melhoria, visto que as obras a serem implementadas, bem como os imóveis potencialmente beneficiados, já estão contemplados no plano urbanístico da OUC. Adicionalmente, é possível utilizar os CEPACs - assim como a Transferência do Direito de Construir - TRANSCON – como moeda de pagamento das indenizações em desapropriações administrativas, como forma de agilizar os procedimentos expropriatórios, economizando o tempo e os custos associados às desapropriações judiciais.

Em que pese a sua grande utilidade para a viabilização de intervenções urbanísticas de toda ordem, a desapropriação apresenta, igualmente, graves problemas e desafios de ordem prática, como o excesso burocrático, as crescentes restrições orçamentárias, o contingenciamento de verbas para investimentos e o comprometimento das finanças públicas pela novela interminável dos precatórios judiciais, a morosidade dos procedimentos judiciais, o risco de fixação de indenizações milionárias pelo Poder Judiciário e os altos custos sociais, ambientais e econômicos associados aos despejos forçados decorrentes das imissões na posse. A esse respeito, AZUELA *et al*,⁴⁷⁴ apontam que os despejos forçados⁴⁷⁵ e as indenizações excessivas são os principais fenômenos mundialmente associados às desapropriações capazes de gerar os piores custos sociais:

Por um lado estão aquelas desapropriações que implicam o deslocamento de comunidades inteiras provocando o rompimento do tecido social e, portanto, altos custos para essas comunidades e para os países em que se encontram. Por outro lado, há o pagamento de indenizações expressivas - seja por corrupção, incompetência ou por uma má concepção do marco legal - que impõe altos custos para o estado, que obviamente acaba sendo arcado pela sociedade.

474. AZUELA DE LA CUEVA, Antonio; HERRERA, Carlos; SAAVEDRA, Camilo. **La expropiación y sus tendencias en el mundo** - una primera aproximación. In: ALFONSIN, Betânia e FERNANDES, Edésio (organizadores). **Revisitando o Instituto da Desapropriação**. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 52. No original em espanhol: *"Por un lado están aquellas expropiaciones que implican el desplazamiento de comunidades enteras provocando el rompimiento de tejido social y , por lo tanto, altos costos para dichas comunidades y los países en que ellas se encuentran. Por otro lado, está el pago de cuantiosas indemnizaciones - ya sea por corrupción, incompetencia o por una mala concepción del marco legal - que impone altos costos para el estado, que obviamente termina pagando la sociedad"*.

No que diz respeito especificamente aos despejos forçados, há que se observar que a proteção jurídica do direito à moradia adequada não tem o condão de impedir desalojamentos gerados por projetos de desenvolvimento ou renovação urbana; exige, entretanto, que certas condições e procedimentos sejam observados para preservar os direitos e garantias fundamentais dos indivíduos, famílias e grupos sociais afetados. Especialmente útil é o exame dos *Princípios básicos e diretrizes sobre os despejos e desalojamentos gerados pelo desenvolvimento*, produzido pela Relatoria Especial das Nações Unidas para a Moradia Adequada. Entre esses princípios e diretrizes, destacam-se as seguintes obrigações, a serem observadas pelos Estados: adoção de medidas legislativas e normativas que proíbam a execução de despejos que não estejam em conformidade às convenções e tratados internacionais em matéria de direitos humanos; avaliação prévia dos efeitos dos despejos antes do início de qualquer projeto, com exploração de alternativas e estratégias mitigadoras; efetiva participação de todos os potenciais afetados nos processos de planejamento e desenvolvimento; garantia de assistência social e econômica às pessoas e grupos despejados, sobretudo dos mais vulneráveis; e reassentamento dos desalojados em locais que correspondam aos critérios de moradia adequada de acordo com o Direito Internacional⁴⁷⁶.

Nesse contexto, como apontam FERNANDES e ALFONSIN⁴⁷⁷, a utilização da desapropriação tem se tornado cada vez mais excepcional nas intervenções urbanísticas, com o surgimento de instrumentos, mecanismos e procedimentos jurídicos alternativos, que permitem, segundo os autores, melhor equilibrar os interesses individuais e difusos em torno do aproveitamento e utilização de bens imóveis urbanos sem que seja necessário recorrer à sua expropriação.

Um desses instrumentos alternativos, previstos no ordenamento jurídico brasileiro, é o *direito de preempção*, que confere ao Poder Público municipal a preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre

⁴⁷⁶ UN-HABITAT; OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS. **The Right to Adequate Housing**. Fact Sheet n. 12/Rev.1. 2010. p. 14.

⁴⁷⁷ FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. **Revisitando o instituto da desapropriação: uma agenda de temas para reflexão**. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (coord.). **Revisitando o instituto da desapropriação**. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 24.

particulares, mediante a observância de algumas condições (Estatuto da Cidade, artigo 25).

Primeiramente, lei municipal, baseada no Plano Diretor, deve delimitar as áreas em que incidirá o direito de preempção, fixando prazo de vigência pelo máximo de cinco anos (artigo 25, § 1º). Este prazo de vigência pode ser renovado observado no mínimo um ano do decurso do prazo inicial. Durante a vigência do direito de preempção, o Poder Público mantém a preferência na aquisição do imóvel, independentemente do número de alienações que este venha a sofrer (artigo 25, §2º).

Incumbe também à lei municipal apontar, para cada área demarcada com o direito de preempção, a destinação a ser dada aos imóveis adquiridos pelo Poder Público, entre as finalidades enumeradas no artigo 26 do Estatuto da Cidade, a saber: (I) regularização fundiária; (II) execução de programas e projetos habitacionais de interesse social; (III) constituição de reserva fundiária; (IV) ordenamento e direcionamento da expansão urbana; (V) implantação de equipamentos urbanos e comunitários; (VI) criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes; (VII) criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental; (VIII) proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

O proprietário de imóvel localizado em área demarcada pelo direito de preempção deve notificar o Poder Público da sua intenção de alienar o imóvel (artigo 27), anexando proposta de compra assinada pelo terceiro interessado na aquisição, informando preço, condições de pagamento de prazo de validade (artigo 27, §1º). Recebida a notificação, o Município deverá, no prazo máximo de trinta dias, manifestar por escrito seu interesse em comprá-lo, fazendo publicar, em órgão oficial e em jornal local ou regional de grande circulação, um edital de aviso da notificação recebida e da intenção de aquisição do imóvel nas condições da proposta (artigo 27, §2º). Decorridos os trinta dias sem manifestação do Município, o proprietário fica autorizado a concretizar a alienação, nas condições da proposta, devendo apresentar cópia do correspondente instrumento público ao Município no prazo de trinta dias da sua formalização (artigo 27, §§3º e 4º). A alienação processada em condições diversas da proposta é nula de pleno direito, podendo, neste caso, o Município adquirir o imóvel pelo valor da base de cálculo do IPTU ou pelo valor indicado na proposta, se este for inferior àquele (artigo 27, §§5º e 6º).

Quando comparada com a desapropriação, a aquisição de terras por preempção apresenta evidentes vantagens. Como observam AUBY *et al*⁴⁷⁸, o direito de preempção funciona como uma espécie de "mecanismo disciplinador" (*une sorte de mécanisme disciplinaire*): sua simples existência, e a ameaça que ela representa, contribui para moderar os preços dos imóveis nas áreas demarcadas pelo instrumento. O direito de preempção, portanto, não apenas permite adquirir solo mais barato, como também elimina adicionalmente, o risco judiciário relativo ao cálculo de indenizações, possibilitando, adicionalmente, a apropriação, pela coletividade, de toda a mais-valia eventualmente decorrente de melhorias futuras.

Não é surpreendente que o OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, em pesquisa sobre a implementação dos Planos Diretores Participativos⁴⁷⁹, tenha constatado que o direito de preempção foi um dos instrumentos mais citados nos Planos Diretores pesquisados, embora raramente tenha sido regulamentado de forma a garantir a sua aplicação. A falta de regulamentação – que repercute, inevitavelmente, na inefetividade do instituto - evidencia muito mais o despreparo dos governos locais para rever internamente seus procedimentos do que propriamente uma inadequação das proposições do Estatuto da Cidade, que buscou conferir ao instrumento uma celeridade que, infelizmente, é ainda estranha às instituições públicas brasileiras.

A principal dificuldade que se opõe reside, certamente, na indisponibilidade de recursos financeiros para exercer o direito de preferência no momento em que a proposta de venda do imóvel é noticiada pelo proprietário. Diversamente da desapropriação, em que o Poder Público determina o momento da aquisição, no direito de preempção a oportunidade de aquisição do imóvel depende de fatores externos, alheios à vontade da Administração. A efetividade do instrumento condiciona-se, portanto, como aponta CARMONA⁴⁸⁰, à disponibilidade orçamentária de recursos suficientes para viabilizar a compra do imóvel no momento da notificação do Poder Público pelo seu proprietário.

478. AUBY, Jean-Bernard; PÉRINET-MARQUET, Hugues; NOGUELLOU, Rozen. **Droit de l'urbanisme et de la construction**. 9^e édition. Paris: Montchrestien, 2012. p. 328 a 329.

479. SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann (org..). **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Cidades; IPPUR/UFRJ, 2011. p. 88.

480. CARMONA, Paulo Afonso Cavicchioli. **Intervenção do Estado na propriedade**. 1^a edição. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 122 a 123.

Embora o §1º do artigo 40 do Estatuto da Cidade disponha que o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual devem incorporar as diretrizes e as prioridades contidas no Plano Diretor, persiste nas Administrações Municipais de todo o país um certo descolamento entre as previsões orçamentárias e o planejamento urbanístico da cidade, que se expressa, neste caso, pela inexistência de rubricas orçamentárias destinando verbas especificamente ao exercício do direito de preempção, inclusive nos Fundos Municipais de Desenvolvimento Urbano.

Outro instrumento alternativo à desapropriação contemplado pelo Estatuto da Cidade, e seu artigo 46, é o *consórcio imobiliário*, espécie de convênio⁴⁸¹ celebrado entre o Poder Público Municipal e o proprietário de área retida em especulação e, por esse motivo, atingida pela obrigação de parcelar ou edificar compulsoriamente, como forma de viabilizar financeiramente o aproveitamento do imóvel por meio da sua urbanização ou edificação. Tal como disposto nos §§1º e 2º do artigo 46 do Estatuto da Cidade, o proprietário transfere a propriedade do imóvel ao Poder Público Municipal, recebendo, após a realização das obras, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas, em valor correspondente ao valor do imóvel antes da execução das obras, calculado pelos mesmos critérios utilizados para cômputo da desapropriação-sanção, a saber: base de cálculo do IPTU, sem expectativas de ganhos, lucros cessantes ou juros compensatórios, descontado o montante incorporado em função de obras públicas realizadas na área onde o imóvel se localiza após a notificação para parcelar, edificar ou utilizar (artigo 8º, §2º).

Embora o Estatuto da Cidade preveja a utilização do consórcio imobiliário de maneira associada apenas à notificação para parcelamento, edificação ou utilização compulsória do artigo 182, §4º da Constituição da República, alguns Planos Diretores contemplaram a utilização do consórcio imobiliário como alternativa de aproveitamento econômico também para os imóveis localizados em áreas demarcadas para o exercício do direito de preempção⁴⁸². Cogita-se ainda, como mencionado anteriormente, da possibilidade de oferecimento de áreas - atingidas ou não pela obrigação de parcelar, edificar ou utilizar compulsoriamente -

481. Nesse sentido, CARMONA, Paulo Afonso Cavicchioli. **O consórcio imobiliário como instrumento de intervenção urbanística**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007. p. 123.

482. SANTOS JUNIOR e MONTANDON, Obra citada, p. 84.

ao Poder Público, como contrapartida em Operação Urbana Consorciada, visando a implantação de empreendimentos, equipamentos públicos ou infraestrutura urbana via consórcio imobiliário, no perímetro da própria OUC. Para tanto, como pondera CARMONA⁴⁸³, é necessária expressa previsão nesse sentido no Plano Diretor e na lei específica da Operação Urbana Consorciada⁴⁸⁴.

O consórcio imobiliário assemelha-se, em certa medida, ao "reajuste de terras", instrumento de política urbana com origem na Alemanha, previsto também em Portugal e na Espanha e utilizado de maneira especialmente intensa no Japão; entre os países latino-americanos, a Colômbia introduziu o reajuste de terras em seu ordenamento jurídico por meio da Lei nº 388 de 1997.⁴⁸⁵

O reajuste de terras, como aponta SANDRONI⁴⁸⁶, é uma forma de financiar grandes projetos urbanos que visa, em suma, **obter terras** - para o desenvolvimento urbano, para a construção de estradas e ferrovias ou para áreas de preservação ambiental - e **capturar mais-valias** para financiar obras de infraestrutura ou construção de moradias.

Em termos bastante sucintos, um projeto de reajuste de terras pode ser iniciado tanto pelos proprietários dos lotes - isoladamente, reunidos em pequenos grupos ou em cooperativas - quanto pelo Poder Público. O projeto deve indicar a área em que se dará o reajuste e estabelecer, simultaneamente, a entidade legal responsável pela elaboração e implementação do projeto, com base no plano urbanístico da cidade. Calcula-se a porcentagem de terras necessárias para as obras de infraestrutura e as contribuições em terras a serem feitas pelos

483. Obra citada, p. 114.

484. Observe-se, a esse respeito, que o anterior Plano Diretor Estratégico da Cidade de São Paulo, aprovado pela Lei Municipal nº 13.430/2002 e revogado em julho de 2014 previa expressamente a possibilidade de utilizar o consórcio imobiliário para aproveitamento econômico de imóveis não abrangidos pela obrigação legal de parcelar, edificar ou utilizar compulsoriamente, mas necessários à realização de intervenções urbanísticas previstas no próprio PDE (artigo 246, § 5º). O Novo Plano Diretor da cidade de São Paulo, aprovado pela Lei Municipal nº 16.050/2014, não contém a mesma previsão. O artigo 102 limita a aplicação do consórcio imobiliário aos imóveis sujeitos ao parcelamento, edificação e utilização compulsória. Importante observar que o § 3º do artigo 102 do novo Plano Diretor adotou como valor de referência para o cálculo do pagamento do imóvel dado em consórcio imobiliário não o valor do IPTU, como fixado pelo Estatuto da Cidade, mas sim o valor de referência para pagamento de outorga onerosa, constante de um Cadastro específico, especificado no Quadro 14 anexo ao Plano.

485. RAVE HERRERA, Beatriz Elena; ROJAS EBERHARD, Maria Cristina. **Land Reajustment in partial plans in Colombia**. Final paper. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy. 2012. p.4.

486. SANDRONI, Paulo. **Financiamiento de grandes proyectos urbanos**. In: LUNGO, Mario (compilador). *Grandes proyectos urbanos*. UCA editores y Lincoln Institute of Land Policy. Curso de Financiamiento de las Ciudades Latinoamericanas con Suelo Urbano. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2004. p. 17.

proprietários participantes, estima-se o preço de mercado dos lotes que poderão ser vendidos e o custo total da infraestrutura, fazendo-se o reajuste, ou reparcelamento, dos lotes que são, por fim, distribuídos aos proprietários originais segundo as suas cotas. Apenas os proprietários que se negarem a aderir ao projeto são submetidos a procedimentos de desapropriação, e suas cotas são absorvidas pelo ente expropriante.

Enquanto a desapropriação por zona parece adequar-se mais à captura de mais-valias urbanísticas em projetos de **expansão** urbana - ou seja, projetos que promovem a expansão da cidade, mediante o parcelamento e urbanificação de glebas novas, localizadas em áreas urbanizáveis ou de expansão urbana - o reajuste de terras aplica-se tanto a áreas por urbanizar como a áreas já urbanizadas que, por decadência urbana ou envelhecimento do estoque, devem ser reparceladas para viabilizar a execução de projetos de renovação ou requalificação urbanística.

O reajuste de terras aproxima-se da Operação Urbana Consorciada e do Consórcio Imobiliário porque envolve uma parceria ativa entre o Poder Público, os proprietários e os empreendedores imobiliários. Apresenta vantagens significativas em relação a outros instrumentos de política urbana isoladamente considerados pois afasta o risco do pagamento de indenizações expropriatórias exorbitantes ou desembolsos antecipados para aquisição de terras por preempção, garante o direito de permanência dos proprietários na área de intervenção, além de permitir que o projeto se autofinancie, por meio da captura das mais-valias urbanísticas dele decorrentes.

A previsão do artigo 44 da Lei Federal nº 6.766/1979 - que autoriza Estados e Municípios a desapropriar áreas urbanas ou de expansão urbana para loteamento, demolição, reconstrução e incorporação, ressalvada a preferência dos expropriados para a aquisição de novas unidades - poderia servir de suporte à implementação, entre nós, do reajuste de terras, mas não é suficiente para dispensar a expressa instituição do instrumento por lei específica.

Em que pese se possa cogitar da necessidade da edição prévia de lei federal, por se tratar, em tese, da criação de uma nova modalidade de contratação pública, aliada a uma alteração no regime jurídico da desapropriação - ambas matérias de competência legislativa exclusiva da União Federal, conforme os artigos 22, inciso XXVII e II da Constituição da República - o entendimento adotado

por este estudo é o de que a instituição do reajuste de terras, enquanto novo instrumento de política urbana, poderia sim ser efetuada diretamente pela edição de lei municipal específica, desde que devidamente lastreada no Plano Diretor, com fundamento nos artigos 182 e 30, incisos I e VIII, do Texto Constitucional. Cite-se, a esse respeito, a análise de SOUZA⁴⁸⁷:

...é possível extrair das normas constitucionais que o Município tem plena competência para criar novos instrumentos urbanísticos necessários à implementação eficaz da política urbana em seu território, ante a necessidade de efetivar o direito à cidade, que consiste em ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais e garantir o bem-estar e seus habitantes. (...) Entendemos que é possível aos municípios criar instrumentos urbanísticos, diversos dos previstos pelo Estatuto da Cidade, desde que na sua elaboração, implementação e execução sejam respeitados os princípios da atividade urbanística como uma função pública, obediente ao princípio da legalidade, e às diretrizes, princípios e normas gerais do Estatuto da Cidade (arts. 1º, 2º, e 3º).

Na ausência de provisão legislativa expressa, CARVALHO PINTO elaborou interessante estudo técnico⁴⁸⁸ propondo uma modelagem jurídica capaz de viabilizar o reparcelamento de áreas urbanas por meio do manejo conjugado de instrumentos já contemplados pelo ordenamento jurídico brasileiro, abrangendo, inclusive, a utilização de Sociedades de Propósito Específico e/ou de Fundos de Investimento Imobiliário para a aquisição consensual dos imóveis a serem reparcelados no contexto de uma operação de renovação urbana. Nas palavras do autor⁴⁸⁹:

Basicamente, propõe-se que, após a discussão e aprovação por lei de um plano urbanístico, sua execução seja delegada a um fundo de investimento imobiliário ou a uma sociedade de propósito específico, constituída pelo município ou por uma concessionária, que disporá de um conjunto de alternativas para aquisição consensual dos imóveis de que necessite, podendo, no entanto, desapropriar aqueles de titularidade indefinida ou cujos proprietários não aceitem qualquer das propostas de pagamento. Essa sociedade disporá e todos os instrumentos de financiamento disponíveis nos mercados

487. SOUZA, Luciana Correia Gaspar. **O Poder normativo do Município na criação de novos instrumentos urbanísticos.** O significado e o alcance da expressão "entre outros instrumentos" do artigo 4o do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001). Dissertação apresentada à PUC/SP para obtenção do Título de Mestre em Direito Urbanístico sob a orientação da Profa. Daniela Campos Libório Di Sarno. São Paulo: PUC/SP, 2013. p. 85 e 86.

488. PINTO, Victor Carvalho. **O Reparcelamento do Solo:** um modelo consorciado de renovação urbana. Texto para Discussão 140. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado. Maio 2013.

489. Obra citada, p. 56.

financeiro e imobiliário, como a emissão de ações ou debêntures, a venda de unidades futuras e a securitização e recebíveis. Uma condição para o sucesso do modelo é a busca da adesão dos proprietários, aos quais se deve oferecer preferencialmente opções de substituição de seus imóveis por novas unidades ou participação no negócio. Com isso, não apenas se reduz a litigiosidade durante a implementação do projeto, como se reduzem os custos de desapropriação, fatores que têm inviabilizado esse tipo de empreendimento.

Na cidade de São Paulo, a Lei Municipal nº 15.893/2013, que estabelece novas diretrizes gerais, específicas e mecanismos de implantação da Operação Urbana Consorciada Água Branca, prevê em seus artigos 50 e seguintes o *reloteamento* do Subsetor E2⁴⁹⁰, observadas as normas comuns referentes ao parcelamento do solo, em especial quanto à necessidade de implantação das infraestruturas viária, de iluminação, drenagem e coleta de esgotos.

Para tanto, será elaborado um projeto de reloteamento contemplando a destinação de áreas públicas, segundo os parâmetros apontados no §1º do artigo 50, inclusive a destinação e área para implantação de programas habitacionais de interesse social, com área mínima de 10% (dez por cento) do total do Subsetor E2, facultando-se à Municipalidade o registro de tais áreas diretamente em nome da Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo - COHAB. Os lotes resultantes do reloteamento terão um incremento de 50% (cinquenta por cento) em seu coeficiente de aproveitamento básico (artigo 50, §4º). No intuito de "congelar" a área até o reparcelamento, os projetos de edificação ou reforma para os lotes inseridos no Subsetor E2 não poderão utilizar potencial adicional de construção e deverão observar o limite máximo de área construída computável de 500 m².

490. O perímetro do Subsetor E2, descrito pelo artigo 3o da Lei Municipal 15.893/2013, começa na confluência da Praça José Vieira de Carvalho Mesquita com as Avenidas Nicolas Boer e Marquês de São Vicente, segue pela Avenida Marquês de São Vicente até o ponto I, situado na confluência das divisas dos lotes com números de contribuinte 197.035.0006 e 197.039.0062 com a Avenida Marquês de São Vicente, segue pela divisa dos lotes com números de contribuinte 197.035.0006 e 197.039.0062 até o ponto J, situado na confluência das divisas dos lotes com números de contribuinte 197.035.0001, 197.035.0006, 197.039.0001 e 197.039.0084, configurando o segmento IJ, segue pela divisa dos lotes com números de contribuinte 197.039.0004, 197.039.0050, 197.039.0051, 197.039.0005, 197.039.0083, 197.039.0084, 197.039.0002 até o ponto M, situado na confluência das divisas dos lotes com números de contribuinte 197.039.0049, 197.039.0050 e 197.039.0004, configurando o segmento JM, segue pela divisa dos lotes com números de contribuinte 197.039.0049, 197.039.0006, 197.039.0008, 197.039.0066, 197.039.0074, 197.039.0086, 197.056.0052 e 197.056.0047 até o ponto N, situado na confluência da divisa dos lotes com números de contribuinte 197.056.0052 e 197.056.0047, configurando o segmento MN, segue sobre a divisa dos lotes com números de contribuinte 197.056.0052 e 197.056.0047 até a Rua Gustav Willi Borghoff, segue pela Rua Gustav Willi Borghoff até a projeção do eixo do Viaduto Pompéia, segue pela projeção do eixo do Viaduto Pompéia até a Avenida Nicolas Boer, segue pela Avenida Nicolas Boer até o ponto inicial.

Para viabilizar o reparcelamento, a Lei Municipal autorizou a SP-Urbanismo a participar, como quotista, de um *Fundo de Investimento Imobiliário*, instituído nos termos do artigo 51 da Lei Federal nº 8.668/1993. Referido Fundo Imobiliário, a ser constituído com natureza privada e patrimônio próprio separado do patrimônio dos quotistas, permitida a integralização de capital - no próprio Fundo ou em Sociedade de Propósito Específico - com imóveis situados no Subsetor E2, deverá contar com a adesão dos proprietários de imóveis correspondentes a mais de 50% (cinquenta por cento) da área privada contida no Subsetor E2. O Fundo poderá contar com a participação de outros investidores, públicos ou privados, sendo atribuído à SP-Urbanismo poderes de veto nas deliberações relativas às matérias disciplinadas na lei da OUC Água Branca. Deverão, ainda, ser adotados mecanismos que assegurem aos proprietários de imóveis expropriados e integralizados o direito de preferência para a aquisição e lotes decorrentes do loteamento. Após o encerramento das providências relativas ao reloteamento do Subsetor E2, o Fundo Imobiliário deverá ser liquidado, porque esgotada a sua finalidade.

Por expressa autorização legal, os imóveis privados localizados no Subsetor E2 cujos proprietários não aceitem aderir voluntariamente ao Fundo Imobiliário serão desapropriados pela SP-Urbanismo, que deverá integralizá-los no Fundo, pelo valor despendido nas desapropriações (artigo 52, *caput* e §1º). O Fundo Imobiliário poderá se comprometer a efetuar o pagamento das desapropriações, podendo a SP-Urbanismo, neste caso, nomeá-lo como seu mandatário para a desapropriação amigável ou para as ações expropriatórias, sob a condição de pagamento em dinheiro, no valor de 10% (dez por cento) da indenização fixada para fins de desapropriação, a ser efetuado à SP-Urbanismo quando integralizado o imóvel no patrimônio do fundo (artigo 52, §2º). Se todos os imóveis e parcelas ainda não integralizados no fundo de investimento imobiliário tiverem sido objeto de declaração de utilidade pública pela Municipalidade, o reloteamento poderá ser efetuado em etapas, na forma prevista pelo §3º do artigo 52.

A nova fase da OUC Água Branca está em fase inicial de implementação, de modo que o Fundo Imobiliário previsto para reparcelamento do Subsetor E2 ainda não foi constituído. Há que se acompanhar muito atentamente o desenrolar dessa experiência, inclusive em razão da sua possível replicação, por outros

Municípios, como forma de viabilizar projetos de requalificação ou mesmo de urbanificação que demandem o parcelamento de solo urbano.

Outra forma de "parceria" entre setor público e privado voltada à implementação de grandes projetos urbanísticos é a Concessão Urbanística, um instrumento de política urbana não contemplado no texto do Estatuto da Cidade e introduzido no ordenamento jurídico brasileiro pelo antigo Plano Diretor Estratégico - PDE da Cidade de São Paulo, aprovado pela Lei Municipal nº 13.430/2002 e revogado em 31 de julho de 2014.

Na modelagem proposta pelo artigo 239 do Plano Diretor de 2002 para a Concessão Urbanística, o Poder Executivo poderia delegar a empresa ou a conjunto de empresas reunidas em consórcio, devidamente selecionadas por licitação, a realização de obras de urbanização ou de reurbanização de uma região da cidade para implementação de diretrizes do PDE. Incumbiria à empresa concessionária elaborar os respectivos projetos básico e executivo, o gerenciamento e a execução das obras objeto da concessão urbanística, além de pagar, por sua conta e risco, as indenizações devidas em decorrência das desapropriações e pela aquisição dos imóveis necessários às obras, inclusive por meio do exercício do direito de preempção e de consórcio imobiliário (artigo 239, § 2º). Por fim, a empresa concessionária obteria sua remuneração por meio da exploração, por sua conta e risco, dos terrenos e edificações privados e dos espaços públicos resultantes da obra, nos termos e condições firmados pelo edital de licitação e pelo contrato de concessão urbanística (artigo 239, § 1º).

A Concessão Urbanística veio a ser regulamentada por lei específica somente no ano de 2009, com a edição da Lei Municipal nº 14.917/2009. Entre outras disposições, exigiu-se prévia autorização por lei específica para toda concessão urbanística, estabelecendo os parâmetros urbanísticos aplicáveis e determinando a área de incidência por meio da delimitação precisa de um perímetro. Determinou-se, ainda os procedimentos administrativos a serem observados durante todo o processo de concessão, desde a elaboração até a execução do projeto de concessão, abrangendo os mecanismos de participação popular, as regras para realização do certame na modalidade concorrência, as cláusulas essenciais do contrato de concessão, as condições para a subconcessão, os poderes e deveres do Poder Concedente e do concessionário,

os mecanismos de fiscalização, e as hipóteses de intervenção e de inexecução do contrato.

Também em 2009 foi lançado o primeiro projeto de concessão urbanística na cidade de São Paulo por meio da Lei Municipal nº 14.918, que autorizou o Executivo Municipal a aplicar a concessão urbanística na área da assim designada "Nova" Luz, abrangendo o perímetro definido pelas Avenidas Casper Líbero, Ipiranga, São João, Duque de Caxias e Rua Mauá, popularmente conhecido como "Cracolândia", pela concentração de grupos de viciados em crack sobretudo no entorno da Estação da Luz. O Projeto "Nova Luz" seria desenvolvido em duas fases: na primeira fase, seria selecionado por concorrência pública o parceiro privado responsável por elaborar o plano de renovação urbanística da região, de acordo com as diretrizes firmadas pela Municipalidade - em linhas gerais, formas urbanas densas e usos mistos; na segunda fase, seria selecionado, por nova concorrência pública, o parceiro privado responsável pela implementação da reabilitação urbanística de acordo com o plano. O Consórcio responsável pela elaboração do projeto foi selecionado em concorrência pública realizada no segundo semestre de 2009. As diretrizes gerais do projeto de renovação urbanística, assim como as diretrizes específicas do projeto de aproveitamento das ZEIS no perímetro da Nova Luz, foram apresentadas publicamente ao final de 2010. Apesar dos esforços da Municipalidade e do Consórcio vencedor em atender as exigências legais relativas à participação popular, disponibilizando documentação ao público em geral e realizando as consultas e audiências públicas exigidas por lei, isso não impediu que tanto a legitimidade quanto os propósitos da Concessão Urbanística fossem questionados judicialmente. A decisão do Comitê Gestor da ZEIS, que aprovara as diretrizes de projeto para o aproveitamento das Zonas Especiais de Interesse Social, foi suspensa por uma decisão judicial, sob o fundamento de que o procedimento teria violado o princípio participativo; a Municipalidade deliberou por não apelar dessa decisão, optando por retomar os estudos relativos à implementação de Habitações de Interesse Social - HIS na região. As outras demandas judiciais ajuizadas centraram-se, basicamente, na discussão de aspectos legais relativos à regulação da Concessão Urbanística e à insuficiência da participação popular no processo como um todo. Nenhuma dessas demandas, entretanto, logrou obter provimento jurisdicional que determinasse a paralisação dos trabalhos do Consórcio vencedor em caráter definitivo. Em 2011, o

projeto foi suspenso para reavaliação do perímetro e da viabilidade econômica. Em 2013, com a mudança na Administração, o Projeto foi finalmente abandonado.

Como destacado em artigo específico sobre o tema, elaborado com SOUZA⁴⁹¹, embora todas as instâncias de participação popular estritamente exigidas pela legislação municipal tenham sido observadas na primeira fase da Concessão Urbanística da Nova Luz, os questionamentos judiciais suscitados em torno do projeto evidenciam que os regulamentos existentes não foram suficientes para encorajar um diálogo efetivo entre a Administração Municipal e a Sociedade Civil. Assim, a experiência com a Concessão Urbanística da Nova Luz indica a premente necessidade de uma extensa revisão dos mecanismos de participação popular adotados na cidade de São Paulo, estabelecendo regras mais minuciosas, detalhadas e didáticas de modo a promover o engajamento dos atores públicos e privados em processos mais equitativos e participativos de planejamento urbano, desde o estabelecimento das diretrizes gerais até a efetiva implementação dos planos urbanísticos.

O novo Plano Diretor da Cidade de São Paulo, aprovado pela Lei Municipal nº 16.050/2014, trouxe importantes inovações à estruturação jurídica da Concessão Urbanística. Conforme o artigo 144, a *implantação* de um Projeto de Intervenção Urbana⁴⁹², *elaborado obrigatoriamente pelo Executivo*, poderá ser concedida a empresa estatal municipal, a empresa privada ou a um conjunto de empresas privadas selecionadas por licitação, sob a condição de prévia autorização legislativa, dada *após* a elaboração do projeto, remunerando-se a concessionária por meio da exploração dos terrenos; do potencial construtivo a ser utilizado na implantação do Projeto; das edificações destinadas da exploração de espaços públicos e das receitas acessórias fixadas no edital de licitação e no contrato de concessão urbanística.

Eliminou, assim, o novo Plano Diretor, a possibilidade, contemplada pela versão anterior do instituto, de delegar ao concessionário a elaboração do próprio

491. SOTTO, Debora; SOUZA, Luciana Correia Gaspar. **The Nova Luz Project, São Paulo, Brazil** - a controversial leading case on urban city planning. Artigo curto apresentado na forma de pôster no Congresso da AESOP - Association of European Schools of Planning. Utrecht, 2014.

492. Segundo o artigo 136 do novo Plano Diretor de São Paulo, os Projetos de Intervenção Urbana, elaborados pelo Poder Público com os elementos e requisitos enumerados no §1º do mesmo artigo, objetivam subsidiar e apresentar as propostas de transformações urbanísticas, econômicas e ambientais nos perímetros onde forem aplicados os instrumentos de ordenamento e reestruturação urbana, como as operações urbanas, as áreas de intervenção urbana, as áreas de estruturação local e a concessão urbanística.

projeto de intervenção, o que, segundo alguns, equivaleria a "privatizar" o planejamento urbanístico da cidade, ainda que de maneira restrita a setores urbanos definidos.

Outro ponto inovador, que aproxima a concessão urbanística do "reajuste de terras", reside na exigência de *prévia negociação* com os proprietários dos imóveis particulares necessários à implantação do Projeto, os quais, a depender da compatibilidade com a intervenção planejada, *poderão ser convidados a realizar por conta própria a intervenção*, nos termos e condições determinadas pelo Poder Público, em delegação ou em edital de licitação (artigo 144, §6º).

Ainda, visando assegurar a efetiva participação popular no processo de Concessão, o Plano Diretor prevê a constituição de um *Conselho Gestor*, composto paritariamente por representantes do Poder Público e da sociedade civil, para controle social e acompanhamento contínuo de cada Concessão Urbanística (artigo 144, §7º).

Finalmente, importa destacar que o § 6º do artigo 144 do Plano Diretor de 2014 dispõe expressamente que a Concessão Urbanística sujeita-se ao regime jurídico federal das concessões comuns e das parcerias público-privadas, regidas, respectivamente, pelas Leis Federais nº 8.987/1995 e 11.079/2004. Isso significa que a modelagem contratual de cada Concessão Urbanística poderá seguir tanto os parâmetros legais da concessão tradicional quanto da concessão administrativa ou mesmo da concessão patrocinada, a depender das peculiaridades do Projeto de Intervenção Urbana a ser implementado.

As previsões do novo Plano Diretor da Cidade de São Paulo sobre a Concessão Urbanística *não são autoaplicáveis*: assim, nenhuma Concessão Urbanística poderá ser firmada enquanto não for editada lei específica regulamentando o artigo 144 do novo PDE. Embora a Lei Municipal nº16.050/2014 não tenha revogado expressamente a Lei Municipal nº 14.917/2009, é possível entender que houve revogação tácita, dada a incompatibilidade lógica entre as suas disposições e a nova configuração jurídica da Concessão Urbanística dada pelo Plano Diretor de 2014.

Interessa observar que o PDE de 2002 contemplava expressamente a responsabilidade da empresa concessionária "pela aquisição dos imóveis que forem necessários à realização das obras concedidas" (artigo 239, §2º). Esse

dispositivo, como aponta NOVIS⁴⁹³, foi objeto de certa polêmica entre os doutrinadores, por se entender, tradicionalmente, que o bem desapropriado deveria integrar o patrimônio público, não podendo ser alienado sequer pelo Poder Público, quanto mais pelo concessionário, ainda que o artigo 3º do Decreto-Lei nº 3.365/1941 permita que os concessionários de serviços públicos e os estabelecimentos de caráter público ou que exerçam funções delegadas do poder público promovam desapropriações mediante expressão autorização constante da lei ou do contrato. O entendimento da autora⁴⁹⁴, que particularmente é acompanhado por este trabalho, é o de que a aquisição dos imóveis diretamente pela empresa concessionária encontra respaldo no artigo 4º da Lei Federal nº 4.132/1962, que permite a venda ou locação dos bens desapropriados por interesse social a quem estiver em condições de dar-lhes a devida destinação; adicionalmente, a autora pondera que não há disposição no ordenamento constitucional que vincule a legitimidade da desapropriação à necessária transferência do seu objeto ao patrimônio público.

Feitas essas considerações, interessa apontar que o novo Plano Diretor de 2014 limita-se a dispor que a remuneração do concessionário advirá da exploração de terrenos, edificações e potencial construtivo, sem atribuir expressamente à concessionária os poderes para desapropriar, por sua conta e risco, os imóveis abrangidos pelo Projeto, exatamente como previsto no parágrafo único do artigo 4º do Decreto-Lei nº 3.365/1941, incluído pela Lei Federal nº 12.873/2013, abaixo reproduzido:

Parágrafo único. Quando a desapropriação destinar-se à urbanização ou à reurbanização realizada mediante concessão ou parceria público-privada, o edital de licitação poderá prever que a receita decorrente da revenda ou utilização imobiliária integre projeto associado por conta e risco do concessionário, garantido ao poder concedente no mínimo o ressarcimento dos desembolsos com indenizações, quando estas ficarem sob sua responsabilidade.

A alteração da legislação federal não deixa dúvidas quanto à possibilidade de se compor a remuneração da concessionária por meio da exploração econômica dos imóveis urbanizados ou reurbanizados, no entanto, nada esclarece

493. NOVIS, Mariana. **O regime jurídico da concessão urbanística**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011. p. 112.

494. Obra citada, p. 113.

quanto à licitude da aquisição dos imóveis expropriados diretamente pela concessionária. Assim, caberá à lei específica de cada Concessão Urbanística dispor sobre o assunto, podendo o Município optar por desapropriar diretamente os imóveis ou responsabilizar integralmente a concessionária pela sua aquisição.

Frise-se, por fim, que a exploração econômica dos imóveis urbanizados ou reurbanizados permite o autofinanciamento dos projetos de urbanificação e requalificação urbana *por meio da captação das mais-valias urbanísticas geradas pela própria intervenção*, encontrando, dessa forma, fundamento jurídico nos incisos IX e XI do artigo 2º do Estatuto da Cidade, pois promovem, respectivamente, a justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização e a recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos.

Entretanto, há que se ressaltar que a sustentabilidade - aqui compreendida pelo equilíbrio entre as dimensões ambiental, social e econômica - dos projetos de urbanização e reurbanização viabilizados por meio dessas parcerias entre o setor público e o setor privado, depende, fundamentalmente, dos objetivos estruturais dessas intervenções, da sua adequação às diretrizes do Plano Diretor e, sobretudo, do grau de efetiva participação popular que se logre obter em todas as fases do processo.

4. MAIS-VALIA URBANÍSTICA E SEGREGAÇÃO SÓCIO-ESPACIAL URBANA

4.1. Direito à moradia adequada, acesso à terra e segregação

A partir da opção constitucional pelo modelo de desenvolvimento urbano sustentável, o Estatuto da Cidade elegeu como diretriz primeira da política urbana brasileira o "direito a cidades sustentáveis", definido expressamente pelo inciso I do seu artigo 2º como "o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações".

Tal como o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, posto pelo *caput* do artigo 225 da Constituição da República, o direito a cidades sustentáveis a que se refere o Estatuto é um direito de natureza difusa e transgeracional, que confere aos cidadãos o direito de exigir do Estado prestações positivas, estruturadas no âmbito de políticas públicas, neste caso, especificamente, a política urbana.

Há uma clara referência do inciso I do artigo 2º do Estatuto da Cidade às funções sociais da cidade, as quais, em consonância com o artigo 182, *caput* e com os incisos I, III e IV do artigo 3º da Constituição da República, devem ser ordenadas pelo Plano Diretor de modo a promover a sadia qualidade de vida dos habitantes das cidades brasileiras, contribuindo para a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, para a erradicação da pobreza e da marginalização, para a redução das desigualdades sociais e para a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Assim, o desenvolvimento urbano sustentável, que é o modelo de desenvolvimento constitucionalmente eleito para as cidades brasileiras, visa, em última análise, promover a dignidade da pessoa humana, um dos objetivos fundamentais do Estado Democrático de Direito Brasileiro eleitos pelo artigo 1º da Constituição Federal e, concomitantemente, conforme o artigo 170, *caput* do texto

constitucional, fim da ordem econômica, em que se insere a Política Urbana Brasileira. Nas palavras de Eros GRAU⁴⁹⁵:

Isso significa, por um lado, que o Brasil - República Federativa do Brasil - define-se como entidade política constitucionalmente organizada, tal como a constituiu o texto de 1988, enquanto a dignidade da pessoa humana seja assegurada...Por outro, significa que a ordem econômica...deve ser dinamizada tendo em vista a promoção da existência digna de que todos devem gozar.

Se não há hierarquia ou predomínio de nenhuma das dimensões da sustentabilidade - econômica, social e ambiental - umas sobre as outras, a realização do direito a cidade sustentável centra-se, sim, em um aspecto fundamental, pressuposto da vida em cidade, que é o "habitar".

Qualquer outro aspecto do bem viver na cidade - trabalho, lazer, circulação e participação - tem por ponto de partida necessário e inafastável o "habitar", o fixar-se em uma porção de solo urbano como meio de acesso e fruição das demais funções ou utilidades da cidade. Como observa MELO⁴⁹⁶:

A construção de uma sociedade justae solidária se dá com a redução das desigualdades sociais, redução da pobreza e da marginalização, o que não é possível acontecer sem garantir o acesso a moradia para aqueles que não possuem condições para, por si só, alcança-la efetivamente. A garantia do direito de morar dignamente faz parte do direito ao pleno desenvolvimento e emancipação econômica, social e cultural do indivíduo, tendo fonte no direito que toda pessoa tenha um nível adequado de vida.

Desse modo, a promoção do acesso à terra, por meio da realização do *direito social à moradia adequada*, é o ponto central, o núcleo da sustentabilidade urbana, em torno do qual se estruturam e se conectam todas as demais políticas públicas voltadas ou conexas ao desenvolvimento urbano sustentável. Nas palavras de OSÓRIO⁴⁹⁷:

No caso do direito à moradia, ele deve ser considerado mais que apenas uma reivindicação justa de que todos tenham um lugar onde viver. Ele deve ser também concebido como uma condição

495. GRAU, Eros Roberto. Obra citada, p. 194.

496. MELO, Ligia. **Direito à moradia no Brasil**. Política Urbana e Acesso por meio da Regularização Fundiária. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010. p. 34.

497. OSÓRIO, Letícia Marques. **O direito à moradia como direito humano**. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (coord.). **Direito à moradia adequada**. O que é, para quem é, como defender e efetivar. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2014. p. 40 a 41.

necessária para se alcançar um padrão de vida adequado, o qual pode ser realizado por meio de arranjos sociais que incluam determinadas ações de promoção do direito à moradia e a não interferência na realização deste. A moradia atende as necessidades físicas de proteção e abrigo contra o clima e as intempéries; satisfaz as necessidades psicológicas proporcionando espaço pessoal e privacidade. Ela atende às necessidades sociais, proporcionando espaço para a família, unidade básica da sociedade. Atende, também, a necessidades econômicas, podendo funcionar como centro de pequenos negócios e de produção comercial. Tais elementos referem-se ao conteúdo normativo do direito à moradia, que obriga os Estados a exercerem funções, a atuarem para implementar esse direito.

O direito à moradia foi incluído expressamente no rol de direitos sociais do artigo 6º, *caput*, da Constituição da República de 1988, apenas no ano de 2010, por meio da Emenda Constitucional nº 64. Antes disso, já se encontrava implicitamente contemplado pelo texto constitucional, seja pela previsão da competência comum dos entes federativos para promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (artigo 23, inciso IX), seja compondo as necessidades vitais básicas a serem atendidas pelo salário mínimo, (artigo 7º, inciso IV), assim como as condições necessárias para reconhecimento do usucapião constitucional urbano (artigo 183, *caput*) e rural (artigo 191).

AFONSO DA SILVA⁴⁹⁸ aponta que o direito social à moradia têm duas faces, uma negativa, limitadora da atuação estatal - integrada pelas garantias individuais de proteção da intimidade, privacidade e inviolabilidade do domicílio (CF, artigo 5º, incisos X e XI) - e outra positiva, que permite ao cidadão exigir prestações positivas do Estado, na forma de políticas públicas:

A primeira significa que o cidadão não pode ser privado de uma moradia nem impedido de conseguir uma, no que importa a abstenção do Estado e de terceiros. A segunda, que é a nota principal do direito à moradia, como dos demais direitos sociais, consiste no direito de obter uma moradia digna e adequada, revelando-se como um direito positivo de caráter prestacional, porque legitima a pretensão do seu titular à realização do direito por via de ação positiva do Estado. É nessa ação positiva que se encontra a condição de eficácia do direito à moradia.

498. SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37ª edição. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 319.

Essa dupla feição, positiva e negativa, do direito social à moradia, contida no texto constitucional brasileiro, também pode ser depreendida dos documentos internacionais firmados a respeito.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos prescreve, em seu artigo 25, inciso I, que "todo homem tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive ... habitação".

De maneira semelhante, mas que torna mais explícita a feição positiva do direito social à moradia, o artigo 11, item 1 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais - PIDESC veicula o reconhecimento do "direito de todas as pessoas a um nível de vida suficiente para si e para as suas famílias, incluindo alimentação, vestuário e alojamento suficientes, bem como a um melhoramento constante das suas condições de existência", assim como assunção, pelos Estados Partes, do compromisso de tomar "medidas apropriadas destinadas a assegurar a realização deste direito".

O Comitê das Nações Unidas para os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais editou dois Comentários Gerais acerca das características do direito à moradia, demonstrando a conexão deste com outros direitos fundamentais da pessoa humana: o Comentário nº 4, de 1991, especificamente sobre o direito à moradia adequada e o Comentário nº 7, de 1997, sobre despejos forçados.

Segundo esses Comentários, o direito a moradia adequada se desdobra em liberdades (*freedoms*) e direitos (*entitlements*). Compreendem-se entre as *liberdades*: a proteção contra despejos forçados e a destruição e demolição arbitrárias de residências; o direito de se ver livre de interferências arbitrárias no lar, privacidade e família; e o direito de escolher a própria residência. Entre os *direitos*, incluem-se: a segurança na posse; o direito a restituição da moradia, terra e propriedade; a garantia de acesso igualitário e não-discriminatório a moradia adequada e o direito de participação nos processos decisórios relativos a moradia tanto no nível nacional quanto comunitário⁴⁹⁹.

A realização do direito à moradia adequada não depende necessariamente da propriedade privada do imóvel em que se reside, mas sim da segurança da posse da habitação, que se pode obter por meio de outros institutos jurídicos como

499. UN-HABITAT; OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS. **The Right to Adequate Housing**. Fact Sheet nº 12/Rev.1. p. 3.

o aluguel, a concessão de direito real de uso, concessão de direito de superfície, concessão de uso especial para fins de moradia, entre outros.

A Carta Mundial do Direito a Cidade, a esse respeito, prescreve no item 7 do artigo XIV que "toda pessoa tem o direito à segurança da posse sobre sua habitação por meio de instrumentos jurídicos que lhes garantam o direito a proteção contra despejos, expropriações e deslocamentos forçados ou arbitrários", apontando para as cidades o dever de "proteger os inquilinos de usura e dos despejos arbitrários, regulando os aluguéis de imóveis para moradia".

A Agenda 21, em seu Capítulo 7, que trata da promoção do desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos, apontou o oferecimento a todos de habitação adequada como uma das áreas programáticas a serem desenvolvidas pelos Estados signatários, por meio do desenvolvimento das ações estratégicas descritas no item 7.9., entre elas: facilitar o acesso de pobres de áreas urbanas e rurais à habitação por meio da ação e utilização de planos de habitação e financiamento e de novos mecanismos inovadores adaptados a suas circunstâncias (letra "d"); bem como desenvolver e implementar programas de reassentamento voltados para os problemas específicos das populações deslocadas em seus respectivos países (letra "g").

A Agenda Habitat II, por sua vez, inclui a "moradia adequada para todos" entre os compromissos assumidos pelas Nações signatárias (item 39), com o reconhecimento da "obrigação dos Governos de permitir que as pessoas obtenham um lar, protejam e melhorem suas moradias e bairros" bem como a assunção da "meta de melhorar as condições de vida e de trabalho em uma base igualitária e sustentável, de forma que todos tenham moradias adequadas, que sejam sadias, seguras, acessíveis e a preços viáveis, que incluam serviços básicos, instalações e áreas de lazer, e que estejam livres de qualquer tipo de discriminação no que se refere à habitação ou à garantia legal da posse".

O Documento "O Futuro que queremos", aprovado na Conferência Rio + 20, contempla igualmente o direito à moradia adequada ao tratar das cidades e assentamentos humanos sustentáveis. O item 134 veicula o reconhecimento, pelos Estados signatários, da necessidade de aplicar um enfoque holístico ao desenvolvimento urbano e aos assentamentos humanos, que preveja habitações e infraestruturas acessíveis e que priorize a melhora dos bairros marginais e a renovação urbana. O item 135, por sua vez, veicula o compromisso de promover

políticas de desenvolvimento sustentável que apoiem, entre outras iniciativas, a prestação de serviços sociais e de habitação inclusivos.

Em que pese o reconhecimento, nacional e internacional, do direito à moradia adequada como um direito fundamental da pessoa humana, a sua concretização é hoje um dos maiores desafios a serem enfrentados pelas cidades brasileiras.

Apesar da evolução positiva dos indicadores sociais nos últimos dez anos, creditável à estabilização da moeda e ao sucesso de programas de distribuição de renda como o Bolsa Família e a aposentadoria rural, a sociedade brasileira ainda é profundamente desigual.

Em 2013, o número de miseráveis no país somava 10,45 milhões de pessoas; o número de pobres, 28,7 milhões de indivíduos. De acordo com a PNAD 2012, um décimo da população ocupada com rendimentos mais elevados concentra mais de quarenta por cento dos rendimentos de trabalho, enquanto que os dez por cento com rendimentos mais baixos detêm menos de dois por cento do total das remunerações.

Considerando que oitenta por cento da população brasileira é urbana, é inevitável que essa profunda desigualdade social gere repercussões no modo como as cidades se organizam e se expandem espacialmente. A segregação sócio-espacial urbana, ou seja, a concentração das diferenças classes sociais em setores da cidade espacialmente segregados é, sem dúvida, uma das principais expressões territoriais dessa desigualdade.

Dados do CENSO de 2010 indicam que mais de 11 milhões de brasileiros, ou seis por cento da população, vivem em mais de seis mil aglomerados subnormais, como favelas e outras formas de assentamentos precários, distribuídos por 323 municípios em todo o país. Destes aglomerados subnormais, mais de oitenta e oito por cento estão localizados em regiões metropolitanas com mais de um milhão de habitantes.

Por outro lado, o déficit habitacional no Brasil perfaz a impressionante cifra de 5,24 milhões de domicílios, o que corresponde a cerca de 8,53% dos domicílios brasileiros para o ano de 2012. Em que pese o déficit habitacional tenha regredido em termos gerais entre os anos 2007 e 2012, o indicador aumentou cerca de 4% entre as famílias com renda de até três salários mínimos, que integram o estrato

social mais baixo e, portanto, são as destinatárias preferenciais das políticas públicas habitacionais.

Há diversos modelos teóricos que se propõem a explicar, sob primas distintos, as causas da segregação urbana no Brasil. Agrava a complexidade da questão o fato de que cada cidade possui peculiaridades próprias - econômicas, sociais, culturais e ambientais - que devem ser investigadas em detalhe para melhor compreensão dos mecanismos e processos segregadores típicos de cada localidade.

Considerando o escopo deste trabalho e seu foco no fenômeno da mais-valia urbanística, serão examinados estudos que investigam preferencialmente a relação existente entre a segregação sócio-espacial e o funcionamento do mercado imobiliário, o que não significa, absolutamente, que não existam outros enfoques igualmente importantes para a compreensão global da segregação urbana em toda a sua complexidade⁵⁰⁰.

Como se destacou no Capítulo 1 deste trabalho, com base na análise de ABRAMO⁵⁰¹, as cidades brasileiras apresentam um padrão de organização territorial que conjuga, simultaneamente, formas espacialmente difusas e compactas, pela ação simultânea dos mercados formal e informal de terras, reservando à população pobre a moradia em áreas periféricas, onde o solo é mais barato porque desprovido, ou mal servido, de infraestrutura e serviços urbanos, ou

500. É importante ressaltar que nem todas as formas de segregação espacial são necessariamente prejudiciais e injustas. FAINSTEIN (**The just city**. Ithaca; London: Cornell University Press, 2011. p. 72) por exemplo, ao tratar de conflitos de convivência entre grupos sociais distintos no espaço público, pondera que alguma segregação espacial pode permitir lidar com estilos conflitantes de comportamento, sob a condição de que espaço suficiente seja alocado para cada grupo; adverte, entretanto, que essas soluções se fazem à custa de ambientes totalmente compartilhados que têm, por sua vez, a virtude de forçar as pessoas a lidarem com as diferenças, condição imprescindível para o convívio nas cidades. SABATINI e BRAIN (**La segregación, los guetos y la integración social urbana: mitos y claves**. Revista EURE, volumen XXXIV, número 103. Santiago de Chile: EURE, diciembre 2008. p. 23), por sua vez, apontam que grupos vulneráveis ou discriminados preferem viver em bairros mais integrados socialmente, especialmente em uma conjuntura de precarização do trabalho e enfraquecimento dos laços com o sistema político informal, como ocorre hoje nas grandes cidades latino-americanas. Por fim, SOJA (**Seeking Spatial Justice**. Kindle Edition. Minneapolis; London: University of Minnesota Press, 2010, posição 825) aponta que, até certo grau, a segregação residencial pode ser voluntária e benéfica: pessoas de origens semelhantes podem optar por viver nos mesmos locais por motivos os mais variados, ligados, por exemplo, à criação de um senso de identidade, comunidade e auxílio mútuo. Segundo o autor, a segregação torna-se um problema em duas circunstâncias: quando imposta rigidamente de cima para baixo como forma de subjugação e controle - citando, como exemplo, a formação de guetos raciais - ou quando emerge de baixo para cima, como um subproduto de "liberdades de escolha" não-reguladas e operantes em estruturas espaciais baseadas em privilégios.

nas áreas centrais decadentes, abandonadas pelas classes mais abastadas ainda que razoavelmente bem servidas de infraestrutura e serviços.

Assim, o modelo tradicional de segregação espacial, que descreve o território da cidade na forma de círculos concêntricos, em que as classes mais ricas ocupam o centro e as classes mais pobres ocupam a periferia, não é suficiente para descrever a segregação sócio-espacial nas cidades brasileiras.

Partindo da proposta de abordagem do fenômeno da segregação urbana *por região da cidade*, VILLAÇA⁵⁰² define a segregação sócio-espacial como "um processo segundo o qual diferentes classes ou camadas sociais tendem a se concentrar cada vez mais em diferentes *regiões gerais* ou *conjuntos de bairros* da metrópole", formando setores de círculo que se expandem seguindo a mesma direção radial, privilegiando, sobretudo, os deslocamentos espaciais por meio de automóvel. As camadas mais ricas da população se aglutinam numa mesma região da cidade, em bairros próximos, garantindo para si as melhores condições de acessibilidade às diversas localizações urbanas, sobretudo, ao centro.

Resta aos mais pobres ocupar os setores urbanos pior localizados, ou seja, dotados da pior acessibilidade em relação à centralidade urbana. Desse modo, devido ao alto custo - financeiro e pessoal, pela renda⁵⁰³ e pelo tempo despendidos no trajeto - os mais pobres acabam por restringir seus deslocamentos quase que exclusivamente a trajetos moradia-trabalho, tornando-se, nas palavras de MILTON SANTOS⁵⁰⁴, "praticamente isolados ali onde vivem", de modo que, "a imobilidade de tão grande número de pessoas leva a cidade a se tornar um conjunto de guetos(...)".

A segregação da população pobre nos bairros periféricos e nas áreas centrais decadentes significa não só a diminuição de oportunidades de desenvolvimento e crescimento pessoal - sobretudo pela dificuldade em acessar

501. ABRAMO, Pedro. **A cidade com-fusa**. A mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, vol. 9, número 2, Rio de Janeiro: IPPUR, novembro de 2007. p. 25 a 54.

502. VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel; Fapesp; Lincoln Institute, 2001. p. 142.

503. Segundo estudo publicado pelo IPEA, elaborado com base em dados da Pesquisa do Orçamento das Famílias - POF, os 10% mais pobres são os que comprometem a maior parcela de renda (21,83%) com o transporte urbano (CARVALHO, Carlos Henrique R.; PEREIRA, Rafael Henrique M.. **Gastos das famílias brasileiras com transporte urbano público e privado no Brasil**: uma análise da POF 2003 e 2009. Texto para Discussão 1803. Brasília; Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2012. p. 13).

504. **Metrópole corporativa fragmentada**, p. 99 a 100.

os equipamentos públicos de saúde, educação e lazer, geralmente situados nos bairros mais ricos - como também uma maior vulnerabilidade socioambiental dos mais pobres, pela exposição a uma gama de riscos significativamente maior do que a experimentada pelas grupos sociais de maior renda.

Como aponta CUNHA⁵⁰⁵, "a segregação sócio-espacial, via de regra, implica também em desigualdade de acesso às oportunidades oferecidas por nossas cidades, em especial, por nossas maiores regiões metropolitanas".

Cite-se, a esse respeito, interessante estudo elaborado por ALVES⁵⁰⁶, em que o autor buscou operacionalizar empiricamente a vulnerabilidade socioambiental - compreendida como a coexistência ou sobreposição espacial entre grupos populacionais muito pobres e com alta privação e áreas de risco ou degradação ambiental - com o objetivo de identificar e caracterizar populações nesta situação no município de São Paulo. Para tanto, o autor construiu indicadores ambientais, sobrepondo a cartografia digital da rede hidrográfica à malha digital dos setores censitários do município de São Paulo, aplicando uma tipologia para medir o grau de vulnerabilidade ambiental das áreas classificadas como de alta vulnerabilidade social pela Prefeitura. Os resultados obtidos demonstraram que as áreas com alta vulnerabilidade ambiental apresentam condições socioeconômicas significativamente piores, além de maior concentração de crianças e jovens, do que as áreas com menor grau de vulnerabilidade ambiental. O autor verificou, ainda, que a maioria das áreas de alta vulnerabilidade ambiental e social do município correspondiam a áreas de favela segundo a definição do IBGE, chegando, assim, à conclusão de que "grande parte do esforço de planejamento e de formulação e políticas públicas para redução da vulnerabilidade socioambiental deveria estar concentrada na política habitacional, principalmente nas políticas de urbanização de favelas"⁵⁰⁷.

Há que se ponderar, por outro lado, que as periferias e os bairros centrais "decadentes", mais do que guetos de pobreza e exclusão, também são espaços

505. CUNHA, José Marcos Pinto da. **Planejamento municipal e segregação sócio-espacial: por que importa?** In: BAENINGER, Rosana (org.). **População e Cidades: subsídios para o planejamento e para as políticas sociais.** Campinas: Núcleo de Estudos de População - Nepo/Unicamp; Brasília: UNFPA, 2010. p. 65.

506. ALVES, Humberto Prates da Fonseca. **Vulnerabilidade socioambiental na metrópole paulista: uma análise sócio-demográfica das situações de sobreposição espacial e problemas e riscos sociais e ambientais.** Revista Brasileira de Estudos Populacionais, São Paulo, v.23, n.1, p. 43-59, jan./jun.2006.

507. Obra citada, p. 57.

dotados de intensa atividade social, econômica e cultural. Assim, a identidade, dignidade, liberdade e resiliência dessas comunidades devem ser respeitadas e preservadas, sobretudo na oportunidade de formulação e implementação da política de desenvolvimento urbano, garantindo-se aos seus moradores amplo e efetivo direito de participação, seja individualmente, como cidadãos, ou coletivamente, por meio de suas organizações e associações próprias. Na análise de MARANDOLA JR e HOGAN⁵⁰⁸:

Os efeitos de vizinhança possuem relações para além de aspecto econômico ou de mera proximidade, potencializando relações e interações que têm natureza espacial. As variáveis ecológicas não se limitam a aspectos racionais que podem ser contabilizados, mas envolvem também simbolismos e identidades construídas em torno de lugares que, mesmo degradados social ou economicamente, podem manter sua capacidade aglutinadora e atrativa de população (IFREY, 2006). Alguns dos mais bem sucedidos processos de recuperação de bairros se deram a partir de movimentos culturais iniciados pelos próprios moradores, numa deliberada recondução da orientação e da morfologia de seus bairros (JACOBS, 2000). Associar pobreza e degradação urbanística com vulnerabilidade, portanto, pode ser uma relação causal simplista, que não se sustenta quando se presta atenção aos efeitos da vizinhança na capacidade das pessoas de lidarem com os perigos a que estão expostas.

O Poder Público não é um mero expectador, mas ator e partícipe da estruturação do espaço urbano, tendo contribuído historicamente para os processos segregadores nas cidades brasileiras.

A concentração de terras nas mãos das classes mais abastadas, inclusive para fins meramente especulativos, tem contado com o suporte do aparato estatal nas três instâncias de poder - legislativa, administrativa e judiciária - desde os tempos do Brasil Colônia. A falta ou deficiência de planejamento urbanístico das cidades, assim como a omissão do Poder Público em regular os mercados de solo, contribuem para a retenção especulativa de terras nas cidades brasileiras, elevando os preços dos imóveis e dificultando, senão impossibilitando, o acesso a solo urbano bem localizado e servido pelos mais pobres.

Políticas públicas habitacionais só foram desenvolvidas tardiamente, quando as cidades já experimentavam os efeitos deletérios da expansão urbana desordenada para a periferia, e serviram muito mais à captação da poupança

508. MARANDOLA JR, Eduardo; HOGAN, Daniel Joseph. **Vulnerabilidade do lugar vs. vulnerabilidade sócio-demográfica**: implicações metodológicas de uma velha questão. Revista brasileira de Estudos Populacionais. Rio de Janeiro, v. 26, n.2, jul./dez. 2009. p. 164.

pública para investimentos na infraestrutura demandada pelo setor produtivo do que ao atendimento habitacional da população mais pobre.

O Estado colaborou ativamente para a formação dos guetos de pobreza na periferia, seja por direcionar os investimentos em serviços públicos e infraestrutura urbana preferencialmente para os bairros ocupados pelas classes mais ricas - instalando, inclusive, os aparelhos estatais nessas áreas mais abastadas - seja por prover tardiamente as áreas periféricas de infraestrutura e serviços, por meio da regularização de loteamentos irregulares ou pela construção e conjuntos habitacionais na periferia, gerando, assim, a valorização diferenciada dos imóveis localizados no entorno e sua apropriação pelos especuladores.

A precariedade dos assentamentos informais interessa politicamente, não só porque alimenta o clientelismo, por meio do oferecimento de benesses em troca de votos, como também porque permite postergar, ao máximo possível, o enfrentamento efetivo das questões fundiárias urbanas. A precariedade da posse da terra pelos pobres, ademais, é conveniente aos detentores do poder porque viabiliza juridicamente a remoção dessas populações, no tempo e no modo que melhor convier aos governantes, privando os assentados da possibilidade de defender a sua posse.

A legislação urbanística, por sua vez, porque voltada precipuamente ao atendimento dos interesses e necessidades das classes dominantes, tem um claro efeito segregador nas cidades brasileiras. A imposição legal de modelos de assentamento urbano e de padrões construtivos inacessíveis às classes mais pobres contribuiu para o desenvolvimento de uma verdadeira fratura urbana, separando a cidade "formal" - dos ricos - da cidade "informal" - dos pobres. Nas palavras de GROSTEIN⁵⁰⁹:

A significativa concentração da pobreza nas metrópoles brasileiras tem como expressão um espaço dual: de um lado, a cidade formal, que concentra os investimentos públicos e, de outro, o seu contraponto absoluto, a cidade informal relegada dos benefícios equivalentes e que cresce exponencialmente na ilegalidade urbana que a constitui, exacerbando as diferenças socioambientais. A precariedade e a ilegalidade são seus componentes genéticos e contribuem para a formação de espaços urbanos sem atributos de urbanidade.

509. GROSTEIN, Marta Dora. **Metrópole e Expansão Urbana**: a persistência de processos "insustentáveis". *São Paulo Perspec.* 2001, vol.15, n.1. p. 14.

Essa fratura urbana entre a cidade formal e a cidade informal abre espaço para a realização de intervenções "higienistas", executadas pelo Poder Público no intuito de "recuperar" ou "renovar" áreas urbanas tidas como insalubres - ou inseguras - para, na verdade, expulsar a população pobre e devolver as áreas "reurbanizadas" ao mercado imobiliário formal. Exemplos disso são a reforma Pereira Passos e as Unidades de Polícia Pacificadora - UPPs, conduzidas no Rio de Janeiro, respectivamente, no início do século XX e no início do século XXI.

A promulgação da Constituição da República em 1988 e a edição do Estatuto da Cidade em 2001 - textos normativos elaborados no contexto da redemocratização do país - trouxeram novos paradigmas para a atuação urbanística do Poder Público, posicionando o desenvolvimento urbano como política pública, voltada à promoção do direito à cidade sustentável *para todos*.

Dentro desse novo quadro institucional, em que a atividade urbanística é, essencialmente, uma função pública, resta claro que o Poder Público tem o dever de intervir sobre as causas e sobre os efeitos da segregação sócio-espacial das cidades, ajustando os mecanismos de estruturação e consumo do espaço urbano para padrões mais justos e sustentáveis por meio do manejo integrado dos instrumentos de política urbana previstos na Constituição da República e no Estatuto da Cidade. Como pontua VITTE⁵¹⁰:

Refletindo por uma perspectiva territorial e considerando possibilidades para uma gestão pública comprometida com a melhoria da qualidade de vida, mas que se defronta com uma produção do espaço que segrega e perpetua as desigualdades, uma alternativa para o planejador e gestor urbano é utilizar de instrumentos que permitam que a propriedade cumpra a sua função social e que restrinjam a especulação imobiliária e a apropriação privada da valorização da terra urbana decorrente de investimentos públicos...

De maneira semelhante, TORRES E GONÇALVES⁵¹¹ ponderam que:

A lógica de valorização sistemática dos ativos imobiliários nas áreas mais ricas da cidade tem impactos significativos na estrutura e

510. VITTE, Claudete de Castro Silva. **Cidadania, qualidade de vida e produção do espaço urbano**: desafios para a gestão urbana e para o enfrentamento da questão social. In: BAENINGER, Rosana (org.). **População e Cidades**: subsídios para o planejamento e para as políticas sociais. Campinas: Núcleo de Estudos de População - Nepo/Unicamp; Brasília: UNFPA, 2010. p. 92.

511. TORRES, Haroldo da Gama; GONÇALVES, Renata. **O mercado de terras em São Paulo e a continuada expansão da periferia**. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, volumen 9, número 2. Rio de Janeiro: IPPUR, novembro de 2007. p. 21.

dinâmica urbanas. A principal consequência resulta que - na ausência de processos substanciais de melhoria na distribuição de renda - um número menor de moradores tem acesso ao chamado "centro expandido". Isso também contribui para quem um número maior de pessoas tenha que buscar as periferias e favelas como alternativa de moradia. Nesse sentido, a discussão sobre políticas públicas capazes de reverter essas tendências de valorização tem importância fundamental sobre o acesso a terra e qualidade de vida urbana.

Nesse contexto, a captação das mais-valias geradas pela atividade urbanística do Poder Público, aí compreendidas tanto as obras públicas quanto a alteração normativa dos parâmetros urbanísticos de uso e ocupação do solo, é essencial para promover a igualdade de acesso a terra urbana bem localizada e provida de infraestrutura e serviços públicos de qualidade.

Sob o ponto de vista econômico, por subtrair aos proprietários parte dos rendimentos futuros esperados para a terra, a captação de mais-valias urbanísticas não só contribui para o controle dos preços dos imóveis na cidade como também desestimula a retenção especulativa de imóveis vazios, subutilizados e não-utilizados, aumentando a oferta de solo urbano bem localizado e a preços mais acessíveis à população mais pobre.

Sob o ponto de vista ambiental, a recuperação de mais-valias urbanísticas reforça a efetividade do planejamento urbanístico da cidade, por direcionar os proprietários dos imóveis urbanos ao cumprimento da sua função social, gerando as condições institucionais, sociais e políticas para que os instrumentos da política urbana voltados à realização do direito à moradia adequada, em especial, as Zonas Especiais de Interesse Social, possam ser efetivamente implementados nas cidades brasileiras.

Por fim, sob o ponto de vista social, a recuperação de mais-valias urbanísticas exerce importante função redistributiva, por meio da aplicação dos recursos arrecadados em medidas voltadas a promover o acesso dos mais pobres ao solo urbano, como, por exemplo, a construção de habitações de interesse social, a implementação de projetos de reurbanização e regularização fundiária de favelas e assentamentos precários, a expansão da rede local de infraestrutura e serviços públicos para os bairros mais pobres, etc. Como define FAINSTEIN⁵¹², a cidade justa é aquela "em que o investimento público e a regulação produzem

512. FAINSTEIN, Susan S.. **The just city**. Ithaca; London: Cornell University Press. 2011. p. 3.

resultados equitativos ao invés de apoiar aqueles que já se encontram em boa situação".

Entretanto, para que a recuperação de mais-valias urbanísticas possa efetivamente atuar em favor da promoção da igualdade de acesso ao solo urbano, o Poder Público deve, adicionalmente, adotar medidas especificamente voltadas a evitar ou impedir que a valorização imobiliária decorrente da sua atividade urbanística promova a expulsão da população mais pobre, em tese, destinatária original dessas intervenções, frustrando os objetivos originários de inclusão social.

Esse fenômeno, que pode ser designado como "expulsão branca" ou "gentrificação"⁵¹³, alimenta a segregação sócio-espacial nas cidades e os mecanismos, intrinsecamente ligados, da expansão urbana desordenada e da especulação imobiliária.

Na gentrificação, a expulsão da população pobre é silenciosa e paulatina - mas não por isso menos violenta - e se apresenta como uma decorrência da valorização imobiliária produzida pela ação urbanística do Poder Público, seja pela realização de intervenções urbanísticas concretas, em parceria ou não com o setor privado, seja pela alteração normativa dos parâmetros de uso e ocupação do solo.

A valorização ou mesmo a simples expectativa de valorização imobiliária gera o ambiente propício à venda dos imóveis pelos proprietários e sua aquisição por investidores, com conseqüente aumento no valor dos aluguéis e no preço de venda dos imóveis, conduzindo, progressivamente, à substituição da população originalmente residente por grupos sociais de maior renda, com o deslocamento dos mais pobres ou para áreas centrais decadentes ou para áreas mais distantes do centro, pior equipadas e conseqüentemente mais baratas.

Os efeitos negativos do deslocamento populacional associado aos processos de gentrificação são numerosos: agravamento da segregação sócio-espacial na cidade; fortalecimento da especulação imobiliária; alta dos preços dos imóveis; expansão urbana desordenada com degradação dos recursos naturais; pressão sobre os serviços públicos, agravamento dos problemas sociais, etc. - todos contrários aos objetivos do desenvolvimento urbano sustentável e ao ideal da cidade sustentável que é, por excelência, uma cidade justa e inclusiva.

513. O termo "gentrificação" - ou, em inglês, *gentrification* - foi cunhado em 1964 por RUTH GLASS para descrever o processo de substituição da população de classe operária por moradores de

É importante apontar que grandes centros urbanos brasileiros, como Rio de Janeiro, Brasília e São Paulo, já começam a enfrentar processos de gentrificação semelhantes aos experimentados pelas metrópoles do Norte, como Nova Iorque, Londres e Paris, em que a alta de preços da terra e dos imóveis nas centralidades urbanas torna impossível para segmentos significativos da população, a classe média inclusive, residir nas áreas centrais metropolitanas.

Como explica SCHMID⁵¹⁴, o recrudescimento e a diferenciação dos processos de gentrificação e deslocamento forçado de populações no mundo contemporâneo, estão intrinsicamente ligados à competição das cidades contemporâneas por posições de maior destaque no cenário econômico globalizado, com a adoção de novas estratégias de desenvolvimento local pautadas no modelo da "cidade-global", que se caracteriza, por sua vez, pela construção de projetos arquitetônicos emblemáticos e pelo oferecimento de amenidades, serviços e padrões de consumo luxuosos como atrativos para capitais e profissionais altamente qualificados. Assim, segundo o autor,⁵¹⁵ pelo entrelaçamento crescente das estratégias públicas e privadas de desenvolvimento urbano, as políticas urbanas contemporâneas passaram a promover ativamente a gentrificação e deslocamento das populações marginalizadas em porções de território não mais limitadas a vizinhanças individualizadas: processos de renovação urbana conduzidos globalmente, em cidades do Norte e do Sul, têm transformado áreas intra-urbanas ou partes inteiras de regiões metropolitanas em "zonas de reprodução para as elites", tornando-as praticamente inacessíveis às partes menos privilegiadas da população, em razão do aumento massivo dos preços da terra e dos imóveis.

Esses projetos de renovação e requalificação urbanística, por outro lado, concretizam-se mediante a realização de obras públicas, que demandam, por sua vez, a expropriação de imóveis privados e a desocupação de áreas públicas, sendo, nesse contexto, cada vez mais comum a ocorrência de despejos

classe média nos bairros operários de Londres, no livro *London: Aspects of change*, publicado pelo Centro de Estudos Urbanos (*Centre for Urban Studies*) da *University College London*.

514. SCHMID, Christian; FINDLAY, Christopher (translation). **Henri Lefebvre, the right to the city, and the new metropolitan mainstream**. In: BRENNER, Neil; MARCUSE, Peter; MAYER, Magit. **Cities for people not for profit**. Critical urban theory and the right to the city. New York: Routledge, 2012. p. 50 a 54.

515. Obra citada, p. 54 a 55.

forçados⁵¹⁶, com a remoção compulsória da população ocupante das áreas tidas como necessárias para tais intervenções urbanísticas.

Os despejos forçados, tal como a expulsão branca, também provocam o deslocamento espacial dos grupos removidos, retroalimentando os mecanismos de segregação sócio-espacial na cidade, uma vez que as indenizações e os auxílios provisórios pagos pelo Poder Público, independentemente da inscrição dos desalojados nos programas habitacionais oficiais, só permitem o seu realojamento em unidades ofertadas pelo mercado informal, em novas ocupações, cortiços ou cômodos alugados em outros assentamentos precários. A simples existência dos auxílios provisórios pagos pelo Poder Público acaba por inflacionar os preços dos imóveis no mercado informal, dificultando ainda mais o reassentamento da população removida e a realização do direito à moradia digna.

No Brasil, esse direito de permanência só veio a ser positivado de maneira explícita pelo artigo 48, inciso I da Lei Federal nº 11.997/2009, que enumerou a "ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, **com prioridade para sua permanência na área ocupada**, assegurados o nível adequado de habitabilidade e a melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental" entre os princípios orientadores da regularização fundiária. Por essa previsão normativa, os moradores de assentamentos precários, vistos até muito recentemente como transgressores da ordem jurídica, passaram a ser reconhecidos expressamente como *titulares de direitos*, reivindicáveis perante o Poder Público e tuteláveis judicialmente.

Dessa forma, afirma-se que, no exercício de sua função urbanística, o Poder Público tem o dever-poder de, por um lado, captar e reverter em benefício da coletividade as mais-valias urbanísticas; e por outro lado, prevenir e remediar os processos de gentrificação associados a essas mais-valias, por meio da promoção de ações urbanísticas **sustentáveis**, necessariamente articuladas, como prescreve o inciso II do artigo 48 da Lei Federal nº 11.997/2009, com as políticas públicas setoriais de habitação, meio-ambiente, saneamento, e

516. Publicação da UN-HABITAT aponta que os despejos forçados invariavelmente afetam os grupos mais marginalizados e desfavorecidos e resultam na superpopulação de domicílios, perda de renda, desemprego, desfazimento de famílias, aumento do consumo de álcool e drogas, perda de oportunidades educacionais, escassez de comida e água potável e perda de cultura e senso de comunidade, afetando de maneira notavelmente mais acentuada as mulheres. (UN-HABITAT. **Forced evictions**. Global crisis, global solutions. Nairobi: UN-HABITAT (sem ano de publicação) p. 17 a 18.

mobilidade, nos diferentes níveis de governo e com as iniciativas públicas e privadas, voltadas à integração social e à geração e emprego e renda.

De fato, o enfrentamento de problemas sociais complexos exige a realização de intervenções urbanísticas igualmente complexas, organizadas de maneira multifacetada e multidisciplinar. Assim, permanência da população carente nas áreas urbanas valorizadas pela atividade urbanística do Poder Público depende do desenvolvimento **concomitante e coeso** de políticas públicas voltadas a todas as funções sociais da cidade: habitação, trabalho, circulação e lazer, pois somente a criação de vínculos sociais significativos, por meio da proteção e fomento dos capitais humano e social, pode ser capaz de superar o efeito expulsor da valorização imobiliária, mantendo a população carente nas áreas beneficiadas e rompendo com a lógica da segregação sócio-espacial das cidades brasileiras.

4.2. Instrumentos voltados à promoção da igualdade no acesso à terra e à habitação adequada

O acesso a terra barata, bem localizada e provida de infraestrutura e serviços urbanos adequados é um dos principais obstáculos à realização do direito à moradia digna para os mais pobres. A recuperação de mais-valias urbanísticas pelo Poder Público, por contribuir para o controle do preço dos imóveis e coibir a especulação imobiliária nas cidades, é uma ferramenta indispensável para a promoção do acesso dos mais pobres a solo urbano acessível e bem servido.

Entretanto, outros instrumentos de política urbana devem ser manobrados em complemento à captação de mais-valias, visando não apenas aumentar a oferta de solo urbanizado para as camadas de menor renda da população, como também impedir que a valorização imobiliária, decorrente das ações urbanísticas do próprio Poder Público, possa expulsar os mais pobres, acentuando a segregação sócio-espacial e alimentando os mecanismos de expansão urbana desordenada e especulação imobiliária.

O Zoneamento de uso e ocupação do solo - que consiste, em linhas gerais, na divisão do território da cidade em áreas ou zonas de acordo com categorias de usos e atividades e densidades construtivas e populacionais - adotado pela

maioria das cidades brasileiras, é objeto de intensas críticas, sobretudo em razão do intuito elitista e segregador subjacente à formação das chamadas zonas de uso exclusivo, de inspiração funcionalista.

Como instrumento de planejamento urbano, entretanto, o zoneamento de uso e ocupação do solo é uma ferramenta de inegável utilidade que, evitados os extremos do funcionalismo, pode efetivamente promover a ordenação sustentável do território das cidades, desde que, como aponta LOPES DE SOUZA⁵¹⁷, pautem-se na liberdade e na mistura de usos como regra, prevendo-se restrições apenas onde forem realmente necessárias, por exemplo, para regular a localização de usos intrinsecamente incômodos ou perigosos ou orientar a localização de usos impactantes sobre o trânsito ou a vizinhança.

Essa é, inclusive, a orientação do Estatuto da Cidade, ao dispor que a ordenação e controle do uso do solo devem evitar (artigo 2º, inciso VI) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes (letra b), assim como os usos excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana (letra c).

Em anos recentes, outras modalidades de zoneamento têm sido desenvolvidas pelos planejadores urbanos para a realização de objetivos específicos, tais como a preservação ambiental, cultural e, no que interessa mais detidamente a este trabalho, a *inclusão sócio-espacial na cidade*.

Nos Estados Unidos, onde o zoneamento (*zoning*) é o instrumento de planejamento urbano por excelência, a segregação racial e sócio-espacial nas cidades é um dos maiores desafios enfrentados pelos gestores urbanos, se bem que com contornos bastante distintos da realidade latino-americana.

Enquanto que nas cidades latino-americanas e brasileiras os mais pobres concentram-se, de maneira geral, nas áreas periféricas das cidades, nos Estados Unidos, como relata COWAN⁵¹⁸, as minorias raciais e de baixa renda concentram-se nos centros urbanos, cercados, por sua vez, por subúrbios ricos, brancos e altamente excludentes, o que se explica, segundo o autor, pela combinação de dois fatores essenciais: os altos preços da moradia nos subúrbios e a estreita correlação entre riqueza e raça.

517. SOUZA, Marcelo Lopes. Obra citada, p. 266 a 267.

518. COWAN, Spencer M.. **Anti-snob land use laws, suburban exclusion, and housing opportunity**. Journal of Urban Affairs, vol. 28 (3) - June, 2006. p. 295.

No intuito de aumentar a oferta de moradia economicamente acessível nos subúrbios, os Estados norte-americanos têm adotado diversas medidas, entre elas, o *inclusionary zoning* - zoneamento inclusivo - e as *anti-snob land use laws*, ou leis de uso do solo "antielitistas".

Citando novamente COWAN⁵¹⁹, no zoneamento inclusivo, o Estado cede ao governo local o poder de adotar a medida, compelindo os empreendedores a incluir moradias acessíveis nos novos projetos residenciais com unidades acima de um dado patamar; já as leis anti-snob limitam os poderes do governo local para inibir a produção de moradias acessíveis na sua jurisdição, tornando mais fácil para os empreendedores obterem permissões para construir empreendimentos multifamiliares, com densidades maiores, ordinariamente proibidos pelo zoneamento pré-existente.

No Brasil, como relata LOPES DE SOUZA⁵²⁰, as primeiras experiências com um modelo de zoneamento voltado à "promoção social em áreas pobres" surgiram entre os anos 1980 e 1990, tendo como preocupação central "a identificação dos espaços residenciais dos pobres urbanos e a sua classificação de acordo com a natureza do assentamento (...) e adicionalmente, conforme o grau de carência de infraestrutura apresentado".

Essas experiências, realizadas em cidades como Recife - Programa de Regulação das Zonas Especiais de Interesse Social - PREZEIS, Belo Horizonte - Profavela, e Diadema - Áreas Especiais de Interesse Social - AEIS⁵²¹, conduziram à inclusão das Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS como instrumento de política urbana no texto do Estatuto da Cidade (artigo 4o, inciso V, alínea "f") e, alguns anos mais tarde, na Lei Federal no 11.977/2009, que instituiu o Programa Minha Casa Minha Vida (artigo 47, inciso V).

Como ponderam ROLNIK e SANTORO⁵²²:

519. Obra citada, p. 295 e 296.

520. Obra citada, p. 262 e 263.

521. ROLNIK, Raquel; CYMBALISTA, Renato; NAKANO, Kazuo. **Urban Land and Social Housing in Brazil: the Issue of Land in Participatory Master Plans**. In: CYMBALISTA, Renato (org.). **The challenges of the democratic management in Brazil: the right to the city**. São Paulo: Instituto Pólis; Fundação Ford, 2008, p. 87.

522. ROLNIK, Raquel; SANTORO, Paula. **Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS) e ciudades brasilinas: Trayectoria reciente de implementación de un instrumento de política de suelo**. In: FURTADO, Fernanda; SMOLKA, Martim O. **Instrumentos Notables de Políticas de Suelo en América Latina**. Ecuador: Ministério das Cidades; Lincoln Institute of Land Policy; Banco del Estado Ecuador. 2014. p. 70. No original, em espanhol: *"El instrumento de las ZEIS fue concebido bajo la hipótesis de que es posible invertir la lógica predominante de la zonificación, como reserva*

O instrumento das ZEIS foi concebido sob a tese de que é possível inverter a lógica predominante do zoneamento como reserva de terras e proteção de valores de solo dos mercados de média e alta renda, destinando essas terras para os mercados de baixa renda; além disso, colaborar para uma boa utilização de áreas subutilizadas e vacantes mas centrais nas cidades, característica já apontada pela literatura como parte integrante do modelo sócio-espacial hegemônico nas cidades latino-americanas.

Assim, as ZEIS podem ser definidas como parcelas de áreas urbanas reservadas pelo Plano Diretor e/ou pela Lei de Zoneamento, sujeitas a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo e destinadas predominantemente a implementação de empreendimentos residenciais destinados às classes mais pobres, admitida a instalação de outros usos auxiliares à recuperação da área e à sua destinação residencial, como equipamentos sociais e culturais, espaços públicos, serviços e comércio de natureza local, na forma que dispuser a legislação municipal, no intuito de atender os moradores e gerar empregos na proximidade de suas residências.

Incumbe, desse modo, ao Plano Diretor⁵²³ veicular normas especiais de edificação e de parcelamento⁵²⁴, uso e ocupação do solo, aplicáveis às áreas demarcadas como ZEIS no intuito de viabilizar os procedimentos de regularização fundiária, estimular a construção de Habitações de Interesse Social - HIS adaptadas às peculiaridades e necessidades locais e possibilitar a instalação de usos não-residenciais compatíveis com a proposta de urbanização ou reurbanização a ser oportunamente formulada para essas áreas.

As ZEIS dividem-se, em geral, em duas espécies: as ZEIS de regularização fundiária, demarcadas sobre áreas públicas ou privadas já ocupadas por assentamentos precários habitados por famílias de baixa renda, tais como favelas, cortiços, loteamentos e conjuntos habitacionais irregulares, e as ZEIS de vazios

de tierras y protección de valores de suelo de los mercados de medios y altos ingresos, destinando esas tierras para los mercados de bajos ingresos; además de colaborar para una buena utilización de áreas subutilizadas y vacías más centrales en las ciudades, característica ya apuntada por la literatura como parte integral del modelo socio espacial hegemónico en las ciudades latinoamericanas".

523. Vide a Resolução nº 34, do Conselho das Cidades - ConCidades, que traça orientações e recomendações quanto ao conteúdo mínimo dos Planos Diretores e que trata, em seu artigo 5º, especificamente das Zonas de Especial Interesse.

524. Nesse sentido, as disposições da Lei Federal 6.766/1979, cujo artigo 2º, §6º, fixa configurações mínimas diferenciadas para parcelamentos situados em zonas habitacionais declaradas por lei como de interesse social, admitindo, ainda, dimensões abaixo do mínimo legal

urbanos, demarcadas sobre imóveis vazios, subutilizados ou não-utilizados, reservando-os para a construção de habitações de interesse social.

O recomendável é que os próprios Planos Diretores apontem, no mínimo, as áreas ocupadas por assentamentos irregulares, demarcando-as como ZEIS de regularização fundiária, fixando os critérios pelos quais a lei de zoneamento demarcará as ZEIS de áreas vazias.

Levantamento efetuado pelo Observatório das Metrôpoles⁵²⁵ constatou que, entre os dispositivos do Estatuto da Cidade, a ZEIS foi o instrumento mais utilizado pelos Planos Diretores analisados na pesquisa - cerca de oitenta e um por cento destes adotaram o instrumento, embora menos da metade tenha definido diretamente a localização das ZEIS; quanto às subespécies de ZEIS, a maioria dos municípios demarcou como zonas especiais de interesse social áreas já ocupadas por assentamentos precários, e cerca de sessenta Planos Diretores incluíram alguma referência a aplicação de ZEIS em áreas vazias.

É interessante observar que o novo Plano Diretor Estratégico da cidade de São Paulo, editado em julho de 2014, destina 60% (sessenta por cento) das ZEIS de categorias 1 a 4⁵²⁶ à população com renda de até 3 salários mínimos - em que se concentra o maior índice do déficit habitacional no país. Adicionalmente, foi

para lotes destinados a edificação de conjuntos habitacionais de interesse social, conforme o 4º, inciso II.

525. SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann (org.). **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Cidades; IPPUR/UFRJ, 2011. p. 38.

526. Lei Municipal nº 16.050/2014. Art. 45. As ZEIS classificam-se em 5 (cinco) categorias, definidas nos seguintes termos:

I – ZEIS 1 são áreas caracterizadas pela presença de favelas, loteamentos irregulares e empreendimentos habitacionais de interesse social, e assentamentos habitacionais populares, habitados predominantemente por população de baixa renda, onde haja interesse público em manter a população moradora e promover a regularização fundiária e urbanística, recuperação ambiental e produção de Habitação de Interesse Social;

II – ZEIS 2 são áreas caracterizadas por glebas ou lotes não edificados ou subutilizados, adequados à urbanização e onde haja interesse público ou privado em produzir Empreendimentos de Habitação de Interesse Social;

III – ZEIS 3 são áreas com ocorrência de imóveis ociosos, subutilizados, não utilizados, encortiçados ou deteriorados localizados em regiões dotadas de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas, boa oferta de empregos, onde haja interesse público ou privado em promover Empreendimentos de Habitação de Interesse Social;

IV – ZEIS 4 são áreas caracterizadas por glebas ou lotes não edificados e adequados à urbanização e edificação situadas na Área de Proteção aos Mananciais das bacias hidrográficas dos reservatórios de Guarapiranga e Billings, exclusivamente nas Macroáreas de Redução da Vulnerabilidade e Recuperação Ambiental e de Controle e Recuperação Urbana e Ambiental, destinadas à promoção de Habitação de Interesse Social para o atendimento de famílias residentes em assentamentos localizados na referida Área de Proteção aos Mananciais, preferencialmente em função de reassentamento resultante de plano de urbanização ou da desocupação de áreas de risco e de preservação permanente, com atendimento à legislação estadual; (...)

criada uma nova categoria de ZEIS - a ZEIS 5⁵²⁷ - destinada a produção de empreendimentos de habitação de interesse social e de mercado popular (para famílias com renda entre 6 e 10 salários mínimos).

Nos termos do que fixar o Plano Diretor, a gestão de cada área demarcada como ZEIS, segundo as diretrizes firmadas por um Plano de Urbanização específico, deve dar-se mediante a necessária participação popular, por meio de Conselhos Gestores a serem constituídos paritariamente por representantes dos principais atores sociais envolvidos: moradores, Poder Público, movimentos de moradia, representantes do mercado imobiliário, associações, ONGs, etc..

Alterações recentes no texto do Estatuto da Cidade, voltadas à prevenção de desastres e ao planejamento da expansão urbana das cidades, impuseram a obrigatoriedade da previsão de ZEIS, respectivamente, pelos Planos Diretores de Municípios incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de desastres (artigo 42-A, inciso V, incluído pela Lei nº 12.608/2012) e pelos projetos de expansão urbana, instituídos por lei municipal conforme as diretrizes do Plano Diretor planos (artigo 42-B, incluído pela Lei nº 12.608/2012).

Além de garantir a regularização fundiária dos assentamentos precários, protegendo o direito de permanência dos seus moradores conferindo-lhes a necessária segurança na posse, as ZEIS, sobretudo na modalidade "vazios urbanos", têm por principal objetivo reservar terra urbana barata - porque "retirada" do mercado imobiliário pela destinação específica - e bem localizada para a provisão de Habitações de Interesse Social. Assim, a demarcação de áreas da cidade como ZEIS serve como elemento regulador do mercado imobiliário, interferindo diretamente no valor dos imóveis ali localizados, que ficam, assim, reservados a finalidades de interesse social.

As ações urbanísticas implementadas na ZEIS devem voltar-se à *completa integração* da população carente na cidade, não só pela promoção do direito à moradia, como também pelo acesso aos serviços públicos básicos e a oportunidades de trabalho, educação e lazer naquela mesma área, favorecendo a formação de microcentralidades urbanas voltadas à realização do direito à cidade

527. Lei Municipal nº 16.050/2014. Art. 45. As ZEIS classificam-se em 5 (cinco) categorias, definidas nos seguintes termos: (...)

V – ZEIS 5 são lotes ou conjunto de lotes, preferencialmente vazios ou subutilizados, situados em áreas dotadas de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas, onde haja interesse privado em produzir empreendimentos habitacionais de mercado popular e de interesse social.

e à sadia qualidade de vida dos seus moradores. Realmente, se os projetos desenvolvidos na ZEIS forem conduzidos de modo *sustentável*, promovendo o acesso da população de baixa renda a todas as quatro funções urbanísticas básicas – moradia, trabalho, circulação e lazer - senão na própria ZEIS, ao menos em áreas próximas, o efeito expulsor decorrente da valorização dos imóveis pode ser superado pelos efeitos positivos da própria intervenção urbanística, gerando, por consequência, a fixação da população no local e a construção de um ciclo virtuoso de desenvolvimento. As ZEIS, portanto, geram oportunidades valiosas para o rompimento com o padrão segregador, até hoje predominante na política habitacional brasileira, de construção de conjuntos habitacionais na periferia, em locais de difícil acesso e desprovidos de utilidades urbanas.

Além de instituir Zonas Especiais de Interesse Social, o Poder Público pode disponibilizar terras de propriedade pública para a construção de moradias de interesse social, constituindo, para tanto, uma reserva fundiária adequada a essa finalidade.

Essas terras podem ser obtidas tanto por meio da desapropriação-sanção de imóveis retidos em especulação, tratada no artigo 182, §4º, da Constituição da República, possivelmente de maneira conjugada com o consórcio imobiliário (Estatuto da Cidade, artigo 46), como por meio de instrumentos de política urbana tratados no Estatuto da Cidade, como o exercício do direito de preempção (artigo 26, incisos I, II e III), transferência do direito de construir (artigo 35, inciso III) e da desapropriação urbanística (artigo 4º, inciso V).

É importante frisar que a implantação de empreendimentos habitacionais de interesse social em terras públicas não implica, necessariamente, a transferência do domínio para os particulares beneficiados com as unidades habitacionais. Pelo contrário, considerando o efeito expulsor que a valorização imobiliária pode exercer sobre os beneficiários originais da intervenção pública, é desejável que as terras permaneçam sob domínio público, como meio de garantir o direito de permanência dos mais pobres, justamente por impedir a alienação desses imóveis, retirando-os do mercado e afetando o solo definitivamente à moradia de interesse social. Como pondera CARDOSO⁵²⁸:

528. CARDOSO, Patrícia de Menezes. **Democratização do acesso à propriedade pública no Brasil: função social e regularização fundiária**. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Direito do Estado). São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2010. p. 130.

...reservar os imóveis públicos urbanizados e regularizados não significa evitar a livre negociação do título, pois a mobilidade existe e não pode ser impedida. Assim, o título é transferível, mas deve-se criar um mercado popular que beneficie não apenas os concessionários originais, mas qualquer família de baixa renda que não tenha acesso ao mercado imobiliário tradicional. Nesse sentido, a necessidade de anuência prévia para a transmissão pode assegurar que a Administração controle a destinação do imóvel, que é público e vinculado a uma função social.

De fato, no Direito Brasileiro, a utilização de terras públicas para promoção do direito à moradia encontra fundamento no princípio da função social da propriedade pública⁵²⁹ e pode ser hoje realizada por meio de instrumentos jurídicos diversos, todos aptos a conferir aos ocupantes dessas áreas públicas a indispensável segurança na posse: a cessão de direito de superfície; a legitimação de posse; a concessão de direito real de uso - CDRU e a concessão especial de direito de moradia - CUEM, a serem melhor examinados no próximo item.

Garantir a oferta de solo urbano bem localizado e devidamente provido de infraestrutura e serviços aos mais pobres é providência necessária, mas não suficiente para promover o acesso igualitário a moradia adequada. É preciso, adicionalmente, disponibilizar unidades habitacionais de qualidade aos setores de menor renda.

A promoção de programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico é da competência comum dos entes políticos das três esferas - União, Estados, Distrito Federal e Municípios, como dispõe o inciso IX do artigo 23 da Constituição da República. Incumbe, ainda, à União Federal instituir diretrizes para a política habitacional, conforme o inciso XX do artigo 21 do texto constitucional.

Ainda, segundo o artigo 25, § 3º da Constituição da República, os Municípios limítrofes, integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, devem compor-se, inclusive sob a mediação do Estado, para a solução de problemas habitacionais comuns, uma vez que a habitação é uma típica função pública de interesse comum, a ser planejada, organizada e executada de maneira integrada.

529. Vide, a esse respeito, ROCHA, Silvio Luis Ferreira da. **Função social da propriedade pública**. 1ª edição. São Paulo: Malheiros. 2005.

Assim, são imprescindíveis a cooperação e integração das políticas habitacionais em âmbito nacional, regional e local, bem como a sua conjugação com as demais políticas setoriais e de desenvolvimento urbano, com aprofundamento dos mecanismos de participação popular nas três esferas.

A criação do Ministério das Cidades - MinCidades pela Lei Federal nº 10.683 de 2003 - englobando as áreas de habitação, saneamento, transportes urbanos e planejamento territorial distribuídas por quatro Secretarias Nacionais - a realização da primeira Conferência Nacional das Cidades e a instituição do Conselho Nacional das Cidades - ConCidades, pelo Decreto 5.301 de 2004, criaram as condições políticas, institucionais e jurídicas para o estabelecimento de uma nova Política Nacional de Habitação - PNH, integrada com a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, tendo como principais instrumentos o Sistema Nacional de Habitação - SNH e o Plano Nacional de Habitação - PlanHab, este último desenvolvido pela Secretaria Nacional de Habitação do MinCidades com a participação do Conselho Nacional das Cidades - ConCidades e do Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - CGFNHIS, com vigência de 2009 a 2023.

O Sistema Nacional de Habitação - SNH, por sua vez, foi estruturado em 2005, com a edição da Lei Federal nº 11.124 de 2005, congregando dois subsistemas: o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, direcionado à população de baixa renda, com rendimentos de até 3 salários mínimos, e pautado pela articulação institucional e financeira com os governos estaduais e municipais, e o Sistema Nacional de Mercado - SNM, voltado à garantia da provisão habitacional pelo setor privado.

Em 2007, foi lançado um Plano de Aceleração do Crescimento - PAC voltado especificamente a disponibilizar recursos para o desenvolvimento de projetos estaduais e municipais na área de habitação e saneamento, conforme as diretrizes apontadas unilateralmente pela União.

Dois anos depois, foi instituído o Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV, tendo por finalidade, segundo o artigo 2º da Lei Federal nº 11.977/2009, "criar mecanismos de incentivo à produção e à aquisição de novas unidades habitacionais pelas famílias com renda mensal de até 10 (dez) salários mínimos, que residam em qualquer dos Municípios brasileiros". Compreende dois programas

nacionais: um voltado ao atendimento habitacional na área urbana, e outro na área rural.

Em área urbana, para famílias com rendimento de até seis salários mínimos, o atendimento se dá por meio de subsídios habitacionais, cujo objetivo, tal como sintetiza D'AMICO⁵³⁰, "é complementar a capacidade financeira do proponente para o pagamento do imóvel ou assegurar o equilíbrio econômico-financeiro das instituições financeiras e agentes financeiros do SFH"; já para famílias com rendimento entre seis e dez salários mínimos, o financiamento é feito em condições especiais com recursos do FGTS. As famílias com rendimentos acima de dez salários mínimos têm acesso a linhas especiais de crédito.

Com expressiva mobilização de recursos e metas ambiciosas, o PMCMV foi estruturado com o principal objetivo principal de estimular o crescimento econômico do país, atendendo, para tanto, mais aos interesses de segmentos específicos do setor privado - sobretudo os atores do mercado imobiliário e da construção civil - do que a objetivos de política urbana.

Como aponta KLINTOWITZ⁵³¹:

...o PMCMV busca, claramente, impactar a economia através dos efeitos multiplicadores gerados pela indústria da construção. Além dos subsídios, intenta também aumentar o volume de crédito para aquisição e produção de moradias, ao mesmo tempo em que reduz os juros, com a criação do Fundo Garantidor da Habitação que aporta recursos para pagamento das prestações em caso de inadimplência por desemprego e outras eventualidades. Desta forma, pretende-se manter o desenvolvimento do setor imobiliário e reaquecer as atividades do ramo da construção civil, que experimentava uma fase de intenso crescimento desde 2006, mas que vinha sofrendo impactos da crise econômica. Curiosamente, retomam-se neste momento argumentos semelhantes aos que originaram a experiência do BNH, também criado para impulsionar a economia por meio de efeitos multiplicadores e ampliar oportunidades de acesso ao trabalho formal para populações com baixa qualificação.

Os estímulos concedidos ao mercado, pelo PMCMV e pelos Programas de Aceleração do Crescimento - PACs, aliados a outros fatores, como a elevação da

530. D'AMICO, F. **O Programa Minha Casa, Minha Vida e a Caixa Econômica Federal.** In: **O desenvolvimento econômico brasileiro e a Caixa:** trabalhos premiados / Juliana Camargo Costa [et al.]. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento / Caixa Econômica Federal, 2011. p. 13

531. KLINTOWITZ, Danielle C.. **Como as políticas habitacionais se inserem nos contextos da reforma do Estado?** A experiência recente no Brasil. Revista Pensamento & Realidade. Ano XIV, v. 26, n.3, 2001. p. 112.

renda, estabilidade de preços, queda na taxa de juros, expansão de crédito direcionado e inovações legislativas, resultaram em expressiva expansão imobiliária no período de 2008 a 2012, com acentuada alta nos preços dos imóveis e crescimento do estoque de crédito imobiliário, a ponto de se cogitar da possibilidade de existência de uma bolha imobiliária no mercado de imóveis no Brasil, como consequência das ações do Governo Federal⁵³².

Até novembro de 2013, mais de R\$190 bilhões foram investidos no PMCMV, considerando subsídios e linhas de crédito, para financiamento de 2.980.177 unidades habitacionais⁵³³. Não obstante, no mesmo período, houve aumento do déficit habitacional justamente no segmento mais carente de habitação no país - as famílias com renda inferior a três salários mínimos, o que indica clara limitações do Programa em promover projetos de HIS. Adicionalmente, a alta do preço dos imóveis, e por consequência, dos aluguéis, tem como maiores prejudicados justamente os mais pobres.

Importante observar, ainda, que tanto para os segmentos com renda de 0 a 3 salários mínimos - em que a demanda do PMCMV é organizada pelas autoridades locais e estaduais - quanto nos segmentos com renda de 3 a 10 salários mínimos - em que a demanda é livremente determinada - as construtoras ou incorporadoras são as únicas responsáveis pelos projetos dos empreendimentos como um todo, determinando isoladamente a localização, o número de unidades, e os materiais utilizados, sem qualquer consulta prévia às autoridades municipais acerca da compatibilidade desses projetos com as políticas habitacionais locais.

Desse modo, os empreendimentos acabam sendo implantados segundo determinantes do próprio mercado, em especial a disponibilidade e o preço do solo, à revelia do que dispõem os Planos Diretores e as leis urbanísticas municipais, o que, como aponta KLINTOWITZ⁵³⁴, compromete a autonomia municipal para ordenamento do seu território, já que a aprovação da empreendimento no âmbito do PMCMV se dá isoladamente na Caixa Econômica

532. Vide, a esse respeito, MENDONÇA, Mário Jorge; SACHSIDA, Adolfo. Texto para discussão 1762: **Existe bolha imobiliária no mercado imobiliário brasileiro?** Brasília: IPEA, agosto de 2012.

533. RUFINO, Maria Beatriz Cruz. **The Minha Casa Minha Vida Program (PMCMV) and the increasing influence of markets in the production of social housing: discussion of the recent changes on the Brazilian context and the European debate on the theme.** Paper. Utrecht: AESOP 2014. p. 6 (com base em dados do Ministério das Cidades compilados até novembro de 2013).

Federal, que é a agente operadora do Programa, sem necessidade de qualquer comunicação à Municipalidade. BONDUKI⁵³⁵, por sua vez, embora afirme que a localização adequada dos projetos do PMCMV depende muito mais das previsões urbanísticas dos Municípios, reconhece que caberia ao governo federal estimular a implantação dos empreendimentos em locais mais adequados e com menor custo urbano e ambiental. Segundo o autor⁵³⁶:

O PlanHab havia proposto um subsídio de localização, valor adicional a ser concedido para estimular projetos em áreas mais centrais e consolidadas,; o PMCMV, ao estabelecer um teto único por região para o valor da unidade, acabou por determinar a localização periférica dos projetos, em áreas carentes de emprego, infraestrutura e equipamentos, o que cria uma demanda e um custo, financeiro e pessoal, adiciona de transporte, repetindo o que ocorreu no período do BNH.

Adicionalmente, como narra RUFINO⁵³⁷, como os preços finais das unidades são pré-determinados por limites estabelecidas para cada segmento de renda, a lucratividade do setor privado é obtida pela redução dos custos de construção e do preço da terra, o que conduziu à acentuada padronização, industrialização e expansão de escala dos empreendimentos, de maneira notadamente exacerbada para os projetos destinados ao segmento de renda mais baixa.

Com a alteração do limite máximo de unidades habitacionais por empreendimento, aumentado de 500 unidades no início do programa para 5000 unidades em 2012, essa somatória de fatores resultou em uma trágica replicação, pelo PMCMV, dos padrões segregadores dos grandes conjuntos habitacionais periféricos construídos no país até os anos 1990: construções de grandíssimo porte, desconectadas das especificidades e necessidades da população local, erigidas em áreas distantes da centralidade urbana, desprovidas de infraestrutura e serviços básicos, implantadas sem qualquer preocupação com a sua inserção no tecido urbano já existente, favorecendo, conseqüentemente, a formação de guetos

534. Obra citada, p. 117.

535. BONDUKI, Nabil. **Avanços, limitações e desafios da política habitacional do Governo Lula**. Direito à Habitação em oposição ao Direito à Cidade. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. **Direito à moradia adequada**. O que é, para quem é, como defender e efetivar. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2014. p. 312.

536. Obra citada, p. 311 a 312.

537. Obra citada, p. 7.

e de fraturas urbanas, com evidentes prejuízos para o bem estar e a qualidade de vida da população.

Segundo RUFINO⁵³⁸, é exatamente o que indica a análise da localização dos projetos do PMCMV nas regiões metropolitanas do país: predominância de empreendimentos nas áreas periféricas das regiões metropolitanas, sendo que os projetos destinados a famílias com renda de até três salários mínimos são destinados para as piores localidades. Desse modo, na análise da autora⁵³⁹:

...um dos resultados claros do programa é a expansão da periferia, disseminando valorização imobiliária em áreas que até então nunca foram expostas a empreendimentos desse tipo. O horizonte desse processo parece ser a extensão da urbanização segregada e privatizada nas periferias, desse modo rapidamente restringindo a sociabilidade aos grandes condomínios.

Por outro lado, analisando a experiência da cidade de São Paulo com a ZEIS de vazios urbanos e comparando o período anterior ao PMCMV com o período posterior à aprovação do programa, ROLNIK e SANTORO⁵⁴⁰ constataram ter havido um grande incremento tanto do número de unidades quanto da ocupação de terrenos em ZEIS, assim como uma melhor distribuição dos empreendimentos pela cidade, ainda que tenham constatado, igualmente, uma concentração majoritária de projetos do PMCMV nas áreas periféricas, inclusive fora das ZEIS.

Há que se apontar ainda que as características essenciais do PMCMV - quais sejam, a centralização da regulação e do gerenciamento do Programa na Administração Pública Federal e a total privatização da provisão habitacional - praticamente eliminam as possibilidades de cooperação federativa e de participação popular no Programa, em que pese a descentralização da política habitacional e a gestão democrática tenham sido eleitas como princípios orientadores da nova Política Nacional de Habitação⁵⁴¹, em cumprimento às

538. Obra citada, p. 7

539. Obra citada, p. 8. No original, em inglês: "*one of the clear results of the program is the stretching of the periphery, disseminating real estate appreciation in areas that up until then had never been exposed to developments of this sort. The horizon of this process seems to be the extension of a segregated and privatized urbanization ... towards the peripheries, thereby quickly restricting sociability to large condominiums*".

540. Obra citada, p. 73.

541. Vide, a esse respeito: BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Política nacional de habitação**. Cadernos MCidades 4. Brasília: Ministério das Cidades, 2004.

normas constitucionais atinentes à repartição de competências e à democracia participativa.

Outro fator importante nesse processo de centralização da política habitacional imprimido pelo PMCMV foi a desvinculação da provisão habitacional do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS - essencialmente descentralizado, participativo e focado no fortalecimento das políticas estaduais e municipais - com o redirecionamento dos recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS para projetos de regularização fundiária e de reurbanização de favelas e para o financiamento de obras complementares em projetos do Plano de Aceleração do Crescimento - PAC⁵⁴².

As soluções para esses graves desequilíbrios do PMCMV passam, necessariamente, por uma extensa revisão dos mecanismos institucionais do Programa, com a abertura de espaços para a gestão democrática e para a cooperação federativa entre os entes políticos das três esferas. No entanto, considerando a atual conjuntura econômica e política do país, as condições parecem ser ainda extremamente desfavoráveis à colocação de semelhante revisão em pauta na arena política nacional.

Para atender suas peculiares demandas habitacionais de maneira mais integrada e sustentável, só resta aos Estados e Municípios desenvolver projetos alternativos, ampliando o máximo possível os mecanismos de gestão democrática e a cooperação, não só entre governos mas também entre a administração pública e a sociedade civil.

De fato, a conjugação de esforços e recursos financeiros entre o setor público e o setor privado para o desenvolvimento de projetos habitacionais e de desenvolvimento urbano, por meio da celebração de Parcerias Público-Privadas, é uma alternativa bastante viável para superar a crescente restrição dos orçamentos públicos estaduais e municipais, *desde que* acompanhada da necessária e efetiva participação popular nas etapas de elaboração, implementação e controle desses projetos.

Estudo elaborado pela UN-HABITAT⁵⁴³ sobre PPPs e Moradia aponta que quase todos os países no mundo já tiveram alguma experiência com parcerias

542. Nesse sentido, KLINTOWITZ, obra citada, p. 116 a 117.

543. UN-HABITAT. **Public-private partnerships in housing and urban development**. Nairobi: UN-HABITAT. 2011. p. 2.

público-privadas na provisão de moradias e infraestrutura urbana desde o início dos anos 1990. Segundo a UN-HABITAT⁵⁴⁴, as PPPs voltadas a projetos habitacionais têm sido usadas com grande sucesso em países desenvolvidos como Estados Unidos, Reino Unido, Austrália e Irlanda, geralmente mediante altos níveis de subsídios públicos, concedidos para manter o preço das moradias o mais baixo possível. Já nos países em desenvolvimento, com exceção de alguns casos de sucesso documentados na Nigéria e na Índia, a utilização de PPPs para habitação é relativamente esparsa, e eventual expansão do instrumento dependerá da força política e econômica e da tradição das políticas habitacionais de cada país.

O Estado de São Paulo, por intermédio da Secretaria Estadual de Habitação e da Agência Casa Paulista, acaba de lançar, em setembro de 2014, o edital 001/2014, abrindo uma Concorrência Internacional para contratação de Parceria Público-Privada sob a modalidade de concessão administrativa⁵⁴⁵ para a implantação, em quatro lotes, de Habitações de Interesse Social - HIS, destinadas a famílias com renda entre R\$810,00 e R\$4.344,01, de Habitações de Mercado Popular - HMP, destinadas a famílias com renda de R\$4.344,01 a R\$8.100,00, e a prestação de serviços nos condomínios HIS, por um prazo de vinte anos, segundo as diretrizes técnicas gerais e específicas, inclusive de natureza urbanística, traçadas pelo poder concedente. A PPP é resultado de um convênio entre o Governo do Estado de São Paulo e a Prefeitura da Cidade de São Paulo, que apoia o projeto com imóveis e recursos financeiros.

Segundo o edital, o intuito da PPP é prover HIS e HMP na região central da cidade de São Paulo, de maneira integrada ao tecido urbano e à infraestrutura de transporte coletivo, evitando a segregação urbana e promovendo a melhoria do espaço público e os usos mistos, com a implantação de usos não-residenciais no térreo dos edifícios. Assim, os quatro lotes da PPP distribuem-se por um eixo que se estende da porção norte à porção leste do centro da cidade, passando pelos bairros do Bom Retiro, Santa Cecília, Brás, Pari e Belém, abrangendo parte da área da Operação Urbana Centro e áreas demarcadas como Zona Especial de Interesse Social - ZEIS e Zona Especial de Proteção Cultural - ZEPEC.

544. Obra citada, p. 22.

Deverão ser implantadas 14.124 unidades habitacionais, sendo 9 mil unidades de HIS e 5.124 unidades de HMP. O edital veda expressamente a implantação de empreendimentos compostos exclusivamente por HMP sem contemplar condomínio de HIS. Incumbirá aos parceiros privados adquirir e disponibilizar 100% dos terrenos necessários para implantação de HMP, podendo, para tanto, valer-se dos poderes outorgados pelo Estado de São Paulo, nos termos do contrato, para promover desapropriações; elaborar todos os projetos; obter os alvarás e licenças; executar as obras e serviços de engenharia, inclusive demolições e implantação de infraestrutura, equipamentos de serviços e intervenções urbanísticas, tal como descritos no edital. Os parceiros privados deverão, ainda, prestar uma série de serviços: apoio à gestão condominial; gestão da carteira de mutuários; desenvolvimento do trabalho técnico social de pré e pós-ocupação e manutenção predial.

Os parceiros privados serão remunerados por uma contraprestação pecuniária do Poder Concedente e pelo proveito econômico obtido com a comercialização das unidades habitacionais, a serem financiadas pelos adquirentes por meio do PMCMV e com recursos do FGTS. A contraprestação do Estado de São Paulo será paga em parcelas mensais, somente após a entrega das unidades, de acordo com uma fórmula de avaliação do desempenho das concessionárias. O valor total estimado da contratação, referente a agosto de 2014, correspondente aos valores projetados das receitas a serem auferidas pelas concessionárias e com a contraprestação pela execução dos quatro lotes, é de aproximadamente R\$7,4 bilhões.

O projeto da PPP, anunciado inicialmente em 2013 tendo por objetivo a construção de 20 mil unidades, gerou à época grande mobilização dos movimentos de moradia, ONGs, Defensoria Pública e arquitetos e urbanistas⁵⁴⁵, motivada, sobretudo, pela publicação, em setembro de 2013, do Decreto Estadual 59.273/2013, declarando como de interesse social mais de 900 imóveis no perímetro da PPP. A mobilização da sociedade civil resultou na publicação de uma

545. Segundo o artigo 2º, §2º, da Lei Federal nº 11.079/2004, concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública é a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.

546. Vide, a respeito, GATTI, Simone. **PPP da Habitação**: muitas perguntas ainda sem respostas. São Paulo: Instituto Pólis, 22/09/2014. Disponível em: [<http://polis.org.br/noticias/ppp-da-habitacao-muitas-perguntas-ainda-sem-respostas/>]. Acesso em 24/11/2014.

Carta Pública⁵⁴⁷ e na apresentação de uma Contribuição à Consulta Pública⁵⁴⁸ do edital da Parceria Público-Privada, apontando graves problemas nos fundamentos, modelagem e objetivos da PPP, entre eles: projeto extrapola a questão habitacional, propondo, na verdade, a requalificação urbanística da área abrangida; realização de uma ação habitacional sem lastro numa política habitacional; omissão quanto à gestão participativa das ZEIS; descolamento entre o perfil dos beneficiados e as características dos atuais moradores das áreas abrangidas pelo projeto; risco de gentrificação; impacto nas atuais atividades produtivas locais; e indefinição quanto ao atendimento habitacional provisório das famílias atingidas.

Em agosto de 2013, a Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo da Capital - PJHURB logrou obter liminarmente, numa ação civil pública, a suspensão dos trabalhos preparatórios da PPP, alegando, principalmente, o descumprimento do princípio participativo pela não constituição dos Conselhos Gestores das ZEIS. O Governo do Estado de São Paulo, entretanto, conseguiu revogar a liminar concedida pela Justiça em outubro de 2013.

O Decreto 59.273/2013 foi revogado em novembro de 2013, sob o fundamento de que o Grupo de Análise da PPP teria se manifestado pela revisão da estratégia de desapropriação, tendo em vista a publicação da Lei Federal 12.873/2013⁵⁴⁹. O projeto da PPP foi, subsequentemente, suspenso pelo Governo do Estado de São Paulo, para adaptações.

Decorridos quase dez meses da suspensão, a publicação do edital em setembro de 2014 foi recebida com surpresa pelos atores da sociedade civil envolvidos no processo. Persistem, basicamente, os mesmos problemas

547. UNIÃO DOS MOVIMENTOS DE MORADIA. **Questões para a PPP da "Casa Paulista"**. Carta Aberta. Disponível em: [\[http://www.sp.unmp.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=653:questoes-para-a-ppp-da-casa-paulista-para-o-centro-de-sao-paulo&catid=41&Itemid=94\]](http://www.sp.unmp.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=653:questoes-para-a-ppp-da-casa-paulista-para-o-centro-de-sao-paulo&catid=41&Itemid=94). Acesso em 24/11/2014.

548. ASSOCIAÇÃO CONDE SÃO JOAQUIM - ACSJ. **Manifestação encaminhada à consulta pública do Projeto de Parceria Público Privada da Agência Casa Paulista**. São Paulo, 2013. Disponível em: [\[http://raquelrolnik.files.wordpress.com/2013/06/manifestac3a7c3a3o_ppp.pdf\]](http://raquelrolnik.files.wordpress.com/2013/06/manifestac3a7c3a3o_ppp.pdf). Acesso em 24/11/2014.

549. Como já analisado no item específico sobre Desapropriação e institutos afins, o artigo 49 da Lei nº 12.873/2013 acrescentou um parágrafo único ao artigo 4º do Decreto-Lei nº 3.365/1941, com a seguinte redação:

Art. 4º (...) Parágrafo único. Quando a desapropriação destinar-se à urbanização ou à reurbanização realizada mediante concessão ou parceria público-privada, o edital de licitação poderá prever que a receita decorrente da revenda ou utilização imobiliária integre projeto associado por conta e risco do concessionário, garantido ao poder concedente no mínimo o

apontados em 2013 pelas entidades subscritoras da Carta Pública e da Contribuição à Consulta Pública, agora agravados por novos elementos trazidos pela edição do novo Plano Diretor Estratégico da cidade de São Paulo em julho de 2014 e pela expectativa pela edição de um novo Plano Municipal de Habitação até julho de 2015.

A análise do edital permite vislumbrar que os parceiros privados vencedores da licitação, a pretexto de prover unidades de HIS e HMP no centro de São Paulo, levarão a cabo um projeto de *requalificação urbanística* das áreas abrangidas. É possível, assim, sustentar que o Estado de São Paulo extrapolou a competência comum do artigo 23, inciso IX da Constituição da República, para invadir competências exclusivas do Município, consubstanciadas nos artigos 30, inciso VIII e 182 do texto constitucional, e o fez sem acionar os instrumentos de participação popular e gestão democrática da cidade que devem *obrigatoriamente* acompanhar a elaboração, implementação e controle de planos e projetos urbanísticos dessa natureza. O fato de o Município de São Paulo ter celebrado convênio com o Governo do Estado em suporte à PPP é insuficiente para afastar esse possível vício de competência; para tanto, o Município deveria ter figurado como poder co-concedente juntamente com o Estado no edital da concessão administrativa.

Ainda, como pondera SANTORO⁵⁵⁰:

Mais do que produzir novas moradias, é preciso articulá-las a outras formas de propriedade e políticas - como banco de imóveis públicos, locação social, cota de solidariedade - que permitam aos padrões urbanos e construtivos serem ótimos também em uma política que enfoque os mais vulneráveis, não as faixas de renda que "podem pagar". As parceiras público-privadas parecem piorar essa articulação e contribuir com a seleção dos que "podem pagar, podem ficar".

Há, portanto, que se aguardar os futuros desdobramentos da concorrência, sobretudo os próximos passos a serem tomados pelo Ministério Público, Defensoria, movimentos populares, ONGs e demais atores sociais já envolvidos no processo.

ressarcimento dos desembolsos com indenizações, quando estas ficarem sob sua responsabilidade.

550. SANTORO, Paula. **Rentabilidade e direito à cidade: uma equação (im)possível?** In: LAZZARINI, Sérgio (org.). **Arq. Futuro**. Financiamento da inovação urbana: novos modelos. São Paulo: BEI, 2014. p. 67.

Feitas essas considerações, retornando à análise dos instrumentos urbanísticos voltados à provisão habitacional, no que diz respeito especificamente aos Municípios, a recuperação eficiente das mais-valias urbanísticas, em especial, por meio da Outorga Onerosa do Direito de Construir - OODC, da Transferência do Direito de Construir - TRANSCON e da Operação Urbana Consorciada - OUC, permite às autoridades locais captar na própria cidade recursos financeiros e materiais para o desenvolvimento de projetos de habitação inclusiva, especialmente nas áreas demarcadas como ZEIS, de maneira autônoma em relação aos governos federal e estadual.

Trata-se de uma via promissora, ainda não integralmente explorada, que pode propiciar aos Municípios os recursos necessários para o desenvolvimento e implementação, em âmbito local, de ações estratégicas de provisão habitacional sustentável⁵⁵¹, estruturadas no bojo de Programas e Planos Municipais de Habitação, elaborados, por sua vez, conforme as diretrizes de desenvolvimento urbano apontadas pelo Plano Diretor e devidamente integrados às políticas setoriais municipais, mediante a necessária participação popular em todas as suas fases.

No que concerne aos programas habitacionais a cargo do Poder Público municipal, é importante, ainda, apontar alguns problemas gerados pelas ações transitórias de atendimento a famílias removidas, conexos à regulação dos mercados de solo na cidade.

A assistência às famílias removidas por desocupações promovidas pelo Poder Público, seja para liberar áreas de risco alto e muito, e portanto impróprias à habitação, seja para imitar a Administração na posse de imóveis necessários à realização de obras públicas, é um *direito* que integra o conteúdo jurídico do direito à moradia adequada e que se reflete no *dever* do Poder Público de prestar as medidas assistenciais adequadas, elaborando, para tanto, programas, planos e

551. A habitação sustentável, segundo a UN-HABITAT (**Sustainable housing for sustainable cities**. A policy framework for developing countries. Nairobi: UN-HABITAT. 2012), envolve a abordagem holística de quatro dimensões da sustentabilidade: uma *dimensão ambiental*, relativa aos impactos da habitação no meio-ambiente e mudanças climáticas, assim como aos impactos do próprio meio-ambiente nas moradias (p. 13); uma *dimensão social*, relativa à criação de moradias acessíveis, de boa qualidade, inclusivas, diversificadas, seguras e saudáveis, integradas com os sistemas sócio-espaciais urbano e nacional (p. 33); uma *dimensão cultural*, que leva em consideração valores, visões e mundo, normas e tradições culturais, estilos devida e comportamentais em suporte à vida digna em comunidade (p. 33); e uma *dimensão econômica*, relativa à variedade de funções e implicações econômicas da habitação enquanto instrumento de bem estar social bem como meio de promoção do desenvolvimento econômico (p. 46).

ações estratégicas de maneira integrada às políticas públicas de caráter habitacional e assistencial.

Medidas assistenciais emergenciais são, de *per se*, ações de caráter provisório, que objetivam remediar uma situação de risco social iminente. Assim, o pagamento de indenizações pelos bens perdidos nas remoções - também conhecido como "cheque despejo" - e a prestação de "auxílio aluguel" - auxílio mensal em dinheiro pago, por um período de tempo apenas suficiente para permitir a reacomodação emergencial das famílias em imóveis alugados - são ações *auxiliares* à política habitacional, de natureza assistencial, que não substituem a provisão habitacional definitiva. Repercutem, entretanto, inevitavelmente, e de maneira importante, na condução das ações habitacionais e de política de desenvolvimento urbano da cidade, pois o pagamento desses auxílios - em valores insuficientes para permitir o acesso das famílias ao mercado imobiliário formal - acabam tendo o efeito perverso de alimentar e inflacionar o mercado imobiliário informal, diminuindo, conseqüentemente, ainda mais as opções disponíveis para os muito pobres.

A solução para esse paradoxo poderia advir da disponibilização de unidades habitacionais formais - de propriedade pública, ou mesmo de propriedade privada, possivelmente via programas de "locação social"⁵⁵² - para o abrigo provisório das famílias removidas, sob o controle e acompanhamento cuidadoso do Poder Público, preferencialmente de maneira integrada a outras ações assistenciais, de integração ao mercado de trabalho, capacitação profissional e de saúde, por exemplo.

Importante ressaltar, por fim, que a sociedade civil não tem se portado como mera expectadora nem tão pouco como simples destinatária das ações de provisão habitacional do Poder Público e do mercado. Multiplicam-se, em todo o mundo, soluções habitacionais alternativas, relativamente autônomas das iniciativas do Poder Público e das ações do mercado imobiliário, pautadas fundamentalmente pela *autogestão*, tanto da provisão de moradias quanto na organização e manutenção das residências.

552. A "locação social", que não se confunde com o "auxílio aluguel", é um programa de caráter efetivamente habitacional, por meio do qual famílias carentes têm acesso a moradia por meio da locação, a preços módicos, de unidades habitacionais de interesse social de propriedade pública ou privada, nesse último caso, mediante subsídios públicos.

Como aponta LEFEBVRE⁵⁵³, o direito à autogestão, juntamente com o direito à cidade, é um dos componentes obrigatórios do novo conceito de cidadania, essencial ao aprofundamento da democracia. Através da autogestão, grupos sociais determinados podem conhecer e assumir o controle das suas próprias condições de existência e de sobrevivência, intervindo, assim, sobre a sua própria realidade.

Na Europa, as cooperativas e outras formas associativas, como as associações de moradores, organizações não-governamentais e movimentos sociais, têm se voltado à promoção do acesso à moradia nas centralidades urbanas, tornadas inacessíveis economicamente, nos últimos anos, até mesmo para a classe média, quanto mais para as camadas mais pobres da população. Mais do que a provisão habitacional, essas iniciativas representam, hoje, uma reação de setores sociedade civil aos processos de gentrificação dos centros urbanos na luta pelo direito à cidade para todos.

Nesse contexto, cooperativas de autoconstrução têm sido utilizadas, por exemplo, na Alemanha⁵⁵⁴, no intuito de contornar os altos preços praticados pelo mercado, inacessíveis senão pela mobilização coletiva de indivíduos e famílias. Há, ainda, experiências com "casas coletivas" nos Estados Unidos e no Canadá⁵⁵⁵: residências comunitárias, em que as áreas de convivência, assim como as despesas de manutenção, são divididas pelos moradores. Essas casas coletivas apresentam-se não só como meio de obter moradia economicamente acessível nos centros urbanos mas também como espaços de militância pelo direito à cidade associado à promoção de modos de vida alternativos aos padrões excessivamente competitivos e altamente consumistas, típicos da sociedade capitalista contemporânea.

No que tange à propriedade coletiva da terra como alternativa para o desenvolvimento de programas habitacionais, há experiências interessantes com

⁵⁵³ LEFEBVRE, Henri. **Ouverture**. In: LEFEBVRE, Henri (org.). **Du contrat de citoyenneté**. Paris: Éditions Périscope; Éditions Syllepse, 1990. p. 35.

⁵⁵⁴. BRISO, Caio Barreto. **A favela é um modelo de futuro, diz professor da Technishe Universität Berlin**. Rio de Janeiro: O Globo, 11/04/2014. Disponível em [<http://oglobo.globo.com/sociedade/conte-algo-que-nao-sei/a-favela-um-modelo-de-futuro-diz-professor-da-technishe-universitat-berlin-12167934>]. Acesso em 25/11/2014.

⁵⁵⁵. Cite-se, por exemplo, a "Vancouver Collective House Network" (VANCOUVER COLECTIVE HOUSE NETWORK. **Vancouver Collective House Network. Blog**. Disponível em: [<http://vancollectivehousenetwork.blogspot.com.br/>]. Acesso em 25/11/2014) e a "Portland Collective

um instituto desenvolvido originariamente nos Estados Unidos no contexto do movimento pelos direitos civis nos anos 1960 e inspirado pelas obras de Henry GEORGE e Ebenezer HOWARD⁵⁵⁶. Tratam-se dos *Community Land Trusts* - *CLTs*: organizações sem fins lucrativos que aliam a propriedade coletiva do solo à autogestão comunitária.

O CLT opera da seguinte maneira: os adquirentes de um imóvel em um *Community Land Trust* tornam-se proprietários apenas das edificações e demais benfeitorias; o solo permanece sob o domínio do CLT, que cobra aluguéis mensais pelo uso do solo aos moradores. Como explicam HICKEY, STURTEVANT e THADEN⁵⁵⁷, o arranjo permite que famílias com menor renda adquiram residências a preços bem abaixo do valor de avaliação da terra e das benfeitorias; em contrapartida, os moradores concordam em observar restrições no preço pelo qual as suas casas poderão ser vendidas no futuro, de modo a mantê-las acessíveis economicamente a famílias de menor renda.

HICKEY⁵⁵⁸ noticia que CLTs estão sendo implantados nas cidades de Atlanta, Denver e na região das Twin Cities no intuito de garantir a oferta de moradias economicamente acessíveis e evitar a expulsão branca das famílias de menor renda no entorno de três grandes projetos de mobilidade urbana, respectivamente, a *BeltLine*, as *FastTracks* e os *Central Corridors* - todos os três *Transit Oriented Developments* - *TODs*, compreendendo a ampliação de vias férreas associada a requalificação urbana e a implementação de empreendimentos imobiliários.

Nos Estados Unidos, os CLTs são normalmente implementados por líderes comunitários e organizações da sociedade civil, com auxílio municipal; entretanto, já há notícia da instituição de CLTs pelos próprios governos municipais, no intuito de oferecer moradia acessível às famílias de baixa, como nas cidades de Chicago e Irvine-Califórnia⁵⁵⁹.

Housing" (PORTLAND COLLECTIVE HOUSING. **Social Justice. About Portland Collective Housing**. Disponível em: [<http://portlandcollectivehousing.org/>]. Acesso em 25/11/2014).

556. Respectivamente, autores de **Progress and Poverty** e **Garden Cities of Tomorrow**.

557. HICKEY, Robert; STURTEVANT, Lisa; THADEN, Emily. **Achieving Lasting Affordability through Inclusionary Housing**. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2014. p. 10.

558. HICKEY, Robert. **The Role of Community Land Trusts in Fostering Equitable, Transit-Oriented Development: Case Studies from Atlanta, Denver, and the Twin Cities**. Working Paper. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2013. p. 11 e seguintes.

559. STEPHENS, Alexis. **Should Community Land Trusts Rank Higher in the Affordable Housing Toolbox?** Next City, November 3, 2014. Disponível em:

O modelo dos CLTs foi exportado para o Reino Unido, onde hoje há cerca de 170 *Community Land Trusts* estabelecidos, a maioria em áreas rurais. O número reduzido de CLTs em área urbana explica-se pela dificuldade de adquirir terras devido aos altos valores do preço do solo nas cidades britânicas e à acirrada competição com outros provedores imobiliários. Entretanto, os CLTs devem expandir-se nas áreas urbanas, em razão do recente lançamento, pelo Ministério do Planejamento Britânico, de uma rede nacional voltada ao fomento de CLTs - a *National CLT Network*, com previsão investimentos de mais de três milhões de libras no setor⁵⁶⁰.

No Brasil, os mutirões realizados a partir de 1980 pelos movimentos de moradia, com apoio técnico e financeiro do Poder Público, em cidades como São Paulo, Belo Horizonte e Ipatinga, foram um dos primeiros experimentos brasileiros de autogestão para provisão habitacional, inspirados, por sua vez, pela experiência uruguaia com cooperativas de habitação⁵⁶¹.

No Rio Grande do Sul, em Porto Alegre, como relata WARTCHOW⁵⁶², há experiências bem sucedidas com cooperativas habitacionais, criadas a partir dos anos 1990 na esteira da mobilização social em torno do Orçamento Participativo, e com o projeto "Urbanizador Social", voltado à produção de lotes regulares para a população com renda de até seis salários mínimos.

O acesso a solo urbano barato e bem localizado também é um dos principais obstáculos à implementação de projetos habitacionais via autogestão; não obstante, esta tornou-se uma das principais bandeiras dos movimentos de moradia, cuja mobilização, inclusive, levou à abertura de uma modalidade do Programa Minha Casa Minha Vida especificamente voltada ao financiamento de projetos auto gestionários, o PMCMV - Entidades.

Trata-se de uma modalidade do Programa Minha Casa Minha voltada especificamente para a provisão habitacional de famílias do menor segmento de

[<http://nextcity.org/daily/entry/should-community-land-trusts-be-higher-in-the-affordable-housing-toolbox>]. Acesso em 14/11/2014.

560. HOWARD, Emma. **Could community land trusts offer a solution to the UK's housing crisis?** The Guardian, Wednesday 25 June 2014. Disponível em: [<http://www.theguardian.com/society/2014/jun/25/community-land-trusts-uk-housing-crisis-east-london-mile-end/print>]. Acesso em 14/11/2014.

561. CONTI, Alfio. **Autogestão na produção de moradia popular no Brasil-um convite ao estudo.** Cadernos de Arquitetura e Urbanismo, Belo Horizonte: PUC Minas 8.9 (2001). p. 6.

562. WARTCHOW, Julia. **A autogestão da produção habitacional como alternativa de acesso à moradia.** A experiência da cooperativa dos correios na Região Metropolitana de Porto Alegre. Dissertação. Porto Alegre: UFRGS, 2012. p. 41.

renda - 0 a 3 salários mínimos, organizadas em cooperativas habitacionais ou mistas, associações e demais entidades privadas sem fins lucrativos, habilitadas, por sua vez, pelo Ministério das Cidades.

FERREIRA⁵⁶³, em tese de doutorado elaborada especificamente sobre o tema da autogestão e o direito a moradia, aponta que o PMCMV-Entidades, ao conceder subsídios de até 95% do valor do financiamento, "vem possibilitando uma nova escala para os empreendimentos auto gestionários" - até novembro de 2013, foram implementados 227 empreendimentos, distribuídos por 19 Estados, com 32.647 unidades habitacionais⁵⁶⁴ - elevando os movimentos sociais "à condição de agentes promotores da produção habitacional de interesse social", ainda que a participação do PMCMV-Entidades no total de empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida seja pequena, de apenas 2% (dois por cento); entretanto, a autora considera que a política para a autogestão no PMCMV ainda é bastante frágil porque, ao se centrar nos mecanismos financeiros, deixa de congregiar ações que ofereçam uma real alternativa à produção habitacional⁵⁶⁵.

É interessante destacar que o PMCMV-Entidades concede subsídios não só para a produção de unidades novas, mas também para a aquisição ou requalificação de imóveis já existentes. Permite, portanto, a provisão de HIS em áreas centrais das cidades, dotadas de infraestrutura e serviços, em imóveis vazios, subutilizados ou não-utilizados, oferecendo, assim oportunidades interessantes de conjugação do Minha Casa Minha Vida com os instrumentos do artigo 182, §4º, da Constituição da República e com as ZEIS de vazios urbanos. Não apenas isso, o que talvez seja o seu principal mérito, o PMCMV - Entidades conduz ao empoderamento dos movimentos de moradia e ao reforço do senso de comunidade e cidadania das famílias beneficiadas, servindo, dessa forma, à provisão habitacional sustentável e à realização do direito à cidade para todos.

É importante ponderar que o PMCMV-Entidades não concede qualquer privilégio de atendimento habitacional às famílias que compõem as entidades habilitadas: apenas permite que outros atores, além do setor privado, possam atuar na provisão de HIS, acrescentando, assim, alguma diversidade ao Programa.

563. FERREIRA, Regina Fátima Cordeiro Fonseca. **Autogestão e habitação**: entre a utopia e o mercado. Tese. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2014. p. 160.

564. Obra citada, p. 148.

565. Obra citada, p. 160.

Como medida de igualdade e de legalidade, as unidades dos empreendimentos devem ser atribuídas a beneficiários selecionados segundo a ordem de prioridade de atendimento apontada pelos critérios nacionais indicados pelo artigo 3º, incisos III a V, da Lei Federal nº 11.977/2009⁵⁶⁶, e por critérios adicionais, aptos a corrigir desigualdades específicas, equacionando situações de maior ou menor vulnerabilidade social, apontados pelas entidades e pelos Estados e Municípios, neste caso, mediante a devida aprovação pelos respectivos Conselhos de Habitação ou de Assistência Social e publicados em Decreto, conforme a Portaria nº 595/2013 do Ministério das Cidades.

Na síntese precisa de ROLNIK⁵⁶⁷:

Na modalidade MCMV – construtoras, para a qual estão destinados 99% dos recursos do programa, as construtoras compram terrenos, elaboram projetos, constroem os conjuntos e, quando esses ficam prontos, a prefeitura indica, junto à Caixa, com base no seu cadastro e nos critérios nacionais e municipais de priorização, quem serão os beneficiados.

A outra modalidade, MCMV – entidades, obedece aos mesmos procedimentos: associações e cooperativas têm que viabilizar os terrenos, elaborar e aprovar os projetos, construir (via mutirões, por exemplo) ou contratar construtoras para produzir os conjuntos. A diferença é que, além de não lucrar com a obra (o que permite a construção de apartamentos maiores e projetos melhores), os beneficiários são aqueles cadastrados junto às entidades, devendo ser respeitados todos os critérios nacionais, além dos estabelecidos pela própria entidade. A essa modalidade está destinado 1% dos recursos do programa.

Vê-se que são programas distintos, com ‘filas’ diferentes. Quem vai morar em um conjunto do MCMV-Entidades, portanto, não ‘tira o lugar’ de ninguém.

566. Lei nº 11.977/2009. Art. 3º Para a indicação dos beneficiários do PMCMV, deverão ser observados os seguintes requisitos: (...)

III - prioridade de atendimento às famílias residentes em áreas de risco ou insalubres ou que tenham sido desabrigadas;

IV - prioridade de atendimento às famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar; e

V - prioridade de atendimento às famílias de que façam parte pessoas com deficiência.

⁵⁶⁷ ROLNIK, Raquel. **Onde mora a ideologia?** Coluna. Folha de São Paulo, 01/12/2014.

Disponível em: [<http://www1.folha.uol.com.br/colunas/raquelrolnik/2014/12/1555744-onde-mora-a-ideologia.shtml>]. Acesso em 07/12/2014.

4.3. Instrumentos voltados à garantia do direito de permanência: segurança na posse

Adicionalmente ao acesso igualitário à terra urbanizada barata, bem localizada e provida de infraestrutura e serviços, a plena realização dos direitos à moradia adequada e à cidade sustentável dependem, adicionalmente, da garantia de que os mais pobres permaneçam em suas residências, dotando-os da necessária proteção - fática e jurídica - diante de processos expulsivos como os despejos forçados e a gentrificação.

Em termos jurídicos, esse direito de permanência concretiza-se por meio da *segurança na posse*, que não se confunde, absolutamente, com o direito à propriedade. Segundo publicação conjunta da UN-HABITAT com o Escritório do Alto Comissariado para os Direitos Humanos das Nações Unidas⁵⁶⁸:

O direito a moradia adequada é mais amplo que o direito de propriedade, pois aborda direitos não relacionados à propriedade e destina-se a assegurar que todos tenham um lugar seguro para viver em paz e dignidade, inclusive os não-proprietários. Segurança da posse, a pedra angular do direito a moradia adequada, pode tomar formas variadas, inclusive acomodações alugadas, moradias cooperadas, arrendamento, ocupação pelo proprietário, moradia de emergência ou assentamentos informais.

De fato, a concepção liberal de propriedade privada, estruturada em torno do conceito romanístico de "domínio", não é a única forma possível de apropriação jurídica do solo, tendo coexistido, como ainda coexiste, com formas coletivas e sociais de propriedade da terra, embora estas, como aponta SOJA⁵⁶⁹, tenham quase desaparecido, "na medida em que o modelo tripartite de propriedade privada (individual/familiar, corporativa e estatal/institucional) foi virtualmente aceito sem questionamento, mesmo quando conduz e sustenta a produção e reprodução de profundas injustiças".

568. OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS; UN-HABITAT. **The Right to Adequate Housing**. Fact Sheet no21/Rev.1., 2010. p. 7 a 8.

569. SOJA, Edward W.. **Seeking Spatial Justice**. Kindle Edition. Minneapolis; London: University of Minnesota Press, 2010, posição 689. No original, em inglês: "*Direct social or collective ownership of land or common spaces has almost disappeared as the three-sided ownership model (individual/family, corporate, and state/institutional) has been accepted virtually without question, even when it leads to and sustains the production and reproduction of profound injustices*".

Os próprios termos "propriedade" e "direito de propriedade" não são universalmente unívocos. Como explica AZUELA⁵⁷⁰, na *common law* sequer há uma expressão exata correspondente à palavra "propriedade"; não há, igualmente, uma definição universal dos direitos de "um" proprietário, mas sim uma pluralidade de direitos que distintas pessoas podem ter sobre um mesmo objeto, criados por meio do que o autor designa como "técnicas de fragmentação", explicando que "como várias pessoas podem ser donas da mesma coisa de diferentes maneiras, o objeto da propriedade, para os juristas ingleses, não é a coisa mesma, senão o interesse de que é titular cada uma das pessoas". Daí a existência de institutos que não encontram correspondência exata no direito continental, como os *trusts*, os *tenures* e os *estates*.

A segurança da posse, por sua vez, abrange dois componentes principais: duração razoável de direitos apropriados ao uso a que se destina o solo e às necessidades sociais de seu usuário e proteção legal e eficaz contra despejos ou restrição arbitrária de direitos ao solo, com garantias respeitadas e remédios legais e sociais contra a perda desses direitos⁵⁷¹. As diversas formas possíveis de posse podem ser organizadas em uma sequência, conforme os diferentes conjuntos de direitos e os graus de segurança e responsabilidade; assim, dos direitos informais ao solo até os direitos formais ao solo, há uma série de diferentes sistemas de posse - direitos consuetudinários, ocupações, direitos anti-despejo, arrendamentos, propriedade condicional, propriedade em perpetuidade - todos com benefícios e limitações variáveis segundo o contexto⁵⁷². Não há uma única forma de posse capaz de atender as necessidades de todos os grupos sociais, entretanto, a variedade de opções de posse da terra permite a todos os grupos sociais atenderem suas necessidades conforme elas se alteram ao longo do tempo⁵⁷³.

Há, portanto, toda uma gama de instrumentos jurídicos, distintos da propriedade privada da terra, que não só podem como devem ser explorados como alternativas para conferir a necessária segurança na posse da terra e assim garantir o direito de permanência dos assentados.

570. AZUELA DE LA CUEVA, Antonio. **La ciudad, la propiedad privada y el derecho**. Ciudad de México: El Colegio de México, 1999. p. 222 a 223.

571. UN-HABITAT. **Derechos Seguros al Suelo para Todos**. Nairobi: UN-HABITAT; Global Land Tool Network, 2008. p. 7.

572. Obra citada, p. 8.

Nesse sentido, a locação de imóveis para habitação social - não só de propriedade pública, mas também de propriedade privada, neste caso, mediante programas de subsídios públicos - é uma alternativa interessante para promoção do acesso a moradia digna com segurança de posse, desde que respaldada por um quadro normativo que proteja os inquilinos de despejos injustificados e reajustes abusivos. Adicionalmente, como aponta a UN-HABITAT⁵⁷⁴, por prover habitações em áreas urbanas já consolidadas, a locação social auxilia no controle da expansão das cidades, contribuindo para o aumento das densidades e para a melhor organização dos transportes públicos.

Assim, a estruturação de um sistema nacional de locação social, gerido de maneira cooperada pelos entes federativos das três esferas, conjugadamente com os demais programas e ações setoriais, além de contribuir para a diminuição do déficit habitacional nos estamentos mais baixos de renda, poderia atender demandas ordinariamente negligenciadas pelos programas habitacionais, como por exemplo, fornecer moradia acessível a estudantes ingressantes em universidades fora de suas cidades de procedência.

No Brasil, como já se ressaltou, o direito de permanência foi positivado de maneira explícita pelo artigo 48, inciso I da Lei Federal nº 11.997/2009 (Lei Minha Casa Minha Vida - MCMV), que enumerou a "ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, **com prioridade para sua permanência na área ocupada**, assegurados o nível adequado de habitabilidade e a melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental" entre os princípios orientadores da regularização fundiária.

"Regularização fundiária", segundo dispõe o artigo 46 da Lei MCMV, é o "conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, e modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado".

A regularização fundiária abrange toda espécie de assentamentos irregulares, desde loteamentos irregulares e clandestinos até ocupações e favelas;

573. Obra citada, p. 10.

574. UN-HABITAT. **A policy guide to rental housing in developing countries**. Quick Policy Guide Series volume 1. Nairobi: UN-HABITAT, 2011. p. 2.

abarcas, portanto, o procedimento de regularização de loteamentos tratado na Lei Federal nº 6.766/1979, inovando-o, ainda, em muitos aspectos relevantes.

Segundo o MINISTÉRIO DAS CIDADES⁵⁷⁵:

A regularização fundiária inclui duas dimensões importantes. A primeira é a regularização patrimonial, que diz respeito à segurança jurídica da propriedade ou da posse, concretizada por meio do título devidamente registrado no Cartório de Registro de Imóveis (CRI). A segunda dimensão é a regularização urbanística, ou seja, a adequação do assentamento à legislação urbana e ambiental que, em muitos casos, é condição para o registro da área do assentamento no CRI.

Assim, a regularização fundiária de áreas públicas e privadas ocupadas por assentamentos irregulares, manobrada pelos novos procedimentos e mediante os novos instrumentos da Lei Minha Casa Minha Vida - MCMV, precisa ser conduzida de maneira **sustentável**, por meio da ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda (artigo 48, inciso I); prioridade para permanência na área ocupada, assegurados o nível adequado de habitabilidade e a melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental (inciso II); necessária integração das ações urbanísticas com as demais políticas públicas de assistência social, promoção do emprego e do micro empreendedorismo, educação, saúde e lazer (inciso IV); a participação dos interessados em todas as etapas do processos de regularização (inciso V); estímulo à resolução extrajudicial de conflitos (inciso VI) e a concessão do título preferencialmente para a mulher (inciso VII).

No mesmo sentido, o artigo 2º, inciso XIV do Estatuto da Cidade dispõe, como diretriz da política urbana brasileira, que a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda devem dar-se por meio do estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, *consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais*.

O procedimento de regularização fundiária, envolvendo todos os atos necessários, inclusive os atos de registro, pode ser promovido pela União, Estados, Distrito Federal, Municípios, bem como pelos seus beneficiários,

575. BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO. **Avanços e desafios**: Política Nacional de Habitação. Brasília: Ministério das Cidades; Secretaria Nacional de Habitação, 2010. p. 40.

individual ou coletivamente, ou por entidades que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária (Lei MCMV, artigo 50). Assim, tal como no Programa MCMV - Entidades, também na regularização fundiária há abertura para a iniciativa e participação ativa dos seus próprios beneficiários, diretamente ou representados por entidades da sociedade civil.

São duas as espécies de regularização fundiária tratadas na Lei MCMV: regularização fundiária de interesse social e regularização fundiária de interesse específico. A regularização fundiária de interesse social abrange assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população e baixa renda, nos seguintes casos: ocupação mansa e pacífica há pelo menos cinco anos; imóveis situados em ZEIS ou áreas de propriedade pública declaradas de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social (Lei MCMV, artigo 47, inciso VII). A regularização fundiária de interesse específico, por sua vez, se dá em assentamentos em que não está caracterizado o interesse social (artigo 47, inciso VIII).

O projeto de regularização fundiária, em qualquer das suas espécies, deve definir, no mínimo, os seguintes elementos (artigo 51): (I) as áreas ou lotes a serem regularizados e as edificações a serem realocadas, se necessário; (II) as vias de circulação existentes ou projetadas, e se possível, as áreas destinadas a uso público; (III) as medidas necessárias para a promoção da sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área ocupada, inclusive compensações urbanísticas e ambientais previstas em lei; (IV) as condições para promoção da segurança da população em situações de risco, observando, inclusive, as áreas em que o parcelamento do solo não é permitido⁵⁷⁶; (V) as medidas previstas para adequação da infraestrutura básica. Os requisitos relativos a desenhos, memorial descritivo e cronograma físico de obras e serviços serão fixados pelo Município, de acordo com os parâmetros locais de parcelamento do solo firmados pela legislação municipal. (Artigo 51, §2º). Para assentamentos consolidados anteriormente à

576. O parágrafo único do artigo 3º da Lei Federal nº 6.766/1979 proíbe o parcelamento do solo (I) em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas; (II) em terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública, sem que sejam previamente saneados; (III) em terrenos com declividade igual ou superior a trinta por cento, salvo se atendidas exigências específicas das autoridades competentes; (IV) em terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação; (V) em áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até sua correção.

publicação da Lei MCMV, o Município pode autorizar, por lei específica, a redução do percentual de áreas destinadas ao uso público e da área mínima dos lotes, no intuito de adequar os procedimentos de regularização fundiária às peculiaridades e necessidades locais (artigo 52).

Para a regularização fundiária de interesse social, a aprovação do projeto de regularização fundiária pelo Município supre tanto o licenciamento urbanístico quanto o licenciamento ambiental, se o Município tiver conselho de meio ambiente e órgão ambiental capacitado (Lei MCMV, artigo 53, §1º).

Admite-se a regularização fundiária de interesse social de assentamentos irregulares em Áreas de Preservação Permanente - APPs⁵⁷⁷, ocupadas até 31/12/2007 e inseridas em área urbana consolidada⁵⁷⁸, sob a condição de que um estudo técnico, instruído com os elementos enumerados no § 2º do artigo 54 da Lei MCMV⁵⁷⁹, demonstre que a intervenção melhorará as condições ambientais em relação à situação de ocupação irregular anterior.

Em que pesem os cuidados tomados pelo legislador federal, a medida é bastante discutível do ponto de vista de preservação e proteção dos recursos naturais, sobretudo no que diz respeito aos mananciais de água potável das cidades. A grave crise hídrica enfrentada pelo Estado de São Paulo no ano de 2014, com o esgotamento do Sistema Cantareira - principal manancial hídrico da Grande São Paulo - chama a atenção para a premente necessidade de se incluir

577. Segundo o Código Florestal Brasileiro - Lei Federal nº 12.652/2012, artigo 3º, inciso II, Área de Preservação Permanente é uma área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas.

578. A Lei MCMV considera "área urbana consolidada" a parcela de área urbana com densidade demográfica superior a cinquenta habitantes por hectare e malha viária implantada e que tenha no mínimo dois dos seguintes equipamentos de infraestrutura implantados: drenagem de águas pluviais urbanas; esgotamento sanitário; abastecimento de água potável; distribuição de energia elétrica ou limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos (artigo 47, inciso II).

579. Art. 54, § 2º. O estudo técnico referido no § 1º deverá ser elaborado por profissional legalmente habilitado, compatibilizar-se com o projeto de regularização fundiária e conter, no mínimo, os seguintes elementos:

- I – caracterização da situação ambiental da área a ser regularizada;
- II – especificação dos sistemas de saneamento básico;
- III – proposição de intervenções para o controle de riscos geotécnicos e de inundações;
- IV – recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização;
- V – comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental, considerados o uso adequado dos recursos hídricos e a proteção das unidades de conservação, quando for o caso;
- VI – comprovação da melhoria da habitabilidade dos moradores propiciada pela regularização proposta; e
- VII – garantia de acesso público às praias e aos corpos d'água, quando for o caso.

definitivamente os eventos climáticos extremos e a preservação das florestas e matas ciliares na agenda urbana brasileira. A proteção dos recursos hídricos nesse contexto de crise demanda repensar múltiplos aspectos da gestão e planejamento das cidades, inclusive os parâmetros de ocupação das APPs.

Na regularização fundiária de interesse social, a implantação do sistema viário e da infraestrutura básica⁵⁸⁰ é atribuída ao Poder Público, diretamente ou por meio de seus concessionários ou permissionários de serviços, mesmo se a regularização fundiária for promovida por iniciativa da sociedade civil (artigo 55). As obras podem ser realizadas antes mesmo de concluída a regularização jurídica das situações dominiais dos imóveis envolvidos (artigo 55, parágrafo único).

Os recursos necessários para a execução dessas obras, que por sua própria natureza são bastante dispendiosas, podem ser obtidos por meio de instrumentos de política urbana voltados à captação de mais-valias urbanísticas, como a Outorga Onerosa do Direito de Construir - OODC (Estatuto da Cidade, artigo 31 c/c artigo 26, inciso I), a Transferência do Direito de Construir - TRANSCON (artigo 35, inciso III), e as contrapartidas em Operação Urbana Consorciada - OUC⁵⁸¹ (artigo 33, inciso VI) Adicionalmente, as áreas necessárias para a execução dessas obras podem ser adquiridas mediante desapropriação (artigo 4º, inciso V, letra "a"), direito de preempção (artigo 26, inciso I) ou consórcio imobiliário (artigo 46, §1º).

Por meio de um procedimento administrativo - mais célere e simples do que a regularização de loteamentos tratada na Lei Federal nº 6.766/1979 - o Poder Público elabora um auto de demarcação urbanística, com base no levantamento da situação da área a ser regularizada e na caracterização da ocupação. Averbado o auto de demarcação urbanística no Registro de Imóveis, após um procedimento administrativo conduzido pelo próprio Oficial do Registro, envolvendo a notificação e eventual oposição de impugnações pelos proprietários da gleba e possíveis interessados, o Poder Público deve elaborar o projeto de regularização fundiária de

580. O artigo 2º, § 6º da Lei Federal nº 6.766/1979 (com redação dada pela Lei Federal nº 9.785/1999) elenca como infraestrutura básica mínima dos parcelamentos situados nas zonas habitacionais declaradas por lei como de interesse social: (I) vias de circulação; (II) escoamento das águas pluviais; (III) rede para o abastecimento de água potável; e (IV) soluções para o esgotamento sanitário e para a energia elétrica domiciliar.

581. Com a ressalva de que, neste caso, os recursos arrecadados só podem ser aplicados na regularização fundiária de assentamentos irregulares localizados no perímetro, ou na área de influência, da própria OUC, conforme o artigo 33, §1º do Estatuto da Cidade.

interesse social, com os requisitos do artigo 52 da Lei MCMV, submetendo o parcelamento dele decorrente a registro.

Se for constada a existência de qualquer conflito em torno da posse do imóvel na fase de demarcação urbanística, a regularização jurídica do imóvel de domínio privado deve ser obtida judicialmente, por meio das ações eventualmente cabíveis, como usucapião ou adjudicação compulsória⁵⁸². No caso de conflito de posse em torno de imóvel de domínio público, é possível aos ocupantes promover ações judiciais para a emissão da Concessão de Uso Especial para fins de Moradia⁵⁸³ - CUEM.

Somente após o registro do parcelamento podem ser concedidos os títulos de legitimação de posse aos ocupantes cadastrados (artigo 58, §1º), ocupantes de lotes com área inferior a 250m² e que não sejam concessionários, foreiros ou proprietários de outro imóvel urbano ou rural ou beneficiários de legitimação de posse concedida anteriormente (artigo 59, § 1º). A legitimação de posse pode ser concedida em caráter coletivo quando não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, hipótese em que o lote poderá ultrapassar os 250m² de área, desde que a fração ideal de cada ocupante respeite esse limite⁵⁸⁴. Ocupantes que devam ser realocados em razão da implementação do projeto de regularização fundiária de interesse social não recebem títulos de legitimação de posse, devendo o Poder Público assegurar-lhes o direito à moradia até o reassentamento definitivo (artigo 58, §3º). O coproprietário da gleba, titular de cotas ou frações ideais, devidamente cadastrado pelo Poder Público, também pode receber título de legitimação de posse, desde que exerça seu direito de posse em um lote individualizado e identificado no parcelamento registrado (artigo 59, §2º).

582. É interessante mencionar, a esse respeito, o surgimento no Brasil da figura do Regularizador Social: um ator privado que media a formalização de acordos judiciais em ações de reintegração de posse de áreas ocupadas irregularmente por meio da indenização do proprietário pelos ocupantes. Com a intermediação e auxílio técnico-jurídico do Regularizador Social, os ocupantes mobilizam-se coletivamente para financiar a indenização do proprietário da gleba e a regularização fundiária da ocupação por meio do pagamento de cotas mensais. A figura do regularizador social já conta com previsão legal no Distrito Federal, em Mato Grosso e no Paraná. Vide o artigo de ALBUQUERQUE, André Luis Cavalcanti de. **El Regularizador Social**. In: FURTADO, Fernanda; SMOLKA, Martim O. **Instrumentos Notables de Políticas de Suelo en América Latina**. Ecuador: Ministério das Cidades; Lincoln Institute of Land Policy; Banco del Estado Ecuador. 2014. p. 109 a 116.

583. BRASIL, MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Regularização Fundiária Urbana**: como aplicar a Lei Federal nº 11.977/2009. Brasília: Ministério das Cidades, 2010. p. 32.

584. Vide, a esse respeito: BRASIL, MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Regularização Fundiária Urbana**. p. 19.

O título de legitimação de posse, devidamente registrado, apenas expressa o reconhecimento, pelo Poder Público, de uma situação de fato em favor do detentor da posse direta do imóvel (artigo 59). Não há, assim, a concessão de nenhum direito real em favor do titulado. Assim, quando constatado que o beneficiário não está na posse do imóvel e que não houve registro da cessão de direitos, o título de legitimação de posse poderá ser extinto pelo Poder Público, solicitando ao oficial de Registro de Imóveis a averbação do seu cancelamento, após procedimento administrativo realizado em contraditório e garantida ampla defesa ao interessado (Lei MCMV, artigo 60-A).

Sem prejuízo dos direitos decorrentes da posse exercida anteriormente, o detentor do título de legitimação de posse concedido em área de domínio privado, decorridos cinco anos do seu registro, poderá pleitear diretamente ao Oficial do Registro de Imóveis a sua conversão em propriedade, tendo em vista a sua aquisição por usucapião, observados os requisitos do artigo 183 da Constituição da República (Lei MCMV, artigo 60), sem a necessidade de recorrer ao Poder Judiciário, pois já restou afastada, na fase de demarcação urbanística, a existência de conflito em torno da posse do imóvel. No caso de legitimação de posse coletiva, pode ser reconhecida, também administrativamente, a usucapião coletiva da área, com fundamento no artigo 10 do Estatuto da Cidade.

Por expressa disposição do artigo 68 da Lei MCMV, não são cobradas custas e emolumentos para o registro do auto de demarcação urbanística, do título de legitimação de posse e de sua conversão em título de propriedade para parcelamentos oriundos da regularização fundiária de interesse social. Ainda, de acordo com o §15 do art. 213 da Lei Federal nº 6.015/73, não são cobradas custas ou emolumentos notariais ou de registro decorrentes da regularização fundiária de interesse social a cargo da Administração Pública.

Para as ocupações em área pública, a legitimação de posse só tem utilidade quando o ente promotor da regularização fundiária não for o proprietário do imóvel. Se a regularização fundiária de interesse social for promovida pelo próprio ente público proprietário da gleba, não é necessário passar pela etapa da legitimação de posse: os assentados devem receber diretamente os títulos de concessão de direito real de uso, conforme o Decreto-lei nº 271/1967, de concessão de uso especial para fins de moradia, conforme a Medida Provisória nº 2.220/2001, ou mesmo a doação, se autorizada por lei específica do ente público.

A concessão de direito real de uso é definida por ROCHA⁵⁸⁵ como "o negócio pelo qual a Administração, gratuita ou de forma onerosa, mediante constituição de direito real de uso, transfere a particular o uso de terreno público para que o utilize em fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo ou qualquer outra exploração de interesse social", inclusive, habitação de interesse social. Já a concessão de uso especial para fins de moradia é, segundo o mesmo autor⁵⁸⁶, um direito subjetivo de natureza real, com fundamento oblíquo no artigo 183, §1º da Constituição da República, oponível à Administração por via administrativa ou judicial por quem, até 30/06/2001, tenha preenchido os requisitos exigidos pela Medida Provisória nº 2.220/2001: posse ininterrupta e sem oposição de imóvel público por cinco anos; área de até 250m²; localização em área urbana; utilização para moradia própria ou de sua família; e não ser proprietário ou concessionário a qualquer título de outro imóvel urbano ou rural. Como já se destacou, a concessão de uso especial para fins de moradia pode ser outorgada também na forma coletiva, neste caso por meio da atribuição de frações ideais aos possuidores.

A regularização fundiária de interesse específico, que se dá quando não caracterizado o interesse social, depende, por sua vez, da análise e aprovação do correspondente projeto pela autoridade licenciadora, bem como da concessão das respectivas licenças urbanística e ambiental (Lei MCMV, artigo 61). O projeto de regularização fundiária de interesse específico deve observar as restrições à ocupação de APPs e demais exigências da legislação ambiental (artigo 61, §1º), podendo a autoridade licenciadora exigir contrapartidas e compensações urbanísticas e ambientais conforme a legislação em vigor. (Artigo 61, §2º). Na oportunidade do licenciamento urbanístico e ambiental, a autoridade licenciadora deve definir as responsabilidades relativas à implantação do sistema viário, da infraestrutura básica, dos equipamentos comunitários e das medidas de mitigação e compensação exigíveis (artigo 62), podendo compartilhá-las com os beneficiários da regularização, a depender da análise de dois aspectos: os investimentos em infraestrutura e equipamentos já realizados pelos moradores e o poder aquisitivo da população a ser beneficiada (artigo 62, §1º).

585. ROCHA, Silvio Luis Ferreira da. Obra citada, p. 105.

586. Obra citada, p. 106 a 107.

Diversamente da regularização fundiária de interesse social, que segue um procedimento mais célere e simplificado, com a flexibilização dos requisitos e parâmetros de parcelamento do solo firmados pela legislação ordinária, a regularização fundiária de interesse específico deve observar os procedimentos, requisitos e parâmetros firmados pela Lei Federal nº 6.766/1979 para a regularização de loteamentos.

Do exposto, é possível depreender que a Lei Minha Casa Minha Vida trouxe inovações muito significativas no diz respeito ao manejo da regularização fundiária de interesse social como instrumento de garantia da segurança da posse dos assentados. O mesmo grau de inovação, entretanto, não foi empregado pelo legislador federal na regulação dos aspectos urbanísticos da regularização fundiária, providência essa que ainda enfrenta dificuldades de grande monta, até pela frequente incompatibilidade da configuração territorial do assentamentos de interesse social com as exigências das legislações federal, estaduais e municipais relativas ao parcelamento do solo urbano.

Como pondera GROSTEIN⁵⁸⁷:

Construir "cidade" é tarefa social complexa, que requer investimentos públicos e privados, projetos e programas de intervenção e justiça na distribuição dos benefícios urbanos. Não basta abrir ruas e parcelar glebas em lotes, assim como para introduzir qualidade ambiental na cidade informal não basta regularizar loteamentos ou urbanizar as favelas. Entretanto a grande dificuldade nos processos de integração da cidade informal na cidade propriamente dita está no fato de a regularização fundiária e urbanística não ser suficiente para a integração social e econômica destas áreas. Os programas devem promover a possibilidade de combinação de ações econômicas, sociais, urbanísticas e ambientais e, principalmente, deslocar a ótica da atuação pública: de um loteamento ou favela, para a reconstrução de bairros precários; do proprietário do lote, para a comunidade beneficiada. Enfim, atender aos interesses dos moradores e à necessidade dos bairros, condicionados pelos interesses difusos da população e da cidade.

A regularização urbanística dos assentamentos irregulares é fundamental para que essas áreas possam integrar-se ao restante do tecido urbano, superando sua situação de segregação sócio-espacial, sob pena de frustrar os próprios objetivos almejados pela garantia da segurança da posse dos assentados. Demanda, assim, a elaboração de soluções urbanísticas customizadas, estruturadas caso a caso, por meio da atuação de equipes técnicas

multidisciplinares dedicadas e da plena participação das comunidades envolvidas em todo o processo.

É importante, ainda, diferenciar a regularização fundiária - voltada à promoção do direito à moradia digna de maneira integral, e portanto sustentável - da mera regularização *registraria*, pois programas focados exclusivamente na concessão dos documentos comprobatórios da titularidade da posse ou propriedade não logram promover *de per se* a inclusão social dos seus beneficiários, dissolvendo-se, inclusive, com o passar do tempo, conforme os sucessores dos beneficiários dos programas não conseguem se manter - por questões sociais e econômicas - em regularidade escritural.

É o que COCKBURN⁵⁸⁸ constatou ao analisar o projeto peruano de Titulação Massiva de Terras, conduzido entre os anos 2007 e 2011 com o objetivo de outorgar títulos de propriedade aos habitantes dos assentamentos informais, como meio de promover a integração econômica e social dos seus beneficiários. Referido projeto foi estruturado em torno da hipótese levantada pelo economista peruano DE SOTO⁵⁸⁹ de que a chave para a prosperidade econômica dos mais pobres residiria na titulação da propriedade do solo, pois esta lhes permitiria exercitar legalmente o potencial econômico de seus bens para produzir, assegurar ou garantir valores no mercado expandido. Entretanto, segundo COCKBURN⁵⁹⁰, apesar de 2,2 milhões de títulos terem sido outorgados entre 1996 e janeiro de 2011, com redução dos custos registrários e do prazo médio de formalização de 6 anos para 45 dias, a titulação massiva não foi capaz de promover acesso ao crédito de maneira significativa nem estimular o desenvolvimento de mercados imobiliários formais, com o agravante de que a alta de preço dos lotes titulados acabou por reconduzir a demanda com menores recursos aos assentamentos informais.

Outro ponto importante é que a concessão de títulos de propriedade privada frequentemente milita contra a própria permanência dos beneficiários dos programas de regularização fundiária nos assentamentos regularizados, pois as

587. Obra citada, p. 18.

588. CALDERÓN COCKBURN, Julio. **Titulación masiva de tierras en el Perú 2007 – 2011**. In: FURTADO, Fernanda; SMOLKA, Martim O.. **Instrumentos Notables de Políticas de Suelo en América Latina**. Ecuador: Ministério das Cidades; Lincoln Institute of Land Policy; Banco del Estado Ecuador. 2014. p. 75 a 80.

589. DE SOTO, Hernando. **The Mystery of Capital**. Kindle Edition. London: Black Swan Books; Random House, 2000, posição 779.

pressões do mercado formal sobre os mais pobres geram o ambiente propício para a instalação de processos de gentrificação. Nas palavras de GONÇALVES⁵⁹¹:

A regularização fundiária deve exercer ainda um importante papel no controle do processo de gentrificação, decorrente da intervenção dos poderes públicos. Trata-se de uma questão central nas intervenções estatais em aglomerados informais: como valorizá-los sem que a mais-valia imobiliária (e social), resultante da intervenção estatal seja utilizada por uma população mais abastada ou por promotores imobiliários. A revitalização do espaço urbano não significa necessariamente a expulsão da população mais pobre. Esta questão nos leva a analisar a natureza do título fundiário a ser concedido. A questão fundiária é complexa e varia enormemente de favela a favela o que impede a implementação de uma solução mágica para toda e qualquer situação. Neste sentido, compreendemos que a regularização fundiária não deve se resumir à concessão de títulos de propriedade privada, liberal e individual do tipo defendido por Hernando de Soto. Certos títulos impondo limites à utilização do bem (Direito de superfície, Concessão de uso, Concessão de uso para fins de moradia...) podem assegurar tanto o valor comercial do bem quanto podem desencorajar a especulação imobiliária e a 'expulsão branca'.

Assim, a demarcação das áreas ocupadas por assentamentos informais como Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS de regularização fundiária é primordial para garantia do direito de permanência da população mais pobre nas comunidades reurbanizadas, justamente por subtrair essas terras do mercado imobiliário, afetando-as à instalação de empreendimentos de interesse social ou de mercado popular.

Militam em favor das mesmas finalidades a concessão de direito real de uso ou a concessão especial de direito de moradia para os imóveis públicos destinados à habitação de interesse social pois, como pondera SAULE JÚNIOR⁵⁹², "com a adoção da concessão de uso, a propriedade urbana fica mantida sob o domínio do Poder Público, como meio de assegurar a manutenção da área para a finalidade social de moradia". Isso ocorre porque a transferência entre particulares, embora admitida, deve ser feita mediante o preenchimento das mesmas condições da cessão originária, mediante a fiscalização e controle do Poder Público que permanece o proprietário do bem.

590. Obra citada, p. 78 a 79.

591. GONÇALVES, Rafael Soares. **A política, o direito e as favelas do Rio de Janeiro: um breve olhar histórico.** Campinas: Urbana, 2013. Disponível em: [<http://www.ifch.unicamp.br/ojs/index.php/urbana/article/download/1007/754>]. Acesso em 26/11/2014, p. 10 a 11.

De todo modo, é imprescindível que a população beneficiária dos processos de regularização fundiária seja ouvida acerca das opções existentes e das implicações e riscos inerentes a cada alternativa, exercendo, assim, uma escolha devidamente informada sobre os instrumentos de segurança de posse a serem utilizados. Nesse sentido, HANDZIC⁵⁹³ afirma que:

É melhor admitir a "concessão do direito de uso" do que reconhecer a propriedade privada da terra a curto prazo, uma vez que o modo formal de produção pode se mostrar muito custoso para os pobres em vários aspectos. Estes incluem uma falta de acessibilidade econômica à moradia no setor formal, a incidência de tributos sem retorno significativo e a possibilidade de especulação em novos mercados de moradia, que poderiam afetar adversamente os muito pobres. (...) Qualquer que seja a forma de segurança da posse a ser adotada em áreas informais, é primordial consultar os assentados quais são suas prioridades e garantir que estes participem de um processo tão importante quanto este por meio de canais democráticos. Será sem dúvida uma decisão que afetará o tipo de condições de vida e o custo da moradia para os moradores de favelas, em oposição ao burocrata ou ao político que geralmente tomam tal decisão.

Interessa, nesse ponto, examinar outros programas de regularização fundiária, que oferecem contrapontos interessantes para a análise conduzida neste estudo.

Por exemplo, o Programa Favela-Bairro, em desenvolvimento na cidade do Rio de Janeiro desde 1993, é um programa de urbanização das favelas de médio porte - com mais de 500 e menos de 2.500 domicílios - executado com verbas municipais e do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, cujo principal objetivo é promover a integração da favela à cidade formal, privilegiando, para tanto, a provisão de serviços públicos e infraestrutura e iniciativas de desenvolvimento social e comunitário, com mínima intervenção nos domicílios.

Como apontam RUBIO e ALVIM⁵⁹⁴, o Favela-Bairro "tem como pressuposto central o reconhecimento do investimento das famílias nas moradias no território

592. SAULE JR, Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris. 2004. p. 400.

593. HANDZIC, Kenan. **Is legalized land tenure necessary in slum upgrading?** Learning from Rio's land tenure policies in the Favela Bairro Program. Habitat International, volume 34 (1), January 2010. p. 16.

594. RUBIO, Viviane Manzione; ALVIM, Angélica T. Benatti. **Projeto de urbanização de assentamentos precários no Rio de Janeiro e São Paulo**: um instrumento de construção de cidade. Cadernos de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. São Paulo: Mackenzie, 2014. Disponível em: [<http://editorarevistas.mackenzie.br/index.php/cpgau/article/download/RUBIO.2013.2/4823>]. Acesso em 01/12/2014. p. 12.

nas relações sociais, buscando manter a configuração física e o ambiente construído em sua maior porção". Dessa forma, ao invés de priorizar a substituição das moradias autoconstruídas por empreendimentos habitacionais verticalizados, o Programa investiu significativamente na assistência técnica aos moradores para aprimoramento e reforma das residências, respeitando, dentro do possível, a configuração urbanística dos assentamentos.

Com vinte anos de execução ininterrupta e mais de US\$600 milhões investidos, o Favela-Bairro, hoje em sua terceira fase de implementação, tornou-se uma referência mundial para a urbanização de assentamentos irregulares⁵⁹⁵. Não obstante, tem sido objeto de severas críticas, não só pelos resultados insatisfatórios obtidos em termos de regularização fundiária, como também pela omissão do Favela-Bairro em incluir mecanismos formais para o enfrentamento da violência urbana e do tráfico de drogas, já à época de implementação do Programa um dos principais problemas enfrentados pelas comunidades cariocas.

A partir do início dos anos 2000, outros programas foram desenvolvidos no Rio de Janeiro para a reurbanização de favelas em moldes um tanto quanto distintos do Favela Bairro. Em 2010, a Prefeitura do Rio de Janeiro lançou o Programa Morar Carioca, com o objetivo de urbanizar todas as favelas da cidade até o ano de 2020, no contexto de preparação da cidade para a Copa o Mundo de 2014 e para as Olimpíadas de 2016.

Os processos de urbanização e regularização fundiária, a cargo de quarenta escritórios de arquitetura selecionados pela Municipalidade, envolvem, como descrevem LEITÃO e DELECAVE⁵⁹⁶, "intervenções mais ousadas, com significativas reestruturações da malha urbana da favela, seja em termos de forma urbana ou de sua acessibilidade/mobilidade", implicando, inevitavelmente, a realização de remoções.

595. UN-HABITAT. **Assessment of Safety and Security Issues in Slum Upgrading Initiatives: The case of Favela Bairro, Rio de Janeiro.** In: UN-HABITAT. **Building Urban Safety through slum upgrading.** Nairobi: UN - HABITAT, 2011. p. 53.

596. LEITÃO, Gerônimo; DELECAVE Jonas. **Morar carioca: nova etapa da urbanização de favelas na cidade do Rio de Janeiro?** Mimeo. Disponível em: [http://www.usp.br/fau/cursos/graduacao/arq_urbanismo/disciplinas/aup0268/Leitao_Geronimo_-_Morar_Carioca.pdf]. p. 9.

Como relata NUNES⁵⁹⁷, entre as metas traçadas pela Prefeitura para preparar a cidade para as Olimpíadas de 2016, anunciadas no ano de 2009, foi incluída a redução em 3,5% da favelas da cidade, inclusive com a divulgação de uma listagem das áreas a serem removidas, nem todas, absolutamente, enquadradas em situação de risco, "sendo a maior parte destas localizadas em áreas de conflitos ambientais ou fundiários..., áreas de elevada valorização imobiliária e áreas situadas em locais estratégicos para os megaeventos programados⁵⁹⁸". A mesma autora⁵⁹⁹ destaca que o número de remoções na cidade cresceu bastante no período 2010 a 2012, não se resumindo às moradias de população de baixa renda, mas também a moradores de bairros consolidados, prioritariamente em locais preparados para acolher equipamentos e infraestrutura voltadas à realização dos megaeventos ou ao longo de rodovias em implantação, como a Transcarioca, a Transolímpica e a Transoeste.

A falta de transparência da Prefeitura do Rio de Janeiro na condução do Programa Morar Carioca, elaborado e implementado de cima para baixo, sem a participação das comunidades envolvidas, gerou grande inconformismo e insegurança entre os moradores das comunidades, levando à mobilização dos movimentos sociais, por exemplo, com a formação do Comitê Popular Rio Copa e Olimpíadas, e ao ajuizamento de medidas judiciais, como a ação civil pública promovida pela Defensoria do Estado do Rio de Janeiro em favor dos moradores do Morro da Providência, já mencionada em item anterior.

Soma-se a esse contexto a instalação, a partir de 2008, de Unidades de Polícia Pacificadora - UPPs nas favelas do Rio de Janeiro: segundo o discurso oficial, uma ação de segurança pública voltada à "pacificação" das comunidades, por meio da devolução, ao Estado, de territórios antes tomados por traficantes, garantindo os direitos de cidadania aos moradores das favelas ocupadas e viabilizando a realização de obras de infraestrutura e ações sociais⁶⁰⁰.

Da maneira como vem sendo conduzidas - inclusive com episódios de violência policial contra os moradores e substituição dos traficantes por milicianos -

597. NUNES, Maria Julieta. **Remoções em Foco:** Políticas Públicas para as Favelas Cariocas em Tempo de Megaeventos. VI ENAPEGS. Eixo Temático 2: Gestão Social, Políticas Públicas e Território. Disponível em: [<http://anaisenapegs.com.br/2012/dmdocuments/353.pdf>]. Acesso em 26/11/2014. p. 9.

598. NUNES, obra citada, p. 10.

599. Obra citada, p. 11.

as UPPs parecem voltar-se mais à implantação de medidas de segurança para os Mega Eventos do que para pacificar e integrar as favelas à cidade do Rio de Janeiro. Como ponderam LACERDA e BRULON⁶⁰¹:

As UPPs sufocaram a ação de organizações criminosas que dominavam e subjugavam diversas áreas da cidade. Essa conquista é positiva e não pode ser ignorada. No entanto, a tomada do território deveria ser apenas a primeira ação esperada do Estado, que se encontra em débito com as 280 mil pessoas (UP-PRJ, 2011) que moram nesses espaços organizacionais onde já existe a UPP implantada. Mais uma vez, o Estado parece ser sucumbindo a demandas provocadas pelas dimensões econômicas do território e esquecendo sua função pública, que, diferentemente das funções privadas, deveria ser promovida segundo princípios sociais.

É lamentável que o processo de regularização de favelas no Rio de Janeiro, partindo de premissas tão promissoras quanto as do Programa Favela-Bairro, tenha se colocado, por assim dizer, a serviço dos interesses dos setores econômicos dominantes, voltados à inserção internacional do Rio de Janeiro como "cidade global" na pior acepção possível do termo, porque perseguida à custa de despejos forçados, recrudescimento da segregação sócio-espacial dos pobres e violação de direitos humanos.

Há, em outros países, experiências bastante positivas aliando a regularização fundiária e urbanística de assentamentos precários com o enfrentamento da violência urbana e a promoção da inclusão social. Entre essas experiências, o caso mais emblemático é o da cidade de Medellín, segunda maior cidade e centro industrial da Colômbia, sede da última edição do Fórum Urbano Mundial realizado em 2014.

Entre os anos 1960 e 1980, Medellín quadruplicou de população, passando de 360.000 para 15 milhões de habitantes. Esse processo de expansão urbana súbita e desordenada levou a formação de numerosos assentamentos precários na periferia. Com a ascensão do Cartel de Medellín entre as décadas de 1980 e 1990, e os conflitos entre o governo, as guerrilhas e grupos paramilitares, a cidade passou por grave desintegração social, institucional e territorial, com a dominação de porções do território da cidade por grupos criminosos, com a cumplicidade de

600. CARVALHO, Monique Batista. **A política de pacificação de favelas e as contradições para a produção de uma cidade segura.** O Social em Questão. Ano XVI, nº 29, 2013. p. 10 a 11.

601. LACERDA, Daniel da S.; BRULON, Vanessa. **Política das UPPs e espaços organizacionais precários: uma análise de discurso.** São Paulo: Fórum, v.53, n.2, mar./abr. 2013. p. 129.

policiais e administradores corruptos. O desmantelamento do Cartel, o combate à corrupção policial e o relativo sucesso da campanha do governo nacional no combate às guerrilhas, entre os anos 1990 e 2000, diminuiu o número de homicídios, mas não a ponto de tirar da cidade o posto da mais violenta entre as grandes cidades sul americanas.

Em 2004, teve início a implementação de um Plano de Desenvolvimento Municipal centrado na diminuição das desigualdades sociais e no combate à violência, denominado "Medellín la más educada". No contexto desse Plano de Desenvolvimento Municipal, foram elaborados e implementados os chamados "Projetos Urbanos Integrals" - PUIs: instrumentos de planejamento e intervenção urbanística voltados à indução de processos de integração e igualdade social nas áreas urbanas dotadas dos piores índices de pobreza, segregação e violência na cidade, por meio da articulação dos programas habitacionais com a implantação de espaços públicos e investimentos massivos em transporte e educação, com ativa participação popular em todo o processo. A iniciativa, designada Urbanismo Social, logrou elevar sensivelmente a qualidade de vida de seus habitantes, reduzindo drasticamente os índices de violência urbana.

Como observam ECHEVERRI e ORSINI⁶⁰², a articulação de programas de habitação com intervenções no espaço público e em infraestrutura em um setor específico da cidade busca aumentar o impacto sobre o território, aumentando o nível de coordenação e colaboração entre os atores envolvidos e permitindo uma maior racionalização no uso de recursos públicos. Outros elementos importantes na experiência de Medellín, segundo os autores, foram a definição e implementação de mecanismos de gestão *ad hoc*, com equipes multidisciplinares dedicadas exclusivamente a execução de cada projeto, e os processos de participação cidadã, que puderam aumentar o nível de compromisso e empoderamento das comunidades.

O exemplo de Medellín aponta que a urbanização de assentamentos precários, se conduzida de maneira sustentável e integrada ao planejamento urbanístico da cidade, com ampla participação popular, pode garantir o acesso das comunidades envolvidas a solo urbano devidamente provido de infraestrutura e serviços com segurança na posse, contribuindo, assim, para a realização do direito

602. ECHEVERRÍ, Alejandro; ORSINI, Francesco M. **Informalidad y Urbanismo Social en Medellín**. Sostenible? N. 12, 2011. p. 21 a 22.

à moradia, e conseqüentemente, do direito à cidade, em sua plenitude, superando a segregação sócio-espacial das comunidades beneficiadas pela ação urbanística do Poder Público, integrando os assentamentos regularizados de maneira efetiva ao restante do tecido urbano.

CONCLUSÕES

O Brasil, a exemplo do restante do mundo, passa por acentuado processo de urbanização. Devido a falta de planejamento urbano efetivo, a ausência de políticas públicas eficazes voltadas à promoção de moradia adequada e a especulação imobiliária, esse processo de urbanização concretizou-se por meio da expansão desordenada das cidades, produto de um ciclo vicioso entre especulação imobiliária e expansão territorial em que os investimentos públicos em serviços e infraestrutura, ao invés de corrigir desigualdades, acabam por agravar a segregação sócio-espacial urbana e a degradação ambiental.

Em que pese a significativa melhora dos indicadores sociais em anos recentes, as cidades brasileiras ainda apresentam graves desigualdades sociais, que se expressam em seus peculiares modos de organização territorial, caracterizados, sobretudo, por formas urbanas socialmente segregadas e ambientalmente desequilibradas. Assim, a luta pela diminuição das desigualdades sociais nas cidades brasileiras não deve prescindir nem se sobrepor aos estímulos para o crescimento econômico ou à proteção e à preservação do meio-ambiente, natural e construído. As questões urbanas de ordem econômica, social e ambiental conectam-se e condicionam-se mutuamente, por interligações de ordem complexa, cuja compreensão e enfrentamento demandam uma abordagem necessariamente multidisciplinar.

Dada essa natureza complexa e multifacetada dos problemas e questões urbanas, tanto a produção quanto a operação das normas jurídicas urbanísticas dependem, necessariamente, da aproximação com outras disciplinas, pois a coleta de subsídios técnicos e o exame de múltiplas perspectivas e pontos de vista de todos os atores e segmentos envolvidos é condição *sine qua non* para a efetividade jurídica dessas normas. Pelas mesmas razões, a produção do conhecimento científico acerca do Direito Urbanístico também demanda essa interação e intercâmbio com outras disciplinas, o que não significa que se redunde, absolutamente, na redução do rigor científico dos enquadramentos e métodos próprios da pesquisa em direito, nem na pretensão de gerar produtos

metodologicamente híbridos ou sintéticos, típicos da inter ou mesmo da transdisciplinaridade.

A cidade sustentável, enquanto ideal de gestão ou governança local, é um modelo holístico de gestão e planejamento que se propõe a abordar as dimensões econômica, ambiental e social do desenvolvimento urbano em toda a sua complexidade, de maneira adaptada às realidades e necessidades específicas de cada cidade. Propõe-se, assim, uma alteração radical de paradigma, por meio da revisão dos padrões tradicionais de desenvolvimento, abandonando-se o produtivismo e consumismo exacerbados para reconhecer que os recursos naturais disponíveis são finitos e que a geração de riqueza *per se* não é capaz de, isoladamente, reduzir desigualdades nem induzir processos mais virtuosos.

Se não há hierarquia ou predomínio de nenhuma das dimensões da sustentabilidade umas sobre as outras, a realização do direito a cidade sustentável centra-se, sim, em um aspecto fundamental, pressuposto da vida em cidade, que é o "habitar". Qualquer outro aspecto do bem viver na cidade – trabalhar, circular, recrear-se e participar politicamente dos processos de decisão – tem por ponto de partida o “habitar”, o fixar-se em uma porção do solo urbano de modo a poder acessar e fruir das demais funções ou utilidades da cidade. O acesso à terra, em qualquer das suas possíveis roupagens jurídicas, e o direito à moradia adequada são o ponto central, o núcleo da sustentabilidade urbana, em torno do qual se estruturam e se conectam todas as demais políticas públicas voltadas direta ou indiretamente ao desenvolvimento urbano sustentável. Não é por outra razão que a função social da propriedade compõe, juntamente com as funções sociais da cidade e o Plano Diretor, a tríade sobre a qual se sustenta o regramento constitucional da Política Urbana Brasileira.

Por implícita indicação da Constituição da República de 1988, o modelo de desenvolvimento urbano a ser promovido pela Política Urbana Brasileira é o do desenvolvimento urbano sustentável. Disso decorre que o Plano Diretor, como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, deve estruturar-se como um verdadeiro plano de desenvolvimento urbano sustentável, a ser concretizado *mediante* a ordenação urbanística do território municipal e a conformação do regime jurídico da propriedade imobiliária urbana. Outra decorrência dessa opção constitucional é a obrigatória adoção de parâmetros e

instrumentos de governança que garantam à população urbana o direito de participação ativa no planejamento e na gestão das cidades brasileiras.

O princípio participativo, componente obrigatório do paradigma da sustentabilidade, levou a alterações profundas no ordenamento jurídico como um todo, permeando, inclusive, o Direito Administrativo, contribuindo não só para o aperfeiçoamento dos mecanismos de participação popular na formulação, implementação, controle e monitoramento das políticas públicas, como também para a evolução de conceitos-chave, como discricionariedade técnica, função reguladora e sindicalidade do ato administrativo, no intuito de conferir maior transparência, *accountability* e eficiência à atuação administrativa do Estado. É por essas vias – dos mecanismos e instrumentos de participação popular e da discricionariedade técnica – que se dá a abertura do Direito ao diálogo multidisciplinar e a possibilidade de realização da boa administração pública.

Considerando que a atividade urbanística é, no Brasil, uma função pública, admitindo-se a participação do particular em caráter subsidiário, o solo qualifica-se como “urbano” em razão da atuação do Poder Público: daí afirmar-se que a propriedade imobiliária urbana, como direito fundamental e instituição econômica constitucionalmente protegida, é conformada pelo Direito Urbanístico, compondo-se igualmente de prerrogativas e deveres, ambos orientados pelo princípio da função social. Entre os deveres, destaca-se a obrigação de conferir ao imóvel a devida destinação, nos termos indicados pelo Plano Diretor e pelo Zoneamento, obrigação esta que se traduz tanto em prestações negativas - como a abstenção de construir acima dos índices permitidos, ou de instalar atividades não permitidas para a zona de uso - quanto em prestações positivas, em especial, o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios de imóveis indevidamente retidos em especulação.

A retenção de terrenos e prédios vazios, à espera de melhores oportunidades de mercado, sobretudo em áreas da cidade bem providas de infraestrutura e serviços, é uma prática comercial extremamente comum nas cidades brasileiras e que, no entanto, atenta contra a função social da propriedade, pois contribui para a formação de graves desequilíbrios – econômicos, sociais e ambientais – os quais favorecem os especuladores imobiliários em claro detrimento da população mais pobre, que acaba ocupando as áreas periféricas,

mais baratas justamente porque desprovidas de serviços e infraestrutura, fomentando a expansão urbana desordenada e a degradação ambiental.

Nesse contexto, impõe-se a atuação do Poder Público – não só como regulador, mas também como um interventor ativo no mercado imobiliário - para corrigir esses desequilíbrios do desenvolvimento urbano e garantir, na medida do possível, o acesso equânime a solo urbano bem localizado, provido de infraestrutura e serviços públicos de qualidade, uma vez que a cidade sustentável é, sobretudo, uma cidade para todos.

Os instrumentos de execução da política urbana, exemplificativamente enumerados no Estatuto da Cidade, não só podem como devem ser manobrados para "direcionar" o uso, o parcelamento e a ocupação do solo urbano em prol do bem comum, buscando a realização das finalidades e objetivos eleitos por cada cidade em seus respectivos Planos Diretores. E o necessário temperamento entre intervenção estatal, liberdade de mercado e proteção do direito à propriedade deve ser construído democraticamente, por meio de processos político-administrativos de gestão e planejamento urbanos que sejam efetivamente participativos.

Do mesmo modo que a propriedade imobiliária urbana não é um instituto "natural", de caráter perpétuo e absoluto como defendia a tradição privatista, mas sim um instituto conformado pelo Direito Urbanístico, o valor econômico de um imóvel urbano não é determinado *apenas* pelos traços ínsitos do bem em si mesmo considerado, mas por duas variáveis determinadas pelas características e pela ordenação jurídica da cidade, a saber: a localização do imóvel, como elemento determinante das utilidades urbanas e serviços públicos disponíveis nas suas proximidades; e a máxima utilização possível permitida para aquela propriedade específica pelo ordenamento urbanístico local em vigor, tanto em termos dos parâmetros urbanísticos de construção e ocupação do solo quanto em relação à natureza das atividades cuja instalação é admitida. Assim, as transformações experimentadas pela cidade, ela própria uma construção coletiva de uma dada comunidade, repercutem, imediata ou mediadamente, sobre o valor econômico da propriedade imobiliária urbana.

Algumas dessas transformações são imputáveis à atuação urbanística do Poder Público, produzindo valorizações e desvalorizações imobiliárias alheias à vontade ou à ação dos proprietários, por essa razão designadas, respectivamente, "mais-valias" e "minus-valias" urbanísticas. Isso significa que a atuação urbanística

do Poder Público deve ser planejada e executada levando em consideração a sua necessária repercussão sobre o valor da propriedade imobiliária, abrangendo tanto a mais-valia como a minus-valia.

A minus-valia urbanística, compreendida como a desvalorização imobiliária *decorrente de fatos alheios à vontade do seu proprietário e imputáveis ao Poder Público em sua atuação urbanística* só autoriza o ajuizamento de ações indenizatórias ou mesmo de desapropriação indireta em casos excepcionalíssimos, em que a atuação urbanística do Poder Público venha a impedir ou inviabilizar a normal utilização do bem imóvel, privando-o de grande parte, senão a totalidade, de seu valor econômico.

A modificação em abstrato de parâmetros urbanísticos e dos usos permitidos para um imóvel por superveniente alteração legislativa, ainda que cause perdas econômicas palpáveis para os proprietários dos imóveis atingidos, não gera ao Poder Público Municipal qualquer dever de indenizar pois não há, no caso, mal ferimento de direito adquirido, mas mera alteração de expectativa de direito. Deve, entretanto, o Poder Público adotar as medidas possíveis para, preferencialmente, prevenir a produção de minus-valias em decorrência de sua atuação urbanística e, não sendo possível evitá-las, ao menos mitigar os seus efeitos, em obediência ao princípio da justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização que é, em última análise, uma decorrência do princípio da igualdade.

No que tange às mais-valias urbanísticas, o Poder Público tem o poder-dever de recuperar a especial valorização imobiliária gerada não só pela execução de benfeitorias e intervenções urbanísticas *in concreto* - com fundamento no artigo 145, inciso III da Constituição da República e no artigo 2º, incisos IX e XI do Estatuto da Cidade - como também pela alteração de padrões urbanísticos de parcelamento, uso e ocupação do solo urbano *in abstrato* - com fundamento no artigo 182, §2º da Constituição da República e no artigo 2º, inciso IX do Estatuto da Cidade - captando-as e revertendo-as em benefício da coletividade por meio de instrumentos de natureza fiscal - isto é, que implicam o pagamento de quantias em dinheiro, de natureza tributária e não-tributária - e não-fiscal - que redundam em prestações *in natura*, como medida de igualdade e justiça distributiva.

A recuperação de mais-valias urbanísticas não deve ser tomada como um fim em si mesma, mas compor um dos múltiplos eixos da política fundiária urbana,

orientados à realização dos objetivos apontados pelos Planos Urbanísticos da cidade.

O Poder Público deve, portanto, manobrar os instrumentos de política urbana, enumerados exemplificativamente pelo Estatuto da Cidade, de maneira coordenada e integrada, no intuito de abarcar o fenômeno da mais-valia urbanística em todas as suas implicações, as quais, a partir do princípio do desenvolvimento urbano sustentável podem ser agrupadas em três linhas, ou eixos, segundo as três dimensões da sustentabilidade.

Sob o ponto de vista econômico, a recuperação de mais-valias urbanísticas permite ao Poder Público acessar uma fonte significativa de recursos para financiamento das atividades urbanísticas, servindo, conseqüentemente, de reforço à autonomia local, uma vez que os Municípios, em que pese concentrem as principais competências em matéria de gestão e planejamento urbanos, possuem orçamentos restritos, o que os torna excessivamente dependentes do poder central.

Mais ainda, por impedir que a especial valorização imobiliária, alheia aos esforços do proprietário, possa se incorporar ao imóvel beneficiado, a captação de mais-valias urbanísticas diminui os rendimentos futuros esperados para aquele imóvel, impedindo ou ao menos diminuindo a alta de preços. Serve, igualmente, de desestímulo aos especuladores, porque impõe um custo - espera-se, significativo - à retenção especulativa de imóveis vazios, não-utilizados ou subutilizados. Assim, a recuperação de mais-valias urbanísticas também exerce uma importante função regulatória, contribuindo para o controle dos preços dos imóveis na cidade e para o combate à especulação imobiliária, o que facilita o acesso dos mais pobres a solo urbano mais barato.

Sob o aspecto ambiental, por direcionar os proprietários dos imóveis urbanos ao cumprimento da sua função social, a recuperação de mais-valias urbanísticas reforça a efetividade do planejamento urbanístico da cidade, contribuindo, indiretamente, para a diminuição da corrupção urbanística.

Finalmente, sob o ponto de vista social, a captação de mais-valias urbanísticas exerce importante função redistributiva, por meio da destinação, desde a origem, e efetiva aplicação dos recursos arrecadados na promoção do acesso dos mais pobres ao solo urbano.

Para que a captação das mais-valias urbanísticas possa, efetivamente, contribuir para a promoção de cidades mais prósperas, ambientalmente equilibradas e socialmente inclusivas, o Poder Público deve adotar medidas especificamente destinadas a evitar que a valorização dos imóveis decorrente de intervenções urbanísticas expulse a população mais pobre, em tese, a destinatária original dessas intervenções, frustrando os objetivos de inclusão social que integram o ideal da cidade sustentável.

A valorização ou mesmo a mera expectativa de valorização imobiliária gera um ambiente propício à venda dos imóveis efetiva ou potencialmente beneficiados pelos pequenos proprietários e sua aquisição por grupos sociais de maior renda ou por investidores, com conseqüente aumento no valor dos aluguéis e no preço de venda dos imóveis, o que conduz, paulatinamente, à expulsão da população originalmente residente para áreas da cidade mais distantes, pior equipadas e conseqüentemente mais baratas, através do fenômeno da “expulsão branca” ou gentrificação.

O Poder Público tem, portanto, o poder-dever de intervir sobre as causas e sobre os efeitos da segregação sócio-espacial das cidades, ajustando os mecanismos de produção e consumo do espaço urbano para padrões mais justos e sustentáveis, por meio do manejo integrado e coordenado dos instrumentos de política urbana previstos na Constituição da República e no Estatuto da Cidade. A solução para o efeito expulsor produzido pela valorização imobiliária só poderá ser encontrada por meio da promoção de intervenções urbanísticas sustentáveis, com a necessária coordenação da atividade urbanística do Poder Público com as políticas, programas e ações de habitação, assistência e integração social.

A permanência da população carente nas áreas urbanizadas ou requalificadas – que integra o conteúdo jurídico do direito social à moradia adequada – depende do desenvolvimento concomitante e coeso de políticas públicas voltadas a todas as funções urbanísticas da cidade: habitação, trabalho, circulação e lazer, formuladas e implementadas mediante a efetiva participação de todos os atores, sobretudo dos membros das comunidades envolvidas e dos movimentos de moradia, pois somente a criação de vínculos sociais significativas, em todas as esferas da vida em cidade, é capaz de superar o efeito expulsor da valorização imobiliária.

A dificuldade de acesso a terra barata, bem localizada e provida de infraestrutura e serviços urbanos adequados é um dos principais obstáculos à realização do direito à moradia adequada para os mais pobres. A recuperação de mais-valias urbanísticas pelo Poder Público, por contribuir para o controle do preço dos imóveis e coibir a especulação imobiliária nas cidades, é uma ferramenta indispensável para promover o acesso dos mais pobres a solo urbano acessível e bem servido.

Outros instrumentos de política urbana, voltados a retirar terras do mercado privado, afetando-as à finalidade habitacional de interesse social - como é o caso das Zonas Especiais de Interesse Social e da reserva de terras públicas para fins de moradia - devem ser manobrados em complemento à captação de mais-valias, visando não apenas aumentar a oferta de solo urbanizado para as camadas de menor renda da população como também impedir que se produza o efeito expulsor associado à valorização imobiliária decorrente das intervenções urbanísticas.

Garantir a oferta de solo urbano bem localizado e devidamente provido de infraestrutura e serviços aos mais pobres é providência necessária, mas não suficiente para promover o acesso igualitário a moradia adequada. É preciso, igualmente, disponibilizar unidades habitacionais acessíveis e de qualidade aos setores de menor renda, por meio de planos e programas habitacionais e de regularização fundiária que aliem iniciativas do setor público nas três esferas de Poder e ações do setor privado e da sociedade civil organizada.

Adicionalmente, a plena realização dos direitos à moradia adequada e à cidade sustentável dependem da garantia de que os mais pobres permaneçam em suas residências, dotando-os da necessária proteção - fática e jurídica - contra processos expulsivos, como os despejos forçados e a gentrificação. Em termos jurídicos, esse direito de permanência concretiza-se por meio da *segurança na posse*, objetivo principal, mas não exclusivo, dos processos de regularização fundiária dos assentamentos irregulares.

Além da proteção jurídica e documental da posse, é imprescindível que a regularização fundiária dos assentamentos irregulares promova também a regularização urbanística dessas ocupações, integrando-as ao restante do tecido urbano e superando sua situação de segregação sócio-espacial, sob pena de frustrar os próprios objetivos almejados pela garantia da segurança da posse dos assentados. Para tanto, impõe-se a elaboração de soluções urbanísticas

customizadas, estruturadas caso a caso por equipes técnicas multidisciplinares dedicadas e com a plena participação das comunidades envolvidas.

BIBLIOGRAFIA

ABRAMO, Pedro. **A cidade caleidoscópica**. Coordenação espacial e convenção urbana. Uma perspectiva heterodoxa para a economia urbana. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

ABRAMO, Pedro. **A cidade com-fusa**. A mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, vol. 9, n. 2, Rio de Janeiro: IPPUR, novembro de 2007. p. 25 a 54.

ACOSTA RESTREPO, Patricia. **Instrumentos de financiación del desarrollo urbano en Colombia**: la contribución por valorización y la participación en plusvalías. Lecciones y reflexiones. Desafíos, Vol. 22, n. 1, Universidad del Rosario. Bogotá, 2010. p. 15 a 53.

ACOSTA, Claudia. **La expropiación en las prácticas públicas de obtención de suelo en América Latina**. Una primera aproximación. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (coord.). **Revisitando o instituto da desapropriação**. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 57 a 81.

ACSELRAD, Henri. **Discursos da sustentabilidade urbana**. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, n.1, maio 1999, p. 79 a 90.

ADORNO, Sérgio. **Exclusão socioeconômica e violência urbana**. Sociologias. Porto Alegre, ano 4, n.8, jul./dez./2002, p. 84 a 135.

AFONSO, José Roberto Rodrigues; ARAÚJO, Erika Amorim; NÓBREGA, Marcos Antonio Rios da. **O Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) no Brasil**. Um diagnóstico sobre o grau de aproveitamento do imposto como fonte de financiamento local. Final Paper. Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy, fevereiro de 2010.

AFONSO, José Roberto. **Reforma Tributária no Brasil: Avaliação das propostas com ênfase na tributação imobiliária**. Palestra. Conferência Internacional Anual Potencial do Imposto sobre a Propriedade Imobiliária para Mobilização da Receita Municipal. São Paulo: Lincoln Institute, IPTI, RICS, 2012.

AFONSO, Luis Carlos Fernandes. **CEPACs - Certificados de potencial adicional de construção**: a experiência de São Paulo. In: DE CESARE, Claudia M.. **Financiamento das Cidades**: Instrumentos Fiscais e de Política Urbana - seminários nacionais. Brasília: Ministério das Cidades, 2007. p. 263 a 270.

ALBUQUERQUE, André Luis Cavalcanti de. **El Regularizador Social**. In: FURTADO, Fernanda; SMOLKA, Martim O. **Instrumentos Notables de Políticas de Suelo en América Latina**. Ecuador: Ministério das Cidades; Lincoln Institute of Land Policy; Banco del Estado Ecuador. 2014. p. 109 a 116.

ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (coord. e coautores). **Direito Urbanístico: Estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey Editora; Lincoln Institute of Land Policy, 2006.

ALFONSIN, Betânia. **Instrumentos e alternativas à desapropriação em um estudo de Direito Urbanístico Comparado: Brasil, Colômbia e Espanha**. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (coord.). **Revisitando o instituto da desapropriação**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009. p. 177 a 202.

ALFONSIN, Betânia. **Operações urbanas consorciadas como instrumento de captação de mais-valias urbanas: um imperativo da nova ordem jurídico-urbanística brasileira**. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (coord. e coautores). **Direito Urbanístico: Estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey Editora; Lincoln Institute of Land Policy, 2006. p.287 a 300.

ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. **Do Solo Criado**. Outorga Onerosa do Direito de Construir: Instrumento de Tributação para a Ordenação do Ambiente Urbano. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

ALVES, Humberto Prates da Fonseca. **Vulnerabilidade sócio-ambiental na metrópole paulista: uma análise socio-demográfica das situações de sobreposição espacial e problemas e riscos sociais e ambientais**. Revista Brasileira de Estudos Populacionais, São Paulo, v.23, n.1, jan./jun. 2006. p. 43 a 59.

AMBORSKI, David e SMOLKA, Martim O. **Recuperación de plusvalias para el desarrollo urbano: una comparación inter-americana**. Revista Eure, vol. XXIX, n. 88, Santiago e Chile, diciembre 2003. p. 55 a 77.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 15^a edição. São Paulo: Atlas, 2013.

APPARECIDO Jr, José Antonio. **Propriedade urbanística e edificabilidade**. 1^a edição. Curitiba: Juruá, 2012.

ARANTES, Pedro Fiori. **Em busca do Urbano: Marxistas e a cidade de São Paulo nos anos de 1970**. Novos Estudos, n. 83. São Paulo: CEBRAP, março de 2009. p. 103 a 127.

ASSOCIAÇÃO CONDE SÃO JOAQUIM - ACSJ. **Manifestação encaminhada à consulta pública do Projeto de Parceria Público Privada da Agência Casa Paulista.** São Paulo, 2013. Disponível em [\[http://raquelrolnik.files.wordpress.com/2013/06/manifestac3a7c3a3o_ppp.pdf\]](http://raquelrolnik.files.wordpress.com/2013/06/manifestac3a7c3a3o_ppp.pdf). Acesso em 24/11/2014.

ATALIBA, Geraldo; FOLGOSI, Rosolea Miranda (at.). **República e Constituição.** 2ª edição. São Paulo: Malheiros, 2001.

ATALIBA, Geraldo. **Hipótese de incidência tributária.** 6ª edição. São Paulo: Malheiros, 2000.

ATALIBA, Geraldo. **Natureza jurídica da contribuição de melhoria.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1964.

AUBY, Jean-Bernard; PÉRINET-MARQUET, Hugues; NOGUELLOU, Rozen. **Droit de l'urbanisme et de la construction.** 9^è édition. Paris: Montchrestien, 2012.

AUBY, Jean-Bernard. **Droit de la ville.** Du fonctionnement juridique des villes au droit à la ville. Paris: LexisNexis, 2013.

AULESTIA, Diego; RODRÍGUEZ, Vanessa. **Incentivos por el cobro de Contribución Especial de Mejoras para el financiamiento e la infraestructura pública.** In: FURTADO, Fernanda; SMOLKA, Martim O. **Instrumentos Notables de Políticas de Suelo en América Latina.** Ecuador: Ministério das Cidades; Lincoln Institute of Land Policy; Banco del Estado Ecuador. 2014. p. 17 a 21.

AVERBECK, Carlos Etor. **Os municípios e o ITBI: imposto sobre a transmissão de bens imóveis e de direitos a eles relativos.** In: CUNHA, Egláisa Micheline Pontes; DE CESARE, Claudia M.. **Financiamento das Cidades: Instrumentos Fiscais e de Política Urbana - seminários nacionais.** Brasília: Ministério das Cidades, 2007. p. 79 a 83.

AZUELA DE LA CUEVA, Antonio; HERRERA, Carlos; SAAVEDRA, Camilo. **La expropiación y sus tendencias en el mundo - una primera aproximación.** In: ALFONSIN, Betânia e FERNANDES, Edésio (org.). **Revisitando o Instituto da Desapropriação.** Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 41 a 55.

AZUELA DE LA CUEVA, Antonio. **La ciudad, la propiedad privada y el derecho.** Ciudad de Mexico: El Colegio de Mexico, 1999.

AZUELA DE LA CUEVA, Antonio. **Un instrumento en condiciones de emergencia.** Expropiación y reconstrucción habitacional en la ciudad de México

después del sismo de 1985. In: FURTADO, Fernanda; SMOLKA, Martim O. **Instrumentos Notables de Políticas de Suelo en América Latina**. Ecuador: Ministério das Cidades; Lincoln Institute of Land Policy; Banco del Estado Ecuador. 2014. p. 145 a 152.

BACCHIERI, Giancarlo; BARROS, Aluísio J. D.. **Acidentes de trânsito no Brasil de 1998 a 2010: muitas mudanças e poucos resultados**. Revista de Saúde Pública 2011; 45(5), p. 949 a 963.

BAENINGER, Rosana (org.). **População e Cidades**: subsídios para o planejamento e para as políticas sociais. Campinas: Núcleo de Estudos de População - Nepo/Unicamp; Brasília: UNFPA, 2010.

BAHL, Roy; MARTINEZ-VASQUEZ, Jorge; YOUNGMAN, Joan. **Challenging the Conventional Wisdom on the Property Tax**. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2010.

BAHL, Roy; MARTINEZ-VASQUEZ, Jorge; YOUNGMAN, Joan. **Making the Property Tax Work**. Experiences in Developing and Transitional Countries. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2008.

BAHL, Roy; MARTINEZ-VASQUEZ, Jorge. **The Determinants of Revenue Performance**. In: BAH, Roy; MARTINEZ-VASQUEZ, Jorge; YOUNGMAN, Joan. **Making the Property Tax Work**. Experiences in Developing and Transitional Countries. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2008. p. 35 a 60.

BALEEIRO, Aliomar; MACHADO SEGUNDO, Hugo Brito (atualizador). **Uma Introdução à Ciência das Finanças**. Rio de Janeiro: Editora Forense; Gen, 2010.

BALTRUSIUS, Nelson. **A valorização fundiária da propriedade urbana**. Cadernos Metrópole, n. 16, 2^o Semestre, 2006. p. 121 a 139.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Ant nio. **Curso de Direito Administrativo**. 31^a edi o. São Paulo: Malheiros, 20104.

BARRAL, Welber Oliveira. **Metodologia da Pesquisa Jurídica**. 3^a edi o. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2007.

BARROSO, Luis Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. Os conceitos fundamentais e a constru o do novo modelo. 4^a edi o (digital). São Paulo: Saraiva, 2013.

BASTOS, Rodrigo Dantas. **Minha Casa Minha Vida e os instrumentos do Estatuto da Cidade**. In: SAULE JÚNIOR, Nelson et al. (Org.). **Anais do VI Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico** - Brasília 2010: por um Direito Urbanístico sem Fronteiras. Porto Alegre: Lex Magister, 2010. p. 293 a 300.

BATISTELA, Marcos. **Operações Urbanas Consorciadas**. In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório (coord.). **Direito Urbanístico e Ambiental**. 2ª edição revista. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 269 a 284.

BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís F. **Os Direitos Sociais e as Constituições Democráticas Brasileiras: Breve Ensaio Histórico**. In: RÚBIO, David Sánchez; FLORES, Joaquín Herrera; CARVALHO, Saulo de (Org.). **Direitos Humanos e Globalização: Fundamentos e Possibilidades desde a Teoria Crítica**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004. p. 505-524.

BETTINI, Lúcia Helena Polleti. **A cidade e e o seu meio ambiente**. A estética urbana: a publicidade. In: GARCIA, Maria (org.). **A cidade e seu Estatuto**. São Paulo: Juarez de Freitas, 2005. p. 231 a 260.

BEURIER, Jean-Pierre. **Droit International de l'Environnement**. 4^e édition. Paris: Pedone, 2010.

BEZNOS, Clóvis; CAMMAROSANO, Márcio (coord.). **Direito Ambiental e Urbanístico**. Estudos do Fórum Brasileiro de Direito Ambiental e Urbanístico. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010.

BEZNOS, Clóvis. **Aspectos jurídicos da indenização na desapropriação**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2006.

BEZNOS, Clóvis. **Desapropriação em nome da política urbana**. In: DALLARI, Adilson e Abreu e FERRAZ, Sérgio (org.). **Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal nº 10.257/2001)**. 2ª edição. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 118 a 137.

BIDERMAN, Ciro; SANDRONI, Paulo e SMOLKA, Martim O. **Intervenciones urbanas a gran escala: el caso de Faria Lima en São Paulo**. In: SMOLKA, Martim O.; MULLAHY, Laura. **Perspectivas urbanas: Temas críticos en políticas de suelo en América Latina**. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2010. p. 478 a 484.

BIDERMAN, Ciro; SANDRONI, Paulo. **Avaliação do Impacto das Grandes Intervenções Urbanas nos preços dos Imóveis do Entorno: O Caso da Operação Urbana Consorciada Faria Lima**. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2005.

BOLAFFI, Gabriel. **Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema.** In: MARICATO, Herminia (organizadora) **A produção capitalista da casa (e da cidade).** São Paulo: Alfa ômega, 1979. p.37 a 69.

BOLAY, Jean-Claude, PEDRAZZINI, Yves et RABINOVICH, Adriana. **Quel sens au développement durable dans l'urbanisation du Tiers Monde?** Les Annales de la Recherche Urbaine nº 86, 0180-930-VI-00/86/ © METL, p. 77 a 84.

BONDUKI, Nabil; ROLNIK, Raquel. **Periferia da Grande São Paulo - Reprodução do espaço como expediente de reprodução da força de trabalho.** In: MARICATO, Herminia (organizadora) **A produção capitalista da casa (e da cidade).** São Paulo: Alfa ômega, 1979. p.117 a 154.

BONDUKI, Nabil. **Avanços, limitações e desafios da política habitacional do Governo Lula.** Direito à Habitação em oposição ao Direito à Cidade. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (org.). **Direito à moradia adequada.** O que é, para quem é, como defender e efetivar. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2014. p. 293 a 317.

BONDUKI, Nabil. **Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula.** Revista eletrônica de Arquiutura e Urbanismo n. 1, 2008, p. 70 a 104.

BONIZZATO, Luigi. **Propriedade Urbana Privada e Direitos Sociais.** Curitiba: Juruá Editora, 2011.

BORRERO OCHOA, Oscar. **La contribución de mejoras en Colombia: Revisitando prejuicios.** In: FURTADO, Fernanda; SMOLKA, Martim O. **Instrumentos Notables de Políticas de Suelo en América Latina.** Ecuador: Ministério das Cidades; Lincoln Institute of Land Policy; Banco del Estado Ecuador, 2014. p. 23 a 30.

BOUCHER, Hércules. **Estudo da mais-valia no Direito Tributário Brasileiro.** Tomo I. Parte Geral. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos S. A., 1964.

BRASIL, MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Guia para regulamentação e implementação de Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS em Vazios Urbanos.** Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Planejamento territorial urbano e política fundiária.** Cadernos MCidades Programas Urbanos 3. Brasília: Ministério das Cidades, 2004.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Política nacional de habitação**. Cadernos MCidades 4. Brasília: Ministério das Cidades, 2004.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO. **Avanços e desafios**: Política Nacional de Habitação. Brasília: Ministério das Cidades; Secretaria Nacional de Habitação, 2010.

BRENNER, Neil; MARCUSE, Peter; MAYER, Magit. **Cities for people not for profit**. Critical urban theory and the right to the city. New York: Routledge, 2012.

BRISO, Caio Barreto. **A favela é um modelo de futuro, diz professor da Technische Universität Berlin**. Rio de Janeiro: O Globo, 11/04/2014. Disponível em [\[http://oglobo.globo.com/sociedade/conte-algo-que-nao-sei/a-favela-um-modelo-de-futuro-diz-professor-da-technische-universitat-berlin-12167934\]](http://oglobo.globo.com/sociedade/conte-algo-que-nao-sei/a-favela-um-modelo-de-futuro-diz-professor-da-technische-universitat-berlin-12167934). Acesso em 25/11/2014.

BROOKS, Leah; MELTZER, Rachel. **Does a Rising Tide Compensate for the Secession of the Successful?** Illustrating the Effects of Business Improvement Districts on Municipal Coffers. In: HONG, Yu-Hung; INGRAM, Gregory K.. **Municipal Revenues and Land Policies**. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2010. p. 271 a 305.

BRUNETTA, Grazia; MORONI, Stefano. **Contractual Communities in the Self-Organising City**. Freedom, Creativity, Subsidiarity. Dordrecht; Heidelberg; London; New York: Springer, 2012.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de muros**. Crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: Edusp e Editora 34, 2011.

CALDERÓN COCKBURN, Julio. **Titulación masiva de tierras en el Perú 2007 – 2011**. In: FURTADO, Fernanda; SMOLKA, Martim O. **Instrumentos Notables de Políticas de Suelo en América Latina**. Ecuador: Ministério das Cidades; Lincoln Institute of Land Policy; Banco del Estado Ecuador, 2014. p. 75 a 80.

CAMARGO, Juliana Wernek de. **O IPTU como instrumento de atuação urbanística**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008.

CAMMAROSANO, Márcio. **O princípio constitucional da moralidade e o exercício da função administrativa**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2006.

CARDOSO, Isabel Cristina da Costa. **O papel da Operação Urbana Consorciada do Porto do Rio de Janeiro na estruturação do espaço urbano**: uma “máquina do crescimento urbano”? O Social em Questão - Ano XVI, n.29, 2013. p. 69 a 100.

CARDOSO, Patrícia de Menezes. **Democratização do acesso à propriedade pública no Brasil: função social e regularização fundiária**. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Direito do Estado). São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2010.

CARDOZO, José Eduardo; QUEIROZ, João Eduardo Lopes; SANTOS, Márcia Walquíria Batista (org.). **Curso de Direito Administrativo Econômico**. Volume I. São Paulo: Malheiros, 2006.

CARDOZO, José Eduardo; QUEIROZ, João Eduardo Lopes; SANTOS, Márcia Walquíria Batista (org.). **Curso de Direito Administrativo Econômico**. Volume II. São Paulo: Malheiros, 2006.

CARLOS, Ana Fani Alessandri; SOUZA, Marcelo Lopes de; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (orgs.). **A produção do espaço urbano**. Agentes e processos, escalas e desafio. São Paulo: Editora Contexto, 2011.

CARMONA, Paulo Afonso Cavicchioli. **Intervenção do Estado na propriedade**. 1ª edição. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

CARMONA, Paulo Afonso Cavicchioli. **O consórcio imobiliário como instrumento de intervenção urbanística**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007.

CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 25ª edição. São Paulo: Malheiros, 2009.

CARVALHO, Carlos Henrique R.; PEREIRA, Rafael Henrique M.. **Gastos das famílias brasileiras com transporte urbano público e privado no Brasil: uma análise da POF 2003 e 2009**. Texto para Discussão 1803. Brasília; Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2012.

CARVALHO, Monique Batista. **A política de pacificação de favelas e as contradições para a produção de uma cidade segura**. O Social em Questão. Ano XVI, n. 29, 2013. p. 285 a 308.

CARVALHO, Patryck Araújo. **Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia: fundamentos jurídico-urbanísticos, aplicabilidade e gestão pós-titulação, no Município de Osasco, São Paulo**. In: SAULE JÚNIOR, Nelson et al (org.). **Anais do V Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico - Manaus, 2008: O Direito Urbanístico nos 20 anos da Constituição Brasileira de 1988 - Balanço e Perspectivas**. Porto Alegre: Magister, 2009. p. 71 a 84.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. 4ª edição. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

CASTELLS, Manuel. **The Rise of the Network Society: The information age: economy, society and culture.** Volume I. Second Edition. Kindle Edition. Wiley-Blackwell, 2011.

CERVELLATI, Pier Luigi; SCANNAVINI, Roberto; DE ANGELIS, Carlo. **Bolonha: por que o Centro Histórico? Política e Metodologia.** FORTI, Reginaldo (org.). **Marxismo e Urbanismo Capitalista** - textos críticos. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas, 1979. p. 119 a 152.

CHOAY, Françoise. **L'urbanisme, utopies et réalités.** Une anthologie. Paris: Éditions du Séuil, 1967.

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO E INTERIOR DA CÂMARA DOS DEPUTADOS; SECRETARIA ESPECIAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA; CAIXA ECONÔMICA FEDERAL; INSTITUTO PÓLIS. **Estatuto da cidade:** guia para implantação pelos municípios e cidades. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. 2ª edição. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso Futuro Comum.** 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS – CNM. **Observatório do Crack.** Disponível em: [<http://www.crack.cnm.org.br>]. Acesso em 30/06/2014.

CONSTANZA, Robert; HART, Maureen; POSNER, Stephen; TALBERTH, John. **Beyond GDP: The Need for New Measures of Progress.** The Pardee Papers n.4, January 2009. Boston: Boston University; The Frederick S. Pardee Center for the Study of the Longer-Range Future, 2009.

CONTI, Alfio. **Autogestão na produção de moradia popular no Brasil-um convite ao estudo.** Cadernos de Arquitetura e Urbanismo, Belo Horizonte: PUC Minas 8.9. 2001.

CORREIA, Andrea Veloso. **Estrutura legal para a aplicação dos instrumentos previstos no estatuto da cidade.** In: CUNHA, Egláisa Micheline Pontes; DE CESARE, Claudia M.. **Financiamento das Cidades:** Instrumentos Fiscais e de Política Urbana - seminários nacionais. Brasília: Ministério das Cidades, 2007. p. 115 a 131.

CORREIA, Fernando Alves (coordenador). **1º Colóquio Internacional O Sistema Financeiro e Fiscal do Urbanismo.** Actas. Lisboa: Almedina, 2002.

CORREIA, Fernando Alves. **O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade**. 1ª edição. Coimbra: Almedina, 2001.

CORREIO. **Transcon**: auditoria aponta prejuízo ao município de R\$6,5 milhões. Salvador: Correio, 30/10/2013. Disponível em: [\[http://www.correio24horas.com.br/detalhe/noticia/transcon-auditoria-aponta-prejuizo-ao-municipio-de-r-65-milhoes/\]](http://www.correio24horas.com.br/detalhe/noticia/transcon-auditoria-aponta-prejuizo-ao-municipio-de-r-65-milhoes/). Acesso em 30/10/2014.

COSTA, Heloisa Soares de Moura. **Desenvolvimento Urbano Sustentável: Uma contradição de termos?** Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais n.2, novembro de 1999. p. 55 a 71.

COSTA, Regina Helena. **Instrumentos Tributários para a Política Urbana**. in DALLARI, Adilson e Abreu e FERRAZ, Sérgio (org.). **Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal nº 10.257/2001)**. 2ª edição. São Paulo: Malheiros. 2006. p. 101 a 117.

COWAN, Spencer M.. **Anti-snob land use laws, suburban exclusion, and housing opportunity**. Journal of Urban Affairs, vol. 28 (3) - June, 2006. p. 295 a 313.

CUNHA, Egláisa Michelin Pontes; DE CESARE, Claudia M. (organizadoras). **Financiamento das Cidades: Instrumentos Fiscais e de Política Urbana – seminários nacionais**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

CUNHA, José Marcos Pinto da. **Planejamento municipal e segregação socioespacial: por que importa?** In: BAENINGER, Rosana (org.). **População e Cidades: subsídios para o planejamento e para as políticas sociais**. Campinas: Núcleo de Estudos de População - Nepo/Unicamp; Brasília: UNFPA, 2010. p. 65 a 77.

CYMBALISTA, Renato (org.). **The challenges of the democratic management in Brazil: the right to the city**. São Paulo: Instituto Pólis; Fundação Ford, 2008.

CYMBALISTA, Renato; POLLINI, Paula; COBRA, Patrícia; SANTORO, Paula. **A outorga onerosa do direito e construir após o Estatuto da Cidade**. Um panorama de implementação nos Municípios Brasileiros. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais v.9, n.2, nov.2007. p. 73 a 93.

CYMBALISTA, Renato; TSUKUMO, Isadora Tami Lemos. **Terra urbana para habitação social: alternativas à desapropriação na experiência brasileira**. In: ALFONSIN, Betânia e FERNANDES, Edésio (org.). **Revisitando o Instituto da Desapropriação**. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 85 a 118.

D'AMICO, F. **O Programa Minha Casa, Minha Vida e a Caixa Econômica Federal**. In: COSTA, Juliana Camargo [et al.]. **O desenvolvimento econômico brasileiro e a Caixa: trabalhos premiados**. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento; Caixa Econômica Federal, 2011.

DABUS MALUF, Adriana Caldas do Rego Freitas. **Limitações Urbanas ao Direito de Propriedade**. São Paulo: Atlas, 2010.

DALLARI BUCCI, Maria Paula (org.). **Políticas Públicas: Reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

DALLARI BUCCI, Maria Paula. **O conceito de política pública em direito**. in DALLARI BUCCI, Maria Paula (org.). **Políticas Públicas: Reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1 a 49.

DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório (coord.). **Direito Urbanístico e Ambiental**. 2ª edição revista. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coord.). **Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal nº 10.257/2001)**. 2ª edição. São Paulo: Malheiros; SBDP, 2006.

DALLARI, Adilson Abreu. **Desapropriações para fins urbanísticos**. 1ª edição. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1981.

DALLARI, Adilson Abreu. **Solo Criado** – Constitucionalidade da outorga onerosa de potencial construtivo. In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório (coord.). **Direito Urbanístico e Ambiental**. 2ª edição revista. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 19 a 42.

DALLARI, Adilson de Abreu; FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Temas de Direito Urbanístico, volume I**. 1ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987.

DALLARI, Adilson de Abreu; FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Temas de Direito Urbanístico, volume II**. 1ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

DAVIS, John Emmeus. **The Community Land Trust Reader**. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2010.

DE CESARE, Claudia M.. **A tributação sobre a propriedade imobiliária e o IPTU: fundamentação, caracterização e desafios**. In: CUNHA, Egláisa Micheline

Pontes; DE CESARE, Claudia M.. **Financiamento das Cidades: Instrumentos Fiscais e de Política Urbana** - seminários nacionais. Brasília: Ministério das Cidades, 2007. p 45 a 77.

DE CESARE, Claudia M.; SILVA FILHO, Luiz Carlos P.; UNE, Maurício Yoshinori e WANDT, Sheila Cristina. **Analysing the Feasibility of Moving to a Land Value-based Property Tax System: A Case Study from Brazil**. Curso de Desarrollo sobre Impuesto a la Propiedad Inmobiliaria. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2003.

DE CESARE, Claudia M.. **Progressividade fiscal no IPTU em Porto Alegre: discussão & análise**. In: CUNHA, Egláisa Micheline Pontes; DE CESARE, Claudia M.. **Financiamento das Cidades: Instrumentos Fiscais e de Política Urbana** - seminários nacionais. Brasília: Ministério das Cidades, 2007. p. 85 a 113.

DE SOTO, Hernando. **The Mystery of Capital**. Kindle Edition. London: Black Swan Books; Random House, 2000.

DERANI, Christiane. **Direito Ambiental Econômico**. 3ª edição. São Paulo: Saraiva, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia** (Medida Provisória 2.220, de 4.9.2001). In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coord.). **Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal nº 10.257/2001)**. 2ª edição. São Paulo: Malheiros; SBDP, 2006.

DI SARNO, Daniela Campos Libório. **Audiência Pública na Gestão Democrática da Política Urbana**. In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório (coord.). **Direito Urbanístico e Ambiental**. 2ª edição revista. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 43 a 59.

DI SARNO, Daniela Campos Libório. **Competências Urbanísticas**. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coord.). **Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal nº 10.257/2001)**. 2ª edição. São Paulo: Malheiros; SBDP, 2006.

DI SARNO, Daniela Campos Libório. **Desapropriação por zona e Parceria Público-Privada**. No prelo.

DI SARNO, Daniela Campos Libório. **Elementos de Direito Urbanístico**. Barueri: Manole, 2004.

DI SARNO, Daniela Campos Libório. **Interrupção do Fornecimento de Água para Consumo Humano** - Decisões do Superior Tribunal de Justiça Brasileiro

entre jan/2011 e mar/2012. In: SÁNCHEZ BRAVO, Álvaro (org.). **Agua & Derechos Humanos**. Sevilla (España): ArCiBel, 2012. p. 265-276.

DI SARNO, Daniela Campos Libório. **O princípio da igualdade e o direito urbanístico**. In: MARRARA, Thiago (org.). **Princípios de Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2012. p. 148 a 156.

DI SARNO, Daniela Campos Liborio. **Panorama jurídico sobre as mudanças climáticas e o aquecimento global: Algumas considerações**. In: BEZNOS, Clóvis; CAMMAROSANO, Márcio (coord.). **Direito Ambiental e Urbanístico**. Estudos do Fórum Brasileiro de Direito Ambiental e Urbanístico. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010. p. 49 a 60.

DOMINGOS, Omar Pinto, **Implementing Local Property Tax**. Land Lines. Cambridge: Massachussets: Lincoln Institute of Land Policy, January 2011. p. 1 a 8.

DROBENKO, Bernard. **Les Villes durables**. In **Mondialisation et droit de l'environnement**. Université de Limoges – Faculté de Droit et des Sciences Économiques de Limoges. Centre International de Droit Comparé de l'Environnement CIDCE. Escola Superior do Ministério Público da União – ESMPU. Actes du 1^{er} Séminaire International de Droit de l'Environnement: Rio + 10. Rio de Janeiro, 24-2. Avril 2002. p. 145-168.

DUARTE, Juan; BAER, Luis. **Recuperación de plusvalías a través de la contribución por mejoras en Trenque Lauquen, provincia de Buenos Aires, Argentina**. In: FURTADO, Fernanda; SMOLKA, Martim O. **Instrumentos Notables de Políticas de Suelo en América Latina**. Ecuador: Ministério das Cidades; Lincoln Institute of Land Policy; Banco del Estado Ecuador. 2014. p. 31 a 36.

DUGUIT, Leon; POSADA Carlos. **Las transformaciones generales del Derecho privado desde el Código de Napoléon**, Madrid, Francisco Beltrán, s.a., 1911. Reimpresión facsimile por Pamplona: Analecta Editorial.

ECHEVERRÍ, Alejandro; ORSINI, Francesco M. **Informalidad y Urbanismo Social en Medellín**. Sostenible? n. 12, 2011. p. 11 a 24.

EMELIANOFF, Cyria. **La ville durable: l'hypothèse d'un tournant urbanistique en Europe**. L'Information géographique, 2007/3 Vol. 71, DOI : 10.3917/lig.713.0048, p. 48-65.

EUROPEAN COUNCIL OF TOWN PLANNERS. **The New Charter of Athens 2003**. Lisbon, 20 November 2003.

FAINSTEIN, Susan S.. **The just city**. Ithaca; London: Cornell University Press. 2011.

FERNANDES, Cintia Estefania. **O desenvolvimento dos municípios através da tributação imobiliária e do estatuto das cidades**. In: CUNHA, Egláisa Micheline Pontes; DE CESARE, Claudia M. **Financiamento das Cidades: Instrumentos Fiscais e de Política Urbana - seminários nacionais**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007. p. 133 a 165.

FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (coord. e coautores). **Revisitando o instituto da desapropriação**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009.

FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (coord.). **Direito à moradia adequada**. O que é, para quem é, como defender e efetivar. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2014.

FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (coord.). **Revisitando o Instituto do Tombamento**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010.

FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. **Revisitando o instituto da desapropriação: uma agenda de temas para reflexão**. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (coord.). **Revisitando o instituto da desapropriação**. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 21 a 37.

FERRAZ, Tércio Sampaio. **Controle da biodiversidade e competências reguladoras**. RDA - Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 256, jan./abr, 2011. p. 197-224.

FERREIRA, Regina Fátima Cordeiro Fonseca. **Autogestão e habitação: entre a utopia e o mercado**. Tese. Rio de Janeiro: IPPUR/UFJR, 2014.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Disciplina urbanística da propriedade**. 2ª edição. São Paulo: Malheiros, 2005.

FIX, Mariana. **São Paulo cidade global – fundamentos financeiros de uma miragem**. 1ª edição. São Paulo: Boitempo; ANPUR, 2007.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Miséria parou de cair, confirma governo**. Poder. Edição de 6 de novembro de 2014. p. A9.

FORTI, Reginaldo (org.). **Marxismo e Urbanismo Capitalista - textos críticos**. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas, 1979.

FÓRUM SOCIAL DAS AMÉRICAS; FÓRUM SOCIAL URBANO; V FÓRUM SOCIAL MUNDIAL. **Carta Mundial pelo Direito à Cidade**, 2004-2005.

FRANCE. VILLE DE MEAUX. **Une ville qui change**. Disponível em: [<http://www.ville-meaux.fr/-Une-ville-qui-change-.html>.] Acesso em 11/09/2014.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**. Direito ao Futuro. 1ª edição. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

FURTADO, Fernanda; BIASOTTO, Rosane; MALERONKA, Camila. **Outorga Onerosa do Direito de Construir**: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação. Brasília: Ministério das Cidades, 2012.

FURTADO, Fernanda; REZENDE, Vera F.; OLIVEIRA, Maria Tereza Corrêa de; JORGENSEN JR., Pedro. **Novas perspectivas para o financiamento do desenvolvimento urbano no Brasil**: a outorga onerosa do direito de construir. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (coord. e coautores). **Revisitando o instituto da desapropriação**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 119 a141.

FURTADO, Fernanda; SMOLKA, Martim O. (coord.). **Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina**. Ecuador: Lincoln Institute of Land Policy, 2014.

FURTADO, Fernanda. **Instrumentos para a gestão social da valorização da terra: fundamentação, caracterização e desafios**. In: CUNHA, Egláisa Micheline Pontes; DE CESARE, Claudia M.. **Financiamento das Cidades**: Instrumentos Fiscais e de Política Urbana - seminários nacionais. Brasília: Ministério das Cidades, 2007. p. 243 a 261.

FURTADO, Fernanda. **Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas**: reunindo os conceitos envolvidos. Caderno Pólis 9 - Gestão social da valorização da terra. São Paulo: Instituto Pólis, 2004. p.53 a 72.

FURTADO, Fernanda. SMOLKA, Martim O. **Recuperação de mais-valias fundiáriasna América Latinda: Bravura ou Bravata?** Caderno Pólis 9 - Gestão social da valorização da terra. São Paulo: Instituto Pólis, 2004. p. 39 a 51.

GARCÍA BELLIDO, Javier. **La re-parcelación española equidistributiva y su relativa singularidad comparativa**. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2002.

GARCIA, Maria (org.). **A cidade e seu Estatuto**. São Paulo: Juarez de Freitas, 2005.

GASPARINI, Audrey. **O Tombamento e Transferência do Direito de Construir:** Dois Institutos que se complementam. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (coord.). **Revisitando o Instituto do Tombamento.** Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010. p. 149 a 161.

GATTI, Simone. **PPP da Habitação:** muitas perguntas ainda sem respostas. São Paulo: Instituto Pólis, 22/09/2014. Disponível em: [<http://polis.org.br/noticias/ppp-da-habitacao-muitas-perguntas-ainda-sem-respostas/>]. Acesso em 24/11/2014.

GEORGE, Henry. **Progress and Poverty.** Edited and abridged for modern readers by Bob Drake. New York: Roberto Schalkenbach Foudation, 2006.

GODARD, François; CASTELLS, Manuel. **O advento de monopolville:** análise das relações entre a Empresa, o Estado e o Urbano. In: FORTI, Reginaldo. **Marxismo e Urbanismo Capitalista - textos críticos.** São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas, 1979. p. 93 a 117.

GOMIDE, Tainá Rodrigues; FARONI, Walmer. **Avaliação da Arrecadação da Contribuição de Melhoria pelos Municípios Brasileiros.** Revista de Ciências Humanas, volume 8, número 1, janeiro/junho 2008. p. 39 a 50.

GONÇALVES, Rafael Soares. **A política, o direito e as favelas do Rio de Janeiro: um breve olhar histórico.** Campinas: Urbana, 2013. Disponível em: [<http://www.ifch.unicamp.br/ojs/index.php/urbana/article/download/1007/754>]. Acesso em 26/11/2014.

GOUVEIA, Nelson; FREITAS, Clarice Umbelino de; MARTINS, Lourdes Conceição; MARCILIO, Izabel Oliva. **Hospitalizações por causas respiratórias e cardiovasculares associadas à contaminação atmosférica no Município de São Paulo, Brasil.** Caderno de Saúde Pública, Rio de Janeiro, 22 (12), dez.2006, p. 2669 a 2677.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988.** 16ª edição. São Paulo: Malheiros, 2014.

GROSTEIN, Marta Dora. **Metrópole e Expansão Urbana:** a persistência de processos “insustentáveis”. *São Paulo Perspec.* 2001, vol.15, n.1. p. 13 a 19.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **Função social da propriedade.** In: BEZNOS, Clóvis; CAMMAROSANO, Márcio (coord.). **Direito Ambiental e Urbanístico.** Estudos do Fórum Brasileiro de Direito Ambiental e Urbanístico. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010. p. 61 a 114.

GUEDES, Vinícius Mancini. **Planejamento urbano e segregação**. In: SAULE JÚNIOR, Nelson et al. (org.). **Anais do VI Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico** - Brasília 2010: por um Direito Urbanístico sem Fronteiras. Porto Alegre: Lex Magister, 2010. p. 191 a 206.

GUIMARÃES, Geraldo Spagno. **Comentários à Lei de Mobilidade Urbana**. 1ª edição. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

GUSTIN, Miracy B. S.; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re)pensando a pesquisa jurídica**. 2ª edição. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

HANDZIC, Kenan. **Is legalized land tenure necessary in slum upgrading?** Learning from Rio's land tenure policies in the Favela Bairro Program. Habitat International, volume 34 (1), January 2010. p. 11 a 17.

HARVEY, David. **Rebel Cities**: from the right to the city to the urban revolution. Kindle Edition. London, New York: Verso, 2012.

HARVEY, David. **Social justice and the city**. Revised Edition. Athens & London: The University of Georgia Press, 2009.

HARVEY, David. **Spaces of Capital**. Towards a Critical Geography. New York; London: Routledge, 2012.

HICKEY, Robert; STURTEVANT, Lisa; THADEN, Emiliy. **Achieving Lasting Affordability through Inclusionary Housing**. Working Paper. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2014.

HICKEY, Robert. **The Role of Community Land Trusts in Fostering Equitable, Transit-Oriented Development**: Case Studies from Atlanta, Denver, and the Twin Cities. Working Paper. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2013.

HOGAN, Daniel Joseph; MARANDOLA JR, Eduardo. **População e mudança climática**: Dimensões humanas das mudanças ambientais globais. Campinas: Núcleo de Estudos de População – Nepo/Unicamp; Brasília: UNFPA, 2009.

HOGAN, Daniel Joseph. **População e mudanças ambientais globais**. In HOGAN, Daniel Joseph; MARANDOLA JR, Eduardo. **População e mudança climática**: Dimensões humanas das mudanças ambientais globais. Campinas: Núcleo de Estudos de População – Nepo/Unicamp; Brasília: UNFPA, 2009. p. 11 a 24.

HONG, Yu-Hong; BOURASSA, Steven C. **¿Por qué los arrendamientos públicos?** Cuestiones y conceptos. Curso de Financiamento de las Ciudades Latinoamericanas con Suelo Urbano. Chapter 1. Leasing Public Land. Policy Debates and international experiences. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2003.

HONG, Yu-Hung; INGRAM, Gregory K.. **Municipal Revenues and Land Policies.** Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2010.

HORVATH, Estevão. **O Princípio do não-confisco no Direito Tributário.** São Paulo: Dialética, 2002.

HOWARD, Ebenezer. **Garden Cities of To-Morrow.** Reedição. e Book Kindle, 2012.

HOWARD, Emma. **Could community land trusts offer a solution to the UK's housing crisis?** The Guardian, Wednesday 25 June 2014. Disponível em: [\[http://www.theguardian.com/society/2014/jun/25/community-land-trusts-uk-housing-crisis-east-london-mile-end/print\]](http://www.theguardian.com/society/2014/jun/25/community-land-trusts-uk-housing-crisis-east-london-mile-end/print). Acesso em 14/11/2014.

HUMBERTO, George Louis Hage. **Direito Urbanístico e Função Socioambiental da Propriedade Imóvel Urbana.** 1ª edição. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Atlas Geográfico Milton Santos.** Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Estatísticas do Registro Civil 2012.** volume 39. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA (IPEA). Comunicado IPEA n. 155: **A Década Inclusiva (2001 – 2011):** Desigualdade, Pobreza e Políticas de Renda. Brasília: IPEA, 2012.

JACOBI, Pedro Roberto. **Educação Ambiental:** o desafio da construção de um pensamento crítico, complexo e reflexivo. Educação e Pesquisa, São Paulo, v.31, n.2, maio/ago. 2005, p. 233 a 250.

JACOBS, Jane. **The death and life of great american cities.** New York: Vintage Books; Random House, 1961.

JARAMILLO, Samuel. **La experiencia colombiana: la contribución de valorización y la participación en plusvalías.** In: SMOLKA, Martim O.;

FURTADO, Fernanda (editores). **Recuperación de plusvalías en América Latina**. Alternativas para el desarrollo urbano. Santiago de Chile: Instituto de Posgrado e Investigación Pontificia Universidad Católica de Chile; Eurelibros; Lincoln Institute of Land Policy, 2001. p. 71 a 98.

KISS, Alexandre. **Introduction Générale du Droit de l'Environnement: Illustration par la forêt**. Cours no.1. Tronc commun. Université de Limoges. Master Dice. Formation à distance. Campus numérique "Envidroit", 2011.

KLINTOWITZ, Danielle C.. **Como as políticas habitacionais se inserem nos contextos da reforma do Estado?** A experiência recente no Brasil. Revista Pensamento & Realidade. Ano XIV, v. 26, n.3, 2001. p. 101 a 120.

KRÄTKE, Stefan. **The new urban growth ideology of "creative cities"**. In: BRENNER, Neil; MARCUSE, Peter; MAYER, Magit. **Cities for people not for profit**. Critical urban theory and the right to the city. New York: Routledge, 2012. p. 138 a 150.

LACERDA, Daniel da S.; BRULON, Vanessa. **Política das UPPs e espaços organizacionais precários: uma análise de discurso**. São Paulo: Fórum, v.53, n.2, mar./abr. 2013. p. 130 a 141.

LACERDA, Norma. **O campo do Planejamento Urbano e Regional**. Da Multidisciplinaridade à Transdisciplinaridade. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais v.15, n.1, maio 2013. p. 77 a 93.

LARANJEIRA, Ronaldo (Supervisão) (et al.). **II Levantamento Nacional de Álcool e Drogas (LENAD) - 2012**. São Paulo: Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Políticas Públicas de Álcool e outras Drogas (INPAD); UNIFESP, 2014.

LAVIEILLE, Jean-Marc. **Droit international de l'environnement**. 3^e édition. Paris: Ellipses, 2010.

LAZZARINI, Sérgio (org.). **Arq. Futuro**. Financiamento da inovação urbana: novos modelos. São Paulo: BEI, 2014.

LE CORBUSIER. **La Charte d'Athènes**. Paris: Édition des Minuits, 1957.

LEFEBVRE, Henri. **Le droit à la ville**. 3^e édition. Paris: Economica Anthropos, 2009.

LEFEBVRE, Henri. **Ouverture**. In: LEFEBVRE, Henri (org.). **Du contrat de**

citoyenneté. Paris: Éditions Périscope; Éditions Syllepse, 1990, p. 15 a 42.

LEFF, Enrique. **Epistemologia ambiental.** 5ª edição. São Paulo: Cortez Editora, 2002.

LEITÃO, Gerônimo; DELECAVE Jonas. **Morar carioca:** nova etapa da urbanização de favelas na cidade do Rio de Janeiro? Mimeo. Disponível em [[http://www.usp.br/fau/cursos/graduacao/arg_urbanismo/disciplinas/aup0268/Leitao_Geronimo - Morar Carioca.pdf](http://www.usp.br/fau/cursos/graduacao/arg_urbanismo/disciplinas/aup0268/Leitao_Geronimo_-_Morar_Carioca.pdf)]. Acesso em 01/12/2014.

LEVIN, Alexandre. **Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios de Imóveis Públicos Urbanos.** Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010.

LEVY, Mariana; SANTORO, Paula; CYMBALISTA, Renato. **Estatuto da cidade: uma leitura sob a perspectiva da recuperação da valorização fundiária.** Caderno Pólis 9 - Gestão social da valorização da terra. São Paulo: Instituto Pólis, 2004. p. 14 a 37.

LIMA NETO, Vicente Correia; ARAGÃO, Joaquim José Guilherme de. **Desenvolvimento de uma metodologia para estimar a mais-valia imobiliária decorrente de intervenções em infra-estrutura de transporte público metroviário.** XVI PANAM, July 15-18, 2010 – Lisbon, Portugal.

LIMA NETO, Vicente Correia; FURTADO, Bernardo Alves; KRAUSE, Cleandro. **Nota Técnica n. 5:** Estimativas do Déficit Habitacional Brasileiro PNAD 2007-2012). Brasília: IPEA, novembro de 2013.

LIMA, Daniel. **O perfil das favelas brasileiras.** São Paulo: O Estado de São Paulo. 21/12/2011. Disponível em: [<http://www.estadao.com.br/infograficos/o-perfil-das-favelas-do-brasil,155751.htm>]. Acesso em 15/06/2014.

LINS, Ana Paula Mota de Bitencourt da Costa. **A transferência do direito de construir e a sua interface na conservação do patrimônio cultural edificado na cidade de Curitiba.** In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (coord.). **Revisitando o Instituto do Tombamento.** Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010. p. 251 a 265.

LOCH, Carlos; ERBA, Diego Alfonso. **Cadastro técnico multifinalitário: rural e urbano.** Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2007.

LOJKINE, Jean. **O papel do Estado na urbanização capitalista. Da política estatal à política urbana.** in FORTI, Reginaldo (org.). **Marxismo e Urbanismo**

Capitalista - textos críticos. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas, 1979, p. 15 a 51.

LOMAR, Paulo José Vilela. **Operação Urbana Consorciada**. In: DALLARI, Adilson e Abreu e FERAZ, Sérgio (org.). **Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal nº 10.257/2001)**. 2ª edição. São Paulo: Malheiros. 2006. p. 249 a 287.

LOPEZ, Ismael; GÓMEZ, Salvador. **La base suelo del impuesto predial en Mexicali, B. C.** In: FURTADO, Fernanda; SMOLKA, Martim O. **Instrumentos Notables de Políticas de Suelo en América Latina**. Ecuador: Ministério das Cidades; Lincoln Institute of Land Policy; Banco del Estado Ecuador, 2014. p. 125 a 132.

LOPEZ, Ismael; GÓMEZ, Salvador. **La base suelo del impuesto predial en Mexicali, B. C.** In: FURTADO, Fernanda; SMOLKA, Martim O. **Instrumentos Notables de Políticas de Suelo en América Latina**. Ecuador: Ministério das Cidades; Lincoln Institute of Land Policy; Banco del Estado Ecuador, 2014. p. 125 a 132.

LUFT, Rosangela Marina. **A propriedade e sua função social como mecanismo de efetivação do direito fundamental à moradia no ambiente das políticas públicas**. In: SAULE JÚNIOR, Nelson et al. (Org.). **Anais do VI Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico - Brasília 2010: por um Direito Urbanístico sem Fronteiras**. Porto Alegre: Lex Magister, 2010. p. 145 a 166.

LUNGO, Mario; ROLNIK, Raquel. **Gestión estratégica de la tierra urbana**. El Salvador: Prisma, 1998.

MAC DOWELL, Maria Cristina. **Financiamento urbano no Brasil: um olhar sobre as finanças municipais**. in CUNHA, Egláisa Michelin Pontes; DE CESARE, Claudia M. (organizadoras). **Financiamento das Cidades: Instrumentos Fiscais e de Política Urbana - SEMINÁRIOS NACIONAIS**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007. p. 21 a 44.

MacCLEERY, Rachel; PETERSON, Casey. **Using Special Assessments to Fund Transit Investments**. Urbanland The Magazine of the Urban Land Institute. October 24, 2012. Disponível em [<http://urbanland.uli.org/infrastructure-transit/using-special-assessments-to-fund-transit-investments/>]. Acesso em 16/10/2014.

MACHADO Maria Helena Ferreira. **Urbanização e sustentabilidade ambiental**. Questões de território. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais n. 3, outubro 2000. p. 81 a 95.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 20^a edição. São Paulo: Malheiros, 2012.

MALDONADO COPELLO, María Mercedes; HURTADO TARAZONA, Adriana. **La declaratoria de desarrollo y construcción prioritarios (sujeta a venta forzosa en pública subasta) en Colombia: la experiencia de Bogotá, 2008-2012**. In: FURTADO, Fernanda; SMOLKA, Martim O. (coord.). **Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina**. Ecuador: Lincoln Institute of Land Policy, 2014. p. 103 a 107.

MALDONADO COPELLO, Maria Mercedes; SMOLKA, Martim O. **Las plusvalías en beneficio e los pobres: el proyecto Usme en Colombia**. Curso de Financiamiento de las Ciudades Latinoamericanas con Suelo Urbano. Publicado en Land Lines Newsletter. Vol. 15. n. 3. July 2003. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2003.

MALERONKA, Camila; FURTADO, Fernanda. **Concesión onerosa del derecho de construir (OODC por sus sigas en portugués): La experiencia de São Paulo en la gestión pública de las edificabilidades**. In: FURTADO, Fernanda; SMOLKA, Martim O. **Instrumentos Notables de Políticas de Suelo en América Latina**. Ecuador: Ministério das Cidades; Lincoln Institute of Land Policy; Banco del Estado Ecuador. 2014. p. 45 a 51.

MALERONKA, Camila. **Projeto e gestão na metrópole contemporânea: um estudo sobre as potencialidades do instrumento “operação urbana consorciada” à luz da experiência paulistana**. Tese. São Paulo: FAUUSP, 2010.

MANZI, Tony; LUCAS, Karen; JONES, Tony Lloyd; ALLEN, Judith (editors). **Social Sustainability in Urban Areas: communities, connectivity and the urban fabric**. London: Earthscan, 2010.

MANZI, Tony; LUCAS, Karen; LLOYD-JONES, Tony e ALLEN, Judith. **Understanding Social Sustainability: Key concepts and developments in theory and practice**. in MANZI, Tony; LUCAS, Karen; LLOYD-JONES, Tony e ALLEN, Judith. **Social sustainability in Urban Areas**. London: Earthscan, 2010. p. 1 a 34.

MARANDOLA JR, Eduardo; HOGAN, Daniel Joseph. **Vulnerabilidade do lugar vs. vulnerabilidade sociodemográfica: implicações metodológicas de uma velha questão**. Revista brasileira de Estudos Populacionais. Rio de Janeiro, v. 26, n. 2, jul./dez. 2009. p. 161 a 181.

MARICATO, Erminia (organizadora). **A produção capitalista da casa (e da cidade)**. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1979.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Outorga onerosa do direito de construir (Solo Criado)**. DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coord.). **Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal nº 10.257/2001)**. 2ª edição. São Paulo: Malheiros; SBDP, 2006. p. 223 a 246.

MARQUES, Carlos Alberto. **Contornos e Fundamentos Modernos da Contribuição de Melhoria**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

MARRARA, Thiago (org.). **Princípios de Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2012.

MARRARA, Thiago. **Bens públicos, Domínio Urbano, Infra-estruturas**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007.

MAYER, Margit. **The “right to the city” in urban social movements**. In: BRENNER, Neil; MARCUSE, Peter; MAYER, Magit. **Cities for people not for profit**. Critical urban theory and the right to the city. New York: Routledge, 2012. p. 63 a 85.

MEIRELLES, Hely Lopes (autor); AZEVEDO, Eurico Andrade; DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Libório (at.). **Direito de Construir**. 9ª edição. São Paulo: Malheiros, 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes; PRENDES, Célia Marisa; REIS, Márcio Schneider (at.). **Direito Municipal Brasileiro**. 13ª edição. São Paulo: Malheiros, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Desapropriação para fins urbanísticos**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 116, abr./jun.1974, p. 1 a 15.

MELO, Ligia. **Direito à moradia no Brasil**. Política Urbana e Acesso por meio da Regularização Fundiária. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010.

MENDIVE, Carlos. **Cartera de inmuebles de vivienda de interés social (CIVIS): Alternativas para la provisión de suelo e Uruguay**. In: FURTADO, Fernanda; SMOLKA, Martim O. **Instrumentos Notables de Políticas de Suelo en América Latina**. Ecuador: Ministério das Cidades; Lincoln Institute of Land Policy; Banco del Estado Ecuador, 2014. p. 95 a 102.

MENDONÇA, Mário Jorge; SACHSIDA, Adolfo. **Texto para discussão 1762: Existe bolha imobiliária no mercado imobiliário brasileiro?** Brasília: IPEA, agosto de 2012.

MERCÊS, Roberto Jansen das. **Política habitacional no Rio de Janeiro: dez anos de morar sem risco (1994 a 2004)**. In: SAULE JÚNIOR, Nelson et al (org.). **Anais do V Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico - Manaus, 2008: O Direito Urbanístico nos 20 anos da Constituição Brasileira de 1988 - Balanço e Perspectivas**. Porto Alegre: Magister, 2009. p. 151 a 162.

MERK, O., SAUSSIÉ, S., STAROPOLI, C., SLACK, E., KIM, J-H. **Financing Green Urban Infrastructure**. OECD Regional Development Working Papers 2012/10, OECD Publishing; <http://dc.doi.org/10.1787/5k92p0c6j6r0-en>.

MEZZAROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de metodologia de pesquisa no direito**. 6ª edição. São Paulo: Saraiva, 2014.

MILANEZ, Ivanise Pachane; KROEFF, Paulo Sergio Solla (coord.). **Conservador das águas 5 anos**. Extrema: Departamento do Meio Ambiente, 2010.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 8ª edição. São Paulo: Thomson Reuters; Revista dos Tribunais, 2013.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Pesquisa Nacional das Agendas 21 Locais**. Sumário Executivo. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2009.

MIROW, M.C. **The Social-Obligation Norm of Property: Duguit, Hayem, and Others**. Research Paper n. 10-60. Florida International University. November 2010. Disponível em: [<http://ssrn.com/abstract=1662226>]. Acesso em 05/08/2014.

MONTEIRO, Yara Darcy Police; SILVEIRA, Egle Monteiro. **Transferência do Direito de Construir**. in DALLARI, Adilson e Abreu e FERRAZ, Sérgio (org.). **Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal nº 10.257/2001)**. 2ª edição. São Paulo: Malheiros. 2006. p. 289 a 299.

MORALES-SCHECHINGER, Carlos. **Invitando al Debate sobre Recuperación de Plusvalías del suelo urbano**. Ponencia presentada en el Tercer Seminario Internacional: Recuperación de Plusvalías del Suelo Urbano organizado por la Coordinación de Humanidades y el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad del la Universidad Nacional Autónoma de México y el Lincoln Institute of Land Policy los días 12 y 13 de Junio de 2003 en la Cd. de México.

MORALES-SCHECHINGER, Carlos. **Proxy al impuesto al suelo y a la propiedad en America Latina**. Conferência Internacional Anual Potencial do Imposto sobre a Propriedade Imobiliária para Mobilização da Receita Municipal. São Paulo: Lincoln Institute; IPTI; RICS, 2012.

MORALES-SHCECHINGER, Carlos. **La imposición a la Propiedad en el Financiamiento de las Ciudades frente a la Globalización**. Ensayo presentado en el II Seminario Internacional sobre Impuesto Predial, el Catastro y Contribuciones Alternativas para el Financiamiento Urbano. Gualajara, 2003.

MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo de. **Uma introdução ao Direito Ecológico e ao Direito Urbanístico**. Rio de Janeiro: Forense, 1977.

MOREIRA, Ana Luísa Nogueira; ARAÚJO, Marinella Machado. **Operações Urbanas Consorciadas no Estatuto da Cidade**. IN: Anais do XV Congresso Nacional do Conpedi. Manaus: CONPEDI, 2007. Disponível em: [\[http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/campos/marinella_machado_ara_ujo-2.pdf\]](http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/campos/marinella_machado_ara_ujo-2.pdf). Acesso em 05/12/2014.

MORIN, Edgar. **La Voie**. Pour l'avenir de l'humanité. Paris: Librairie Arthème Fayard/Pluriel, 2012.

MORIN, Edgar. **Os sete saberes necessaryes à educação do futuro**. 11ª edição. São Paulo: Cortez Editora; Unesco, 2006.

MOURA JÚNIOR, Leopoldo. **Mecanismos de Recuperação de mais-valia urbana decorrente de ações públicas**. Lincoln Institute Research Report. Cambridge, Massachussets: Lincoln Institute of Land Policy, 2000.

NETZER, Dick; ARANGO, Ramiro (traducción). **Pertinencia y viabilidade del impuesto al valor de la tierra en los países ricos**. Curso de Financiamiento en las Ciudades Latinoamericanas con Suelo Urbano. El impuesto al valor de la tierrea: ¿Será que funciona hoy dia? Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy. 1998.

NOVIS, Mariana. **O regime jurídico da concessão urbanística**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011.

NUNES, Maria Julieta. **Remoções em Foco: Políticas Públicas para as Favelas Cariocas em Tempo de Megaeventos**. VI ENAPEGS. Eixo TEmático 2: Gestão Social, Políticas Públicas e Território. Disponível em [\[http://anaisenapegs.com.br/2012/dmdocuments/353.pdf\]](http://anaisenapegs.com.br/2012/dmdocuments/353.pdf). Acesso em 26/11/2014.

NUSDEO, Fábio. **Curso de Economia**. Introdução ao Direito Econômico. 8ª edição. São Paulo: Thomson Reuters; Revista dos Tribunais, 2014.

O ESTADO DE SÃO PAULO. **Linha 4 valoriza imóveis e Metrô-SP quer parte do IPTU**. São Paulo: AE – Agência Estado. 13 de outubro de 2010.

O'NEIL, Maria Monica. **Rede urbana**. In: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Atlas Geográfico Milton Santos**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. p. 262 a 272.

OLBERZ, Karlin. **Operação Urbana Consorciada**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011.

OLIVEIRA, Gilson Batista de; SOUZA-LIMA, José Edmilson (org.). **O Desenvolvimento sustentável em foco: uma contribuição multidisciplinar**. Curitiba: São Paulo: Annablume, 2006.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de Oliveira. **Curso de Direito Financeiro**, 5ª edição revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

OSÓRIO, Leticia Marques. **O direito à moradia como direito humano**. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (coord.). **Direito à moradia adequada**. O que é, para quem é, como defender e efetivar. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2014. p. 39 a 68.

OTOYA, Liliana Bonilla; LOAIZA, Juber Galeano. **La aplicación de los nuevos instrumentos de captura de plusvalías en Colombia**. Estudio de caso Desepez – Cali. Lincoln Institute Research Report. Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy, 2000.

PADILHA, Norma Sueli. **O saber ambiental na sua interdisciplinaridade: contribuição para os desafios do Direito Ambiental**. Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2010.

PAIVA, Carlos. **Distribuição da população na região metropolitana de São Paulo**. Disponível em: [\[http://observasaude.fundap.sp.gov.br/RqMetropolitana/Condio%20de%20Vida%20e%20Sade/Informa%C3%A7%C3%A3o%20Demogr%C3%A1fica/PopRMSP07.pdf\]](http://observasaude.fundap.sp.gov.br/RqMetropolitana/Condio%20de%20Vida%20e%20Sade/Informa%C3%A7%C3%A3o%20Demogr%C3%A1fica/PopRMSP07.pdf). Acesso em 16/05/2014.

PEGORARO, Denise Bonat; OLIVEIRA, CLéia B. Hauscihd; OBERRATHER, Andréa. **Uma proposta inovadora: operação urbana consorciada Lomba do Pinheiro - Porto Alegre**. In: SAULE JÚNIOR, Nelson et al (org.). **Anais do V Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico - Manaus, 2008: O Direito Urbanístico nos 20 anos da Constituição Brasileira de 1988 - Balanço e Perspectivas**. Porto Alegre: Magister, 2009. p. 301 a 311.

PEIXOTO, Marcelo Magalhães. **IPTU**. Aspectos jurídicos relevantes. São Paulo: Quartier Latin, 2002.

PEREIRA, Helena Dolabela; ALVES, Rafael de Oliveira. **Operações urbanas em Belo Horizonte**: apontamentos sobre as Leis 9.952/2010 e 9.959/2010. In: SAULE JÚNIOR, Nelson et al. (Org.). **Anais do VI Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico** - Brasília 2010: por um Direito Urbanístico sem Fronteiras. Porto Alegre: Lex Magister, 2010. p. 301 a 310.

PEREZ, Marcos Augusto. **A participação da sociedade na formulação, decisão e execução das políticas públicas**. In: DALLARI BUCCI (organizadora). **Políticas públicas**. Reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 163 a 175.

PETERSON, Sarah Jo. **Tax Increment Financing**: Tweaking TIF for the 21st Century. Urbanland - The Magazine of the Urban Land Institute. June 9, 2014. Disponível em: [<http://urbanland.uli.org/economy-markets-trends/tax-increment-financing-tweaking-tif-21st-century/>]. Acesso em 16/10/2014.

PETTS, Judith; OWENS, Susan; BULKELEY, Harriet. **Crossing boundaries**: Interdisciplinarity in the context of urban environments. Geoforum, vol. 39, Issue 2, march 2008. p. 593 a 601.

PINHEIRO, Otilie Macedo et al. (coord.). **Acesso à terra urbanizada**: implementação de planos diretores e regularização fundiária plena. Florianópolis: UFSC; Brasília: Ministério das Cidades, 2008.

PINILLA P., Juan Felipe. **Experiência e inovação em Cultura Tributária: a campanha dos 100% com Bogotá**. Palestra. Conferência Internacional Anual Potencial do Imposto sobre a Propriedade Imobiliária para Mobilização da Receita Municipal. São Paulo: Lincoln Institute, IPTI, RICS, 2012.

PINILLA PINEDA, Juan Felipe; VILLEGAS DEL CASTILLO, Catalina. **Las alternativas del derecho urbano colombiano para la obtención pública de suelo**: entre las formas expropiatorias tradicionales y las nuevas formas de gestión del suelo. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coord.). **Revisitando o instituto da desapropriação**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009. p. 143 a 176.

PINTO, Victor Carvalho. **Direito Urbanístico** – Plano Diretor e Direito de Propriedade. 3ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

PINTO, Victor Carvalho. **O Reparcelamento do Solo**: um modelo consorciado de renovação urbana. Texto para Discussão 140. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado, Maio 2013.

PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira. **Função social da propriedade urbana e o Plano Diretor**. Belo Horizonte: Fórum, 2007

PIRES, Luis Manuel Fonseca. **Limitações Administrativas à Liberdade e à Propriedade**. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

PNUD – BRASIL. Notícias. **Brasil avança no desenvolvimento humano e sobe uma posição no IDH**. 2 de novembro de 2011. Disponível em: [<http://www.pnud.org.br/Noticia.aspx?id=2583>]. Acesso em 27/06/2014.

PNUD – BRASIL. Notícias. **Brasil sobe uma posição no ranking IDH e fica em 79º entre 187 países**. Disponível em: [<http://www.pnud.org.br/noticia.aspx?id=3909>]. Acesso em 27/06/2014.

PNUD Brasil. **O que é o IDH**. Disponível em: [<http://www.pnud.org.br/IDH/IDH.aspx?indiceAccordion=0&li=li IDH>]. Acesso em 12/10/2014.

POIROT, Jacques. **Le modèle Européen de ville durable**. In: BROT, Jean et POIROT, Jacques (sous la direction de). Les Cahiers de Preludes n. 7 – 2005: Urbanisation, gouvernance et développement durable. p. 13-48.

POLUCHA, Ricardo Serraglio. **Ecoville – construindo uma cidade para poucos**. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, volume 11, número 1. Rio de Janeiro: IPPUR, maio 2009. p 41 a 56.

PORTLAND COLLECTIVE HOUSING. **Social Justice**. About Portland Collective Housing. Disponível em: [<http://portlandcollectivehousing.org/>]. Acesso em 25/11/2014.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO. **Operação Urbana Consorciada Água Espreada. Resumo da Movimentação até 31/08/2014**. São Paulo: SP-Urbanismo14/10/2014. Disponível em: [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/arquivos/ouae/ouc_agua_espraiada_resumo_financieiro_agosto_2014.pdf]. Acesso em 19/11/2014.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. **Ata da Reunião Ordinária do Conselho Gestor do Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas – PPP**. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 02/10/2014. Disponível em: [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/ata_cgpp_publica_20141014_1413321136.pdf]. Acesso em 27/10/2014.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO. **Prefeitura de São Paulo disponibiliza novo site de consulta ao Mapa Digital a Cidade - MDC**.

[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/noticias/?p=170757]. Acesso em 11/08/2014.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO. **Caderno de Propostas para a Revisão do Zoneamento**. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 2014. Disponível em [http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2014/10/caderno_versao_final_R13_web.pdf]. Acesso em 02/12/2014. p. 28 e seguintes.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. SECRETARIA MUNICIPAL DO DESENVOLVIMENTO URBANO - SMDU. **Fundo de Desenvolvimento Urbano - FUNDURB**. Disponível em [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/participacao_social/fundos/fundurb/index.php?p=155890]. Acesso em 29/10/2014.

PREFEITURA DO MUNICÍPIOS DE SÃO PAULO. SP – URBANISMO. **CEPAC – Certificado de Potencial Adicional de Construção**. São Paulo: SP-Urbanismo. Disponível em: [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/cepac/index.php?p=19456]. Acesso em 20/11/2014.

RABELLO, Sonia. **Justa indenização nas expropriações imobiliárias urbanas: justiça social e o enriquecimento sem causa**. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (coord.). **Revisitando o instituto da desapropriação**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009. p. 203 a 220.

RABELLO, Sonia. **O Estado na Preservação de Bens Culturais – O Tombamento**. Edição especial. Rio de Janeiro: IPHAN, 2009.

RAVE HERRERA, Beatriz Elena; ROJAS EBERHARD, Maria Cristina. **Land Reajustment in partial plans in Colombia**. Final paper. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2012.

RAVE HERRERA, Beatriz Elena; ROJAS EBERHARD, Maria Cristina. **Reajuste de tierras en planes parciales en Colombia**. In: FURTADO, Fernanda; SMOLKA, Martim O. **Instrumentos Notables de Políticas de Suelo en América Latina**. Ecuador: Ministério das Cidades; Lincoln Institute of Land Policy; Banco del Estado Ecuador, 2014. p. 153 a 160.

ROCHA, Silvio Luis Ferreira da. **Função social da propriedade pública**. 1ª edição. São Paulo: Malheiros, 2005.

ROCHA, SONIA. **Pobreza no Brasil. A Evolução de Longo Prazo (1970-2011)**. Estudos e Pesquisas n. 492. Rio de Janeiro: Instituto Nacional de Altos Estudos - INAE, 2013.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Apontamentos sobre a compensação ambiental da Lei de Unidades de Conservação (Lei nº 9.985/2000)**. In: BEZNOS, Clóvis; CAMMAROSANO, Márcio (coord.). **Direito Ambiental e Urbanístico**. Estudos do Fórum Brasileiro de Direito Ambiental e Urbanístico. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010. p.115 a 138.

RODRIGUES, Priscila Figueiredo da Cunha. **Contribuição de Melhoria**. São Paulo: Malheiros, 2002.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. **Direito Fundamental à Boa Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

ROLNIK, Raquel; CYMBALISTA, Renato; NAKANO, Kazuo. **Urban Land and Social Housing in Brazil: the Issue of Land in Participatory Master Plans**. In: CYMBALISTA, Renato (org.). **The challenges of the democratic management in Brazil: the right to the city**. São Paulo: Instituto Pólis; Fundação Ford, 2008. p. 83 a 116.

ROLNIK, Raquel; SANTORO, Paula. **Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS) e ciudades brasileñas: Trayectoria reciente de implementación de un instrumento de política de suelo**. In: FURTADO, Fernanda; SMOLKA, Martim O. **Instrumentos Notables de Políticas de Suelo en América Latina**. Ecuador: Ministério das Cidades; Lincoln Institute of Land Policy; Banco del Estado Ecuador, 2014. p. 69 a 74.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei**. Legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. 2ª edição. São Paulo: FAPESP; Studio Nobel, 1997.

ROLNIK, Raquel. **Exclusão territorial e violência**. São Paulo em Perspectiva. vol. 13, n.4. São Paulo: out./dez. 1999. p. 100 a 111.

ROLNIK, Raquel. **Onde mora a ideologia?** Folha de São Paulo, 01/12/2014.

Disponível em:

[\[http://www1.folha.uol.com.br/colunas/raquelrolnik/2014/12/1555744-onde-mora-a-ideologia.shtml\]](http://www1.folha.uol.com.br/colunas/raquelrolnik/2014/12/1555744-onde-mora-a-ideologia.shtml). Acesso em 07/12/2014.

ROVATI, João F. **Urbanismo versus Planejamento Urbano?** Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais v. 15, n.1/ maio 2013. p. 33 a 58.

RUBIO, Viviane Manzione; ALVIM, Angélica T. Benatti. **Projeto de urbanização de assentamentos precários no Rio de Janeiro e São Paulo: um instrumento de construção de cidade.** Cadernos de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. São Paulo: Mackenzie, 2014, Disponível em [<http://editorarevistas.mackenzie.br/index.php/cpgau/article/download/RUBIO.2013.2/4823>]. Acesso em: 01/12/2014.

RUFINO, Maria Beatriz Cruz. **The Minha Casa Minha Vida Program (PMCMV) ante the increasing influence of markets in the production of social housing: discussion of the recent changes on the Brazilian context and the European debate on the theme.** Paper. Utrecht: AESOP 2014.

SABATINI, F.; CÁCERES, G. **Relación entre promoción inmobiliaria y segregación residencial: giros insospechados de la ciudad latinoamericana.** Documento de trabajo. Lincoln Institute of Land Policy, 2005.

SABATINI, Francisco e BRAIN, Isabel. **La segregación, los guetos y la integración social urbana: mitos y claves.** Revista EURE, volumen XXXIV, número 103. Santiago de Chile: EURE, diciembre 2008. p. 5 a 26.

SABATINI, Francisco; MORA, Pia; POLANCO, Ignacia y BRAIN, Isabel. **Conciliando integración social y negocio inmobiliario: seguimiento de proyectos integrados (PIS) desarrollados por inmobiliarias e implicancias de política.** In: FURTADO, Fernanda; SMOLKA, Martim O. **Instrumentos Notables de Políticas de Suelo en América Latina.** Ecuador: Ministério das Cidades; Lincoln Institute of Land Policy; Banco del Estado Ecuador, 2014. p. 61 a 68.

SANDRONI, Paulo. **Financiamiento de grandes proyectos urbanos.** In: LUNGO, Mario (compilador). **Grandes proyectos urbanos.** UCA editores y Lincoln Institute of Land Policy. Curso de Financiamiento de las Ciudades Latinoamericanas con Suelo Urbano. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2004.

SANDRONI, Paulo. **La operación interligada West-Plaza: un caso de apropiación de renta en la ciudad de São Paulo.** Curso de Financiamiento de las Ciudades Latinoamericanas con Suelo Urbano. Cambridge-MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2004.

SANDRONI, Paulo. **Los Certificados de Potencial Adicional e Construcción (Cepacs) como instrumento para el financiamiento del Desarrollo Urbano.** In: FURTADO, Fernanda; SMOLKA, Martim O. **Instrumentos Notables de Políticas de Suelo en América Latina.** Ecuador: Ministério das Cidades; Lincoln Institute of Land Policy; Banco del Estado Ecuador, 2014. p. 55 a 59.

SANDRONI, Paulo. **Recent Experience with Land Value**. Land Lines. Cambridge, Massachussets: Lincoln Institute of Land Policy, 2011. p. 14 a 19.

SANDRONI, Paulo. **Urban Value Capture in São Paulo Using a Two-Part Approach: Created Land (Solo Criado) and Sale of Building Rights (Outorga Onerosa do Direito de Construir)**. An Analysis of the Impact of the Basic Coefficient of Land Use as a Tool of the 2002 Master Plan. Working Papepr. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2011.

SANTORO, Paula (org.). **Gestão Social da Valorização da Terra**. Caderno Pólis 9. São Paulo: Instituto Pólis, 2004.

SANTORO, Paula. **Rentabilidade e direito à cidade: uma equação (im)possível?** In: LAZZARINI, Sérgio (org.). **Arq. Futuro**. Financiamento da inovação urbana: novos modelos. São Paulo: BEI, 2014. p. 56 a 71.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann (orgs.). **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Cidades; IPPUR/UFRJ, 2011

SANTOS, Milton. **Metrópole corporativa fragmentada - o caso de São Paulo**. 2ª edição. São Paulo: Edusp, 2009.

SANTOS, Milton. **Pobreza urbana**. 3ª edição. São Paulo: Edusp, 2009.

SANTOS, Milton. **Por uma economia política da cidade: o caso de São Paulo**. 2ª edição. São Paulo: Edusp, 2009.

SASSEN, Saskia. **Cities are at the center of our environmental future**. S.A.P.I.EN.S2.3, Vol.2 / nº3 - Cities and Climate Change, 2009.

SASSEN, Saskia. **Ciudades en la economía global: enfoques teóricos y metodológicos**. Revista EURE, v. XXIV, n. 71, marzo 1998. p. 5 a 25.

SAULE JR, Nelson (org.). **Direito Urbanístico: vias jurídicas das políticas urbanas**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris. 2007.

SAULE JR, Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris. 2004.

SAULE JR, Nelson. **A relevância do Direito à Cidade na construção de cidades justas, democráticas e sustentáveis.** In: SAULE JR, Nelson (org.). **Direito Urbanístico: vias jurídicas das políticas urbanas.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris. 2007. p. 27 a 46.

SAULE JR, Nelson. **Novas Perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro.** Ordenamento Constitucional da Política Urbana. Aplicação e Eficácia do Plano Diretor. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997.

SAULE JÚNIOR, Nelson *et al* (org.). **Anais do V Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico - Manaus, 2008: O Direito Urbanístico nos 20 anos da Constituição Brasileira de 1988 - Balanço e Perspectivas.** Porto Alegre: Magister, 2009.

SAULE JÚNIOR, Nelson *et al.* (org.). **Anais do VI Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico - Brasília 2010: por um Direito Urbanístico sem Fronteiras.** Porto Alegre: Lex Magister, 2010.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **The Right to the City: Strategic Response to Social Exclusion and Spatial Segregation.** In: CYMBALISTA, Renato (org.). **The challenges of the democratic management in Brazil: the right to the city.** São Paulo: Instituto Pólis; Fundação Ford, 2008, p. 39 a 80.

SCHMID, Christian; FINDLAY, Christopher (translation). **Henri Lefebvre, the right to the city, and the new metropolitan mainstream.** In: BRENNER, Neil; MARCUSE, Peter; MAYER, Magit. **Cities for people not for profit.** Critical urban theory and the right to the city. New York: Routledge, 2012. p. 42 a 62.

SCHMIDT, Selma. **Liminar suspende remoções e obras no Morro da Providência.** O Globo, 26/03/2013. Disponível em: [<http://oglobo.globo.com/rio/liminar-suspende-remoco-es-obras-no-morro-da-providencia-7944722>]. Acesso em 19/11/2014.

SEVERINO, Antonio Joaquim. **Metodologia do Trabalho Científico.** 19^a edição. São Paulo: Cortez Editora, 1994.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 37^a edição. São Paulo: Malheiros, 2014.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro.** 6^a edição. São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVA, José Benedito da. **Pressão imobiliária deixa cidade “ilhada” por favelas.** Folha de São Paulo: Cotidiano. 18/07/2011.

SILVA, Ricardo Almeida Ribeiro da. **Potencial para o aumento de fontes de receita: alternativas pouco exploradas no Brasil**. Palestra proferida aos 22 de agosto de 2012 na Conferência Internacional Anual Potencial do Imposto sobre a Propriedade Imobiliária para Mobilização de Receita Municipal. São Paulo: IPTI; RICS Americas; Lincoln Institute of Land Policy, 2012.

SILVA, Vera Lúcia de Orange Lins da Fonseca e; MARTINS, Juliana Accioly. **Acesso à justiça e segurança da posse da terra: obstáculos judiciais à regularização fundiária plena**. In: SAULE JÚNIOR, Nelson et al (org.). **Anais do V Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico - Manaus, 2008: O Direito Urbanístico nos 20 anos da Constituição Brasileira de 1988 - Balanço e Perspectivas**. Porto Alegre: Magister, 2009. p. 179 a 186.

SILVEIRA Márcio Rogério; COCCO, Rodrigo Giraldo. **Interações espaciais, transporte público e estruturação do espaço urbano**. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, vol. 12, n. 1. Rio de Janeiro: IPPUR, maio 2010. p. 63 a 81.

SINGER, Paul. **Economia política da urbanização**. 4ª edição. São Paulo: Brasiliense; Cebrap, 1977.

SLATER, Tom. **Missing Marcuse**. On gentrification and displacement. In: BRENNER, Neil; MARCUSE, Peter; MAYER, Magit. **Cities for people not for profit**. Critical urban theory and the right to the city. New York: Routledge, 2012. p. 171 a 196.

SMOLKA, Martim O. **Potential of the Property Tax for Local Revenue Mobilization**. Imóveis ocupados informalmente: "Taxá-los ou não taxá-los". Palestra. Conferência Internacional Anual Potencial do Imposto sobre a Propriedade Imobiliária para Mobilização da Receita Municipal. São Paulo: Lincoln Institute, IPTI, RICS, 2012.

SMOLKA, Martim O.; DAMÁSIO, CLAUDIA P. **El Urbanizador Social: un experimento de política del Municipio de Porto Alegre**. Curso de Financiamiento de las Ciudades Latinoamericanas con Suelo Urbano. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2005.

SMOLKA, Martim O.; DE CESARE, Claudia M. **Property tax and informal property**. In: UN-HABITAT. **Innovative Land and Property Taxation**. Nairobi: Un-Habitat; Global Land Tool Network, 2011. p. 8 a 29.

SMOLKA, Martim O.; FURTADO, Fernanda (editores). **Recuperación de plusvalías en América Latina**. Alternativas para el desarrollo urbano. Santiago de

Chile: Instituto de Posgrado e Investigación Pontificia Universidad Católica de Chile; Eurelibros; Lincoln Institute of Land Policy, 2001.

SMOLKA, Martim O.; FURTADO, Fernanda. **Ensayo introductorio**: recuperación de plusvalías en Latinoamérica: ¿bravura o bravata? In: SMOLKA, Martim O.; FURTADO, Fernanda (editores). **Recuperación de plusvalías en Latino América**. Alternativas para el desarrollo urbano. Santiago de Chile: Eurelibros, 2001.

SMOLKA, Martim O.; MORALES-SHECHINGER, Carlos. **Apuntes sobre conceptos desarrollados por Martim Smolka respecto del Mercado del Suelo y el Impuesto a la Propiedad en América Latina**. Documento de Trabajo. Curso de Financiamiento de Las Ciudades Latinoamericanas con Suelo Urbano. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2005.

SOJA, Edward W.. **Seeking Spatial Justice**. Kindle Edition. Minneapolis; London: University of Minnesota Press, 2010.

SOTTO, Debora; SOUZA, Luciana Correia Gaspar. **The Nova Luz Project, São Paulo, Brazil** - a controversial leading case on urban city planning. Artigo curto apresentado na forma de pôster no Congresso da AESOP - Association of European Schools of Planning, Utrecht, 2014.

SOTTO, Debora. **Considerações sobre as repercussões urbanísticas do tombamento de bens imóveis urbanos**. Anais do XIX Congresso Nacional do CONPEDI. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2010, p. 3335 a 3349.

SOTTO, Debora. **Do Plano Diretor como eixo estruturante das políticas públicas municipais no Brasil**. In: GREGO-SANTOS, Bruno; BERNARDO, Leandro Ferreira; FRACALLOSSI, William. (Org.). *Temas Avançados da Advocacia Pública III Direito Administrativo e Políticas Públicas*. 1ed. Maringá: Vivens, 2013, v. 1, p. 293 a 311.

SOTTO, Debora. **Fiscalidade urbanística no Brasil e na França**: instrumentos fiscais para a construção de cidades sustentáveis. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v.2, n.2, p. 361-399, jul./dez. 2011.

SOTTO, Debora. **Las Operaciones Urbanas y el desarrollo urbano de la Ciudad de São Paulo**: un análisis jurisprudencial. In: IRACHETA, Alfonso; PEDROTTI, Carolina; WAGNER, Raúl Fernández (coord.). **El suelo urbano en Iberoamérica: crisis y perspectivas**. Mexico: El Colegio de México. No prelo.

SOUZA-LIMA, José Edmilson. **Economia ambiental, ecológica e marxista versus recursos naturais**. In: OLIVEIRA, Gilson Batista de; SOUZA-LIMA, José

Edmilson (orgs). **O Desenvolvimento sustentável em foco**: uma contribuição multidisciplinar. Curitiba: São Paulo: Annablume, 2006. p.45 a 57.

SOUZA, Jorge Henrique de Oliveira. **Tributação e Meio Ambiente**. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2009.

SOUZA, Luciana Correia Gaspar. **O Poder normativo do Município na criação de novos instrumentos urbanísticos**. O significado e o alcance da expressão “entre outros instrumentos” do artigo 4º do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001). Dissertação apresentada à PUC/SP para obtenção do Título de Mestre em Direito Urbanístico sob a orientação da Profa. Daniela Campos Libório Di Sarno. São Paulo: PUC/SP, 2013.

SOUZA, Marcelo Lopes. **Mudar a cidade**. Uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos. 8ª edição. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.

STEPHENS, Alexis. **Should Community Land Trusts Rank Higher in the Affordable Housing Toolbox?** Next City, November 3, 2014. Disponível em: [<http://nextcity.org/daily/entry/should-community-land-trusts-be-higher-in-the-affordable-housing-toolbox>]. Acesso em 14/11/2014.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Função social da propriedade**. In: DALLARI, Adilson de Abreu; FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Temas de Direito Urbanístico**. vol. I. 1ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987. p. 1 a 22.

SUNDFELD, Carlos Ari. **O Estatuto da Cidade e suas Diretrizes Gerais**. In: DALLARI, Adilson de Abreu; FERRAZ, Sérgio Pinto (orgs.) **Estatuto da Cidade** (comentários à Lei Federal nº 10.257/2001). 2ª edição. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 45 a 60.

TAVARES, André Ramos. **Direito Constitucional Econômico**. 3ª edição atualizada e revista. Rio de Janeiro: Editora Forense; São Paulo: Editora Método, 2011.

TORRES, Haroldo da Gama; GONÇALVES, Renata. **O mercado de terras em São Paulo e a continuada expansão da periferia**. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, volume 9, número 2. Rio de Janeiro: IPPUR, novembro de 2007. p. 9 a 24.

TORRES, Heleno Taveira (org.). **Direito Tributário Ambiental**. São Paulo: Malheiros, 2005.

TOURINHO, Helena Lúcia Zagury. **Outorga Onerosa do Direito de Construir: a**

experiência e Belém. In: SAULE JÚNIOR, Nelson et al (org.). **Anais do V Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico - Manaus, 2008:** O Direito Urbanístico nos 20 anos da Constituição Brasileira de 1988 - Balanço e Perspectivas. Porto Alegre: Magister, 2009. p. 325 a 337.

UN-HABITAT; OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS. **The Right to Adequate Housing.** Fact Sheet n. 12/Rev.1, 2010.

UN-HABITAT. **Assessment of Safety and Security Issues in Slum Upgrading Initiatives:** The case of Favela Bairro, Rio de Janeiro. In: UN-HABITAT. **Building Urban Safety through slum upgrading.** Nairobi: UN - HABITAT, 2011. p. 49 a 64.

UN-HABITAT. **Building Urban Safety through slum upgrading.** Nairobi: UN - HABITAT, 2011.

UN-HABITAT. **Derechos Seguros al Suelo para Todos.** Nairobi: UN-HABITAT; Global Land Tool Network, 2008.

UN-HABITAT. **Designing a Land Records System for the poor.** Nairobi: Un-Habitat, 2012.

UN-HABITAT. **Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012.** Rumbo a una nueva transición urbana. Brasil: UN-HABITAT, 2012.

UN-HABITAT. **Forced evictions.** Global crisis, global solutions. Nairobi: UN-HABITAT. sem ano de publicação.

UN-HABITAT. **Guía para la prevención en barrios:** hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana. Santiago Chile: UN-HABITAT; Universidad Alerto Hurtado de Chile, 2010.

UN-HABITAT. **Handling Land.** Innovative tools for land governance and secure tenure. Nairobi: UN-HABITAT, 2012.

UN-HABITAT. **Innovative Land and Property Taxation.** Nairobi: UN-HABITAT; Global Land Tool Network, 2011.

UN-HABITAT. **Land and Property Tax.** A policy guide. Nairobi: UN-HABITAT; Global Land Tool Network, 2011.

UN-HABITAT. **Monitoring Security of Tenure in Cities.** People, Land and Policies. Nairobi: UN-HABITAT, 2011.

UN-HABITAT. **Planning and Design for Sustainable Urban Mobility.** London: Routledge, 2013.

UN-HABITAT. **Planning sustainable cities:** Report on Human Settlements 2009. London; Sterling, VA: Earthscan, 2009.

UN-HABITAT. **Public-private partnerships in housing and urban development.** Nairobi: UN-HABITAT. 2011.

UN-HABITAT. **State of the World's Cities 2010/2011.** Bridging the Urban Divide. London: Earthscan, 2008.

UN-HABITAT. **Sustainable housing for sustainable cities.** A policy framework for developing countries. Nairobi: UN-HABITAT, 2012.

UN-HABITAT. **Titularidade da Terra, Direito à Moradia e Gênero - Marco Nacional e Urbano:** Brasil. Nairobi: UN-HABITAT; Centro pelo Direito à Moradia contra Despejos (COHRE), 2005.

UN-HABITAT. **UN-HABITAT: Millenium Development Goals.** Disponível em: [<http://ww2.unhabitat.org/mdg/>]. Acesso em 5 de maio de 2014

UN-HABITAT. **Urban Land Markets:** economic concepts and tools for engaging in Africa. Nairobi: UN-HABITAT, 2010.

UN-HABITAT. **A policy guide to rental housing in developing countries.** Quick Policy Guide Series volume 1. Nairobi: UN-HABITAT, 2011.

UNIÃO DOS MOVIMENTOS DE MORADIA. **Questões para a PPP da “Casa Paulista”.** Carta Aberta. Disponível em: [http://www.sp.unmp.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=653:questoes-para-a-ppp-da-casa-paulista-para-o-centro-de-sao-paulo&catid=41&Itemid=94]. Acesso em 24/11/2014.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Human Development Reports. Data:** Human Development Index (HDI). Disponível em: [<http://hdr.undp.org/en/statistics/hdi>]. Acesso em 27/06/2014.

URBAN LAND INSTITUTE; EY. **Infrastructure 2014: Shaping the Competitive City**. Washington, DC: Urban Land Institute, 2014.

UZON, Néia. **Transferencia del derecho de construir: La experiencia de Porto Alegre, Brasil**. In: FURTADO, Fernanda; SMOLKA, Martim O. **Instrumentos Notables de Políticas de Suelo en América Latina**. Ecuador: Ministério das Cidades; Lincoln Institute of Land Policy; Banco del Estado Ecuador, 2014. p. 37 a 43.

VANCOUVER COLECTIVE HOUSE NETWORK. **Vancouver Collective House Network. Blog**. Disponível em: [\[http://vancollectivehousenetwork.blogspot.com.br/\]](http://vancollectivehousenetwork.blogspot.com.br/). Acesso em 25/11/2014.

VICHI, Bruno e Souza. **Política Urbana: sentido jurídico, competências e responsabilidades**. 1ª edição. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel, Fapesp, Lincoln Institute. 2001.

VILLAÇA, Flávio. **São Paulo: segregação urbana e desigualdade**. Estudos Avançados 25 (71), 2011.

VITRUVIUS. **Conjunto Habitacional do Jardim Edite**. Projetos. Vitruvius 152.04, ano 13, ago. 2013. Disponível em: [\[http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/projetos/13.152/4860\]](http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/projetos/13.152/4860). Acesso em 19/11/2014.

VITTE, Claudete de Castro Silva. **Cidadania, qualidade de vida e produção do espaço urbano: desafios para a gestão urbana e para o enrentamento da questão social**. In: BAENINGER, Rosana (org.). **População e Cidades: subsídios para o planejamento e para as políticas sociais**. Campinas: Núcleo de Estudos de População - Nepo/Unicamp; Brasília: UNFPA, 2010. p. 79 a 97.

VIZZOTTO, Andrea Teichmann. **A outorga onerosa do direito de criar solo: a experiência da cidade de Porto Alegre**. In: SAULE JÚNIOR, Nelson et al (org.). **Anais do V Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico - Manaus, 2008: O Direito Urbanístico nos 20 anos da Constituição Brasileira de 1988 - Balanço e Perspectivas**. Porto Alegre: Magister, 2009. p. 289 a 299.

WAISELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da Violência 2013: Homicídios e Juventude no Brasil**. Brasília: Secretaria-Geral da Presidência da República; Secretaria Nacional de Juventude, 2013.

WARTCHOW, Julia. **A autogestão da produção habitacional como alternativa de acesso à moradia.** A experiência da cooperativa dos correios na Região Metropolitana de Porto Alegre. Dissertação. Porto Alegre: UFRGS, 2012.

WATERSHED AGRICULTURAL COUNCIL. **Watershed Agricultural Council.** Disponível em [<http://www.nycwatershed.org/>]. Acesso em 11/08/2014.