

**OS IMPASSES DA POLÍTICA URBANA FRENTE À GARANTIA DO DIREITO À
CIDADE NO BRASIL: O DESAFIO DOS GOVERNOS LOCAIS NA DEFINIÇÃO E
FISCALIZAÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA E
RECUPERAÇÃO DE MAIS-VALIAS URBANÍSTICAS^{1 2}**

***THE IMPASSES OF URBAN POLICY FACE TO THE GUARANTEE OF THE RIGHT
TO THE CITY IN BRAZIL: THE CHALLENGE OF LOCAL GOVERNMENTS IN THE
DEFINITION AND CONTROL OF THE SOCIAL FUNCTION OF URBAN PROPERTY
AND THE RECOVERY OF URBAN MAJOR VALUES***

Guilherme Estima Giacobbo³

Ricardo Hermany⁴

Resumo: O artigo tem como tema os desafios dos governos locais na efetivação do direito à cidade e garantia do cumprimento da função social da propriedade urbana. Os municípios passaram a ser protagonistas na definição da política urbana após a Constituição de 1988, tendo a obrigação de realizar o seu planejamento urbano de modo a ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade. O Estatuto da Cidade consolidou o paradigma do direito urbanístico em oposição ao paradigma civilista no trato da propriedade privada, colocando a função social como elemento de validade desse direito. O objetivo do trabalho, desenvolvido através do método dedutivo, é abordar a (in)capacidade atual dos municípios de aplicarem os instrumentos urbanísticos na tarefa de fiscalização do cumprimento da função social da propriedade urbana e recuperação das mais-valias urbanísticas. A premissa central se baseia na ideia de que o nível de discricionariedade outorgado aos municípios inviabilizam a concretização do direito à cidade e prejudicam sua própria autonomia financeira.

Palavras-Chave: Descentralização; Direito à Cidade; Espaço Local; Exclusão Urbana; Mais-valia fundiária.

¹ Artigo recebido em 12/6/2019 e aprovado para publicação em 29/10/2019.

² O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

³ Doutor em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, com bolsa PROSUC/CAPES modalidade 1; Doutorando sanduíche CAPES na Universidade do Minho (PT); Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC (2015) e Mestre em Direito das Autarquias Locais pela Universidade do Minho/Portugal (2015); Especialista em Direito Público; Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande – FURG; Bolsista de doutorado na assessoria de assuntos jurídicos da Confederação Nacional dos Municípios – CNM; E-mail: guilhermegiacobbo@gmail.com; ORCID ID: 0000-0003-0350-6501.

⁴ Doutor em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS (2003), com período sanduíche na Universidade de Lisboa (2003); Estágio de Pós-Doutorado pela Universidade de Lisboa (2011); Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC (1999); Professor da graduação e do Programa de Pós-Graduação em Direito- Mestrado/Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC; Advogado e consultor jurídico da Confederação Nacional dos Municípios - CNM; E-mail: Hermany@unisc.br; ORCID ID: 0000-0002-8520-9430.

1. Considerações iniciais

A temática do direito à cidade surge como uma discussão filosófica a partir de debates e protestos na década de 1960, tendo como origem a clássica obra de Henri Lefebvre⁵. À época, o direito à cidade centrava a discussão sobre a disputa de território, buscando perfazer a cidade como um bem coletivo. Hoje, no entanto, o panorama desse direito se transforma, estabelecendo o conflito entre a concepção de cidade como mercado *versus* sua função social e a possibilidade da construção de uma cidade concebida para seu valor de uso, além do mero valor de troca.

Na América Latina, o debate acerca do direito à cidade está presente em países como Brasil (Lei nº 10.257/2001 — Estatuto da Cidade), Equador (Constituição da República) e México (Constituição da Cidade do México) Estados que possuem menções expressas a esse direito. Esse panorama ganha relevo internacional com o advento da Nova Agenda Urbana, uma declaração que resultou por ocasião da *Habitat III* – a Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável – realizada na cidade de Quito (Equador). A nova agenda urbana é um documento internacional que se constitui como um compromisso político que menciona expressamente o Direito à Cidade.

No Brasil a discussão sobre a implementação do Direito à Cidade ganha especial importância devido ao contexto de déficit habitacional e processo de segregação urbana, que conduziram à existência de cidades “clandestinas” e periféricas com moradias precárias. Essa cidade periférica se forma, normalmente, em regiões de baixo valor de mercado, localizadas nas regiões mais remotas, afastada dos centros urbanos, desprovidas de equipamentos públicos e infraestrutura mínima e/ou que apresentam algum tipo de risco ambiental.

Historicamente, a consolidação de instrumentos urbanísticos que possibilitaram sopesar o direito e propriedade com a exigência do cumprimento da função social começa com a luta dos movimentos sociais urbanos, articulados na década de 1980, quando se conseguiu garantir, na Assembleia Constituinte de 1987, um capítulo dedicado à política urbana. É a partir da Constituição Federal de 1988 que passam a existir instrumentos de controle do uso do solo e a previsão da função social da propriedade como premissa indissociável e limitadora do direito de propriedade. Mesmo com a resistência de parte dos

⁵ *Le droit à la ville* (O Direito à Cidade), publicado em pela primeira vez em 1968, buscava que as questões e reflexões urbanísticas saísse dos círculos dos técnicos, dos especialistas e dos intelectuais e fosse ao domínio público, para que o urbanismo passasse pelo crivo da crítica.

constituintes e o enxugamento de boa parte da pauta dos Movimentos Sociais Urbanos, se descentralizou a competência para legislação de normas urbanísticas, ressaltando à União apenas a regulamentação geral daquele capítulo – cuja aprovação levava mais de uma década – culminando com a aprovação do Estatuto da Cidade.

Também foi com a Constituição Federal de 1988 que se consegue romper com o modelo de Estado centralizador, dando origem a um arranjo federativo com distribuição de competências mais centrífugas, favorecendo à descentralização política e elevando o município à categoria de ente federado. Essa mudança no arranjo federativo resultou na outorga de uma série de atribuições e competências exclusivas aos municípios, favorecendo substancialmente o conceito de autonomia local, ao menos do ponto de vista jurídico-formal. Aos municípios foram outorgadas competências para legislar sobre assuntos de interesse local, estabelecer sua lei orgânica e assumir diversas tarefas constitucionais através dos processos de municipalização, dentre elas, tratar da implementação e definição da política urbana por meio da elaboração do plano diretor.

A responsabilidade pela criação de uma política de desenvolvimento urbano, conforme previsão do Artigo 182 da Constituição Federal, implica dizer que a gestão e o planejamento urbano passam a ser temas de competência local, pressupondo também a presença ativa da sociedade quando se trata da elaboração e revisão do plano diretor – instrumento básico da política urbana – e que deve ser discutido e construído democraticamente por todos os segmentos da sociedade.

No entanto, mais de trinta anos após a promulgação Constituição Federal e dezoito anos após o advento do Estatuto da Cidade, o contexto de exclusão urbana e apropriação do solo urbano como espaço de reprodução do capital, por meio da especulação imobiliária, não se alterou substancialmente, levando ao questionamento do seguinte problema de pesquisa: o impasse da política urbana tem condições de ser sanado pela atuação dos governos locais com o nível de discricionariedade atual – por meio dos planos diretores – sem a existência de consensos mínimos definidores da função social da cidade e da utilização dos instrumentos urbanísticos para sua concretização?

Por meio do método dedutivo, centra-se na premissa de que os governos locais carecem de um controle administrativo superior, por meio da previsão de regras mais claras na definição e obrigatoriedade do controle da função social da propriedade urbana, como forma de reduzir a margem de discricionariedade dos administradores locais e possibilitar um melhor controle da política urbana com a fiscalização do cumprimento da função social da

propriedade, a recuperação de mais-valias fundiárias e, em última instância, do próprio direito à cidade.

2. Os 50 anos do direito à cidade de lefebvre: teoria e prática na contemporaneidade

Em sua origem, o direito à cidade tem seu conceito erigido num contexto peculiar que reuniu a universidade e as manifestações populares, em uma ocasião em que a academia ocupou as ruas e os protestos ocuparam a universidade. Se a gênese, em Lefebvre, foi marcada por um duplo registro, qual seja, uma vertente teórico-conceitual e outra prática-reivindicativa; tal configuração se mantém na atual rediscussão do conceito (TAVOLARI, 2016, p. 94).

Já em uma concepção contemporânea, o direito à cidade está ligado às condições de dignificação da liberdade humana, igualdade e liberdade. Diz-se que é um “direito continente, por carregar dentro de si conteúdos dos principais direitos sociais, como moradia, educação, trabalho, saúde, dentre outros”. Esse direito afirma que as pessoas devem se instalar adequadamente na cidade e “ter acesso à infraestrutura urbana (direito de apreensão) e defende que cada pessoa possa idealizar sua própria urbe, facultando a construção de realidades externas coadunadas com seus anseios e expectativas” (CARVALHO; RODRIGUES, 2016 p. 3). Lefebvre já alertava o processo de segregação do proletariado dos centros urbanos e da vida na cidade em sua obra clássica:

Com a “suburbanização” principia um processo, que descentraliza a Cidade. Afastado da Cidade, o proletariado acabará de perder o sentido da obra. Afastado dos locais de produção, disponível para empresas esparsas a partir de um setor de habitat, o proletariado deixará se esfumar em sua consciência a capacidade criadora. A consciência urbana vai se dissipar. (LEFEBVRE, 2006, p. 18).

Harvey (2014, p. 11), na mesma linha, afirma que Lefebvre em sua obra *Le droit à la ville* trata de um direito marcado por uma dupla vertente: uma queixa como resposta a uma dor existencial de uma crise aguda da vida cotidiana da cidade; e, uma exigência, que na verdade se desvelava em uma exigência para que se olhasse a crise frontalmente e se pudesse criar uma alternativa de vida menos alienada e com mais diversão e conteúdo.

Harvey (2014, p. 13) refere ainda que na última década a ideia do direito à cidade experimenta um ressurgimento, entretanto, afirma que tal fato não se deve em decorrência de um retorno ao legado de Lefebvre em busca de uma explicação, ainda que reconheça sua inegável importância. O autor explica que o acontecimento das ruas, dentre eles os

movimentos sociais urbanos, são muito mais importantes para entender o retorno do direito à cidade como tema central e que mesmo Lefebvre, um crítico imanente da vida cotidiana urbana, estaria de acordo com essa premissa. Harvey afirma que:

a estranha convergência de neoliberalização e democratização no Brasil na década de 1990 tenha resultado em artigos na Constituição brasileira de 2001⁶ que garantem o direito à cidade tem de ser atribuído ao poder e à importância dos movimentos sociais urbanos, particularmente no que diz respeito ao direito à moradia, na promoção da democratização. O fato de esse momento constitucional ter ajudado a consolidar e promover um sentido ativo de “cidadania insurgente” não tem nada a ver com o legado de Lefebvre, mas tudo a ver com as lutas que continuam a existir acerca de quem vai configurar as características da vida urbana cotidiana. (HARVEY, 2014, p. 14).

Milton Santos em sua obra de referência sobre o espaço urbano brasileiro, intitulado “o espaço do cidadão”, trata de um novo paradigma ao tratamento da cidadania, dentre eles, a submissão do modelo econômico ao modelo cívico, sugerindo uma mudança de enfoque no tratamento de problemas humanos e relacionados à recuperação do cidadão, afirmando que um modelo cívico ideal seria formado por dois componentes: a cultura e o território. Esse componente cívico pressupõe uma definição de civilização, cujo modo de vida é desejável a todos uma visão comum do mundo e da sociedade e do indivíduo enquanto ser social. Ao abordar o componente territorial o autor supõe uma instrumentação do território passível de atribuição de bens e serviços indispensáveis a todos os habitantes, independente de classe econômica. Ou seja, uma distribuição equitativa e democrática de bens e serviços públicos. Assim, os níveis territoriais administrativos responderiam aos diversos níveis da demanda social (SANTOS, 2014, p. 15-18).

Lefebvre refere que a cidade e o urbano não podem ser compreendidos destituídos das instituições advindas das relações de classe e de propriedade. São elas que moldam a conformação do espaço urbano em uma sociedade capitalista. Assim é que a cidade, “obra e ato perpétuos, dá lugar a instituições específicas: municipais. As instituições mais gerais, as que dependem do Estado, da realidade e da ideologia dominante, têm sua sede na cidade política, militar, religiosa” (LEFEBVRE, 2001, p. 53). Assim é que a cidade e o urbano coexistem com as instituições propriamente urbanas, administrativas, culturais, e onde se dá continuidades notáveis por meio de mudanças da sociedade.

Portanto a cidade moderna e o urbanismo não podem ser entendidos sem entender a lógica de produção capitalista, que rapidamente voltou a produção – outrora fora dos espaços

⁶ Harvey está se referindo aqui ao Estatuto da Cidade, lei ordinária que regulamenta os artigos 182 e 183 e não como uma emenda constitucional como a redação dá a entender.

da cidade - para os centros urbanos estabelecidos e fazendo proliferar inúmeras aglomerações, de diferentes tamanhos, bem como a produção de grandes centralidades urbanas. Lefebvre refere que a cidade se tornou espaço instrumental do capital, uma repartição que busca “ordenar e organizar os corpos sociais, desde a construção dos pavilhões e conjuntos habitacionais periféricos” (MENDES, 2018, p. 10).

Importa considerar a distinção que Lefebvre (2001) realiza entre o urbano e o urbanismo: o urbano é a relação social complexa que se distingue e em que não há a predominância de uma atividade, mas uma intrincada rede de relacionamentos e atividades dissidentes, ao passo que o urbanístico é um prospectivo e não uma realidade. O urbanismo é a técnica que tenta abordar e propor uma estrutura mínima de controle espacial para essa complexa rede de relacionamentos. Há de se trazer essa distinção categórica à mente com base na afirmação de que há uma incerteza conceitual nos marcos jurídicos que tratam do tema, onde essa diferença não é levada em conta.

Pensa-se que a cidade é uma construção humana racional e não assumida como uma construção histórica, em que a melhor qualificação que se pode dar é ser um espaço auto-organizado. Entendemos, diversamente, que as cidades são uma expressão do espaço da necessidade e de desenvolvimento do capital, que leva a um desenvolvimento desigual e combinado. As cidades são processos de sistemas de auto-organização que refletem essa contradição estrutural e que o planejamento urbano não consegue fazer desaparecer.

Não restam dúvidas de que a cidade, e o espaço urbano em sentido lato, se tornou espaço de reprodução do capital onde é aplicado o excedente do lucro capitalista. Portanto, as cidades, a partir do século XIX, são diretamente moldadas e influenciadas pela industrialização e pelo desenvolvimento do capital. A renda fundiária é um componente indissociável das cidades e uma das chaves para a explicação do acesso desigual aos equipamentos urbanos, escassos, da segregação urbana e do alto valor da terra nos centros urbanos (LOJKINE, 1997).

Carvalho e Rodrigues (2016, p. 18) referem que a partir disso a cidade assume contornos menos virtuosos, se tornando um território de exploração das forças do capital e necessário para a manutenção do poder, se consubstanciando como negócio lucrativo para especuladores, como uma empresa que rateia os lucros de forma desequilibrada e gerando um território dividido, hierarquizado, e que define quem terá acesso à cidadania e quem continuará à margem dela. Assim é que o urbano se transformou em espaço dedicado ao consumo, ele mesmo se configura numa mercadoria que será consumida por quem tiver capacidade de adquirir algumas frações de seu território. Tal é a consequência mais grave do

capitalismo: “a cidade se torna, ao mesmo tempo, lugar de consumo e consumo de lugar” (LEFEBVRE, 2001, p. 13).

Nesse contexto, Jean Lojkin analisando as relações entre o estado capitalista e a questão urbana afirma:

Não considerar a urbanização como elemento-chave das relações de *produção*, reduzi-la ao domínio do “consumo” do “não-trabalho”, opor reprodução da força de trabalho – pela urbanização – a dispêndio do trabalho vivo – na empresa – é, ao contrário, retomar um dos temas dominantes da ideologia burguesa segundo a qual só é “produtiva” a atividade da produção da mais-valia. Ora, a nosso ver, as formas contraditórias do desenvolvimento urbano, do modo como são refletidas e acentuadas pela política estatal, são justamente a revelação do caráter ultrapassado da maneira capitalista de medir a rentabilidade social através apenas da acumulação do trabalho morto. (LOJKINE, 1997, p. 144).

Harvey (2014, p. 20) refere que o direito à cidade, inicialmente, é um significante vazio que vai depender de quem e o que lhe vão conferir significado. Desse modo os financistas empreiteiros podem reivindicá-lo, e assim estão no seu direito de realizá-lo. Da mesma forma os sem-teto também o podem. Assim, conclui que se tem de enfrentar a questão dos direitos de quem está sendo identificado e, simultaneamente, reconhecer que “entre direitos iguais, o que decide é a força” e que a própria definição do que vem a ser direito é objeto de uma luta e é concomitante com a luta por materializá-lo.

Assim é que Harvey (2014, p. 28) afirma que o direito à cidade é mais amplo do que um direito de acesso de indivíduos ou grupos aos recursos que a cidade incorpora, mas um direito de mudar e reinventar a cidade de acordo com os mais profundos desejos, de dimensão muito mais coletiva do que individual, afinal não há dúvida de que reinventar a cidade depende, inevitavelmente, do exercício de um poder coletivo sobre o processo de urbanização, que é majoritariamente controlado por atores privados e hegemônicos financeiramente.

Lefebvre concebe o direito à cidade como o direito de um cidadão não ser excluído da centralidade urbana, um poder de “reapropriação do espaço-tempo que retome o urbano como uma obra dos próprios indivíduos e coletividades” e que esse direito à cidade seria um poder de criação e invenção que só poderia ser explicado por meio de um conjunto de práticas que escapam da dupla captura do estável – representado pela burocracia estatal, tecnocrática e centralizadora – e do efêmero – diluição das múltiplas atividades, serviços e redes do urbano pelas estratégias econômicas das organizações empresariais (MENDES, 2018, p. 12).

Portanto, para escapar a esse dualismo entre o estável – burocracia planificadora e centralizadora do Estado – e o efêmero – fluxos econômicos, sociais e estratégicos do capital – o direito à cidade relaciona-se a algumas premissas fundamentais. Primeiramente, ele não

poderia ser reduzido a um âmbito jurídico ou moral, pois está ligado a uma potência de criação, de apropriação de múltiplos espaços e tempos, sendo incompatível e insubordinável a uma cotidianidade programada (MENDES, 2018, p. 15).

Lefebvre concebe esse direito à cidade, como já mencionado, em oposição tanto à captura centralizadora do planejamento estatal quanto à captura privada das estratégias empresariais urbanas – notadamente a privatização do espaço urbano e dos equipamentos públicos essenciais –, portanto, considerava medíocres tanto os projetos de habitação popular concebidos pelo socialismo estatal como os projetos de revitalização urbanos concebidos pelos agentes imobiliários. Para Lefebvre a cidade é como uma obra de arte inacabada que deve estar em permanente abertura, superando a “dupla miséria do Estado-Mercado” (MENDES, 2018, p. 15).

Outra premissa refere-se à autogestão generalizada, que Lefebvre define como um programa que possibilite as condições para que as práticas e decisões referentes ao urbano não sejam cooptadas pela ação Estado-Mercado e que não se resume à mera criação de instâncias participativas, de controle estatal, mas implica a multiplicação das esferas de decisão para além do território, mas englobando todos os serviços urbanos. Trata-se também de combater o fechamento de espaços participativos quando ocorre a associação entre o público e privado, beneficiando gabinetes empresariais⁷. (MENDES, 2018, p. 16) O próprio Lefebvre define essa autogestão como “a atividade de um grupo que toma em suas mãos e a seu cargo seu papel e seu destino social” (LEFEBVRE, 1991, p. 215).

Lefebvre destaca também a relação entre o direito à cidade e a urgência de uma redefinição do saber urbanístico, argumentando que não cabe ao urbanismo ter a pretensão de uma concepção inovadora de vida por meio de um aparato tecnocrático utópico de planejamento centralizador e elitista (MENDES, 2018, p. 16). Lefebvre rejeita a exclusividade do Estado na atividade de planejamento e o cientificismo tecnocrático exclusivo dos gabinetes, pois são justamente as relações diferenciais existentes no urbano que permitem a obra tanto ao arquiteto quanto ao jurista (LEFEBVRE, 2006).

A última premissa refere-se aos atores que poderiam vir a compor as lutas que buscam a consolidação do direito à cidade, para além do plano teórico e da abstração jurídica, mas enquanto existência concreta no espaço urbano. A partir disso a proposição de Lefebvre assemelha-se à “passagem da cidade subordinada pela indústria às sociedades urbanas nas

⁷ Exemplo notável dessa premissa é a participação quase exclusiva de incorporadores e especuladores imobiliários nas audiências públicas de revisão dos planos diretores, com baixa adesão popular e uso de linguagem tecnicista de difícil compreensão por parte da população.

quais as forças produtivas se encontram socializadas e diluídas no território” (MENDES, 2018, p. 17). Existem, portanto, novas localizações e novas formas de organização laboral que não se enquadram mais ao arquétipo clássico dos muros das fábricas. É a partir desses novos atores que o direito à cidade pode aparecer como direito superior enquanto direito capaz de expressar e articular lutas transversais diversas, mas que podem entrar em consonância, alcançando escalas tanto locais quanto globais (LEFEBVRE, 2006, p. 139).

Só o proletariado pode investir na atividade social e política na realização da sociedade urbana. Só ele também pode renovar o sentido da atividade produtora e criadora ao destruir a ideologia do consumo. Ele tem, portanto, a capacidade de produzir um novo humanismo, diferente do velho humanismo liberal que está terminando sua existência: o humanismo do *homem urbano* para o qual e pelo qual a cidade e sua própria vida cotidiana na cidade se tornam obra, *apropriação*, valor de uso (e não valor de troca) servindo-se de todos os meios da ciência, da arte, da técnica, do domínio sobre a natureza material. (LEFEBVRE, 2006, p. 140).

O direito à cidade deve, portanto, ser capaz de escapar do dualismo Estado-Mercado (estável x efêmero) e priorizar a autogestão generalizada, produzir fissuras no sistema “rígido-flexível” calcada na polaridade disciplina-controle, negando tanto a centralização, que mitiga o poder de decisão das múltiplas fontes existentes, quanto dos “mecanismos de controle que reorganizam as hierarquias no interior das formas descentralizadas”. (MENDES, 2018, p. 20)

Isso conduz a uma ideia de direito à cidade que supera o normativismo estatal e a subordinação do conceito ao dualismo público-privado. O direito à cidade deve ir além do mero acesso aos equipamentos públicos e modos de promoção dos direitos humanos para uma coprodução e autogestão desse direito, que só pode existir como resultado dos variados processos de lutas e criação da vida urbana.

Esse direito à cidade deve incorporar, fundamentalmente, uma regulação pública da propriedade urbana, amparada sob a égide do princípio da função social da propriedade e cogestão do espaço e equipamentos públicos. Deve-se priorizar um conceito de cidade para além de seu valor de troca, onde o conceito de propriedade privada deve estar integralmente atrelado à sua função e finalidade social.

Por último, esse direito à cidade deve incorporar a gestão democrática em toda sua extensão possível, para além das instâncias formais de participação propiciadas e controladas pelo Estado-mercado, visto que “a miragem institucionalista perde a capacidade de perceber as várias formas de organização e coprodução do urbano que acontecem desde baixo” (MENDES, 2018, p. 20), devendo abarcar o reconhecimento das diversas formas de organização e decisão produzidas no interior do espaço urbano.

El “derecho a la ciudad” basicamente consiste en el derecho de los residentes de las ciudades a disfrutar completamente de la vida urbana, con todos sus servicios y

ventajas —el derecho a habitar— y también a tomar parte en la gestión de las ciudades —el derecho a participar—. En otras palabras, LEFEBVRE subraya la necesidad del reconocimiento completo de los valores de uso para corregir el desequilibrio histórico resultante del excesivo énfasis en los valores de cambio típicos de la producción capitalista del espacio urbano. Este vínculo fundamental entre las ciudades y la ciudadanía se ha tornado imprescindible, dada la creciente urbanización de la sociedad contemporánea en el entorno global. (FERNANDES, 2012, p. 502)⁸.

Fernandes (2012, p. 503) refere que uma reforma da ordem jurídica está entre as principais condições para transformar a natureza excludente do processo de desenvolvimento urbano, especialmente na América Latina, e enfrentar um dos mais sérios fenômenos sociais nos países em desenvolvimento: o desenvolvimento urbano informal. Ressalva, ainda, que o conceito de "direito à cidade" de Lefebvre se baseava mais em uma proposta político-filosófica e não explorava diretamente a maneira como, ou em que medida, a ordem jurídica determinava o padrão excludente e elitista de desenvolvimento urbano.

A los argumentos sociopolíticos de Lefebvre debe agregarse otra línea argumental, esto es, argumentos *legales* tendentes a criticar el orden legal, no solo desde los valores sociopolíticos o humanitarios, sino también desde dentro del orden legal. El trabajo de Lefebvre nos ha brindado elementos fundamentales para comprender los aspectos socioeconómicos, políticos, ideológicos y culturales del proceso de urbanización. Sin embargo, no puede encontrarse en su trabajo una discusión articulada sobre el papel fundamental de la ley en el proceso de urbanización. (FERNANDES, 2012, p. 503)

Contextualizado o histórico do desenvolvimento teórico-prático do direito à cidade, passa-se à análise, no próximo ponto, do processo de construção e consolidação desse direito no Brasil, primeiro país do mundo a positivizar esse direito no ordenamento jurídico, que é fruto das lutas dos movimentos sociais urbanos, por ocasião do movimento constituinte entre 1986 e 1988 e que resultou na Emenda Popular da Reforma Urbana.

3. O direito a cidade no contexto da política urbana brasileira

No Brasil, assim como em boa parte dos países do capitalismo periférico, é significativa a parcela da população urbana que está excluída do direito à cidade e do mercado

⁸ Tradução livre do português: “O ‘direito à cidade’ basicamente consiste no direito dos residentes das cidades a desfrutar completamente da vida urbana, com todos seus serviços e vantagens — o direito a habitar— e também a tomar parte na gestão das cidades — o direito a participar —. Em outras palavras, LEFEBVRE sublinhava a necessidade do reconhecimento completo dos valores de uso para corrigir o desequilíbrio histórico resultante da excessiva ênfase nos valores de troca típicos da produção capitalista do espaço urbano. Este vínculo fundamental entre as cidades e a cidadania se tornou imprescindível, dada a crescente urbanização da sociedade contemporânea no entorno global. (FERNANDES, 2012, p. 502).”

formal, buscando o acesso à moradia por meio do emprego de seus próprios e precários recursos. A maior parte desse segmento populacional edifica suas casas sem o conhecimento técnico adequado, sem recurso de financiamento formal e sem observância da legislação fundiária, urbanística e edilícia, cuja prática, comum na realidade latino-americana, é denominada de autoconstrução.

Esse contexto se dá pelo fato da força de trabalho nacional não ter incorporado ao salário, especialmente no período desenvolvimentista, o custo da moradia. No Brasil, estima-se que apenas 30% da população tenha acesso à moradia no mercado privado. Nem mesmo o ganho real do poder de compra do salário e os programas de habitação popular na última década são suficientes para transformar esse quadro, pois o custo da cidade acaba por absorver esse acréscimo com o aumento do custo do transporte coletivo e da especulação imobiliária (MARICATO, 2015).

O planejamento urbano modernista funcionalista, importante instrumento de dominação ideológica, contribui para a consolidação de sociedades desiguais ao ocultar a cidade real e preservar condições para a formação de um mercado imobiliário especulativo e restrito a uma minoria. Abundante aparato regulatório (leis de zoneamento, código de obras, código visual, leis de parcelamento de solo inspirado em modelos estrangeiros) convive com radical flexibilidade da cidade ilegal, fornecendo o caráter da institucionalização fraturada, mas dissimulada. (MARICATO, 2015, p.85)

Assim, o Estado tem papel essencial na produção do espaço urbano, pois controla o fundo público para investimentos, cabendo a ele, sob a forma de poder local, regulamentar e controlar seu uso e a ocupação do solo, seguindo os planos diretores e demais regulamentos aprovados nas esferas legislativas. O Estado consubstancia-se então como o “principal intermediador na distribuição de lucros, juros, rendas e salários (direto e indireto), entre outros papéis” (MARICATO, 2015, p.25). Neste trabalho, para o termo “urbanização”, tem-se como sentido:

[...] a noção ideológica de urbanização refere-se ao *processo* pelo qual uma proporção significativamente importante da população de uma sociedade concentra-se sobre um certo espaço, onde se constituem aglomerados funcional e socialmente interdependentes do ponto de vista interno, e numa relação de articulação hierarquizada (rede urbana). (CASTELLS, 2000, p. 46).

Esse processo de ocupação do solo urbano de maneira informal é o resultado da combinação de mercados especulativos de terras, sistemas políticos clientelistas, práticas de planificação urbana elitistas e regimes jurídicos excludentes que tem sustentado há muito tempo os direitos absolutos de propriedade individual sobre o princípio constitucional da função social da propriedade. O processo de desenvolvimento urbano de modo informal no

Brasil tem sido a regra e não uma exceção desde muito tempo, caracterizando-se como a principal forma socioeconômica de produção do espaço urbano no país (FERNANDES, 2012, p. 496).

No plano nacional, o Direito à Cidade começa a ganhar forma com os movimentos sociais de Reforma Urbana, na assembleia constituinte de 1987, que resultaram no capítulo da Constituição de 1988 sobre Política Urbana. Somente na atual Constituição erigiu-se a função social da propriedade rural e urbana como requisito indispensável ao direito de propriedade. No plano urbano, a Constituição federal em seu artigo 182, parágrafo 2º, estabelece que “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressa no plano diretor”. Isto significa dizer que é o poder local que vai definir, em seu plano diretor, o conteúdo da função social de acordo com as características locais.

Na América Latina, em geral, um crescente movimento sociopolítico de reforma tem se baseado nos dois pilares propostos por Lefebvre como o núcleo do "direito à cidade", isto é, o direito de viver a cidade – incluído aí o direito à habitação – e o direito de participar das decisões na e para a cidade. No contexto brasileiro, o paradigma da mudança tem marco em 10 de julho de 2001, com o avanço legal sem precedentes a partir da promulgação da Lei federal n. 10.257, denominada “Estatuto da Cidade”, que regulamenta o capítulo original sobre política urbana, introduzido pela Constituição Federal de 1988, em que o "direito à cidade" é reconhecido como um direito coletivo (FERNANDES, 2012, p. 508).

La promulgación de la Constitución Federal de 1988 despejó el camino para el progreso del movimiento de reforma legal, en especial mediante el reconocimiento de los derechos colectivos mencionados, al afirmar el papel central del gobierno local y al declarar que la democracia representativa debía reconciliarse con los procesos políticos participativos (FERNANDES, 2015, p. 508)⁹.

No caso brasileiro, o direito à cidade tem acento constitucional, estando positivado em lei ordinária como diretriz da política urbana e conta, agora, com respaldo no Direito Internacional com a Nova Agenda Urbana da Declaração de Quito. É necessário, ainda, que os juristas optem por manejar o conceito nos Tribunais, pois esta será a única maneira de ter uma jurisprudência farta que mencione o conteúdo deste direito. A não utilização dos princípios da função social da propriedade e do direito urbanístico pelos tribunais superiores,

⁹ Tradução livre para o português: "A promulgação da Constituição Federal de 1988 abriu o caminho para o progresso do movimento de reforma legal, em especial mediante o reconhecimento dos direitos coletivos mencionados, ao afirmar o papel central do governo local e ao declarar que a democracia representativa deveria se reconciliar com os processos políticos participativos (FERNANDES, 2015, p. 508)."

optando por interpretações conservadoras vinculadas ao paradigma civilista, compromete diretamente à consecução dos objetivos e diretrizes da política urbana e do conteúdo programático contido na nova agenda urbana, inviabilizando a consagração do direito à cidade no plano fático.

É necessário, ainda, que esse alegado direito à cidade seja incorporado nos princípios orientadores do Direito Urbano e como um mandato dentro das leis estruturais que regulam o planejamento urbano. A Carta Mundial pelo Direito à Cidade liga as autoridades, governos locais e nacionais, parlamentares e organizações internacionais para que todas as pessoas vivam com dignidade em nossas cidades. A Carta Mundial pelo Direito à Cidade, assim como outras declarações internacionais, devem servir como um guia no tratamento do planejamento urbano seja no momento de criação ou da revisão.

Ao mencionar o "desenvolvimento urbano equitativo e sustentável", a Carta Mundial pelo Direito à Cidade, em seu artigo 5º, transparece sua essência:

As cidades devem desenvolver um planejamento, regulação e gestão urbano-ambiental que garantam o equilíbrio entre o desenvolvimento urbano e a proteção do patrimônio natural, histórico, arquitetônico, cultural e artístico; que impeça a segregação e a exclusão territorial; que priorize a produção social do hábitat e a função social da cidade e da propriedade. Para tanto, as cidades devem adotar medidas que conduzam a uma cidade integrada e equitativa. (CARTA MUNDIAL DO DIREITO À CIDADE, 2006).

Esse "Direito à Cidade", estabelecido pela Carta Mundial, se consagra como um direito coletivo dos habitantes das cidades. No entanto, sabe-se que é necessário ir muito além da mera positivação de direitos coletivos, pois a tarefa de consolidação e garantia da materialidade dos direitos sociais e coletivos é diária, sendo primordial que todos os níveis de governo respeitem e se apropriem das recomendações da carta mundial para com as cidades e os assentamentos humanos, de modo a proporcionar à totalidade dos habitantes a segurança para viver e se desenvolver.

Este é o desafio e a meta pela qual as cidades devem ser pensadas e deve balizar os instrumentos de planejamento, de modo a fornecer a população em geral o acesso à habitação, espaços de convivência, infraestrutura e serviços públicos de qualidade em um ambiente saudável. Tais fatores, hoje, estão restritos a uma pequena parcela da sociedade que reside nas zonas mais valorizadas das cidades, sendo inacessíveis ao restante da população. Nesse contexto, os municípios brasileiros destacam-se por sua responsabilidade no planejamento urbanístico, controle da política de solo e aplicação dos instrumentos voltados ao cumprimento da função social da propriedade urbana, previstos em capítulo específico na Constituição Federal e regulamentados pelo Estatuto da Cidade.

4. A função social da cidade e a responsabilidade dos governos locais no controle do uso do solo e recuperação de mais-valias fundiárias

Com a nova repartição de competências outorgada em 1988 o município passa a deter uma das mais complexas responsabilidades: a gestão e o planejamento urbanístico das cidades. Para tanto, o ente local deve se ater a uma série de princípios constitucionais, como a função social da propriedade urbana, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o princípio do não retrocesso ambiental. Atente-se que o município também é corresponsável pela concretização dos objetivos constitucionais, no que lhe compete: construir uma sociedade livre, justa e solidária; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais (CF, Art. 3º).

Com o acentuado processo de urbanização da sociedade brasileira, especialmente nas últimas décadas, o ordenamento territorial e a gestão urbanística tornaram-se temas prioritários nas administrações locais, especialmente em decorrência de cinco eixos críticos que se consubstanciam em desafios a serem geridos: a aceleração do ritmo de urbanização; a concentração desse crescimento urbano; expansão desordenada das metrópoles; o processo de gentrificação e horizontalização das cidades; e, a especulação imobiliária com conseqüente degradação dos centros urbanos.

No contexto político-jurídico, o paradigma do direito civil tradicional ainda age sob a perspectiva de que os direitos de construção são meros acessórios aos direitos de propriedade e parte do princípio da impossibilidade de o Estado realizar a captura da mais-valia fundiária, resultante do investimento público incorporado nos valores das propriedades individuais. Tal tradição civilista na determinação dos direitos de propriedade urbana – e dos preços da terra e do patrimônio urbano – restou agravada, ainda, pela excessiva burocratização do conjunto de práticas contratuais e comerciais, especialmente às relacionadas aos requisitos de registro da propriedade e acesso ao crédito formal (FERNANDES; ALFONSIN; 2016).

Contudo, a Constituição Federal garantiu a materialização definitiva do direito urbanístico no ordenamento jurídico brasileiro, tornando explícito seu campo temático: (i) a política espacial das cidades e os instrumentos de execução de políticas urbanísticas; (ii) a materialização de conceitos, tais quais: a função social da propriedade urbana e o planejamento urbano; (iii) seus objetivos maiores, como a regularização fundiária, a preservação ambiental e a sustentabilidade; (iv) o desenvolvimento urbano e participação democrática no planejamento urbano; e, finalmente, (v) os instrumentos hábeis ao cumprimento da política urbana, podendo-se destacar as licenças urbanísticas, a desapropriação urbana, a obrigatoriedade do plano

diretor ¹⁰ participativo e o parcelamento, edificação e utilização compulsória.

O mais importante desses princípios é certamente o da função socioambiental da propriedade e cidade, que, por sua vez, é uma expressão do princípio de que o urbanismo é uma função pública no sentido mais amplo, isto é, a ordem urbanística não é determinada tão-somente pela ordem dos direitos individuais, não sendo reduzível tão-somente à ordem dos direitos estatais. (FERNANDES, 2006, p. 11).

No entanto, permanecia a imprescindibilidade de normas que efetivassem os instrumentos previstos constitucionalmente, no intuito de conferir operatividade ao direito urbanístico, bem como, rechaçar alguns dogmas da legislação tradicional, precisamente, a civilista e a administrativa.

É nesse contexto que advém o Estatuto da Cidade, que tem como escopo a concretização do direito urbanístico brasileiro e, especialmente, buscar a sua consolidação por meio de conceitos determinados e da regulamentação de instrumentos urbanísticos. Com a destinação de um capítulo específico da Constituição Federal à política urbana e o advento do Estatuto da Cidade, o Brasil passa a vanguarda do direito urbanístico, juntamente com a Colômbia, fazendo emergir um novo paradigma jurídico-urbanístico, que mesmo não tendo superado definitivamente o paradigma civilista e administrativista, ganha força no contexto nacional.

Trata-se de um novo paradigma de acordo como qual, além das limitações administrativas tradicionais, a noção da função social da propriedade consiste no poder de obrigar o proprietário (através de obrigações de fazer, de não fazer, de suportar, como parcelar ou edificar compulsoriamente), com o que o planejamento urbano além de regulatório, pode ser também indutor de um desenvolvimento mais justo e redistributivo. (FERNANDES; ALFONSIN, 2016, p. 13).

Desse modo, o município ganha importância estratégica no planejamento urbano. O plano diretor, instrumento guia da política urbana local, é indispensável para definição da função social da propriedade urbana. Esse fato atribui ao Direito Urbanístico a responsabilidade de definir o conteúdo da função social da propriedade, assegurando a sustentabilidade das ocupações humanas, tanto na área urbana quanto rural¹¹. Assim, cada cidade deve definir sua função social no Plano Diretor – mediante princípios e diretrizes – que

¹⁰ Mukai (1988, p. 37) refere que o plano diretor é um “instrumento legal que propicia o desenvolvimento urbano (portanto, da cidade) do Município, fixando diretrizes objetivas (metas), programas e projetos para tanto, em um horizonte de tempo determinado”. O plano diretor é a lei municipal considerada instrumento básico da política urbana, cujo objetivo é definir e estabelecer as diretrizes, limites e obrigações para o exercício da propriedade urbana.

¹¹ Ainda que os requisitos para o cumprimento da função social da propriedade rural estejam expressamente elencados no artigo 186 da Constituição Federal, os planos diretores podem regular igualmente áreas rurais, definindo sua conformação de acordo com as peculiaridades locais.

se concretizam quando se estabelecem os zoneamentos, incentivos e restrições de ocupação e atividades (RECH; et al., 2016, p. 141).

No debate da Assembleia Constituinte, que perdurou de 1987 a 1988, a Emenda Popular da Reforma Urbana trouxe instrumentos urbanísticos de controle da função social à discussão, buscando construir uma nova concepção de cidade e de planejamento urbano, orientado por objetivos voltados a maior democratização do solo urbano e ao combate da especulação imobiliária do setor privado, mitigando o poder dos proprietários e trazendo o acesso à moradia e o direito à cidade para o centro das atenções. (DENALDI; et. al., 2015, p.13).

Assim, o parcelamento, a edificação e utilização compulsória, bem como o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação-sanção, se constituem como instrumentos fundamentais para a concretização, no âmbito local, da função social da propriedade urbana, abrangendo de forma mais ampla a função social da cidade. Importa referir que “a propriedade dotada de função social é justificada pelos seus fins, seus serviços, suas funções” (GRAU, 2002).

Desse modo, a função social não apenas impõe limites ao exercício do direito de propriedade, como também prevê a obrigação de agir, vinculando o proprietário a dar destinação adequada ao seu imóvel. Portanto, a propriedade imobiliária urbana que incorrer no descumprimento da função social poderá ser alvo de intervenção do Poder Público para que seja atendido o interesse coletivo. Diz-se “poderá” porque nem todo imóvel estará sujeito à aplicação do PEUC e seus sucedâneos, pois cada município definirá no seu plano diretor a área mais adequada para abrangência desses instrumentos, geralmente encampando áreas centrais e contíguas, a depender do grau de urbanização e aproveitamento do solo de cada região.

Importa ressaltar que a efetivação da função social da propriedade urbana não é ato discricionário, ou seja, não é uma opção ao gestor local, mas uma obrigação do município. O que é discricionário é a definição, no plano diretor, da área de abrangência dos instrumentos urbanísticos como o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórias (PEUC) e seus sucedâneos. Essa definição levará em conta as estratégias de urbanização do município e geralmente engloba as áreas centrais com diagnóstico de imóveis subutilizados.

O Estatuto da Cidade teve o êxito de conferir unidade à política urbana, tendo consagrado expressamente os princípios fundamentais do Direito à Cidade, conforme prevê o artigo 2º, caput: “A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana”. Desse modo, o direito urbanístico fica:

[...] claramente vinculado a uma visão totalizante de mundo, oposta ao individualismo que, ainda hoje, inspira o direito civil. Ordem urbanística é um conceito caro ao Estatuto da Cidade. Seu primeiro sentido é o de ordenamento: a ordem urbanística é o conjunto orgânico de imposições vinculantes (são as “normas de ordem pública” a que alude o art. 1º, parágrafo único) que condicionam positiva e negativamente a ação individual na cidade. O segundo sentido é o de estado: a ordem urbanística é um estado de equilíbrio, que o conjunto dos agentes envolvidos é obrigado a buscar e preservar. (SUNFELD, 2010, p. 54).

Considerando que a gestão dos instrumentos do PEUC e do IPTU Progressivo são de competência local e que são os planos diretores de cada município que vão definir quais as áreas urbanas onde tais instrumentos serão aplicados, conclui-se que a indução do adequado aproveitamento da propriedade imobiliária urbana variará de acordo com cada especificidade local, considerando sua densidade demográfica, características geográficas e suas opções políticas. É a lei municipal específica que vai determinar as condições e prazos para implementação da obrigação de parcelar, edificar ou utilizar, desde que respeitados os limites mínimos previstos no Estatuto da Cidade (DENALDI; et. al, 2015, p. 11).

Assim, o imóvel urbano cumpre sua função social quando atende aos parâmetros legais de ocupação do solo e é efetivamente utilizado, abrigando usos e atividades definidos na legislação municipal. A exceção da não utilização se dá nos casos em que o objetivo desse não uso vise à preservação de áreas ambientalmente sensíveis.

Por esse motivo, o debate sobre a consecução e fiscalização da função social da propriedade pelos governos locais tem de estar, necessariamente, acompanhado da questão da recuperação de **mais-valias urbanísticas**¹². O valor econômico de um imóvel urbano não se determina somente pelas características do bem imóvel construído em si mesmo, mas, sobretudo, por suas características atinentes a sua inserção na cidade, localização e presença de equipamentos públicos.

O conceito de mais-valia tem gênese na teoria da economia clássica, sob a tese de David Ricardo, no século XIX, considerado o precursor da economia liberal capitalista, que define como “el mayor valor generado de suelo rural” (considerando que havia muito mais solo rural do que urbano, à época). Já no campo da teoria marxista, mais-valia fundiária seria definida como “el mayor valor del suelo generado por el trabajo”, que é apropriado pelo proprietário, mas produzido pelo trabalhador. Ainda no século XIX, Henry George deu contornos mais próximos ao atual, definindo como “o aumento do valor da terra urbana devido à mudança do destino rural para o urbano” (OCHOA, 2013).

¹² Utilizamos os termos mais-valia urbanísticas e mais-valias fundiárias como sinônimos nesse artigo.

Registra-se várias matizes de mais-valias urbanísticas na bibliografia da teoria econômica, que aborda esse tema, mencionando-se, principalmente, o que se chama de Renda Diferencial I (mais-valia I) – que seria o maior valor do solo urbano devido a sua localização privilegiada e pela infraestrutura disponível que um lote possui dentro de uma cidade – e, a Renda Diferencial II (mais-valia II) – que seria o maior valor do solo gerado pelo melhor aproveitamento de solo atribuído pelas normas urbanísticas. Há, ainda, a mais-valia absoluta, definida por David Ricardo e Karl Marx como a renda absoluta, cuja ideia afirma que a terra urbana, mesmo aquela em pior localização, possui algum valor (OCHOA, 2013, p. 120).

Um fato ignorado por boa parte das administrações locais se refere, principalmente, à geração de mais-valia urbanística por alteração de norma jurídica. A segunda espécie de mais-valia fundiária, recém referida, é aquela que decorre de uma normatização urbana que altera os termos de uso do solo. Considerando que a edificabilidade, ou seja, a altura e a densidade permitidas condicionam e influenciam diretamente no valor do solo urbano, isso gera uma oportunidade para que o município angarie recursos sempre que alterar a norma ou regulamentação urbana e possa recuperar parte dos investimentos públicos decorrente dessa valorização¹³ (OCHOA, 2013, p. 122).

A ideia central da recuperação de mais-valia urbanística é devolver à sociedade o aumento do valor da terra resultante de uma intervenção pública e comum. A maneira mais frequente de estabelecer o montante desse aumento é concentrando-se nos aumentos individuais do valor da terra, que resultaram de ações urbanas específicas e programadas. Assim, os instrumentos destinados à recuperação de mais-valias urbanísticas podem ser concebidos como mecanismos para recuperar, em benefício da população, o aumento do valor das terras associadas às ações urbanas, que de outra forma seriam capturadas por entidades privadas. O objetivo dessa política tem caráter redistributivo e de retorno a um estado anterior de distribuição que, em essência, é tomado pelo proprietário particular como um ganho de capital gratuito. (FURTADO, 2007, p. 229)

En su sentido genérico, la idea de la recuperación de plusvalías se aplica a cualquier gravamen o herramienta de planificación que tenga como finalidad distribuir los aumentos en el valor del suelo. Prácticamente todos los países latinoamericanos han experimentado con el impuesto a la propiedad, y muchos utilizan otras herramientas

¹³ O estatuto da cidade tem um instrumento específico para recuperação desse tipo de mais-valia urbanística que é a outra onerosa do direito de construir. Toda autorização de construção acima do coeficiente básico de aproveitamento deve implicar cobrança de contrapartida. A legislação que permite ao proprietário multiplicar, verticalmente, a área original, dá ao proprietário um multiplicador do valor monetário do imóvel.

de planificación tales como la donación obligatoria de tierras para fines públicos en proyectos de parcelación o subdivisión de terrenos. (FURTADO, 2007, p. 230)¹⁴.

É importante ressaltar que recuperação da mais-valia fundiária é uma obrigação do poder público, se configurando como uma questão de equidade urbanística. O fundamento da recuperação desse aumento do valor da propriedade a quem o proprietário não deu causa pode-se deprender de vários dispositivos. Sob o prisma constitucional, os princípios da igualdade e da função social da propriedade impõem que a atuação urbanística do Poder Público seja, necessariamente, planejada e implementada a repercussão sobre a propriedade imobiliária (SOTTO, 2016).

Outro fundamento para a recuperação, pelo poder público, da mais-valia fundiária, é o princípio da distribuição equitativa de encargos e benefícios, que se depreende da Constituição Federal como objetivo fundamental da República – erradicar a pobreza e marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais – e enquanto decorrência do princípio da igualdade.

Tal princípio, aliás, aparece também no Estatuto da Cidade, de forma expressa, em seu art. 2º, que 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;”.

A já mencionada Carta Mundial do Direito à Cidade, aliás, também aborda de maneira expressa a necessidade da recuperação das mais-valias urbanísticas dentre os princípios e fundamentos estratégicos do Direito à Cidade, em seu artigo II, consagrando o entendimento de que a justa distribuição de encargos e benefícios no processo de urbanização integra o núcleo desse direito:

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. (CARTA MUNDIAL DO DIREITO À CIDADE, 2006).

¹⁴ Tradução livre do português: “Em seu sentido genérico, a ideia da recuperação de mais-valias se aplica a qualquer gravame ou ferramenta de planificación que tenha como finalidade distribuir os aumentos no valor do solo. Praticamente todos os países latino-americanos experimentaram o imposto sobre a propriedade, e muitos utilizam outras ferramentas de planificación tais como a doação obrigatória de terras para fins públicos em projetos de parcelamento ou subdivisão de terrenos. (FURTADO, 2007, p. 230)”.

A recuperação da mais-valia fundiária tem importância sob diversos aspectos: sob o viés econômico, porque garante à administração pública local um aporte de recursos indispensável para financiamento das atividades urbanísticas e corroborando com sua autonomia financeira; sob a perspectiva regulatória, ao impedir que a valorização imobiliária sem que o proprietário tenha dado causa se incorpore ao imóvel, diminuindo a expectativa de rendimentos futuros e desestimulando a alta do preço, exercendo um controle direto sobre o valor do solo e mitigando a especulação imobiliária; e, ainda, como função social, por integrar uma função redistributiva ao destinar efetivamente a recuperação dos recursos em programas e promoção de acesso ao solo urbano à população de baixa renda (SOTTO, 2016).

Sobre essa necessária função redistributiva, Furtado (2007) refere que:

[...] no es posible considerar el desarrollo de políticas e instrumentos de recuperación de plusvalías para los países latinoamericanos fuera del marco de una política urbana orientada a reducir las desigualdades socioespaciales. Esta reducción sólo puede lograrse mediante acciones directas concebidas para alterar el patrón actual de distribución del valor del suelo. Esto significa que, aun cuando no este necesariamente implícita en la idea de la recuperación de plusvalías, la redistribución debe ser incorporada deliberadamente en el desarrollo de políticas distributivas de recuperación de plusvalías. (FURTADO, 2007, p. 235)¹⁵.

Portanto, a recuperação de mais-valias urbanísticas não deve existir enquanto um objetivo em si mesmo, mas enquanto eixo na formulação de políticas públicas urbanísticas (SOTTO, 2016, p. 119). Ou seja, ele não deve apenas visar o aumento de arrecadação e poder de investimento dos municípios, devendo incorporar o componente redistributivo, planejando sua atuação urbanística de modo democrático e atendendo a toda a cidade.

Com relação aos instrumentos existentes no ordenamento jurídico brasileiro, pode-se dizer que há certa margem de discricionariedade administrativa para escolha do instrumento mais adequado à recuperação das mais-valias fundiárias. Elenca-se, dentre aqueles de natureza não-tributárias e de uso mais correntes, os seguintes:

I. Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) – Instrumento que separa o direito de propriedade do direito de construir. Trata-se de uma contrapartida financeira paga para que o proprietário possa construir para além do potencial construtivo básico até o limite do coeficiente de aproveitamento máximo. É o que o EC chama de solo criado, que

¹⁵ Tradução livre do português: "[...] não é possível considerar o desenvolvimento de políticas e instrumentos de recuperação de mais-valias para os países latino-americanos fora do marco de uma política urbana orientada a reduzir as desigualdades socioespaciais. Esta redução só pode ocorrer mediante ações diretas concebidas para alterar o padrão atual de distribuição do valor do solo. Isto significa que, ainda quando não esteja necessariamente implícita na ideia da recuperação de mais-valias, a redistribuição deve ser incorporada deliberadamente no desenvolvimento de políticas distributivas de recuperação de mais-valias. (FURTADO, 2007, p. 235)".

corresponde ao acréscimo, para além do coeficiente básico de aproveitamento estabelecido pela lei. Está previsto no estatuto da Cidade, dos capítulos 28 a 31.

II. Transferência do Direito de Construir - Também prevista no Estatuto da Cidade, no artigo 35, que implica na possibilidade do proprietário exercer seu direito em outro local, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de: i - implantação de equipamentos urbanos e comunitários; ii - preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural; iii - servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

III. Operações Urbanas Consorciadas - Instrumento utilizado na relação entre Poder Público e iniciativa privada, implicando em contrapartidas em câmbio de um modelo urbanístico mais flexível (transferência de potencial construtivo, medidas mitigadoras e compensatórias, entre outras). Está previsto no art. 32 do Estatuto da Cidade.

IV. Medidas Compensatórias no Licenciamento Ambiental - É o instrumento utilizado quando há necessidade de implantação ou ampliação de vias públicas quando há impacto no trânsito, construção de obras de drenagem, plantação de espécies vegetais, ou que acarretem impacto ambiental ou no tráfego.

V. Parcerias Público-Privadas (PPP's) - Instrumentos criados por lei para viabilizar e contratualizar a realização de tarefas públicas, de serviços e obras públicas por particulares, com boa margem de discricionariedade

Com relação aos instrumentos tributários de recuperação de mais valia fundiária, se pode elencar o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e o imposto sobre transmissão de bens imóveis (ITBI). Ressalte-se que a mera atualização da planta de valores venais dos imóveis para cobrança de IPTU e ITBI, com base nos valores de mercado (e não somente por planta genérica), por si só já consistiria em uma alternativa de recuperação de mais-valia fundiária eficaz, pois à medida que o valor do imóvel incorpora um acréscimo de valor agregado, em virtude da melhora de infraestrutura pública, quando devidamente atualizado o valor venal, o imposto predial seria capaz de recuperar parte desse acréscimo.

Ainda com relação aos instrumentos de natureza tributária, se tem a contribuição de melhoria, que é o tributo cobrado pelo Estado em decorrência de obra pública que proporciona valorização do imóvel do indivíduo tributado, explicitamente designado para recuperação da mais-valia fundiária, ainda que utilizado em raras oportunidades, com alto custo político e grau elevado de litigiosidade para as administrações públicas das três esferas.

Em relação ao princípio da distribuição equitativa de encargos e benefícios, princípio que fundamenta a recuperação de mais-valias urbanísticas, importa mencionar a existência do projeto de lei que tem relação direta com esse mecanismo tributário, que é o PLP 173/2015¹⁶:

PLP 173/2015 - REVISÃO DA PLANTA GENÉRICA DE VALORES DO IPTU/ITBI Altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, para prever que a revisão das bases de cálculo do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e a atualização monetária dos valores que as compõem constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal. (BRASIL, 2019).

Tal projeto estabelece a obrigatoriedade de instituição, previsão e arrecadação de todos os tributos de competência constitucional do Município, dentre os quais se encontram o de Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) – na revisão das bases de cálculo do Imposto com periodicidade não superior a 4 anos – e a atualização monetária anual dos valores que as compõem.

A importância da proposta reside no fato da necessidade de se preencher uma lacuna na legislação nacional que deixa à mercê da vontade política do gestor municipal, muitas vezes pressionado, a decisão para reajustar a planta genérica de valores para fins de apuração do valor venal de imóveis, renunciando, desta forma, a importantes fontes de receita própria do seu Município.

A falta de atualização dos valores venais – verdadeiro tabu nos municípios brasileiros – compromete a arrecadação de receitas próprias e sua própria autonomia financeira e, paralelamente, deixa de controlar o preço do solo e dos imóveis por valor de mercado, deixando de utilizar um dos mecanismos tributários de recuperação de mais-valias fundiárias, em relação àqueles ganhos indevidos decorrentes da urbanização promovida pela Administração Pública na valorização de um imóvel.

Essa deficiência de tratamento adequado do valor venal dos imóveis favorece a elevação do preço do valor da terra, que se incrementa pela especulação imobiliária e em decorrência do investimento público em infraestrutura. Sem a recuperação da mais-valia fundiária, por parte do poder público, e com o preço da terra em constante elevação, se intensificam os processos de exclusão e gentrificação, atingindo o núcleo essencial do princípio da distribuição equitativa de encargos e benefícios. Essa proposta, de âmbito

¹⁶ O PLP 173/2015, no entanto, foi arquivado em 2019. Há projeto muito semelhante, em tramitação no Senado Federal (PLS 46/2016) que busca alterar a Lei Complementar nº 101/2000, para prever que a revisão periódica da base de cálculo do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) seja realizada ao final do primeiro ano do mandato do Chefe do Poder Executivo. Atualmente o PLS está em análise na Comissão de Assuntos Econômicos.

nacional, retira do poder local a iniciativa de realizar a atualização periódica dos valores, transformando-a em regra nacional de inescusável cumprimento, sob pena de responsabilidade do gestor municipal.

No entanto, mais do que regulamentar um instrumento tributário, de modo a vincular à atuação do poder público para a recuperação da mais-valia urbanística e atender aos ditames do princípio urbanístico da justa distribuição de encargos e benefícios, é necessário que se pense na criação de um sistema nacional de cidades, com o estabelecimento de alguns parâmetros de atuação mínimos para os municípios.

Parece suficientemente claro que a franca descentralização do planejamento urbanístico, por meio dos planos diretores, não logrou êxito na tarefa de garantia do direito à cidade, preconizada no Estatuto da Cidade, na nova Agenda Urbana e na Carta Mundial do Direito à Cidade. A atuação dos governos locais continua sendo coadjuvante e insuficiente diante dos processos de apropriação da infraestrutura pública frente aos processos especulativos dos grandes empreendedores imobiliários. Não houve avanço no combate aos processos de exclusão das pessoas com baixa renda dos centros urbanos, nem na democratização do uso do solo urbano. Os assentamentos informais continuam a ser a regra nas grandes cidades, ao passo que a privatização dos espaços públicos continua a avançar.

Poucas cidades no Brasil preocuparam-se, até o momento, em institucionalizar uma estrutura voltada ao cumprimento da função social da propriedade, em suas secretarias de urbanismo e planejamento, com a utilização dos instrumentos urbanísticos preconizados no Estatuto da Cidade, como PEUC e afins. Não se pode falar, sequer, em função social da propriedade urbana em municípios com menos de 20 mil habitantes, em face da desnecessidade de edição dos planos diretores.

Se o direito à cidade volta ao debate, encampado principalmente pela luta dos movimentos sociais urbanos, há que se pensar, do ponto de vista jurídico, na superação do paradigma civilista, que ainda concebe a propriedade como direito absoluto, bem como do paradigma administrativista, restrito ao poder de polícia do Estado e baseado em meras limitações administrativas. Um novo paradigma de direito urbanístico, de ordem pública, implica na incorporação dos princípios aqui trabalhados, tanto por parte do poder executivo, quanto do poder judiciário – ainda extremamente arraigado ao direito civil.

Para tanto, se entende que se deva pensar em uma estrutura nacional de controle administrativo da questão urbana, baseada em três eixos de atuação: I - assessoria técnica aos municípios na implementação dos instrumentos previstos no EC; II - monitoramento do tratamento fiscal e tributário ligados à terra urbana, por meio de um programa nacional de

georreferenciamento, por meio do Cadastro Territorial Multifinalitário e índices de aproveitamento tributário; e, III - estabelecimento de parâmetros mínimos de atuação no processo de recuperação de mais-valia fundiária e democratização da infraestrutura pública.

A própria falta de capacidade técnica e financeira atual dos municípios, aliada ao alto custo político frente ao poder financeiro globalizado de regular os processos de especulação imobiliária, atenta contra o núcleo central da autonomia municipal, motivo pelo qual, pensar em um sistema de controle superior, não feriria essa autonomia, mas regularia a atuação dos governos locais no planejamento e controle urbanístico mais alinhado aos objetivos constitucionais e aos princípios contidos no Estatuto da Cidade. Mais do que uma disputa de competências, essa proposta visa devolver à cidade sua gênese enquanto locus de convívio social, distribuição democrática de equipamentos públicos e apropriação do espaço local enquanto valor de uso, para além de seu valor de troca e reprodução do capital.

6. Considerações finais

Com a elevação do município à categoria de ente federado, muitas competências e responsabilidades foram assumidas pelos governos locais, muitas vezes sem a contrapartida financeira correspondente. Apesar da série de dificuldades que os entes locais enfrentam, na linha de frente dos problemas, os desafios exigem que gestores locais tenham uma postura ativa frente a sua corresponsabilidade pela concretização das tarefas e objetivos constitucionais.

O direito à cidade e a responsabilidade pelo planejamento urbano estão entre as tarefas inescusáveis na construção de uma cidade democrática, cujas ações públicas devem beneficiar a coletividade em detrimento do interesse especulativo de alguns proprietários de imóveis em áreas prioritárias nos centros urbanos.

O cumprimento da função social da propriedade é obrigação do proprietário, contudo, é o poder público local que deve exercer a fiscalização para que esse dever seja efetivamente cumprido. Para tanto dispõe de uma série de instrumentos urbanísticos legais, que, aplicados sucessivamente, tem o condão de induzir o adequado aproveitamento dos imóveis urbanos, inclusive com destinação social. Assim, a Constituição Federal previu e o Estatuto da Cidade regulamentou o instituto do Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsória (PEUC) bem como o IPTU progressivo no tempo para aqueles imóveis não utilizados ou subutilizados.

A segregação urbana, a moradia precária e a ocupação de áreas que representem riscos ambientais, além de agravar o processo de horizontalização das cidades e o aumento

dos custos de administração dos municípios, do deslocamento dos moradores, excluem um segmento populacional do direito à cidade, do acesso aos bens coletivos e das oportunidades nos centros urbanos.

Acrescente-se, ainda, que há enorme dificuldade de cumprimento dos mecanismos previstos na legislação nacional, especialmente no Estatuto da Cidade, por parte dos municípios. Não há o estabelecimento de alíquotas mínimas de IPTU, nem a obrigação de um escalonamento mínimo nas alíquotas referentes à progressividade fiscal do tributo. Parte dos municípios, especialmente os de menor porte, sequer chegaram a implementar a legislação referente ao parcelamento, edificação e utilização compulsória.

Além disso, se evidencia que as cidades se desenvolvem de maneira desigual. Uma mesma cidade apresenta regiões com ampla disposição de infraestrutura urbana, equipamentos públicos e intensos investimentos do poder público, gerando um aumento de valor nos imóveis ali localizados, muitas vezes sem a respectiva recuperação da mais-valia fundiária por meio dos mecanismos existentes. Por outro lado, se verifica a existência de uma cidade quase “clandestina”, invisível ou ignorada pelo poder público, sem a destinação de intervenções mínimas condizentes com uma cidade que se pretenda democrática.

A dificuldade do poder público local em recuperar a mais-valia urbanística – os ganhos indevidos decorrentes da urbanização promovida pela Administração Pública na valorização de um imóvel – é multifatorial. Há desconhecimento por parte de municípios de menor porte do conjunto de instrumentos destinados a esse fim, já tratados no derradeiro capítulo; ônus político em onerar corretamente àqueles que detêm maior poder econômico e influência; insegurança jurídica acerca da aplicabilidade dos diversos instrumentos e dificuldade de implementação jurídica junto às câmaras legislativas.

A inexistência ou ineficiência de mecanismos de recuperação de mais-valias urbanísticas faz com que o município comprometa a arrecadação de receitas próprias e a própria autonomia financeira, deixando de controlar, paralelamente, o preço do solo e dos imóveis, criando uma cidade desigual e favorecendo a horizontalização da sua área urbanizável ao revés da legislação urbanística, com a expansão de assentamentos irregulares.

O problema de pesquisa questionava se o impasse da política urbana teria condições de ser sanado pela atuação dos governos locais, com o nível de discricionariedade atual, que se desenvolve por meio da elaboração dos planos diretores participativos, prescindindo da existência de parâmetros mínimos de atuação na recuperação de mais-valias urbanísticas, de um mínimo comum na definição da função social da propriedade e na utilização dos instrumentos urbanísticos elencados no Estatuto da Cidade.

Pelo que se argumentou até aqui, entende-se que o impasse da política urbana só poderá ser vislumbrado caso a atuação dos governos locais seja balizada por algumas regras gerais e parâmetros mínimos de atuação, como a obrigatoriedade de atualização periódica do IPTU, por exemplo. Constatou-se que não há norma superior que vincule os municípios a efetuar a recuperação das mais-valias fundiárias nem sobre a obrigatoriedade de utilização dos instrumentos urbanísticos como o PEUC. Desse modo, a obrigação do município em definir o conteúdo da função social da propriedade urbana e fiscalizá-la, garantindo o direito à cidade como valor de uso e não como valor de troca, mostra-se insuficiente e incapaz de promover o uso democrático e sustentável do espaço urbano.

Para tanto, sustenta-se a possibilidade da criação de um sistema nacional das cidades, com regras vinculativas para os governos locais, especialmente na sua atuação na tarefa de recuperar a mais-valia urbanística – comprovadamente deficiente e geradora de desigualdades - e na implementação dos instrumentos voltados à garantia da função social da propriedade como o parcelamento, edificação, utilização compulsória e IPTU progressivo.

Tal sistema deve se basear em três eixos fundamentais: o de monitoramento da situação das cidades, por meio de índices básicos de aproveitamento de tributos imobiliários e uso de sistemas georreferenciados como o Cadastro Territorial Multifinalitário; o de capacitação técnica para municípios com menor capacidade de formação de equipes especializadas na atuação da política urbana e criação de estratégias de utilização dos instrumentos urbanísticos; e, um núcleo legal de parâmetros mínimos contendo os prazos máximos para atualização de valores venais de imóveis, alíquotas progressivas mínimas no escalonamento do IPTU progressivo, índice base para coeficientes básicos e máximos para utilização da outorga onerosa do direito de construir dentre outros parâmetros a serem estudados.

O direito à cidade é um conceito aberto e que escapa da conformação exclusivamente jurídica. No entanto, o aperfeiçoamento da legislação urbanística face ao binômio excesso de discricionariedade x anomia dos governos locais se faz necessário para enfrentar o quadro de desigualdade espacial e injusta distribuição da própria cidade, que separa quem terá acesso à terra urbanizada e aos equipamentos públicos e quem estará fadado a ocupar áreas irregulares e de risco ambiental. Superar o paradigma da cidade enquanto valor de troca e passar a buscá-la a partir do valor de uso, por meio da aplicação dos instrumentos voltados ao cumprimento da função social da propriedade e recuperação de mais-valias urbanísticas é o primeiro passo à conquista paulatina da aceção do conteúdo do direito pela sociedade, para além dos tradicionais proprietários da cidade-mercado.

7. Referências

À CIDADE, carta mundial do direito. **Carta Mundial do Direito à Cidade**. Fórum Social Mundial Policêntrico. 2006. Disponível em: <<http://www.righttothecityplatform.org.br/download/publicacoes/Carta%20Mundial%20do%20Direito%20%C3%83%C2%A0%20Cidade.pdf>>. Acesso em 06 mai. 2019.

BRASIL. **Estatuto da Cidade** - Lei 10.257/01 de 10 de julho de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 11 ago. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 11 jul. 2018.

BRASIL. **Resolução nº 34 de 01 de julho de 2005**. Conselho das Cidades. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/ArquivosPDF/Resolucoes/resolucao-34-2005_alterada.pdf>. Acesso em 10 ago. 2018.

BARROS, Ana Maria Furbino Bretas; CARVALHO, Celso Santos; MONTANDON, Daniel Todtmann. O Estatuto da Cidade comentado (Lei Nº 10. 257 de 10 de julho de 2001). In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anaclaudia. (Orgs.) **O Estatuto da Cidade: comentad. The City Statute of Brazil: a commentary**. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.

CARVALHO, Cláudio; RODRIGUES, Raoni. **O direito à cidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

COSTA, Marco Aurélio; THADEU, Marcos; FAVARÃO, Cesar Buno. (Orgs.) **A Nova agenda urbana e o Brasil: insumos para sua construção e desafios a sua implementação**. Brasília: IPEA, 2018. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180529_a_nova_agenda_urbana_e_o_brasil.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2019.

DENALDI, Rosana; SOUZA, Cláudia Virginia Cabral de; BRAJATO, Dânia; FROTA, Henrique Botelho; CORREA, Lidia Forghieri Mendes. **Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios e IPTU progressivo no tempo: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação**. Brasília: Ministério das Cidades, 2015.

FERNANDES, Edésio. **A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil**. Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

FERNANDES, Edesio. **La construcción del “derecho a la ciudad en Brasil**. La ciudad y el Derecho. UNIANDES, 2012. Disponível em: <<https://derechoalaciudadflaco.files.wordpress.com/2014/01/edesio-fernandes-la-construccion-delderecho-a-la-ciudad-en-brasil.pdf>>. Acesso em 09 mai. 2019.

FERNANDES, Edésio. ALFONSIN, Betânia; (Orgs.) *A Construção do Direito Urbanístico na América Latina*. [Ebook] Belo Horizonte: Gaia Cultural – Cultura e Meio Ambiente, 2016.

FURTADO, Fernanda, Reformulación de las políticas de recuperación de plusvalías en América Latina. In: SMOLKA, Martim O.; MULLAHY, Laura. **Perspectivas urbanas: temas críticos en políticas de suelo en América Latina**. Cambridge (EUA): Lincoln Institute of Land Policy, 2007.

GRAU, E. R. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 7. Ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

LEAL, Rogério Gesta. **Direito Urbanístico: condições e possibilidades da constituição do espaço urbano**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Trad. Carlos Fortuna. 5.ed. São Paulo: Centauro, 2006.

LEFEBVRE, Henri. **A vida cotidiana no mundo moderno**. São Paulo: Ática, 1991.

LOJKINE, Jean. **O estado capitalista e a questão urbana**. Trad.: Estela dos Santos Abreu. 2.ed. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis (RJ): Vozes, 2017.

MARICATO, Ermínia.. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

MENDES, Alexandre F. O Conceito de Direito à Cidade entre o Estável e o Efêmero. In: BELLO, Enzo; KELLER, Rene José. (orgs.) **Curso de Direito à Cidade: Teoria e Prática**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

OCHOA, Oscar Borrero. Plusvalías urbanas: generación y administración In: ERBA, Diego Alfonso (Editor). **Definición de políticas de suelo urbano en América Latina. Teoría y práctica**. [Ebook]: Viçosa: O editor, 2013.

MUKAI, Toshio. **Direito e legislação urbanística no Brasil: (história-teoria-prática)**. São Paul: Saraiva, 1988.

RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. **Cidade sustentável: direito urbanístico e ambiental: instrumentos de planejamento**. Caxias do Sul: EducS, 2016.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização**. Rio de Janeiro: Record, 2004.

SOTTO, Débora. **Mais-valia urbanística e desenvolvimento urbano sustentável: uma análise jurídica**. Rio de Janeiro: Lumen Juris: 2016.

SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. In: DALLARI, Adilson A; FERRAZ, Sérgio. (Orgs.). **Estatuto da cidade: comentários à lei federal 10.257/2001**. 3.ed. v. 10, n. 2. São Paulo: Malheiros, 2010.

TAVOLARI, Bianca. Direito à cidade: uma trajetória conceitual. **Novos Estudos**, n. 104, p. 92, 2016. Disponível em: <<http://novosestudos.uol.com.br/produto/104/#58ed31f64e057>>. Acesso em 22 out. 2018.