


Gestão social da valorização da terra



Paula Santoro
Renato Cymbalista



Edifício Master



O Master é um prédio de Copacabana, a uma quadra da praia. São 276 conjugados (23 por andar), em que vivem mais ou menos 500 pessoas (donos ou inquilinos). O aluguel de um apartamento é por volta de R\$ 350, com despesas de condomínio de R\$ 135.

Coutinho e sua equipe ficaram no prédio por um mês, filmando entrevistas. Na montagem final, aparecem depoimentos de 37 moradores. (...) considere o paradoxo da modernidade urbana: uma extrema proximidade física, vidas que se tecem a poucos metros umas das outras, atrás de uma parede ou de um piso, mas que mal se cruzam.

(...) Os prédios em que moramos são aldeias paradoxais: compartilhamos cheiros, barulhos, gritos, sem por isso saber o que define a nossa tribo; ou seja, sem saber o que temos em comum ou mesmo sem admitir que tenhamos algo em comum. Até porque, em geral, preferimos curtir a ilusão de nossa unicidade absoluta.

Qual é o comum denominador de humanidade que reconhecemos em nossos vizinhos e semelhantes? Como essa humanidade comum se concilia com a presunção de nossa unicidade? O filme de Coutinho responde. Graças a ele, descobrimos que nossos vizinhos não são exóticos; ao contrário, são banais, mas, apesar disso, suas vidas são tão únicas quanto as nossas...

Contardo Calligaris - Folha de São Paulo 21/11/2002

A íntegra da resenha está disponível em <<http://www2.tvcultura.com.br/metropolis/critica/critica.asp?idcritica=19>>

(Endereço acessado em 01/04/2008)

Título: Edifício Master

País de origem: Brasil

Gênero: Documentário

Tempo de duração: 110 minutos

Ano de lançamento: 2002

Estúdio/Distribuidora: Riofilme

Direção: Eduardo Coutinho



Introdução

Em julho de 2001, foi aprovada pelo Congresso Nacional a Lei Federal nº 10.257/01, conhecida como o Estatuto da Cidade, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal (capítulo de política urbana) e institui a nova moldura institucional que regula a política urbana a ser feita pela União, estados e municípios. Desde 1990 em tramitação no Congresso, o Estatuto da Cidade é ao mesmo tempo resultado e nova trincheira de luta para os segmentos sociais que trabalham, há décadas, pela democratização das cidades e das políticas territoriais no Brasil. Muitas foram as inovações do Estatuto da Cidade em relação às práticas e molduras institucionais tradicionais do planejamento e da gestão urbana no País. Entre essas inovações, as que mais têm sido evocadas são:

- a renovação dos princípios e diretrizes que devem ser seguidos nas políticas urbanas;
- o detalhamento do conceito de função social da propriedade;
- a regulamentação de instrumentos com maior capacidade para intervir nos mercados de terras;
- a maior facilidade para conduzir processos de regularização fundiária;
- o imperativo de que o planejamento urbano vise sempre construir a gestão democrática da cidade (ROLNIK, Raquel et alii, 2002).

Desde sua promulgação, o Estatuto da Cidade vem sendo utilizado por governos democráticos e pela sociedade civil como ferramenta para **renovar práticas de planejamento**, seja por meio da implementação de novos instrumentos democráticos e participativos de planejamento, seja por impedir os processos de planejamento que não estejam construídos e conduzidos segundo os preceitos do Estatuto da Cidade.

Quanto às possibilidades de renovar a legislação, destacam-se vários planos diretores construídos de forma participativa, que têm logrado implementar instrumentos de democratização da terra urbana (as Zonas Especiais de Interesse Social, por exemplo), como os planos diretores dos municípios de Recife/PE, São Paulo/SP, Santo André/SP, Diadema/SP, Mauá/SP, entre outros. Quanto aos processos que foram questionados e até mesmo obstruídos com base nos princípios do Estatuto da Cidade, destacamos os planos diretores de Salvador/BA, que foi temporariamente interrompido, e, principalmente, o de Fortaleza/CE, cujo processo participativo foi questionado pela sociedade civil. Algumas delas podem ser vistas no Banco de Experiências www.cidades.gov.br

Este texto oferece uma leitura específica, a ser agregada às abordagens mais comumente apropriadas do Estatuto da Cidade, sob a perspectiva da justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização, o que inclui uma análise da possibilidade de a coletividade recuperar para si a valorização da terra que resulte de ações públicas ou privadas – como obras públicas, alterações da norma urbanística (mudança de uso do solo) ou mudanças na classificação do solo. A idéia central é fundamentar, aqui, uma interpretação de mão dupla: por um lado, a interpretação segundo a qual, após a promulgação do Estatuto da Cidade, é dever do Estado promover a justa distribuição de ônus e benefícios da urbanização e recuperar, para toda a sociedade, a valorização resultante de obras públicas (diretrizes do Estatuto da Cidade), e, por outro lado, a interpretação segundo a qual a recuperação social da valorização do solo obtida como resultado de investimentos públicos deve ser operada com vistas à efetivação da função social da propriedade.

Portanto, o objetivo aqui não é se debruçar sobre instrumentos específicos para a recuperação social da valorização do solo somente para obter contrapartidas dos proprietários ou empreendedores. Também interessa considerá-los como instrumentos para recuperar socialmente a valorização do solo como instrumentos que influenciam a **democratização do acesso à terra** e que colaboram para combater a especulação imobiliária e

para regular o mercado de terras; como instrumentos que, em síntese, colaboram para promover a justa distribuição, para todos os habitantes da cidade, dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização.



Temos insistido na necessidade desses enfrentamentos, produzindo o que denominamos “gestão social da valorização da terra”.

As diretrizes gerais do Estatuto da Cidade: a justa distribuição de ônus e benefícios da urbanização como instrumento de justiça social

Com a promulgação do Estatuto da Cidade, é importante ressaltar o papel desempenhado pelas diretrizes gerais da política urbana, definidas pelo seu art. 2º. As diretrizes gerais se constituem em verdadeiras normas gerais do Direito Urbanístico no Brasil. Como tal, são consideradas obrigatórias tanto para agentes públicos como privados. Incluem, ainda, os três entes federativos – União, estados e municípios – bem como as

três esferas de poder – Legislativo, Executivo e Judiciário (Sundfeld, 2002; Fernandes, 2002; Saule Júnior, 2003). Assim, a política urbana passa a ser controlada por parâmetros normativos de âmbito nacional.

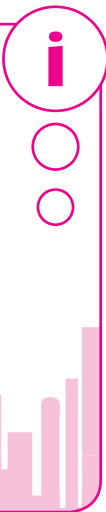
Não se trata de mera orientação: qualquer ação ou omissão que contrarie as diretrizes gerais da política urbana nacional pode ser considerada ilegalidade e, como tal, passível de questionamento judicial. É certo que qualquer ato ou norma a elas contrário pode ser invalidado. O poder público pode ser submetido a **sanções** caso contrarie esses parâmetros.

Aliás, as diretrizes gerais do Estatuto da Cidade têm seu fundamento já no texto constitucional. De fato, determina o art. 182 da Constituição Federal que:

“A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, *conforme diretrizes gerais fixadas em lei*, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes” (grifo nosso).

Ou seja, a **desobediência às diretrizes** gerais do Estatuto da Cidade se constitui não só em ilegalidade, mas também em inconstitucionalidade. Tendo em vista a extrema importância dessas diretrizes gerais definidas pelo art. 2º do Estatuto da Cidade, convém destacar algumas delas, que trazem consequências mais específicas para a recuperação da valorização fundiária no Brasil, que passa a se constituir como instrumento de justiça social na cidade.

Primeiro, os dois princípios constitucionais fundamentais da política urbana, o princípio da função social da cidade e da propriedade urbana, artigos 182 e 183 da Constituição Federal e do art. 2º, do Estatuto da Cidade, são considerados os pilares da ordem urbanística brasileira. O desenvolvimento pleno das funções sociais da cidade supõe a realização plena do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações (Estatuto da Cidade, art. 2º, inciso I).



Com efeito, o Estatuto prevê a violação à ordem urbanística como passível também de tutela judicial coletiva, pela via da Ação Civil Pública (Art. 53-54). Assim, é possível pleitear ao Poder Judiciário “liminares de cunho acautelatório ou antecipatório (Lei 7.347/85, arts. 4º e 12); pleitear a imposições de obrigação de fazer e não fazer, inclusive com a adoção de multas diárias (astreintes) (Lei 7.347/85, art. 3º); destinar eventuais indenizações para um fundo para a proteção específica dos bens protegidos pela ação civil pública (Lei 7.347/85, art. 13); tudo sem prejuízo da tutela pela ação civil pública de direitos e interesses de cunho individual (desde que homogêneos)” previstos pelo art. 21 da Lei no 7.347/85 (Bueno, 2002).

Já a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes gerais previstas pelo art. 2º (art. 39, Estatuto da Cidade). De acordo, ainda, com o art. 2º, inciso VI, esta ordenação e controle do uso do solo expressos no Plano Diretor deve evitar:

- a. a utilização inadequada dos imóveis urbanos;
- b. a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;
- c. o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;
- d. a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão de infra-estrutura correspondente;
- e. a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;
- f. a deterioração das áreas urbanizadas;
- g. a poluição e degradação ambiental.

O Estatuto da Cidade coloca, portanto, no patamar de normas gerais do direito urbanístico e do planejamento urbano no Brasil, o combate à retenção especulativa de imóvel urbano (art. 2, inciso VI, a), bem como o parcelamento, a edificação e o uso do solo inadequados ou excessivos em relação à infra-estrutura (art. 2, inciso VI, c), e a instalação de empreendimentos ou atividades de impacto sem previsão de infra-estrutura correspondente (art. 2, inciso VI, d). Mais adiante, o Estatuto consagra ainda outras importantes diretrizes gerais, que, de forma expressa, tratam da justa distribuição de ônus e benefícios da urbanização:

Art. 2. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: (...)

IX – Justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos”

Essas diretrizes são orientadas especificamente para a **recuperação social da valorização do solo**, entendida como elemento importante para a realização da justiça social na cidade. Partem do pressuposto de que os incrementos de valor de uma propriedade urbana que derivam de ações do poder público devem retornar à comunidade como um todo, em vez de serem apropriados apenas pelos proprietários. As ações públicas que geram valorizações fundiárias – incluindo o investimento em infra-estrutura e serviços, ou ações decorrentes de decisões regulatórias sobre o uso do solo urbano – devem reverter em um benefício a todos os habitantes da cidade.

De fato, esses dispositivos fixam uma importante diretriz ao aspecto econômico do processo de urbanização: seus ônus e benefícios devem ser distribuídos segundo um critério de justiça. A presença dessa idéia no Direito Brasileiro não é propriamente uma novidade, pois ela já estava incorporada em institutos como a Contribuição de Melhoria (CF, art. 145, III) e a Desapropriação por Zona (Decreto-lei 3.365, de 21 de junho de 1941). Mas agora ela assume o status de diretriz da política urbana, com o que sua influência se amplia (Sundfeld, 2002: 60). Isto porque, como norma geral de direito urbanístico, conforme já dito, deve ser obedecida por agentes públicos e privados, sob pena de invalidade e submissão às sanções correspondentes. Outra diretriz geral de importância para a questão da justa distribuição é a necessidade de:

Art. 2º:

X - adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;”

Esta determinação consagra a necessária consonância entre as políticas econômica, tributária e financeira aos objetivos da política urbana e da justiça social. Relaciona-se também com a imprescindível aproximação entre Direito Urbanístico e Direito Tributário. O Estatuto lista inclusive instrumentos tributários e financeiros no Capítulo II, “Dos instrumentos da Política Urbana”, à luz de seu art. 4º, inciso IV:

Art. 4º. Para os fins dessa Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos: (...)

IV – institutos tributários e financeiros:

- a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana – IPTU;
- b) contribuição de melhoria;
- c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros.”

Recuperação de mais-valia fundiária, aqui denominado recuperação da valorização da terra, de acordo com Smolka & Furtado (2001: XIV), é a recuperação da valorização do solo obtida de forma privada, por alguns proprietários, valorização essa fruto de ações, como realização de obras públicas, alterações na norma urbanística ou mesmo mudanças na classificação do solo (que promovem alteração no valor do solo). Se forem ações bem-sucedidas, aumentam o valor do solo de propriedades particulares que são afetadas por essas ações públicas, ou seja, se reverterem em benefícios privados. Existem instrumentos, conhecidos como instrumentos de recuperação de mais-valia fundiária, que buscam recuperar para a coletividade parte (ou a totalidade) dessa valorização do solo obtida de forma privada.

Essa análise evidencia o papel do Estatuto da Cidade como norma que busca combater a especulação imobiliária e promover a justiça sócio-territorial, estabelecendo a recuperação social da valorização da terra como dever do Estado. Para a realização dessas diretrizes, o Estatuto da Cidade avança, instituindo uma série de instrumentos de política urbana, que devem ser usados tendo por objetivo reverter a lógica da exclusão nas cidades. Por serem normas gerais, conclui-se que instrumentos de política urbana aplicados em oposição a essas diretrizes – que evocam os princípios da função social da cidade e da propriedade urbana bem como da democratização do acesso à terra – podem ser invalidados e os responsáveis por sua instituição, punidos.

Instrumentos para a justa distribuição de ônus e benefícios da urbanização no Estatuto da Cidade

i

No Brasil, alguns autores (como Smolka, Furtado, Ambrosi, etc.) colocam como ferramentas que podem trabalhar no sentido da justa distribuição de ônus e benefícios da urbanização ou de gestão social da valorização da terra outras além das citadas no Estatuto da Cidade, entre elas: (a) impostos: Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e Imposto de Transmissão de Bens Intervivos (ITBI); (b) taxas: licença de uso e autorização de funcionamento ou habite-se; (c) Contribuição de Melhoria; (d) Outros instrumentos que exijam contrapartidas financeiras ou não (em obras, em permuta de terreno, em doação) ou que possam promover incentivos e benefícios fiscais e financeiros, como, por exemplo: Legislação de Controle de Pólos Geradores de Tráfego, Termo de Ajustamento de Conduta, Termos de Compromisso.

Convém, agora, analisar os instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade, que possam garantir a realização dessas diretrizes gerais, especialmente no que tange à diretriz da justa distribuição de ônus e benefícios da urbanização, enfatizando os **instrumentos de recuperação social da valorização fundiária**. Todos os instrumentos da política urbana previstos no Estatuto da Cidade – sejam eles de planejamento, tributários, financeiros, jurídicos ou políticos – deverão necessariamente seguir todas as diretrizes dispostas pelo art. 2º.

Essa análise vai se restringir a alguns instrumentos urbanísticos – **Outora Onerosa e Operação Urbana Consorciada** – e tributários – **Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e Contribuição de Melhoria**, sob a perspectiva da recuperação social da valorização da terra. Também o Plano Diretor será abordado, considerando que esse é o principal instrumento para a política urbana e por isso tem importância central como articulador dos diversos instrumentos em prol da realização das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Como já se afirmou na Introdução, esses instrumentos serão tratados considerando o modo como influenciam a democratização de acesso à terra, o combate à especulação

imobiliária e a regulação do mercado de terras, garantindo a justa distribuição de ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização a todos os habitantes da cidade, sempre na perspectiva de realização das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, lembrando que todos os agentes públicos e privados deverão, ao aplicar os instrumentos, realizar as diretrizes gerais estabelecidas no art. 2º. Como lembra Betânia Alfonsin (2004:1), “Não há validade jurídica para a aplicação de instrumentos em sentido contrário ao preconizado pelas diretrizes da política urbana traçadas no Estatuto da Cidade”.

“Não há validade jurídica para a aplicação de instrumentos em sentido contrário ao preconizado pelas diretrizes da política urbana traçadas no Estatuto da Cidade.” Betânia Alfonsin

Plano Diretor

Com a Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade, o Plano Diretor adquire nova importância como instrumento de política urbana. Passa a ser considerado o instrumento básico de política de desenvolvimento e expansão urbana (art. 40). É o Plano Diretor que definirá o conteúdo da função social da propriedade (art. 39), que a partir de então deixa de ser uma mera “recomendação” para se concretizar na realidade brasileira.

A importância central atribuída pelo Estatuto da Cidade ao Plano Diretor como elemento de regulação do uso do solo e de efetivação da função social da propriedade faz com que este seja o instrumento que explicita a forma que a recuperação social da valorização da terra será feita nas cidades e como ela compõe a moldura geral da gestão do território municipal. Além disso, o Plano Diretor passa a ser **obrigatório para muitos municípios**, que tiveram de aprovar seus planos diretores até outubro de 2006 (art. 50), sob pena de incorrer em **improbidade administrativa** (art. 52).

A lei nº 11.673/08 sancionada em 2006 prorrogou para 28 de fevereiro de 2008 a data para os municípios enviarem os Planos Diretores às Câmaras e estabeleceu a data de 30 de junho de 2008 para a aprovação das Câmaras.

O Plano Diretor é obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes; integrantes de regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas; onde o poder público pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal; integrantes de áreas especiais de interesse turístico; inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades de significativo impacto ambiental de âmbito regional ou municipal (Estatuto da Cidade, art. 41).

A Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa) define como penalidades a perda da função pública, a suspensão dos direitos políticos, o pagamento de multa, a proibição de contratar com o poder público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário.

O Plano Diretor define a realização concreta das diretrizes gerais do Estatuto e a aplicação dos instrumentos de política urbana no território da cidade. Há, inclusive, instrumentos que só poderão ser aplicados se estiverem definidas as áreas para sua utilização no próprio Plano Diretor. É o caso do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios, do Direito de Preempção, da Outorga Onerosa do Direito de Construir e de Alteração de Uso, das Operações Urbanas Consorciadas e da Transferência do Direito de Construir, instrumentos pertencentes ao conteúdo mínimo do Plano Diretor (art. 42).

As diretrizes gerais e os instrumentos específicos de recuperação social da valorização da terra previstos no Estatuto da Cidade devem ser planejados no território do município através do Plano Diretor, que organiza o crescimento e o funcionamento da cidade e, principalmente, é um instrumento que regula o preço da terra. Pode promover a valorização fundiária, na medida em que propõe alterações na norma urbanística ou mesmo mudanças na classificação do solo, fatores geradores de valorização, que deve ser recuperada e distribuída de forma justa.

Isso pode ocorrer em muitas situações, como quando o Plano Diretor define zonas de expansão urbana; quando altera o uso do solo de rural para urbano; quando estabelece a possibilidade de novos loteamentos; quando define formas, parâmetros de ocupação e potenciais construtivos para as diversas zonas da cidade; quando altera usos permitidos (por exemplo, de habitacional para comercial, de estritamente residencial para misto); quando estabelece incentivos à ocupação com determinado uso; quando define as formas de parcelamento permitidas para cada parte da cidade; entre outros. Uma vez que o Plano Diretor incide sobre o valor da terra, pode incluir instrumentos de recuperação social da valorização do solo gerada após a sua entrada em vigor.

i

Um exemplo nesse sentido podem ser as **Zonas Especiais de Interesse Social para Áreas Vazias**.

De acordo com Mourad (2000: 106 e 113), o instrumento urbanístico das Áreas Especiais de Interesse Social utilizado em Diadema/SP (a partir de 1994) serviu para ampliar o mercado de terras no município, democratizando o acesso à terra, na medida em que significou reserva de terra para moradia para famílias com renda de um a quatro salários mínimos, duplicando a oferta de terras e promovendo inicialmente diminuição do preço da terra ao mudar sua classificação de industrial para AEIS.

O Plano Diretor é também um instrumento importante para evitar a retenção especulativa de imóveis, principalmente no que diz respeito à indução da ocupação de imóveis e terrenos vazios dotados de infra-estrutura. Promove, assim, a democratização do acesso à terra e pode operar de **forma preventiva**, evitando posteriores apropriações indevidas da valorização do solo.

Se levarmos em conta as diretrizes gerais colocadas no item anterior, um Plano Diretor que interfere nos investimentos públicos ou nas normas de uso e ocupação do solo de forma a promover valorização fundiária deve prever os instrumentos através dos quais irá recuperar a valorização fundiária gerada por essas interferências. Da mesma forma, um Plano Diretor que possui instrumentos de recuperação da valorização fundiária deve associar essas receitas ao cumprimento da recuperação para toda a sociedade, como parte da efetiva função social da propriedade e da cidade, exigida por lei no Brasil depois de promulgado o Estatuto da Cidade. Caso contrário, caberá até mesmo questionamento judicial. Isto porque o Plano Diretor, como instrumento da política urbana, deve respeitar todas as diretrizes gerais estabelecidas pelo Estatuto da Cidade, especialmente a justa distribuição do ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização e a necessidade de recuperação social da valorização imobiliária decorrente da ação do poder público.

Outorga Onerosa do Direito de Construir e de Alteração de Uso

O direito de construir, fundamentado no direito de propriedade, é expressamente tratado como objeto de regulação pública. A partir da aprovação do Estatuto da Cidade, o direito de construir passa, então, a se submeter aos objetivos da política urbana e, conseqüentemente, às funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

A Outorga Onerosa do Direito de Construir foi regulamentada pelos artigos 28 a 31 do Estatuto, tomando como pressuposto o conceito de **Solo Criado**, definido na **Carta de Embu**. A carta “propunha criar mecanismos para recuperação [social] da valorização fundiária gerada pelos investimentos públicos, principalmente, por meio do Solo Criado, mediante o estabelecimento de coeficiente único para o conjunto da cidade e venda de coeficiente adicional” (Rolnik, 2002). Nesse sentido, a Outorga Onerosa do Direito de Construir pode ser considerada importante instrumento de recuperação social da valorização fundiária, na medida em que se baseia na justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização, permitindo o retorno de parte dos investimentos públicos consolidados nas redes de infra-estrutura. Implica, portanto, a recuperação pela coletividade da valorização fundiária decorrente da ação do poder público.

A Carta de Embu foi resultado do Congresso sobre o solo criado na cidade de Embu, São Paulo, por iniciativa da Fundação Prefeito Faria Lima (Cepam), em 1976, que contou com a participação de gestores públicos, urbanistas, juristas e economistas. A carta defende que “toda a edificação acima do coeficiente único é considerada solo criado, quer envolva a ocupação de espaço aéreo, quer a de subsolo”.

Com efeito, os proprietários que se beneficiarem com a utilização maior do potencial construtivo e, pois, da infra-estrutura urbana deverão devolver parte da riqueza gerada à coletividade. O mesmo acontece com a Outorga Onerosa de Alteração de Uso. O Estatuto determina que o Plano Diretor fixe áreas nas quais poderá ser permitida a alteração de uso do solo mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário (Estatuto da Cidade, art. 29).

i

Ao revisar os valores de cobrança de IPTU, nem sempre os municípios conseguem recuperar socialmente a grande valorização promovida pela mudança de uso de solo agrícola para urbano, um dos fatos geradores que, com certeza, provocam maior valorização da terra. Por isso, a **cobrança de Outorga Onerosa de Alteração de Uso** pode ser pensada **combinada com a revisão dos valores do IPTU**, considerando que ela estaria sendo cobrada levando em conta a valorização que não estaria sendo recuperada pelo IPTU. Além disso, diferentemente do IPTU, a Outorga Onerosa não é compulsória, é cobrada no momento em que o proprietário fizer algo, efetivamente mudar o uso, portanto pode ser uma opção para recuperar a valorização fundiária associada à realização dessa mudança de uso.

Dessa forma, estabelece a possibilidade da recuperação social da valorização fundiária criada a partir da alteração de uso do solo, abrindo uma série de possibilidades aos municípios brasileiros, especialmente aqueles acostumados a promover a expansão urbana através do redesenho constante do perímetro urbano e de mudanças de zoneamento de uso agrícola para urbano, ou usos menos valorizados para mais valorizados, entre outros. É também uma opção para os municípios que têm dificuldade para revisar com a frequência desejável a **Planta Genérica de Valores**.

Primeiramente, o Estatuto arrolou a Outorga Onerosa como instituto jurídico e político (art. 4º, V, “n”) e, portanto, não é um tributo. Embora haja posição contrária a essa interpretação, entendemos que a receita oriunda do pagamento da outorga é preço público, uma vez que a aquisição do direito ao Solo Criado ou à mudança de uso do solo não possui o caráter compulsório inerente ao tributo, conforme está definido no art. 3º do CTN. **De acordo com Eros Grau:**

i

Assim também entendem Hely Lopes Meirelles e Floriano de Azevedo Marques Neto.

oriunda do pagamento da outorga é preço público, uma vez que a aquisição do direito ao Solo Criado ou à mudança de uso do solo não possui o caráter compulsório inerente ao tributo, conforme está definido no art. 3º do CTN. **De acordo com Eros Grau:**


“Tributos são receitas que encontram sua causa em lei, daí sua definição como receitas legais. No caso em espécie, estamos diante de um ato de aquisição de um direito não compulsório. Trata-se de ato voluntário, no qual o requisito das vontades das partes – setores público e particular – substitui o requisito da imposição legal” (Grau, 1982:82).

A Outorga Onerosa, portanto, não se origina de um ato compulsório, gerador de obrigação ao particular como os tributos. É diferente, portan-

to, do IPTU, em que o simples fato de possuir um imóvel urbano já gera a obrigação. A aquisição de potencial construtivo excedente pelo proprietário do imóvel é um ato voluntário, que importa um ônus – no caso, a contrapartida do beneficiário (art. 30, III).

Outro aspecto importante trazido pelo Estatuto da Cidade é vincular a aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir e de Alteração de Uso à sua previsão no Plano Diretor (art. 28). Além disso, a Outorga Onerosa só poderá ser aplicada em áreas definidas pelo Plano Diretor (art. 28, caput, c/c art. 29 c/c art. 42, II). Esse papel central conferido ao Plano Diretor busca, na verdade, vincular a aplicação da Outorga ao planejamento urbano, à realização das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Evitam-se, assim, soluções casuísticas, decididas individualmente, caso a caso. O Plano Diretor define o coeficiente de aproveitamento básico – que poderá ser único ou diferenciado – e o coeficiente de aproveitamento máximo (art. 28, § 2º e 3º). Esse limite máximo ao direito de construir deverá levar em conta a proporcionalidade entre a infra-estrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área (art. 28, § 3º). Dessa forma, evita-se o adensamento construtivo desvinculado de um plano de desenvolvimento urbano e de um estudo das condições e possibilidades de provisão de infra-estrutura.

O Estatuto da Cidade prevê, ainda, a edição de uma lei municipal específica que definirá a fórmula de cálculo da cobrança, os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga e a contrapartida do beneficiário (art. 30). A exigência de discriminar em lei o cálculo permite que reavivemos uma das principais limitações e polêmicas em relação aos processos de se recuperar a valorização: a aferição dos valores. Como diz Furtado (2004), tanto a influência política dos proprietários como as deficiências técnicas – e também legais, para poder fazer avaliações adequadas de valores de solo – foram identificadas por estudiosos e funcionários públicos como deturpadoras de sua aplicação em muitos países. Dessa forma, a aprovação dos cálculos por lei pode facilitar o **controle social**, evitando soluções particulares e eventuais favorecimentos.



Dessa forma, a publicação e a informação dos cálculos efetuados (não necessariamente através da legislação, mas através de instrumentos de comunicação) são fundamentais para permitir o controle pela sociedade e para evitar favorecimentos, além de colaborar para a imagem positiva do instrumento, uma vez que é fácil aferir se a cobrança está sendo feita a partir de valores justos.

A definição dos critérios e casos passíveis de isenção do pagamento também deve estar de acordo com os objetivos do Plano Diretor e, uma vez estabelecida em lei específica, dificulta o surgimento de exceções obtidas sem critérios claros e negociados de forma obscura nas Câmaras Municipais. Esse aspecto é importante para entender o instrumento da Outorga não apenas como recuperador da valorização da terra, mas como instrumento de controle urbanístico. A isenção pode ser possível, por exemplo, para estimular a produção de determinados usos, como usos não residenciais em regiões dormitório, com a intenção de diminuir a necessidade de deslocamentos na cidade, ou o uso para produção de Habitação de Interesse Social, ou mesmo para implantação de equipamentos culturais ou de saúde em áreas carentes desses equipamentos (Rolnik, 2002:71).

A contrapartida dada pelo beneficiário não é necessariamente paga em dinheiro. Pode ser também em obras e serviços para o desenvolvimento urbano ou em bens imóveis. Com efeito, o Estatuto da Cidade define a destinação dos recursos captados com a Outorga Onerosa, o que contribui para uma política urbana redistributiva, que garanta que a recuperação social da valorização fundiária e da distribuição dos benefícios decorrentes do processo de urbanização se reverta efetivamente para toda coletividade. Fica estabelecida, em seu art. 26, a obrigatoriedade da aplicação dos recursos obtidos com a Outorga Onerosa com as seguintes finalidades:


- 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 (Estatuto da Cidade, art. 26, incisos I a VIII).

Se os recursos das contrapartidas da Outorga não forem aplicados de acordo com essas finalidades, o prefeito incorre em improbidade administrativa (Lei Federal no 8.429/92 c/c Estatuto da Cidade, art. 52). Essa

vinculação dos recursos busca relacionar a aplicação da Outorga Onerosa aos objetivos da política urbana, à realização das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Só é possível por não se tratar de um tributo, uma vez que a vinculação de impostos a órgão, fundo ou despesa legal é vedada pela Constituição Federal (CF, art. 167, IV). Mas essa vinculação da aplicação dos recursos a tais finalidades *per si* não é suficiente.

Antes da aprovação do Estatuto, muitos desses recursos eram revertidos em benefícios a quem obteve os direitos de construir, revalorizando os imóveis e não se revertendo em benefícios à coletividade. É o caso, por exemplo, de contrapartidas como melhoria do sistema viário, sinalização e pista de desaceleração em frente ao empreendimento beneficiado com direitos de construção. Conforme já dito, de acordo com as diretrizes gerais do Estatuto, os benefícios decorrentes do processo de urbanização devem ser distribuídos de forma justa. E isso deve ser garantido também no território de forma que a recuperação social da valorização se reverta para a comunidade como um todo. É o que determina também o princípio das funções sociais da cidade.

Por fim, convém ressaltar que uma forma de garantir a aplicação dos recursos nas finalidades previstas é o Plano Diretor estabelecer a destinação das contrapartidas da Outorga para um Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano, que deve ser **gerido de forma democrática**, por um conselho composto por representantes da sociedade civil e do poder público.



O controle pela sociedade, na definição e realização das contrapartidas, também é fundamental para que se compreenda o caráter social dessas contrapartidas. Como se verá adiante, até o Estatuto estabelecer algumas finalidades para a utilização dos recursos obtidos, muitos recursos eram obtidos e revertidos em benefícios para quem fosse detentor dos direitos de construir, o que implicava revalorização dos imóveis e não revertia em nenhum benefício à coletividade.

Operação Urbana Consorciada

As operações urbanas envolvem simultaneamente o redesenho de um setor (tanto de seu espaço público como privado), a combinação de investimentos privados e públicos para sua execução e alteração, manejo e transação dos direitos de uso e edificabilidade do solo e obrigações de urbanização. Trata-se, portanto, de um instrumento de implementação de um projeto urbano para uma área implantada por meio de parceria entre proprietários, poder público, investidores privados, moradores e usuários permanentes (ROLNIK, 2002:78).

O instrumento da Operação Urbana Consorciada (OUC) se utiliza do mesmo raciocínio da Outorga Onerosa, permitindo alterações nos índices urbanísticos e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, mas associa essas alterações a um plano urbanístico para um perímetro determinado. Significa que estabelece uma área dentro da qual a valorização recuperada deverá ser aplicada na própria área.

Esse é certamente um dos **instrumentos polêmicos do Estatuto da Cidade**. As experiências de Operações Urbanas anteriores ao Estatuto mostram que em alguns casos há a recuperação da valorização, mas esta, ao ser reinvestida onde já houve valorização, acaba por reconcentrar recursos e reforçar

processos de segregação socioespacial e exclusão territorial (Fix, 2001). Recuperar a valorização e reinvestir no mesmo local não promove a redistribuição de renda em termos espaciais e pode, ao contrário do esperado, reconcentrar riqueza (e geralmente, também, população de melhor renda) em espaços privilegiados, foco de um volume maior de investimentos.

i

Esses aspectos enfraquecem o instrumento da Operação Urbana, se comparado a outros instrumentos para recuperação social que também podem ser usados e que têm melhor desempenho no aspecto redistributivo; por exemplo, o IPTU. Embora reconheçam seu potencial de arrecadação, a maioria dos especialistas em recuperação social faz críticas e expõe as limitações da Operação Urbana.

Para definir o que deve ser considerado como OUC, o Estatuto estabelece que:

Art. 32, Parágrafo 1o – Considera-se Operação Urbana Consorciada 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, em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental”.

Alfonsin (2004: 3-5), ao definir os contornos jurídicos do instrumento da Operação Urbana Consorciada, destaca que as “transformações urbanísticas estruturais” podem ser:

- modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo;
- alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente;
- regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente.

Como se pode verificar, algumas delas são evidentes geradores de alteração do valor da terra, principalmente a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo. Reforçando essa afirmação, pode-se verificar que o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança é exigido nas áreas de Operação Urbana e dele devem constar estudos de valorização imobiliária, considerando que na própria concepção do que se entende como Operação Urbana Consorciada há valorização fundiária beneficiando alguns proprietários.

Entre as exigências do Estatuto, está a necessidade de uma lei específica na qual deve constar o plano de Operação Urbana (art. 33). O conteúdo mínimo para o plano da Operação Urbana visa atingir um resultado urbanístico e envolve: definição da área a ser atingida; programa básico de ocupação da área; programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação; finalidades da operação; estudo prévio de impacto de vizinhança; contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos (alterações na norma e classificação do solo); forma de controle da operação, obrigatoriamente, compartilhada com representação da sociedade civil (art. 33, incisos I a VII).

Quanto à destinação dos recursos obtidos, é interessante a inclusão de elementos como a destinação de uma porcentagem dos recursos para construção de Habitação de Interesse Social (**Ver Fix, 2001; Maricato e Ferreira, 2002**). A destinação de recursos deve estar de acordo com os interesses da coletividade, por isso, a gestão social e a determinação de prioridades e destinação dos recursos é muito importante em uma Operação Urbana, pois elas podem evitar que as prioridades sejam de interesse de “poucos” – como, por exemplo, obras viárias localizadas, de acesso apenas a um empreendimento – e que as destinações do interesse de “muitos” demorem para se efetivar.

O Estatuto da Cidade também estabelece que a Operação Urbana deve definir em sua lei específica a contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função dos benefícios concedidos. De acordo com Alfonsin (2004: 5):

(...) aqui se apresenta o desenho redistributivo de cargas e benefícios que tem toda a Operação Urbana, indicando *que e quanto é possível ganhar com a mudança das regras urbanísticas, bem como o que, quanto e como se paga* para beneficiar-se delas. É aqui que será explicitada a forma como o poder público pretende calcular e captar as mais-valias geradas pela Operação Urbana aos terrenos privados” (grifos da autora).

Em relação à definição das contrapartidas, seria possível retomar as mesmas observações feitas em relação à Outorga Onerosa, especialmente no que

i

É importante observar que, pelo Estatuto da Cidade, comete crime de improbidade administrativa o prefeito que não aplicar os recursos auferidos com Operações Urbanas Consorciadas exclusivamente na própria Operação Urbana Consorciada (Estatuto da Cidade, art.52, inciso V).

tange às possibilidades de **redistributividade no território**. O fato de a Operação estar limitada por um perímetro contínuo força a associação das contrapartidas nesse perímetro, e isso tem levado a propostas de utilização do instrumento em perímetros descontínuos, visando à redistributividade.

Em São Paulo, foram criados os “**Certificados de Potencial Adicional de Construção**” (CEPAC), que permitem a livre comercialização de potenciais construtivos adicionais e podem ser vendidos em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação. Existe um **debate** em que os defensores do

instrumento (Sandroni, 2001) avaliam que o mercado pode regular o preço do potencial construtivo adicional de forma positiva, permitindo ágios que beneficiam o poder público. Os críticos (FERREIRA e DE CESARE, 2004: 130) afirmam que “essa operação subordina a política urbana aos interesses do mercado, transformando potencial construtivo em mais uma fonte de especulação financeira”. Mais ainda que a livre negociação de CEPACs entre particulares, acaba por permitir que compradores especulem com as expectativas de preços futuros dos certificados, portanto não apontam para a efetivação da redistribuição e podem ser apropriadas privadamente.



Propomos que você se reúna com mais dois ou três colegas e que o grupo escolha uma das atividades descritas a seguir:

1. Relacionar em forma de tópicos os principais argumentos contra e a favor das Operações Urbanas Consorciadas.
2. Pesquisar a experiência dos Certificados de Potencial Adicional de Construção, criados em São Paulo, e descrevê-la em um texto de até 30 linhas.

Os resultados das pesquisas devem ser apresentados pelos grupos em um chat. Sua contribuição ao debate é importante. Aproveite para esclarecer também outras dúvidas relacionadas a esta aula. Confira com seu tutor as datas e os horários disponíveis.

Instrumentos tributários e as funções sociais da cidade e da propriedade urbana

O Estatuto lista uma série de instrumentos tributários que passam a ser vistos também como instrumentos de política urbana e, como tal, com objetivo de realizar as funções sociais da cidade e da propriedade urbana. São eles: o IPTU e a contribuição de melhoria e os incentivos fiscais e financeiros (art. 4º, IV). Isto porque o art. 2º do Estatuto define como dire-

triz geral a adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira, e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais. Mais adiante, define, ainda, que os tributos sobre imóveis urbanos devem ser diferenciados de acordo com o interesse social.

Surge, a partir daí, uma importante intersecção entre direito urbanístico e direito tributário: a extrafiscalidade. A extrafiscalidade consiste no uso de instrumentos tributários para obtenção de finalidades não arrecadatórias, ou seja, para obtenção de objetivos que não a geração de recursos para o Estado. Assim, na tributação extrafiscal, afasta-se o princípio da capacidade contributiva, para dar lugar à realização de um princípio de relevante interesse social: a função social da propriedade urbana (Costa, 2002).


IPTU

Se bem gerenciado, o IPTU é um dos principais instrumentos de gestão da valorização da terra, abrangendo todos os imóveis urbanos, cuja cobrança é incorporada ao cotidiano da gestão e relativamente aceita pelos cidadãos. Constante na Constituição Federal, o IPTU consagra um importante instrumento tributário para o cumprimento da função social da propriedade. Esse imposto pode ser utilizado tanto para fins arrecadatórios – com uma progressividade de acordo com o valor do imóvel, respeitando a capacidade econômica do contribuinte (CF, art. 156, § 1º, inciso I) – como para fins urbanísticos.


Essa progressividade extrafiscal, com finalidades urbanísticas, é regulamentada de duas diferentes formas. Primeiro, a progressividade de acordo com a localização e o uso do imóvel, regulamentada pelo inciso II do § 1º do art. 156, inserido pela Emenda Constitucional 29/00. Assim, os imóveis localizados em áreas definidas pelo Plano Diretor como não adensáveis podem ter sua ocupação desestimulada pela progressividade do imposto. Ou, então, aqueles imóveis que sofreram alguma espécie de valorização pela alteração da classificação do solo podem ter sua alíquota majorada de acordo com o uso dado ao imóvel. Estas duas variações da progressividade não foram regulamentadas pelo Estatuto da Cidade, mas devem obedecer a todas as diretrizes da política urbana, já que o IPTU é considerado também instrumento da política urbana (art. 4º, IV, “a”).

O outro tipo de utilização do IPTU para fins urbanísticos é regulamentado pelo art. 182, § 4º, II, que garante a aplicabilidade da progressividade no tempo, de forma a evitar a especulação imobiliária e realizar concretamente a função social da propriedade. Seu objetivo não é, portanto, arrecadatário. Esse instrumento é regulamentado pelo **Estatuto da Cidade em seu art. 7º**. Uma vez não cumpridas as condições do parcelamento, edificação e utilização compulsórios, caberá a aplicação do IPTU progressivo no tempo,

com majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos. Há que se obedecer à alíquota máxima de 15%, não podendo ser maior que o dobro cobrado ao ano anterior. A finalidade da cobrança progressiva não é de confiscar a propriedade, mas de induzir uma obrigação de fazer (Saule, 2003).



Você pode consultar o artigo 7º e os demais artigos do Estatuto da Cidade na Biblioteca Virtual do nosso Curso.



Em relação à desapropriação para fins de reforma urbana, é importante tecer algumas considerações, que trazem conseqüências para análise da recuperação da “mais-valia fundiária”. A desapropriação regulamentada pelo art. 182, § 4º, III da CF e o art. 8º do Estatuto da Cidade se constitui em importante instrumento urbanístico. Trata-se de uma exceção ao art. 5º, XXIV, da CF, que determina que as desapropriações devem ser efetuadas mediante justa e prévia indenização em dinheiro. A desapropriação para fins de reforma urbana consiste em sanção ao proprietário que não cumpre a função social da propriedade. Em vez de indenização justa e prévia em dinheiro, a desapropriação para fins de reforma urbana será paga em títulos da dívida pública, aprovados pelo Senado Federal, resgatáveis em até dez anos, e deverá refletir o valor real do imóvel, que de acordo com o art. 8º, § 2º do Estatuto da Cidade deverá: “I- refletir o valor da base de cálculo do IPTU, descontado o montante incorporado em função das obras realizadas pelo Poder Público na área onde este se localiza após a notificação de que trata o § 2º do art. 5º; e II – não computará expectativas de ganhos, lucros cessantes e juros compensatórios”. Fica definido, portanto, o cálculo do que seria o valor real, que pode até mesmo chegar a valores inferiores aos de mercado (Sundfeld, 1990; Saule, 2003).

Não cumpridas as obrigações de parcelar, edificar e utilizar, o município poderá promover a **desapropriação para fins de reforma urbana**. Uma vez adquirido o imóvel, o município deverá promover seu adequado aproveitamento, a fim de garantir o cumprimento da função social da propriedade, como, por exemplo, através da construção de habitação de interesse social, urbanização ou regularização de favelas, construção de equipamentos públicos ou comunitários, etc. O município tem o prazo de cinco anos para promover seu adequado aproveitamento sob pena de se submeter às sanções cabíveis características da improbidade administrativas (art. 52, II).

Como alternativa à desapropriação, outros instrumentos podem também ser utilizados para realizar a função social da propriedade do imóvel, após a cobrança até o limite estabelecido para a progressividade da alíquota. Uma solução possível é a aplicação do direito de preempção, o

direito de superfície ou, então, o consórcio imobiliário. Além da possibilidade de utilizar a progressividade do IPTU como instrumento de política urbana, podemos, ainda, citar outro instrumento, capaz de aprofundar sua cobrança e realizar as diretrizes gerais do Estatuto da Cidade: o abandono regulamentado pelos artigos 1.275 e 1.276 do Novo Código Civil:

Art. 1.276. O imóvel urbano que o proprietário abandonar, com a intenção de não mais o conservar em seu patrimônio, e que se não encontrar na posse de outrem, poderá ser arrecadado, como bem vago, e passar, três anos depois, à propriedade do Município ou à do Distrito Federal, se se achar nas respectivas circunscrições (...)

§ 2º. Presumir-se-á de modo absoluto a intenção a que se refere este artigo, quando, cessados os atos de posse, deixar o proprietário de satisfazer os ônus fiscais”.

Ou seja, o novo Código Civil prevê a possibilidade de arrecadação do imóvel pelo município quando o imóvel estiver vago e o proprietário não pagar os impostos respectivos, no caso, o IPTU. Trata-se de dispositivo que busca também combater a especulação imobiliária e ao mesmo tempo incentiva o pagamento pelos contribuintes do imposto territorial devido.

Contribuição de Melhoria

A Contribuição de Melhoria é também definida como instrumento de política urbana pelo Estatuto da Cidade. É importante instrumento de realização da “recuperação dos investimentos do poder público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos”, diretriz geral da política urbana (art. 2º, IX).

Leia na Biblioteca Virtual o texto “Mercado de terras, formação de preços e recuperação de custos de infra-estrutura básica no Brasil”, no qual são apontadas algumas possibilidades de aplicação do instrumento de forma a garantir sua aplicabilidade de acordo com as diretrizes gerais da política urbana, embora ele não tenha sido regulamentado no Estatuto.



Considerações finais

Não se trata de discutir aqui as dificuldades para implementar o Estatuto da Cidade, principalmente relacionadas às desigualdades na correlação de forças nos municípios brasileiros, cujas políticas fundiárias refletem também as disparidades tradicionais da nossa sociedade.

No entanto, essas disparidades não são necessariamente “incombateíveis”, e há uma série de atores políticos e sociais envolvidos em combatê-las e reduzi-las. O que se tenta, aqui, é compreender o Estatuto da Cidade como um entre vários instrumentos mediante os quais é possível utilizar a política fundiária e o marco de regulação urbana como redutores de desigualdades e equalizadores de oportunidades nas cidades. Sabe-se que o Estatuto da Cidade é objeto de leituras que apontam direções diferentes, até mesmo opostas. Cabe também lembrar que os instrumentos de gestão social da valorização da terra devem ser operados de forma democrática, segundo a diretriz da “gestão democrática da cidade”, obrigatória a partir da aprovação do Estatuto.

Sustenta-se aqui que agregar a leitura da recuperação da mais-valia fundiária que vise a tornar mais efetivo o princípio redistributivo é uma das possibilidades para potencializar as leituras democráticas e progressistas do Estatuto da Cidade.

Na aula 4, você conhecerá os instrumentos de ampliação do acesso à terra urbanizada. Esses instrumentos variam conforme as peculiaridades e especificidades de cada território.

Bibliografia

ALFONSIN, Betânia de Moraes. “Operações Urbanas consorciadas como instrumento de captação de mais-valias urbanas: um imperativo da nova ordem jurídico-urbanística brasileira”. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Orgs.). **Direito Urbanístico no Brasil e no mundo**. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2004. (no prelo).

BUENO, Cássio Scarpinella. “Ação Civil Pública e o Estatuto da Cidade”. In: DALLARI, Adilson; FERRAZ, Sérgio (Coord.). **Estatuto da Cidade: Comentários a lei federal 10.257/2001**. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

CYMBALISTA, Renato. “Cidade e Moradia: desafios da gestão democrática das políticas urbana e habitacional no Brasil”. In: **Mobilização Cidadã e Inovações Democráticas nas Cidades**. São Paulo: Instituto Pólis, jan. 2005. Edição Especial Fórum Social Mundial.

_____. **Estudo de Impacto de Vizinhança**. São Paulo: Instituto Pólis, 2003. (Boletim Dicas, 192).

COSTA, Regina Helena. Instrumentos “Tributários para Implementação da Política Urbana”. In: DALLARI, Adilson; FERRAZ, Sérgio (Coord.). **Estatuto da Cidade: Comentários a lei federal 10.257/2001**. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

DE AMBROSIS, Clementina. “Recuperação da Valorização Imobiliária Decorrente da Urbanização”. In: **O Município no Século XXI: Cenários e Perspectivas**. São Paulo: CEPAM/Correios, 1999, p.275-284.

DE CESARE, Claudia M. “Instrumentos Tributários e de Política Urbana”. In: **V Curso de Gestão Urbana e de Cidades**. Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro/Escola de Governo Prof. Paulo N. de Carvalho, 2004 (CD-Rom).

FERNANDES, Edésio. “Do Código Civil de 1916 ao Estatuto da Cidade; Algumas Notas sobre a trajetória do Direito Urbanístico no Brasil”. In: MATTOS, Liana Portilho (Org.). **Estatuto da Cidade Comentado**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

FERREIRA, João Sette Whitaker e DE CÉSARE, M. de. “Instrumentos tributários e de indução de desenvolvimento”. In: **Plano Diretor Participativo**. Brasília: Ministério das Cidades/Caixa Econômica Federal, 2004.

FIX, Mariana. **Parceiros da exclusão**. São Paulo: Boitempo, 2001.

FURTADO, Fernanda. **Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas na América Latina**: debilidade na implementação, ambigüidades na interpretação. Tese de doutorado. São Paulo: FAU-USP, 1999.

_____. “Repensando las políticas de captura de plusvalías para América Latina”. In: **Curso de Desarrollo Profesional Recuperacion de Plusvalias en America Latina**. Cartagena das Índias, Colômbia: Lincoln Institute of Land Policy, 2004.(cd-rom)

GRAU, Eros Roberto. “Direito Urbano”. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, 1982.

MARICATO, Ermínia; FERREIRA, João Sette Whitaker. “Operação Urbana Consorciada: diversificação urbanística ou aprofundamento da desigualdade?”. In: OSÓRIO, Leticia M (org.) **Estatuto da Cidade e Reforma Urbana, novas perspectivas para as cidades brasileiras**. Porto Alegre: Sergio Fabris Editora, 2002.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. “Outorga Onerosa do Direito de Construir” In: DALLARI, Adilson; FERRAZ, Sérgio (Orgs.). **Estatuto da Cidade**: Comentários a lei federal 10.257/2001. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

MARTINS, Ives Gandra. “Solo Criado”, RDC 15/57, São Paulo, Ed. RT, janeiro-março/1981.

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

_____. “Outorga onerosa e transferência do direito de construir”. In: OSÓRIO, Leticia Marques (Org.). **Estatuto da Cidade e Reforma Urbana**: Novas perspectivas para cidades brasileiras. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

ROLNIK, Raquel et alii. **Estatuto da Cidade**: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. 2a edição. Brasília, Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

SALANDÍA, Luis Fernando Valverde. “Recuperación de plusvalías urbanas a través de operaciones interligadas y del cobro de suelo criado: la experiencia de la ciudad de Niteroi, Rio de Janeiro – Brasil”. In: **Curso de Desarrollo Profesional Recuperacion de Plusvalias en America Latina**. Cartagena das Índias, Colômbia: Lincoln Institute of Land Policy, 2004. (cd-rom)

SANDRONI, Paulo. “Plusvalias urbanas en Brasil: creación, recuperación y apropiación en la ciudad de São Paulo”. In: SMOLKA, Martim; FURTADO, Fernanda (Eds.). **Recuperación de Plusvalias en América Latina**. Eurelibros/Lincoln Institute of Land Policy/ Pontificia Universidad Católica de Chile, 2001.

SANTORO, Paula Freire. “A relação entre políticas territoriais e reestruturação econômica: a Operação Urbana Eixo Tamanduatehy, Santo André/ SP.” In: **Curso de Desarrollo Profesional Recuperación de Plusvalias en América Latina**. Cartagena das Índias, Colômbia: Lincoln Institute of Land Policy, 2004 (cd rom).


SAULE Jr., Nelson. **A proteção jurídica da moradia dos assentamentos irregulares**. Doutorado em Direito. PUC-SP, São Paulo, 2003.

_____. **Novas perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro** – Ordenamento constitucional da política urbana. Aplicação e eficácia do Plano Diretor. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997.

SMOLKA, Martim; FURTADO, Fernanda (Eds.). “Recuperación de Plusvalias en América Latina”. Eurelibros/Lincoln Institute of Land Policy/ Pontificia Universidad Católica de Chile, 2001.

SUNDFELD, Carlos Ari.. **Desapropriação**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1990.

_____. “O Estatuto da Cidade e suas Diretrizes Gerais”. In: DALLARI, Adilson; FERRAZ, Sérgio (Coord.). **Estatuto da Cidade: Comentários à Lei Federal 10.257/2001**. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.



Nesta aula, você conhecerá diversos instrumentos para transformar em realidade o preceito constitucional da função social da propriedade no contexto da reforma urbana. Instrumentos que vão induzir a ocupação dos imóveis vazios, aumentando a oferta de lotes urbanizados para produção de moradias de interesse social. Também verá que a reforma da cidade depende de gestão pública e de mudanças de procedimentos na “máquina” pública para que as novas ferramentas possam ser adequadamente gerenciadas.

O Poder Público, como protagonista, deve garantir o interesse público e o acesso a todos à terra urbanizada. Deve também dialogar com os diversos atores sociais sobre os problemas e as propostas para a cidade.