



David Jorge Berlim Amorim Filho

Mais-valia urbana: fonte alternativa de recursos para o desenvolvimento urbano

Dissertação de Mestrado

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana e Ambiental da PUC-Rio

Orientador: Prof. Rafael Soares Gonçalves

Rio de Janeiro
abril de 2024



DAVID JORGE BERLIM AMORIM FILHO

Mais-valia urbana: fonte alternativa de recursos para o desenvolvimento urbano

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana e Ambiental da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo.

Prof. Rafael Soares Gonçalves

Orientador

Departamento de Serviço Social – PUC-Rio

Prof. Valéria Pereira Bastos

Departamento de Serviço Social – PUC-Rio

Prof. Ciro Andrade da Silva

Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri - UFVJM

Rio de Janeiro, 29 de abril de 2024

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem a autorização da universidade, do autor e do orientador.

David Jorge Berlim Amorim Filho

Graduado em Arquitetura e Urbanismo pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UFRJ (2010). Pós-graduado em Engenharia de Segurança do Trabalho pela Escola Politécnica da UFRJ (2011). MBA Gestão de Engenharia de Custos pelo Instituto Brasileiro de Engenharia de Custos (2020). Experiência profissional: Avaliação Imobiliária, Perícias, Construção Civil, Planejamento e Gestão, Manutenção Predial, Projeto Legal, Instalações Prediais, Engenharia de Custos e Licitações. Trabalha desde maio de 2022 como analista de custos na obra de construção dos Estaleiros e Base Naval do Programa de Desenvolvimento de Submarinos da Marinha do Brasil em Itaguaí – RJ (PROSUB).

Ficha Catalográfica

Amorim Filho, David Jorge Berlim

Mais-valia urbana: fonte alternativa de recursos para o desenvolvimento urbano / David Jorge Berlim Amorim Filho; orientador: Rafael Soares Gonçalves. – 2024.

75 f. : il. color. ; 30 cm

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Engenharia Civil e Ambiental, Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana e Ambiental, 2024.

Inclui referências bibliográficas.

1. Engenharia Civil e Ambiental – Teses. 2. Engenharia Urbana e Ambiental – Teses. 3. Financiamento urbano. 4. Direito à cidade. 5. Recuperação de mais-valias. I. Gonçalves, Rafael Soares. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana e Ambiental. IV. Título.

CDD: 624

Agradecimentos

Gostaria de expressar a minha gratidão e apreço a todos aqueles que, de alguma forma, contribuíam para a realização desta dissertação de mestrado.

Agradeço ao Prof. Rafael Soares Gonçalves, pela orientação e confiança, aos demais professores desta instituição e ao Prof. Antônio Krishnamurti Beleno de Oliveira, pela sensibilidade em conceder outra oportunidade para o desenvolvimento do trabalho.

Agradeço à Prof. Valéria Pereira Bastos e ao Prof. Ciro Andrade de Silva por terem aceitado o convite para fazer parte da banca, contribuindo de forma significativa com novas perspectivas para o entendimento do tema relacionado à pesquisa.

Agradeço à minha família pelo apoio dispensado nos meses que antecederam a conclusão do trabalho, pedindo desculpas pela minha ausência e, em especial, à minha filha Helena, criança adorável, por ser o incentivo diário maior na minha caminhada.

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

Resumo

Berlim, David Jorge; Gonçalves, Rafael Soares (orientador). **Mais-valia urbana: fonte alternativa de recursos para o desenvolvimento urbano**. Rio de Janeiro, 2024. 75p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Engenharia Civil e Ambiental, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

O rápido crescimento das aglomerações urbanas, trazendo na sua esteira a expansão horizontal das cidades e a segregação sócio-espacial, parece ser a antítese de um processo sustentável de desenvolvimento urbano. Em um cenário de restrições orçamentárias, o desafio dos gestores das cidades consiste em lançar mão de instrumentos de financiamento diversificados para a execução das suas políticas.

Diante dos desafios impostos pelo processo de urbanização acelerado e do fracasso das soluções padronizadas de financiamento do investimento urbano, a presente pesquisa busca analisar de que forma a introdução da recuperação de mais-valias urbanas como fonte alternativa de recursos para o financiamento das cidades pode contribuir para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização e a promoção de cidades inclusivas.

Este estudo teve como principal objetivo uma reflexão sobre a captura de uma parte das mais-valias geradas pelo desenvolvimento da cidade através do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU). Entender como esse tributo, que teoricamente está diretamente ligado ao desenvolvimento urbano e à valorização do solo, não fornece recursos aos governos locais a um ritmo correspondente às necessidades de expansão dos serviços urbanos.

Esta revisão bibliográfica também se propõe a fazer uma apresentação geral dos conceitos relacionados ao tema da recuperação das mais-valias, descrevendo todo o processo, desde a Constituição de 1988 até a recriação do Ministério das Cidades em 2023.

Palavras-chave

Financiamento urbano; direito à cidade; recuperação de mais-valias

Extended Abstract

Berlim, David Jorge; Gonçalves, Rafael Soares (advisor). **Urban surplus value: alternative source of resources for urban development.** Rio de Janeiro, 2024. 75p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Engenharia Civil e Ambiental, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

In the period following the Federal Constitution of 1988, attempts to structure urban policy in Brazil produced normative, institutional and formal effects. However, it is not an exaggeration to say that this is a construction still under development. The implementation of the City Statute, its instruments, and the construction of an urban policy that implements the right to the city, is a political-institutional challenge of major proportions in a country that has a dispersed, unequal and heterogeneous network of cities. The simple definition of rights does not guarantee their implementation and attempts at regulation, via urban planning, have not yet managed to establish a clear relationship with the forces of the real estate market.

With all the advances that have occurred, we still live with a housing deficit, gentrification, lack of basic services, pollution, worsening travel times. Despite the high contribution of resources directed to large centers, this did not necessarily result in benefits for the population in their daily lives. Detached from the master plans themselves and the local reality, investments in infrastructure seek to serve, above all, the private interests on the scene, in a clear movement that leads to the formation of an urban area that goes against the consolidation of the right to the city.

For several decades, the development of Brazilian cities was characterized by horizontal expansion, territorial fragmentation and the lack of revitalization of urbanized neighborhoods that had fallen into obsolescence. This trend is explained by vigorous demographic growth, the massive rural exodus, persistent social inequalities and deficient urban policies. Such a diagnosis requires public policies capable of directing cities towards a more compact and resource-efficient model, in which the densification and optimization of the existing city, as well as the revitalization of urban neighborhoods, are fundamental pillars to correct imbalances in urban production.

Urban development along these lines generates a very heavy burden for city halls and brings with it high economic, financial, political, social and environmental risks. After all, in the case of fragmented, segregated, exclusionary, inefficient, expensive, polluted, dangerous, unfair and illegal cities, in which the speculative logic of the market sees property as just an exchange value, as well as capturing varied and innovative resources for the financing urban development promoting a fairer distribution of urban surplus value (plusvality) ?

The recurring mismatch between needs and mobilized resources raises a concrete reflection on the optimization and expansion of the tools available to local governments for financing urban development, requiring an adaptation of economic, tax and financial policies, in addition to structuring of a development model that ensures that financial gains from public investments are used to promote and strengthen policies and actions that foster social justice.

An example of a program aimed at the requalification of urban neighborhoods is Reviver Centro in the city of Rio de Janeiro. Created in 2021 with the aim of attracting new residents, the Center Requalification Plan took an important step towards promoting inclusive policies, guaranteeing rights and conditions of access to adequate housing for the population in different income ranges. The plan allows for urban and environmental requalification through the use of existing infrastructure, encouraging the conservation and conversion of buildings and the production of residential units, reinforcing the idea of population density, without the extremely high costs of urban infrastructure.

The notion of recovering urban surplus value (plusvality) is to mobilize, for the benefit of the community, part, or all, of the increases in land value that have resulted from actions outside those of the owners, such as public investments in infrastructure or administrative changes to land use rules and regulations. Latin America has a long history of urban land value capture policies, and many countries, particularly Brazil and Colombia, have already adopted explicit legislation recommending that land value capture principles be considered.

Recovering urban appreciation resulting from public actions, such as infrastructure works and urban regulation, is not only an opportunity to finance cities, but also a duty of public agents to combat socio-territorial inequality. Without instruments to recover appreciation, public resources are transferred to the private sector due to the dynamics of real estate appreciation. These instruments

represent a break with the public sector's historical practice of granting profitable urban developments free of charge, but differentiated between owners.

Given the high cost of urban development and the possibility of obtaining considerable profits, largely linked to land income, it will be up to public policies, combining burdens and incentives, to enable the financing of urban projects, capturing private resources at the service of the general interest and mainly recovering a significant part of the urban surplus value. In addition to having a distributive role, the institution of instruments that can capture part of this real estate appreciation will generate revenue for local governments.

It is undeniable that the modernization of land taxes, which are the main levers for financing public spending, will benefit local governments. Although land revenue in Latin America is low, in the cities where it was optimized, the increase in tax revenue grew by 50% in just one year. In 2010, the city of Belo Horizonte initiated profound reforms in its registration and the way in which IPTU is collected, generating a 19% increase in its revenues in the first year. In this sense, a strategy aimed at increasing the capacity of local governments to collect territorial taxes must be based on a tax policy based on the autonomy of local authorities and on strengthening the efficiency and capacity of public administration, especially in matters of registration and property registration.

IPTU has represented, on average, just 0.45% of Brazilian GDP for many years, an indicator well below that of developed or developing countries, and its collection has been concentrated in municipalities with the best tax administration infrastructure. In 2014, the municipality of São Paulo alone accounted for 25% of its national revenue. Even though 45% of its revenue is linked to health and education, the IPTU has a much more comprehensive calculation base, which allows the tax greater power to implement policies, such as the application of different rates for different sectors and to finance the urban Development. If we consider that the IPTU tax base is legally defined as the market value of all properties physically located in the municipality, there is clearly a very large difference between the potential tax base and that actually captured by local governments. This untapped potential may be the result of several factors, such as insufficient tax registration, undervaluation of properties already taxed and tax evasion.

This instrument is still very little used, especially because of the political difficulty of its implementation. Furthermore, the administrative complexity of the tax can be considered as the main factor responsible for its inability to provide resources to local governments at a pace corresponding to the expansion needs of urban services. In the absence of coordinated governance at the scale of the urban area in the broadest sense, exaggerated regulatory restrictions or very heavy local taxation can stimulate urban expansion outside the limits of the municipalities that apply them, contributing to reinforcing urban sprawl.

There are numerous technical solutions for promoting urban sustainability that can provide, together with adequate urban planning, efficiency in the use of resources, reduction of climate risk and economic development. However, the lack of resources and financing alternatives for these solutions is a major barrier faced by cities in making projects viable. This difficulty is heightened due to the indebtedness of municipalities, which restricts the participation of the municipal public budget in these investments, making it necessary to search for new sources of public revenue and attract private investment.

In this sense, the diversification of financing instruments is extremely relevant, especially because the financial crisis significantly weakened the still incipient urban infrastructure financing market. After the first year of the global health crisis and, combined with it, an economic crisis that preceded it, Brazilian GDP shrank, falling by 3.3% in 2020. As a result, in the 2011-2020 decade, the economy of the country remained stagnant, with an average annual GDP variation of 0.3%, the worst in 120 years (IBGE, 2020).

The theme of urban surplus value has connections with politically sensitive issues, such as the legal regime of urban real estate property, the regulation of the real estate market, access to urban land and the right to adequate housing. Given the chronically insufficient supply of urbanized land in Latin America, the high levels of urban poverty, and the mismatch between the tax base and social needs, increasing land values could represent an important source of financing to mitigate these chronic problems, instead of offering substantial gains to private land owners.

With each new investment made by public coffers, new land value are generated, and they will always be captured, whether by public capital or private capital. If, on the one hand, the creation of a land value instrument to recover for the population as a whole the increase in the value of land resulting from actions by

public authorities would have a redistributive role, on the other, a mechanism for constant updating of the generic value plan, would be able to recover a large part of this increase generated through IPTU, not only for new properties, but with each annual update of realized values. Another part would be captured in the ITBI collection for each property transaction that had its prices valued without the slightest effort from the property owner.

Urban issues of a political, financial, social, environmental and legal nature are connected and condition each other, through extremely complex interconnections, whose understanding and coping require a necessarily interdisciplinary approach. Analyzes of urban development that are limited to the spatial dimension, although they can clarify a lot about land interests and real estate dynamics, do not necessarily capture the economic interests that determine them, are unaware of the corresponding social disputes, nor are they linked to the decision-making dynamics that involve different actors and institutional impositions. A comprehensive understanding of urban development must necessarily encompass the economic, social, environmental, legal and political dimensions involved in the process to grasp the decisive elements in the patterns and results of urban evolution.

In this sense, the present work proposes a multidisciplinary analysis of issues related to Brazilian urban development, identifying the challenges generated by the recurring mismatch between needs and mobilized resources. These challenges give rise to a concrete reflection on the optimization and expansion of sustainable city financing instruments, a theme that lies at the heart of the problem of this work. To operationalize the research, it was necessary to select some fundamental concepts that guided the process of investigating the topic, whose analysis helped to understand part of this dynamic and complex system that is the production of the contemporary metropolis.

The research presented here is the result of the author's concern about inequality and the way in which a part of the population lives without realizing the amount of privileges they have, while there is a huge group of people deprived of social development. In order to understand how this very visible inequality is related to the process of formation of cities, the present work tries, in some way, to sketch an idea of what would be the conformation of the Brazilian urbanization process, from a social perspective, urban planning, legal and financial, seeing in the

financing of urban development a possibility of minimizing its devastating effects and promoting some type of social justice.

Aware of the complexity of the topic and the need for a multidisciplinary approach, responses were outlined, as well as the main available financial and operational instruments identified, as well as the conditions for their optimization for financing sustainable urban development. In addition to the issue of scarcity of resources, this work examines the interdependent relationships between the three variables that make up the theoretical foundation of the research: the Brazilian urbanization process, the new legal-urban planning system and urban financing.

Although this bibliographic review aims to expand the understanding of issues related to urban development, it is not capable of fully representing the processes and concepts related to the topic, which would certainly require further in-depth study.

It is expected that this bibliographical review will allow learning from experiences with the implementation of policies and instruments for urban land value capture and increasing knowledge about the complex nature of its various forms of approaches within the context of financing the sustainable urban development.

Keywords

Urban financing; right to the city; land value capture

Sumário

1. Introdução	16
1.1. Objetivos da Pesquisa	18
1.2. Metodologia	18
1.3. Limites da Pesquisa	19
1.4. Organização do Trabalho	19
2. Fundamentação teórica	21
2.1. O processo de urbanização brasileiro	22
2.2. Marco Legal	30
2.3. Financiamento do desenvolvimento urbano	42
3. Recuperação de Mais-Valias	55
3.1. O IPTU	60
3.2. A OUCAE	64
4. Considerações Finais	68
5. Referências Bibliográficas	73

Lista de figuras

Figura 1 - Síntese cronológica da fundamentação teórica	54
Figura 2 - Sistema Brasileiro de Recuperação de Mais-Valias Fundiárias Urbanas	59

Lista de abreviaturas e siglas

AFD	Agência Francesa de Desenvolvimento
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Sustentável
BNH	Banco Nacional de Habitação
BRT	Bus Rapid Transit
CEF	Caixa Econômica Federal
CEPAC	Certificado de Potencial Adicional de Construção
CF	Constituição Federal
ConCidades	Conselho das Cidades
COMPESA	Companhia de Saneamento de Pernambuco
COSIP	Contribuição de Custeio do Serviço de Iluminação Pública
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FNP	Frente Nacional dos Prefeitos
FPE	Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
IAT	Índice de Aproveitamento do Terreno
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IFE	Instituição Financeira Especializada
IFI	Instituição Financeira Internacional
IPTU	Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbano
ISS	Imposto sobre a Prestação de Serviço de Qualquer Natureza
ISSQN	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITBI	Imposto para Transmissão de Bens Imóveis
JICA	Japan International Cooperation Agency
LRF	Lei de Responsabilidades Fiscais
MNRU	Movimento Nacional de Reforma Urbana
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODS	Objetivos do Desenvolvimento Sustentável
ONU	Organização das Nações Unidas
OOAU	Outorga Onerosa de Alteração de Uso

OODC	Outorga Onerosa do Direito de Construir
OUC	Operação Urbana Consorciada
OUCAE	Operação Urbana Consorciada Água Espreada
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PGV	Planta Genérica de Valores
PIB	Produto Interno Bruto
PPP	Parceria Público Privada
PSL	Partido Social Liberal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
UN	United Nations
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

1. Introdução

A América Latina é a região mais urbanizada do mundo. No Brasil, um dos países mais populosos do continente, a população urbana cresceu mais de 9 vezes em 60 anos, correspondendo à 84% do total da população do país em 2010 (ONU, 2022). Em pouco mais de duas décadas, a estrutura demográfica e urbana se modificou. Transformações associadas à industrialização e a migrações internas campo-cidade, a partir da década de 1960, contribuíram de forma significativa para o crescimento urbano, com a concentração de população e riqueza em um grupo restrito de cidades.

A falta de planejamento urbano efetivo, a ausência de políticas públicas voltadas à promoção de moradia digna e a especulação imobiliária permitiram a concretização do processo de urbanização por meio da expansão desordenada das cidades, com a fixação da população de baixa renda nas áreas periféricas. Apenas algumas cidades brasileiras foram beneficiadas pelos serviços públicos e tiveram uma participação desproporcional dos orçamentos locais. Essas desigualdades são amplificadas por deficiências muito significativas em matéria de infraestrutura e dos serviços básicos, principalmente em favelas ou bairros residenciais não planejados.

Um desenvolvimento urbano nesses moldes gera um ônus pesadíssimo para as prefeituras e traz consigo altos riscos econômicos, financeiros, políticos, sociais e ambientais. Afinal, em se tratando de cidades fragmentadas, segregadas, excludentes, ineficientes, caras, poluídas, perigosas, injustas e ilegais, em que a lógica especulativa do mercado vê na propriedade tão somente um valor de troca, como captar recursos variados e inovadores para o financiamento do desenvolvimento urbano promovendo uma distribuição mais justa da mais-valia urbana?

A noção da recuperação de mais-valias urbanas é a de mobilizar, em benefício da comunidade, uma parte, ou a totalidade, dos incrementos de valor da terra que tenham sido decorrentes de ações alheias às dos proprietários, tais como investimentos públicos em infraestrutura ou alterações administrativas nas normas e regulamentações de usos do solo. A América Latina tem um longo histórico de políticas de recuperação de mais-valias urbanas, e muitos países, particularmente,

o Brasil e a Colômbia, já adotaram legislação explícita recomendando que os princípios da recuperação de mais-valias sejam considerados.

A tomada de determinadas ações e decisões urbanísticas por parte do poder público, implantação de infraestruturas e equipamentos públicos, mudanças na legislação urbanística e classificação do solo, alavancam a valorização do solo. A ação pública, cujos custos são repartidos por toda a sociedade, acaba resultando em benefícios para poucos proprietários privados. Nesse sentido, os instrumentos de gestão social da valorização da terra adquirem papel fundamental, permitindo ao poder público recuperar mais-valias urbanas, redistribuindo para toda a coletividade a valorização fundiária decorrentes de suas ações.

Análises sobre o desenvolvimento urbano que se circunscrevem à dimensão espacial, embora possam esclarecer muito sobre os interesses fundiários e a dinâmica imobiliária, não capturam necessariamente os interesses econômicos que as determinam, desconhecem as correspondentes disputas sociais e, tampouco, se articulam às dinâmicas decisórias que envolvem diferentes atores e imposições institucionais (normas, leis, governos, legislativos etc.). O entendimento abrangente sobre o desenvolvimento urbano precisa necessariamente abarcar as dimensões econômicas, sociais, ambientais, jurídicas e políticas envolvidas no processo para apreender os elementos decisivos aos padrões e resultados da evolução urbana.

Nesse sentido, o presente trabalho propõe uma análise multidisciplinar das questões relacionadas ao desenvolvimento urbano brasileiro, identificando os desafios gerados pelo recorrente desencontro entre as necessidades e os recursos mobilizáveis. Esses desafios suscitam uma reflexão concreta sobre a otimização e a ampliação dos instrumentos de financiamento da cidade sustentável, tema que se encontra no cerne da problemática do presente trabalho. Para operacionalizar a pesquisa, foi necessário selecionar alguns conceitos fundamentais que norteassem o processo de investigação do tema, cuja análise auxiliou a compreensão de parte desse sistema dinâmico e complexo que é a produção da metrópole contemporânea.

Espera-se que o esforço empreendido na consolidação dos conceitos e fundamentos relacionados ao tema possam favorecer debates e subsidiar trabalhos futuros, na busca de soluções para o financiamento do desenvolvimento urbano e o efetivo desenvolvimento urbano sustentável.

1.1. Objetivos da Pesquisa

A pesquisa aqui apresentada é o resultado da inquietação do autor sobre a desigualdade e a maneira como uma parte da população vive sem se dar conta da quantidade de privilégios de que dispõe, enquanto existe um conjunto enorme de espoliados do desenvolvimento social. No sentido de entender de que forma essa desigualdade bastante visível se relaciona ao processo de formação das cidades, o presente trabalho tenta, de alguma forma, esboçar uma ideia daquilo que seria a conformação do processo de urbanização brasileiro, a partir de uma perspectiva social, urbanística, jurídica e financeira, enxergando no financiamento do desenvolvimento urbano uma possibilidade de minimizar os seus efeitos devastadores e promover algum tipo de justiça social.

Ciente da complexidade do tema e da necessidade de uma abordagem multidisciplinar, foram esboçadas respostas, assim como, identificados os principais instrumentos financeiros e operacionais disponíveis, bem como as condições da sua otimização para o financiamento do desenvolvimento urbano sustentável. Para além da questão da escassez de recursos, o presente trabalho examina as relações de interdependência entre as três variáveis que compõe a fundamentação teórica da pesquisa: o processo de urbanização brasileiro, o novo ordenamento jurídico-urbanístico e o financiamento urbano.

Ainda que esta revisão bibliográfica se proponha a expandir o entendimento das questões relacionadas ao desenvolvimento urbano, ela não é capaz de representar na totalidade os processos e conceitos relacionados ao tema, o que demandaria certamente um aprofundamento futuro.

1.2. Metodologia

Para atingir os objetivos propostos, foi adotada a pesquisa bibliográfica e documental como método de pesquisa, abarcando a doutrina jurídica, estudos de economia, geografia, sociologia, ciência política, urbanismo, planejamento urbano, entre outras disciplinas, acompanhado do levantamento de dados úteis ao entendimento do tema. A pesquisa foi organizada segundo um conjunto de processos empregados na investigação, em que se buscou o aprofundamento

técnico-conceitual da temática, a partir da identificação das principais publicações disponíveis sobre as mais-valias urbanas.

1.3. Limites da Pesquisa

Apesar do caráter seu multidisciplinar, a pesquisa se debruçou majoritariamente sobre as questões urbanísticas, jurídicas e sociais, não deixando de falar, ainda que forma complementar, dos aspectos fiscais e econômicos relacionados ao tema.

1.4. Organização do Trabalho

O presente trabalho foi organizado seguindo a seguinte estrutura: um capítulo de introdução, dois capítulos de desenvolvimento, um capítulo de considerações finais e um capítulo de referências bibliográficas.

No capítulo 2 será apresentada a fundamentação teórica do trabalho, iniciando com uma breve descrição do processo de urbanização brasileiro, desde a transição rural urbana, até o crescimento massivo das cidades, trazendo à tona as principais características e desdobramentos provocados pelo processo de transformação urbana.

Serão apresentados o contexto, a trajetória e os termos em que emerge o novo marco regulatório e institucional da política urbana nacional, descrevendo as principais inovações da ordem jurídica-urbanística no Brasil, desde a promulgação da Constituição de Federal de 1988 e a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, discutindo os avanços jurídicos promovidos e identificando os temas e dificuldades que ainda precisam ser enfrentados.

Em seu último item, o capítulo 2 identifica as ferramentas de que dispõe os governos locais para a implantação e o financiamento das ações necessárias ao enfrentamento dos desafios urbanos. Serão discutidas as possibilidades para se ampliar a arrecadação municipal, aumentando a quantidade de recursos disponíveis para o investimento nas áreas relacionadas ao desenvolvimento urbano sustentável.

A síntese da fundamentação teórica será apresentada em um gráfico cronológico ao final do capítulo.

No capítulo 3 serão identificados e descritos os fundamentos que determinam a recuperação de mais-valias urbanísticas. Dada a natureza complexa das várias abordagens da recuperação de mais-valias urbanísticas, serão apresentadas duas experiências de natureza fiscal, reguladora e urbanística para o financiamento do desenvolvimento urbano: o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e a Operação Urbana Consorciada Água Espreada (OUCAE).

No capítulo 4, de considerações finais, serão apresentadas algumas hipóteses de síntese relacionadas ao tema em estudo, discutindo de forma objetiva, a importância do IPTU enquanto fonte de recursos da administração municipal.

2. Fundamentação teórica

A urbanização no Brasil é um fenômeno complexo e multifacetado, que tem moldado a paisagem socioeconômica do país ao longo das últimas décadas. Desde o século XX, o Brasil experimentou um acelerado processo de urbanização, impulsionado pela industrialização, migração rural-urbana e o crescimento populacional. Este processo transformou profundamente as cidades brasileiras, gerando tanto oportunidades quanto desafios significativos para o desenvolvimento urbano sustentável.

Neste contexto, o novo ordenamento jurídico-urbanístico surge como uma resposta essencial para lidar com as questões emergentes e garantir uma urbanização ordenada e inclusiva. O Estatuto da Cidade, promulgado em 2001, marca um divisor de águas na política urbana brasileira, estabelecendo diretrizes para o planejamento e gestão do uso do solo urbano. Este marco legal visa promover a função social da propriedade e a democratização do acesso ao espaço urbano, buscando integrar questões de sustentabilidade, mobilidade, habitação e inclusão social.

Entretanto, a implementação eficaz dessas diretrizes depende crucialmente do financiamento urbano. A disponibilidade e a alocação de recursos financeiros são determinantes para viabilizar projetos de infraestrutura, habitação e serviços urbanos que atendam às demandas crescentes das populações urbanas. Mecanismos de financiamento, tanto públicos quanto privados, precisam ser inovadores e eficientes para suportar o crescimento urbano sustentável.

Neste capítulo, será explorada a inter-relação entre o processo de urbanização brasileiro, o novo ordenamento jurídico-urbanístico e os mecanismos de financiamento urbano, discutindo como essas dimensões se articulam para enfrentar os desafios contemporâneos das cidades brasileiras, destacando exemplos de boas práticas e analisando as lacunas e oportunidades existentes. Ao compreender essa dinâmica, busca-se fornecer uma visão abrangente das estratégias necessárias para promover um desenvolvimento urbano equilibrado e sustentável no Brasil. A figura 1 ao final do capítulo sintetiza a fundamentação teórica aqui apresentada.

2.1. O processo de urbanização brasileiro

A América Latina é a região mais urbanizada do mundo. Dados do *World Population Prospects 2018* (ONU, 2022) apontam que a população urbana era de 470 milhões de pessoas em 2010, ou seja, 78% da população total. Essa população deverá representar 83% do total da população até 2030 e atingirá 685 milhões de habitantes em 2050. O exemplo do Brasil, um dos países mais populosos do continente, é bem expressivo. A população urbana brasileira cresceu mais de 9 vezes em 60 anos, correspondendo à 84% do total da população do país em 2010. Apesar da vastidão de suas florestas e da importância do setor agrícola, o Brasil é um dos países mais urbanos do mundo.

O início do processo de urbanização no Brasil está atrelado à implantação das primeiras vilas e cidades pelos colonizadores portugueses. Essencialmente ligadas aos ciclos extrativistas, essas cidades configuravam uma estrutura urbana desconexa e isolada. Somente após o crescimento econômico e demográfico da colônia que esses pequenos centros urbanos se expandiram, aumentando suas funções e ofertas de bens e serviços.

Em 1940, a população era predominantemente rural, representando 68,7% do total de 41,2 milhões de habitantes do país. Em pouco mais de duas décadas, a estrutura demográfica e urbana brasileira se modificou. A população dobrou de tamanho com o acentuado crescimento urbano, invertendo a proporção majoritária até então observada (IBGE, Censo 2022). Mesmo em áreas que ainda possuem forte cobertura florestal, como a região Norte, grande parte da população vive em centros urbanos.

A partir da década de 1960, o Brasil experimenta transformações significativas decorrentes do processo de urbanização em curso. Associado à industrialização do país e a migrações internas campo-cidade, esse processo acontece de forma acelerada, uma consequência direta da política desenvolvimentista do governo Juscelino Kubitschek, como parte do período que ficou conhecido como fase de desenvolvimento urbano e econômico (7º a. a. de 1940 a 1970).

Esse período de intenso êxodo rural contribuiu de forma significativa para o crescimento das cidades, sobretudo, em um primeiro momento, na região Sudeste. No período entre 1966 e 2007, doze metrópoles (São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília, Manaus, Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre e Goiânia) se mantiveram ininterruptamente como os pontos de convergência da rede urbana brasileira, concentrando não só população como também renda e poder econômico (Sotto citando O’Neil, 2015).

Segundo o Perfil Econômico dos Municípios 2019, a participação do Sudeste no Produto Interno Bruto – PIB Nacional é majoritária (53,02%), em contraponto com a região Norte (5,69%). Os 200 maiores municípios em participação no PIB respondem por 66,11% do total, deixando clara a maneira desigual que se deu esse processo, com a concentração de população e riqueza em um grupo restrito de cidades (Atlas Nacional Digital do Brasil 2022, IBGE).

Outra causa da migração rural-urbana foi a escassez de terras provocada pela estrutura fundiária concentradora. Excluídos do acesso à terra urbanizada, a população migrante, ou em alguns casos imigrante, se concentrou em favelas e áreas periféricas. Segundo dados do Censo de 2022, cerca de 16 milhões de pessoas ainda vivem em assentamentos precários no Brasil, o que representa quase 6% da população do país (IBGE, 2022).

Embora o processo de urbanização tenha ocorrido durante o regime republicano, o peso das heranças colonial e escravista é notável, também na formação das cidades (Maricato, 2006). Até hoje, a mancha urbana do país reflete essa dinâmica de ocupação do território, com grande parte da população vivendo no litoral. A paulatina interiorização das cidades foi reforçada ao longo dos anos com a criação de capitais no interior do país, configurando uma forma de consolidar a rede urbana via ocupação territorial: Teresina (1852), Belo Horizonte (1897), Goiânia (1933), Brasília (1960) e, finalmente, Palmas (1989).

Durante as décadas de 1980 e 1990, o país cresceu apenas 1,3% e 2,1%, respectivamente. A crise fiscal e financeira se manifestou de forma particularmente perversa no campo das políticas governamentais que se vinculam mais diretamente com a questão urbana. O baixo crescimento acentuou as mazelas urbanísticas (relacionadas ao solo) e influenciou no aparecimento de novos aspectos negativos das

grandes cidades, como o desemprego e a violência. Esta era praticamente desconhecida nas cidades até o início dos anos 1970 (Maricato, 2006).

Grande parte das iniciativas, como os projetos de urbanização de favelas, se resumiram a iniciativas mais locais e com recursos mais escassos. O baixo crescimento do período veio acompanhado de uma desestruturação da política habitacional existente. A extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH) e a maior ausência do poder público federal no trato das políticas habitacionais e urbanas, em geral, aumentou o déficit habitacional.

Há diversas iniciativas para suprir o déficit de moradias através de soluções não estritamente mercantis. Podemos citar, por exemplo, a política de locação social subsidiada da França, ou as cooperativas habitacionais do Uruguai. No caso brasileiro, entretanto, até mesmo as políticas de habitação social se resumem, em grande parte, ao acesso à propriedade privada, sem soluções criativas, como as mencionadas.

Nos países centrais, o mercado privado atende a necessidade de habitação de parte considerável da população, sendo que uma minoria necessita de subsídio ou apoio estatal para a provisão da moradia. Já no Brasil, ou nos países periféricos de um modo geral, mais de 70% da população, o que inclui parte da classe média, está fora do mercado privado legal e necessitaria de alguma forma de subsídio (Maricato, 2010).

A existência de um mercado formal ou legal limitado, que oferece um produto de luxo para uma minoria da população, dificulta o acesso à moradia nas grandes cidades brasileiras. Em termos de morfologia urbana, isso se traduz por uma segregação socioespacial muito visível, onde a organização dos grupos sociais na configuração urbana ocorre principalmente a partir de uma ferramenta de mercado: o preço da terra. Assim, diante da ausência de uma política de habitação social mais robusta, quem consegue pagar mais, ocupa as melhores localizações. Aos demais, são reservadas as categorias de localização menos qualificadas e valorizadas, seja no restrito mercado formal ou, sobretudo, pelo mercado informal (Leite et al., 2019).

Os lucros, decorrentes de atividades especulativas com imóveis, ocupam um lugar muito importante nesse mercado, pressionando a disputa por terras urbanizadas e ampliando o seu preço. A retenção de terras ociosas nas cidades é

parte estrutural desse modelo de cidade excludente e concentrador de riquezas e bens. Essa extensão horizontal, pontuada por terras vazias que aguardam valorização, amplia os custos de urbanização de cidades cujos orçamentos são restritos para a dimensão das necessidades sociais.

A irracionalidade aí verificada não contraria apenas a igualdade social e a sustentabilidade ambiental, mas até mesmo algumas das condições gerais necessárias para o processo de reprodução do capital, devido ao alto custo do crescimento urbano decorrente da especulação rentista com terras e imóveis. A manutenção de grande número de propriedades urbanizadas ociosas (ou seja, propriedades que foram objeto de investimento público) à espera de valorização e mercado privado restrito a uma elite econômica (entre 20% e 30% da população do país) são características arcaicas do processo de urbanização (Maricato, 2006).

A busca por ganhos de escala na construção de moradias populares levou ao surgimento de grandes conjuntos habitacionais na periferia, verdadeiros guetos urbanos, distantes dos empregos, serviços e equipamentos públicos localizados nas regiões mais centrais da cidade (Cymbalista e Tsukumo, 2009). Esse distanciamento do centro acabou por reforçar os mecanismos da expansão urbana desordenada (Santos, 2009), com perda de qualidade de vida, sem transportes e acesso a serviços públicos em geral (Sotto citando os autores, 2015).

A instalação da infraestrutura demandada pela população pobre dos conjuntos causou a revalorização diferencial dos terrenos vizinhos. As áreas vazias próximas aos conjuntos, uma vez dotadas de infraestrutura, foram retidas pelos especuladores, à espera de novas valorizações. Assim, o provimento da demanda por mais moradias populares dependeria de novas extensões urbanas, em regiões ainda mais periféricas, carentes de serviços e utilidades públicas, repetindo-se todo o processo, num ciclo vicioso em que os investimentos públicos serviram mais aos especuladores do que à população destinatária original destas intervenções.

Outra consequência da falta de alternativas de moradias legais (ou seja, moradias reguladas pela legislação urbanística e inseridas na cidade oficial) está na agressão ambiental. A ocupação de áreas ambientalmente frágeis, beira dos córregos, encostas deslizantes, várzeas inundáveis, áreas de proteção de mananciais, mangues, é a alternativa que sobra para os excluídos do mercado e dos programas públicos pouco abrangentes (Maricato, 2010).

A rápida urbanização gerou e continua gerando uma profunda crise urbana caracterizada pela combinação de segregação socioespacial, déficit habitacional, impactos ambientais e acesso informal à terra urbana e à moradia. Essas desigualdades são amplificadas por deficiências muito significativas em matéria de infraestrutura e dos serviços básicos (água, eletricidade, saneamento, resíduos sólidos), principalmente em favelas ou bairros residenciais não planejados, que surgiram de forma gradual como parte integrante das áreas urbanas.

A ação dos setores privados ligados aos processos de desenvolvimento urbano pautou-se pela noção do direito de propriedade individual, o que reduziu, por muitas décadas, o escopo para intervenção do poder público na ordem da propriedade imobiliária, via planejamento territorial e gestão urbana. A falta de respostas governamentais adequadas na esfera federal foi um dos principais fatores que determinaram a natureza excludente do desenvolvimento urbano do país (Fernandes, 2010).

Além dos ganhos indevidos acumulados por uma minoria privilegiada, que poderiam ter sido utilizados para financiar investimentos públicos, decisões públicas tendenciosas podem resultar em custos sociais não contabilizados. Apenas as partes das cidades brasileiras que atraíam a atenção dos planejadores foram beneficiadas pelos serviços públicos e tiveram uma participação desproporcional dos orçamentos locais. Nesse sentido, podemos retomar o conceito de espoliação urbana, cunhado pelo cientista político brasileiro Lúcio Kowarick (1979), para compreender o processo de urbanização no país.

Quando os recursos fiscais e humanos são relativamente escassos, a provisão de infraestrutura urbana e serviços, nas áreas que podem receber maiores densidades, gera aumentos significativos no valor da terra. A abertura do bairro da Barra da Tijuca no Rio de Janeiro nos anos 1970 ilustra o impacto de investimentos seletivos sobre os incrementos do valor da terra. A expectativa de que certas terras possam ser designadas para usos urbanos futuros pode resultar em aumentos significativos nos preços, mesmo antes que qualquer investimento público comece a ser realizado (Smolka, 2014).

O planejamento urbano brasileiro percorreu uma trajetória variada, desde modelos baseados na tradição europeia, passando por documentos extensos e tecnocratas, até planos que sequer apresentavam os mapas que ilustravam as

medidas propostas (Villaça, 1999). Tal modelo, na tentativa de solucionar problemas cotidianos (como moradia e transporte), a partir de uma lógica racionalista do planejamento urbano, acaba alijando e alienando as pessoas do processo de construção do próprio ambiente em que habitam, em um processo que seria a antítese do direito à cidade (Marguti *et al.*, 2016).

O conhecimento da situação concreta de cada cidade, ou seja, o combate ao que denominamos aqui de “analfabetismo urbanístico” pode constituir uma vacina contra ideias inadequadas à realidade local. A influência do pensamento urbanístico dos países do norte e a importação de modelos de planejamento e gestão urbanos só fizeram aprofundar a cidade partida entre incluídos e excluídos onde se verifica a coexistência de verdadeiras “ilhas de primeiro mundo” com bolsões de extrema pobreza (Maricato, 2010).

A urbanização brasileira chegou ao seu pico no final dos anos 1970 e desde então as taxas são decrescentes, ainda que significativas, com a urbanização acontecendo em novas bases em relação ao período anterior: maior metropolização, maior crescimento de cidades de porte médio e de cidades pequenas, esvaziamento de áreas centrais, crescimento de áreas periurbanas, periferização da pobreza e aumento do crescimento informal e da precariedade habitacional etc. (Fernandes, 2021). As cidades brasileiras são o resultado do fracasso do Estado na reforma da ordem jurídica liberal, já que a lógica especulativa do mercado, que vê na propriedade tão somente um valor de troca, não dá conta das questões sociais e ambientais, e sobretudo das necessidades dos mais pobres (Fernandes, 2010).

A luta pela incorporação no sistema legal das temáticas que conformam o direito à cidade deu origem ao Estatuto da Cidade, em um claro exercício de grafar, no plano normativo, os mecanismos necessários para reverter a lógica de concepção do urbano brasileiro até aquele momento. Instituído pela Lei Federal nº 10.257 de 2001, o Estatuto da Cidade representava, no momento de sua criação, a pactuação do que seria uma Nova Agenda Urbana brasileira dos anos 2000, ao trazer um conjunto de ferramentas (instrumentos) que deveriam ser implementados nas cidades, por meio da elaboração e da implementação dos planos diretores, instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana (Marguti *et al.*, 2016).

A proposta de Reforma Urbana, tal como foi concebida durante os anos 80, não logrou ainda fixar-se na cena política brasileira como um conjunto de direitos reconhecidos como legítimos pela maior parte da sociedade ou até mesmo pela imensa massa dos espoliados urbanos (Maricato, 1994). O reconhecimento legal e institucional do direito à cidade contrasta com a realidade urbana cotidiana de negação de direitos, em especial, aos “invisíveis” ao processo de planejamento e produção do espaço urbano. Fatores como gênero, raça, idade, etnicidade e renda distribuem desigualmente os ônus e os benefícios da urbanização entre os indivíduos no território (Gorsdorf *et al.*, 2016). Exclusão, segregação, informalidade e ilegalidade são realidades enfrentadas por parte dos moradores das cidades brasileiras e dos países em desenvolvimento, o que tem levado alguns autores a defender que, no Brasil, se tem “déficit de cidade” (Rolnik, 2016) ou que o Brasil precisa de “distribuição de cidade” (Maricato, 2016) (Amanajás e Klug citando os autores, 2018).

Muitas cidades latino-americanas lançaram mão de políticas ambiciosas de recuperação dos equipamentos e serviços urbanos que representam uma retomada das ações públicas na região. Podemos citar, por exemplo (AFD, 2014):

- Programas de construção de moradias, como o programa brasileiro “Minha Casa, Minha Vida”, orientados para um modelo de produção fortemente subsidiada de casa própria de interesse social;
- Projetos urbanos integrados que pretendem articular as políticas setoriais e concentrar os investimentos públicos nos bairros informais, de forma similar à política de “urbanismo social” da cidade de Medellín, na Colômbia;
- Intervenções de “reconquista urbana” (Quito, Cidade do México, Rio de Janeiro, Salvador), notadamente para a reabilitação de centros históricos; e
- Expansão e a melhoria dos serviços urbanos básicos e da infraestrutura regional e as novas formas de mobilidade urbana como o BRT.

Tais realizações permanecem relativamente pontuais e, de uma forma mais geral, os recursos e competências transferidos às prefeituras estão aquém das

necessidades e desafios que elas precisam enfrentar. Combinando ônus e incentivos, as políticas públicas precisam, portanto, possibilitar o financiamento de projetos urbanos, captando recursos privados a serviço do interesse geral e capturando parte significativa da mais-valia urbana para custear a ação pública, sem inibir exageradamente o investimento privado. Esses instrumentos, para serem plenamente eficazes e aceitos pela população, devem, imprescindivelmente, estar articulados dentro de um planejamento estratégico claro. Este deve estabelecer as diretrizes de desenvolvimento da cidade, bem como os objetivos e as modalidades de utilização dos instrumentos escolhidos.

O diagnóstico até aqui apresentado ressalta três características fundamentais do desenvolvimento urbano das cidades latino-americanas, que representam outros tantos desafios para o futuro (AFD, 2014):

- o atraso estrutural em termos de equipamentos urbanos;
- a expansão e fragmentação do espaço urbano (tendência à individualização e à privatização do desenvolvimento urbano);
e
- a superexploração dos recursos naturais e a vulnerabilidade cada vez maior dos ecossistemas urbanos, que sofrem os efeitos das mudanças climáticas.

Promover o desenvolvimento urbano de maneira sustentável significa fortalecer a autonomia financeira dos governos locais, principais responsáveis pelo desenvolvimento urbano, e desenvolver instrumentos de financiamento específicos para os investimentos estruturantes. Há na legislação federal uma série de instrumentos jurídicos que podem ser usados pelas administrações municipais, especialmente no âmbito dos seus planos diretores, para regular, induzir e/ou reverter a ação dos mercados de terras e propriedades urbanas, de acordo com princípios de inclusão social e sustentabilidade ambiental. A recuperação do atraso acumulado pelas metrópoles latino-americanas em matéria de infraestrutura e de serviços urbanos está condicionada à capacidade das autoridades públicas em levantar capitais de longo prazo e a direcioná-los de forma eficaz para o financiamento do desenvolvimento urbano.

A prosperidade econômica, social e ambiental será possível a partir do desenvolvimento das infraestruturas e dos serviços básicos (água, eletricidade,

saneamento, resíduos sólidos), dos transportes, da propriedade fundiária e da moradia acessível (especialmente para os mais carentes), da inserção urbana dos habitantes, da redução das desigualdades por intermédio da promoção de uma maior heterogeneidade urbano-social e da implementação do acesso para todos aos serviços públicos básicos (educação, saúde, serviços em rede etc.).

Essa conquista significativa de direitos essenciais foi obtida pela constituição de 1988. A “Constituição Cidadã”, como também ficou conhecida, trouxe uma série de mudanças para o Brasil, como o capítulo pioneiro da política urbana (artigos 182 e 183). Estabelecendo princípios e diretrizes para o desenvolvimento das cidades, visando promover as funções sociais da cidade e o bem-estar dos seus habitantes, o capítulo da política urbana representou um marco na busca por cidades mais justas, sustentáveis e inclusivas.

Dada a sua importância para o entendimento dos fundamentos relacionados aos conceitos constantes do presente trabalho, o detalhamento do processo de reforma urbana que estabeleceu as bases de uma nova ordem jurídico-urbanística no Brasil, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 até a aprovação do Estatuto da Cidade de 2001, será apresentado no próximo item.

2.2. Marco Legal

Desde a década de 1980, um importante processo de reforma urbana tem sido gradualmente promovido no Brasil. Mudanças legais e institucionais significativas têm sido introduzidas na esfera federal desde a aprovação do capítulo pioneiro sobre política urbana na Constituição Federal de 1988 (art. 182 e art.183). A nova ordem jurídico-urbanística foi consolidada com a aprovação, em 10 de julho de 2001, do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257) e uma nova ordem institucional federal surgiu com a criação do Ministério das Cidades e do Conselho Nacional das Cidades pelo primeiro Governo Lula, ambos em 2003.

O processo de urbanização no Brasil se intensificou na década de 1930 e teve seu auge na década de 1970, conforme mencionado no item anterior. Durante esse período, diversas Constituições foram promulgadas e/ou outorgadas — 1934, 1937, 1946, 1967 e a Emenda nº 1 de 1969. No entanto, até o momento em que a

Constituição Federal de 1988 entrou em vigor, não existiam dispositivos constitucionais específicos para guiar o desenvolvimento urbano e para determinar as condições de gestão urbana. As consequências da ausência de marcos jurídicos das cidades para o crescimento urbano impactaram significativamente o processo de ocupação do território e o desenvolvimento social e econômico nas cidades (Costa e Favarão, 2016).

A rápida urbanização gerou e continua gerando uma profunda crise urbana. Apesar da longa tradição de centralização política, jurídica e financeira durante a maior parte do processo de urbanização, antes da criação do Ministério das Cidades, a falta de respostas governamentais adequadas na esfera federal foi um dos principais fatores que determinaram a natureza excludente do desenvolvimento urbano do país. Outro fator fundamental na criação e reprodução desse processo foi a prevalência de uma ordem jurídica obsoleta que, ignorando o princípio da função social da propriedade que consta de todas as Constituições Federais desde 1934, seguiu reforçando a tradição histórica de reconhecimento de direitos individuais de propriedade.

A base dessa noção, ao longo do século XX, foi dada pelo Código Civil de 1916, aprovado quando apenas 10% dos brasileiros viviam em cidades, no contexto de um país ainda fundamentalmente agrário. O Código Civil, que vigorou até 2002, defendia o direito de propriedade individual de maneira quase que absoluta. Ao longo do processo de urbanização no País, a ação do poder público no controle do desenvolvimento urbano encontrou enormes obstáculos nessa interpretação dos princípios civilistas. Por muitas décadas, o escopo para intervenção do poder público na ordem da propriedade imobiliária, via planejamento territorial e gestão urbana, era muito reduzido, especialmente no nível municipal.

A partir de meados da década de 1970, e especialmente a partir da década de 1980, o regime militar começava a ruir, expressando os anseios sociais por mudanças político-institucionais, principalmente por eleições democráticas e diretas. As primeiras tentativas de democratização da gestão urbana no nível municipal podem ser identificadas em meados da década de 1970, incluindo as sementes do atual processo do orçamento participativo. A Lei Federal nº 6.766, aprovada em 1979, regulamentou o processo de parcelamento do solo urbano no país, definindo um marco conceitual da função social da propriedade, bem como

fornecendo elementos para a regularização de assentamentos informais consolidados nas áreas urbanas. A lei trouxe a possibilidade de flexibilizar a legislação urbanística de parcelamento, criando mecanismos para regulamentar loteamentos informais.

Um Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU), envolvendo parte dos movimentos sociais existentes, sindicatos e organizações acadêmicas, emergiu nesse período e começou a ganhar destaque dentro do processo de abertura política. A gestão democrática da cidade, o fortalecimento da regulação pública do uso do solo urbano, a introdução de novos instrumentos de política fundiária e a inversão de prioridades no tocante à política de investimentos urbanos que favoreça as necessidades coletivas de consumo das camadas populares constituíram o cerne do novo padrão de política almejado pelo movimento da reforma urbana (Costa e Favarão citando Ribeiro, 2016). Com o fortalecimento gradual de novo pacto sociopolítico nacional, havia amplo reconhecimento da necessidade de promoção de reformas políticas e jurídicas mais profundas no País, levando assim ao notável processo constituinte de 1986-1988.

O processo constituinte foi objeto de um grau sem precedentes de participação popular, e grande parte do capítulo constitucional sobre política urbana foi baseado na Emenda Popular nº 63, de 1987, proposta pelas diferentes instituições que compunham o movimento da reforma urbana. O direito à regularização de assentamentos informais consolidados foi promovido com a aprovação de novos instrumentos jurídicos que visavam viabilizar os programas de regularização fundiária, tanto nos assentamentos em terras privadas (usucapião especial urbano), quanto nos assentamentos em terras públicas (concessão de direito real de uso). A necessidade de combater a especulação imobiliária foi explicitamente reconhecida, e novos instrumentos jurídicos foram criados com esse propósito, a saber: o parcelamento, a utilização e a edificação compulsórios, o imposto predial e territorial progressivo no tempo e a desapropriação de imóveis que não atendessem a função social da propriedade.

A autonomia do governo municipal também foi reconhecida em termos jurídicos, políticos e, em menor medida, também fiscais, de tal forma que o federalismo brasileiro foi considerado por muitos analistas como um dos mais descentralizados do mundo. Enquanto as Constituições anteriores foram

consequências de um processo de ruptura política, a de 1988 foi parte do processo de transição democrática. Além disso, a CF/88 destinou:

- mais recursos para as esferas subnacionais (estados e municípios);
- ampliou os controles institucional e social nos três níveis de governo;
- e
- institucionalizou as competências dos demais poderes (legislativo e judiciário).

A Constituição também reconheceu os movimentos sociais como atores legítimos de controle dos governos e universalizou serviços sociais como a saúde, a educação e a assistência social (Souza, Celina, 2005).

O reconhecimento do princípio da função social da propriedade urbana permitiu que a propriedade urbana fosse explicitamente reconhecida como direito fundamental, desde que pudesse cumprir funções sociais determinadas pelos planos diretores municipais e outras leis urbanísticas e ambientais. Muitos municípios aprovaram novas leis urbanísticas e ambientais, havendo a obrigatoriedade de implementar planos diretores para todos os municípios com mais de vinte mil habitantes.

Infelizmente a Constituição de 1988 não tomou uma postura adequada face à gestão metropolitana, tendo transferido aos Estados membros a responsabilidade pela formulação de um arcabouço legal para o tema. Ao encerrar as diretrizes nas fronteiras municipais, perde-se a contextualização de toda influência sofrida e exercida pelos municípios do entorno, tratando as grandes questões de maneira pontual e não sistêmica.

A falta de regulamentação do capítulo sobre política urbana por lei infraconstitucional gerou uma série de dificuldades jurídicas e políticas acerca da autoaplicabilidade dos princípios constitucionais, comprometendo a extensão e o escopo das experiências municipais promissoras. Essas experiências locais foram, em grande medida, precursoras de novas práticas e alimentaram muitas das diretrizes contidas no Estatuto da Cidade, consolidado e aprovado treze anos após a Constituição Federal de 1988 (Marguti *et al.*, 2016).

O Estatuto da Cidade regulamentou e expandiu os dispositivos constitucionais sobre política urbana, além de ter explicitamente reconhecido de

maneira pioneira o “direito à cidade sustentável” no Brasil. Essa lei federal resultou de um intenso processo de negociação de mais de dez anos, entre as forças políticas e sociais, e confirmou e ampliou o papel fundamental jurídico-político dos municípios na formulação de diretrizes de planejamento urbano, bem como na condução dos processos de desenvolvimento e gestão urbana.

O amplo arcabouço de ferramentas agrupadas no Estatuto da Cidade traz um conjunto de instrumentos de indução do desenvolvimento urbano, de regularização fundiária e de democratização da gestão urbana. Vários desses instrumentos são dotados de características híbridas, sendo necessários tanto para o planejamento urbano (regulatórios) quanto para atender a objetivos fiscais, arrecadatários. Um exemplo é o IPTU progressivo no tempo, usado como instrumento de indução da ocupação de imóveis desocupados que ferem o cumprimento da função social da propriedade. É, além disso, um instrumento de justiça fiscal e, no seu limite (desapropriação), permite ao poder público compor um banco de terras e imóveis que poderá ser utilizado para fins de interesse social (Marguti *et al.* citando Brasil, 2016).

Todos esses instrumentos podem e devem ser utilizados de maneira combinada, promovendo não apenas a regulação normativa dos processos de uso, desenvolvimento e ocupação do solo urbano, mas também a indução ativa dos seus rumos, interferindo, dessa forma, diretamente para reverter o padrão e a dinâmica dos mercados imobiliários produtivos formais, informais e especulativos que têm determinado o processo crescente de exclusão social e segregação espacial nas cidades brasileiras. Trata-se, sobretudo, da reunião de leis previamente existentes, acrescidas de novos conceitos e instrumentos, conferindo unidade nacional ao trato das cidades.

A Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade propõem uma mudança de olhar, substituindo o princípio individualista do Código Civil pelo princípio das funções sociais da propriedade e da cidade. Com isso são estabelecidas as bases de um novo paradigma jurídico-político que controle o uso do solo e o desenvolvimento urbano pelo poder público e pela sociedade organizada. Isso foi feito especialmente pelo fortalecimento do dispositivo constitucional que reconheceu o poder e a obrigação do poder público, especialmente dos municípios, de controlar o processo de desenvolvimento urbano com a formulação de políticas

territoriais e de uso do solo, nas quais os interesses individuais de proprietários de terras e propriedades têm necessariamente de coexistir com outros interesses sociais, culturais e ambientais de outros grupos socioeconômicos e da cidade como um todo.

Confirmando e ampliando o espaço constitucional garantido para a ação dos municípios no controle do processo de desenvolvimento urbano, o Estatuto da Cidade não só regulamentou os instrumentos, urbanísticos e financeiros pela Constituição Federal de 1988, como também criou outros. A combinação entre mecanismos tradicionais de planejamento com os novos instrumentos abriu uma nova série de possibilidades para a construção de uma nova ordem urbanística municipal economicamente mais eficiente, politicamente mais justa e sensível face ao quadro das graves questões sociais e ambientais nas cidades. A ampla reforma das ordens jurídicas municipais de acordo com os novos princípios constitucionais e legais foi de fundamental importância para a aprovação de um quadro de leis urbanísticas e ambientais condizentes com o novo paradigma da função social e ambiental da propriedade e da cidade.

Outra dimensão fundamental do Estatuto da Cidade diz respeito à necessidade de os municípios promoverem a devida integração entre planejamento, legislação e gestão urbano-ambiental. A lei federal enfatizou a importância de novas relações entre o setor estatal, o setor privado e a comunidade, especialmente nas parcerias público-privadas, consórcios públicos e consórcios imobiliários, e das operações urbanas consorciadas, que têm de se dar dentro de um quadro jurídico-político claro e previamente definido, incluindo mecanismos transparentes de controle fiscal e social.

Uma preocupação original com o financiamento do desenvolvimento urbano foi traduzida, em especial, pelos princípios da justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização e pela recuperação para a comunidade das mais-valias urbanísticas geradas pela ação do poder público, não apenas com obras e serviços, mas também pela própria legislação urbanística. No processo de redemocratização do país, a principal linha de argumentação, nascida no bojo do fracasso dos modelos de planificação do Estado militar desenvolvimentista, se ancorava na ideia de que os problemas urbanos eram decorrentes da lógica de apropriação privada dos benefícios gerados com a intervenção pública, desmistificando a concepção

dominante no período autoritário, em que os problemas urbanos eram atribuídos à dinâmica demográfica crescente (Costa e Favarão citando Ribeiro, 2016).

A outra dimensão de fundamental importância do Estatuto da Cidade diz respeito aos institutos e instrumentos jurídicos reconhecidos para a promoção, especialmente pelos municípios, de programas de regularização fundiária dos assentamentos informais, no qual cabe, sobretudo às políticas públicas municipais, promover a democratização das formas de acesso ao solo urbano e à moradia. Além de regulamentar os institutos já existentes do usucapião especial urbano (áreas privadas) e da concessão de direito real de uso (áreas públicas) a nova lei avançou no sentido de admitir a utilização de tais instrumentos de forma coletiva. Ênfase especial foi colocada na demarcação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).

A criação do Ministério das Cidades, e do Conselho Nacional das Cidades, em 2003, merece destaque devido ao suporte sociopolítico dado a esse movimento fundamental de reforma jurídica e institucional. No seu momento inaugural, o MCidades assumiu como missão a implementação do Estatuto da Cidade e a construção de uma política urbana para o país. Sua criação favorecia a integração das políticas setoriais de desenvolvimento urbano e a criação de um sistema de gestão participativa, composto pelo ConCidades e pelas Conferências das Cidades, em contraposição à tradição clientelista e excludente das políticas sociais herdadas com o período militar (Costa e Favarão, 2016).

A estrutura do ministério foi baseada nos três principais problemas sociais que afetam as populações urbanas, e que estão relacionados ao território: a moradia, o saneamento ambiental (que agrega água, esgoto, drenagem e coleta e destinação de resíduos sólidos) e as questões reunidas sob o tema do transporte da população urbana, mobilidade e trânsito. Considerando a centralidade da questão fundiária e imobiliária para o desenvolvimento urbano, foi criada uma quarta secretaria, que se ocupou especialmente do planejamento territorial e da regularização fundiária. Como essas competências são essencialmente das prefeituras municipais, o governo federal poderia ter um importante papel coordenador, fomentador e financiador de estudos e ações (Maricato, 2006).

O Estatuto da Cidade ofereceu amparo legal para a utilização de diferentes instrumentos potencialmente importantes para a agenda da reforma urbana. Nesse

sentido, o esforço de capacitação e consolidação de entendimentos e interpretações acerca da natureza e das formas de operacionalização desses instrumentos norteou as ações do MCidades, como demonstram as publicações que versam sobre as zonas especiais de interesse social, sobre a aplicação e utilização do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) como ferramenta financeira da gestão urbana, sobre as operações urbanas, sobre a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) e sobre o parcelamento, a edificação e a utilização compulsórios.

Nesse breve histórico da implementação do Estatuto da Cidade e de estruturação de uma política urbana para o país, cabe registrar que, a partir daquele momento inaugural, o MCidades passou por várias mãos e partidos políticos. As agendas mudaram e tiveram ênfases um tanto quanto fluidas, e a integração das políticas setoriais permaneceu como uma promessa de difícil realização (Costa e Favarão, 2016). Em que pese a sua importância para a formulação e implementação de políticas públicas relacionadas ao desenvolvimento urbano, o Ministério das Cidades foi extinto em 1º de janeiro de 2019, durante o governo de Jair Bolsonaro. As atribuições e responsabilidades que antes estavam sob a sua alçada foram transferidas para o Ministério do Desenvolvimento Regional.

Os desdobramentos possíveis, a partir da aplicação dos instrumentos contidos no Estatuto da Cidade, eram promissores e ensejaram, se não na prática, ao menos nos marcos legais, uma série de mudanças na maneira de planejar as cidades, como é o caso da grande mobilização, a partir de 2005, para elaboração dos planos diretores municipais, fomentada pelo Ministério das Cidades, no âmbito do Conselho das Cidades (ConCidades), por meio da campanha *Plano Diretor Participativo: cidade de todos*. Contudo, a análise qualitativa demonstra que essa incorporação das diretrizes nos planos diretores quase nunca veio acompanhada da real aplicação dos instrumentos.

As razões que dificultaram, ou mesmo impediram, a transformação dos dispostos nas leis em políticas, programas e ações concretos dizem respeito a um cenário estrutural de insuficiente capacidade técnica e institucional nas secretarias dos municípios, incapazes de compreender a demanda de sua população de maneira a orientar o planejamento; a falta de articulação entre os dispositivos do plano diretor e o planejamento orçamentário necessário à sua execução, além de sua restrição aos limites municipais; ao perfil não autoaplicável dos instrumentos, que

exigem, na maioria dos casos, detalhamentos e regulamentações posteriores à lei (prejudicada pela descontinuidade das gestões municipais). Muitos planos diretores acabam trazendo uma réplica do portfólio de instrumentos sugeridos pela Estatuto da Cidade, sem aderência à realidade do município, reduzindo a efetividade dos instrumentos da política urbana, perdendo, assim, a força e a mobilização necessárias para se contrapor aos interesses dos setores produtivos, que possuem a primazia sobre as decisões locacionais de seus empreendimentos e ações (Marguti *et al.*, 2016).

A história da formulação, aprovação, aplicação e interpretação do Estatuto da Cidade tem sido uma história de disputas de interesses. Como mencionado anteriormente, foram necessários mais de 10 anos de discussões e modificações para que o projeto de lei original fosse finalmente aprovado. O texto final da lei revela as muitas dificuldades do processo de negociação e barganha que se deu entre diversos interesses distintos existentes sobre a questão do controle jurídico do desenvolvimento urbano. Contudo, as disputas que marcaram o processo histórico de construção dessa lei-marco não desapareceram. A aplicação e interpretação dos princípios da lei federal têm gerado disputas renovadas entre juristas, urbanistas, promotores imobiliários e movimentos sociais organizados.

Um exemplo dessas disputas é a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 80/2019, de autoria do Senador Flávio Bolsonaro (PSL/RJ), em trâmite no Senado Federal, que altera os artigos 182 e 186 da Constituição, propondo regulamentar a função social da propriedade urbana, condicionando a desapropriação da propriedade urbana e rural à prévia autorização do poder legislativo ou de decisão judicial, observando-se, em ambos os casos, o valor de mercado da propriedade na indenização.

Apesar de terem sido frequentemente mascaradas por discussões aparentemente técnicas acerca de aspectos formais da nova lei, o que sempre esteve em jogo, dentro e fora da discussão no Congresso Nacional, é a forte resistência dos grupos conservadores ligados ao setor imobiliário à nova concepção, proposta pela Constituição Federal e consolidada pelo Estatuto da Cidade, dada ao direito de propriedade imobiliária urbana. A visão distorcida dos princípios civilistas, de que existiria um direito de propriedade natural, intocável, quase sagrado, sem maior preocupação com outros interesses sociais e ambientais na utilização do solo urbano

permeava as críticas à nova lei. Muitos juristas ainda olham para a cidade a partir da perspectiva do lote privado e naturalmente não veem ou entendem nada além dos interesses individuais dos proprietários.

Enfrentar a ideia de que os processos de uso, ocupação, parcelamento, construção e preservação do solo e seus recursos não podem ficar tão somente a cargo de interesses individuais e das forças do mercado tem sido um enorme desafio. Ainda resiste a mitologia jurídico cultural de que a propriedade é apenas fonte de direitos e não de obrigações sociais. A interpretação de que o direito de usar, gozar e dispor do bem permite também não usar, não gozar e não dispor do bem de maneira absoluta, possibilitou a existência de um número enorme de vazios urbanos (especialmente de áreas com serviços e infraestrutura), edifícios subutilizados ou vazios, preços altíssimos de lotes, bem como a explosão do crescimento informal. A função social da propriedade procura valorizar, assim, as obrigações sociais do uso da propriedade, limitando os aspectos especulativos do uso do solo.

No curto período experimentado a partir da Constituição Federal de 1988, as tentativas de estruturação da política urbana no país produziram efeitos normativos, institucionais e formais. Entretanto, não é exagero dizer que essa é uma construção ainda incipiente. O princípio do direito à cidade, em suas interações com a política urbana, ainda não produziu os efeitos esperados (Costa e Favarão, 2016). Afinal, quais seriam os entraves que inviabilizariam a larga utilização dos instrumentos da lei de maneira a viabilizar a construção de cidades efetivamente mais igualitárias, diversas, justas e ambientalmente equilibradas? (Marguti *et al.*, 2016).

A gestão urbana se encontra descentralizada, fragmentada em milhares de entes federativos autônomos, em um arranjo sem igual no mundo. Obviamente, a implementação do Estatuto da Cidade, de seus instrumentos, e a construção de uma política urbana que efetive o direito à cidade, é um desafio político-institucional de grandes proporções em um país que possui uma rede de cidades dispersa, desigual/heterogênea e com milhares de municípios que denotam uma capacidade técnico-institucional limitada.

Para a maior parte dos municípios, o Estatuto da Cidade e seus instrumentos conformam um conjunto de difícil compreensão e de difícil aplicação nessas realidades. Nessa imensa e absoluta maioria de municípios, planos diretores,

quando elaborados, e instrumentos de política urbana, quando previstos nos planos, são uma mera formalidade, não mobilizam os atores sociais e sequer interessam aos agentes econômicos e políticos. Esse quadro, contudo, diz mais sobre a rede de cidades e sobre os critérios para criação de municípios no Brasil, do que sobre a qualidade, a necessidade ou a efetividade do Estatuto da Cidade e dos instrumentos de política urbana.

Nesse sentido, há que se avaliar a potência dos governos locais no país e as dificuldades técnicas e institucionais com as quais essa esfera de governo se depara. É notório o avanço no sentido da descentralização e da ampliação das competências legais transferidas, mas os recursos para operar as políticas não foram necessariamente gerados ou transferidos, sobretudo no que diz respeito à política urbana. Há problemas, neste sentido, no campo do fortalecimento institucional, no acesso a recursos técnicos e financeiros, notadamente nos pequenos municípios (Costa e Favarão, 2016). Da mesma forma, as competências específicas de cada ente federativo trazem problemas de gestão das políticas públicas, sobretudo diante da ausência de espaços de diálogos entre os diferentes níveis federativos na implementação de tais políticas.

As tentativas de regulação, via planejamento urbano, ainda não conseguiram estabelecer uma relação clara com as forças do mercado imobiliário. Isso gera, com frequência, forte aumento dos preços de terrenos e determina, assim, novas formas de segregação socioespacial. No caso do Estatuto da Cidade e de seus vários instrumentos de política urbana, diversos exemplos demonstram como os instrumentos têm sido úteis na construção de projetos de intervenção que promovam, por exemplo, processos de gentrificação, o que, em tese, não concorre para os objetivos iniciais que levaram à elaboração e à aprovação do texto legal (Costa e Favarão, 2016).

Apesar do elevado aporte de recursos direcionados aos grandes centros nos últimos anos, isso não necessariamente se reverteu em benefícios para a população em sua vida cotidiana. Descolados dos próprios planos diretores e da realidade local, os investimentos em infraestrutura buscam atender, sobremaneira, aos interesses privados em cena, em um claro movimento que leva à conformação de um urbano que se faz na contramão da consolidação do direito à cidade (Marguti *et al.*, 2016). Não é difícil ver como a expectativa de obter benefícios extraordinários

a partir de intervenções públicas pode levar à cumplicidade entre proprietários de terras e responsáveis pela regulação urbana (Smolka, 2014).

Decerto há espaço para debate e há razões de sobra para um sentimento de frustração em face das expectativas iniciais acerca da potência do Estatuto da Cidade e de seus instrumentos, mas seria muita ingenuidade acreditar que simples normas seriam capazes de operar transformações tão profundas em práticas espaciais. Ao se tomar os planos diretores como “Cartas Magnas” da promoção e da extensão dos elementos garantidores do direito à cidade aos cidadãos dos municípios brasileiros, que tomam a cidade como um bem comum, é possível constatar que há ainda um longo percurso a trilhar. A simples definição de direitos (difusos ou não) não garante a sua concretização.

Com todos os avanços ocorridos nos últimos vinte anos, ainda se convive com déficit habitacional, gentrificação, falta de cobertura de esgotamento sanitário, poluição e contaminação, bem como agravamento dos tempos de deslocamento, mesmo nos centros urbanos mais desenvolvidos do país. A exclusão social infelizmente persiste e um esforço deve ser feito não apenas para garantir a permanência dos espaços institucionais de participação, mas para torná-los efetivamente representativos da diversidade brasileira a fim de permitir que as políticas tratem também, e com o devido cuidado, dos grupos mais vulneráveis (Marguti *et al.*, 2016)

Os desafios enfrentados acabam por retardar as possibilidades de acesso ao direito à cidade, deixando o caminho livre para que o crescimento urbano ocorra nos mesmos moldes de reprodução da exclusão e das injustiças sociais e econômicas. Nesse contexto, o documento chamado *Habitat III Zero Draft Outcome Document of the New Urban Agenda* (UN, 2016) apresenta um conjunto de ações orientadoras para a efetiva mudança de paradigma no planejamento, na construção, na governança e na gestão das cidades que podem orientar a revisão das práticas brasileiras.

A primeira destas ações seria a construção de uma renovada parceria entre governos nacional e locais na construção de um forte sistema de cidades e de um desenvolvimento territorial equilibrado alinhado com metas nacionais, observadas a autonomia municipal e a governança local. Uma segunda ação apontada no documento fala sobre a efetivação do planejamento e das gestões urbana e territorial

de maneira integrada e estratégica, a fim de criar mecanismos capazes de responder à acelerada urbanização e aos desafios da sustentabilidade, promovendo cidades e assentamentos humanos compactos e conectados por meio do planejamento integrado e participativo.

Por fim, é apontada a necessidade de uma inovadora e efetiva estrutura de financiamento, que fortaleça os sistemas fiscais e de finanças locais contando com o envolvimento de uma rede de stakeholders. Para a efetivação deste último ponto nos municípios brasileiros, seria necessária uma adequação das políticas econômica, tributária, financeira, além da estruturação de um modelo de desenvolvimento que assegure que os ganhos financeiros provenientes de investimentos públicos sejam utilizados na promoção e no fortalecimento de políticas e ações que fomentem a justiça social.

2.3. Financiamento do desenvolvimento urbano

O crescimento da população urbana brasileira, em paralelo à consolidação de uma rede relativamente densa de proteção social, tem ampliado continuamente a demanda por políticas urbanas (infraestrutura e moradia) e pela prestação de serviços sociais básicos que estão sob responsabilidade dos governos municipais. O atendimento a essa crescente demanda vem enfrentando obstáculos na maioria dos municípios. Por um lado, os obstáculos técnicos e institucionais dificultam a formulação e a execução das políticas públicas. Por outro lado, existem obstáculos financeiros, como a elevada rigidez orçamentária e a baixa capacidade de autofinanciamento das prefeituras, duas das características mais marcantes do federalismo fiscal brasileiro, que dificultam a canalização de recursos para determinadas políticas públicas (Orair, 2016).

Construir cidades produtivas, sustentáveis e inclusivas, em um cenário de restrições orçamentárias, faz com que os gestores das cidades lancem mão de meios diversificados e inovadores para a execução das suas políticas. Entretanto, o recorrente desencontro entre as necessidades e os recursos mobilizáveis suscitam uma reflexão concreta sobre a otimização e ampliação das ferramentas de que dispõem os governos locais para o financiamento do desenvolvimento urbano. Para

buscar essas alternativas, o primeiro passo é compreender como a infraestrutura urbana é financiada pelas cidades brasileiras e identificar as tendências recentes nos investimentos urbanos.

As ferramentas de que dispõe os governos locais da América Latina para a implementação e o financiamento das ações necessárias ao enfrentamento dos desafios urbanos foram sintetizadas em cinco famílias (*Agence Française de Développement, Savoirs communs* n° 16, 2014):

- subvenções e transferências intergovernamentais;
- mobilização dos capitais e dos mercados financeiros;
- tributação e captura das mais-valias fundiárias e imobiliárias;
- as tarifas pagas pelos usuários; e
- parcerias com o setor privado.

Apesar das reformas latino-americanas terem atribuído aos governos locais, na busca pela descentralização, a competência pelo desenvolvimento urbano, o financiamento dessas políticas ainda depende muito do governo nacional. Segundo Costa *et al.* (2021), 70% das receitas municipais vêm de transferências intergovernamentais obrigatórias. Essa dependência varia de acordo com as características dos centros urbanos. Capitais de estados ou municípios com uma economia mais desenvolvida dependem menos dessas transferências. Por outro lado, existem municípios com mais de 90% de suas receitas vindo de transferências da União.

As transferências intergovernamentais obrigatórias são definidas pela distribuição de recursos provenientes da arrecadação de tributos federais ou estaduais com fundamento em dispositivos constitucionais. Entre eles podemos citar o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e as transferências legais.

Nesse sentido, as finanças locais dependem mais das fórmulas de rateio dessas dotações do que da otimização do sistema de tributação local, relegando ao segundo plano, problemáticas administrativas diretamente ligadas ao financiamento do desenvolvimento urbano, como a atualização do registro imobiliário. Esse papel é central para compreendermos a concentração e a redistribuição de riquezas, as

políticas fiscais e de crédito e o estímulo de capacidades administrativas subnacionais (Filocomo e Royer, 2020).

No que diz respeito aos grandes projetos de infraestrutura urbana e à política habitacional, os programas e fundos públicos nacionais de investimento representam muitas vezes a única opção dos municípios para a obtenção de recursos de médio e longo prazo. As instituições financeiras especializadas (IFE), intermediários financeiros da administração direta ou indireta do governo nacional, são o modelo predominante para atender a essas necessidades.

No Brasil, um dos principais vetores de investimento em infraestrutura urbana, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), é administrado principalmente através da Caixa Econômica Federal (CEF) e do BNDES. A CEF também financia importantes programas voltados à habitação por meio do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

Dadas as condições preferenciais que oferecem, as IFE acabam frequentemente ficando em situação de monopólio, o que pode levar a um racionamento dos recursos dos governos locais, asfixiando a atuação dos bancos comerciais no mercado de financiamento. As IFE são, todavia, uma alternativa dinâmica às subvenções ou ao financiamento clássico do setor bancário.

Para diversificar suas fontes de financiamento, os entes locais também podem levantar capitais de longo prazo no mercado financeiro, sendo as instituições financeiras internacionais (IFI) as alternativas mais lógicas às IFE nacionais. As mais ativas na América Latina são o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Mundial. Entre as agências de desenvolvimento bilaterais, podemos citar a AFD (França) e a JICA (Agência de cooperação internacional do Japão).

As IFI oferecem empréstimos de longo prazo, com taxas de juros razoáveis, em divisas, ou seja, com risco cambial atrelado, e com garantias do governo nacional, o que também não contribui para reforçar a autonomia local. Apesar da alavancagem do endividamento permitir a distribuição do financiamento de um projeto ao longo da vida da infraestrutura, a participação das IFI no financiamento do desenvolvimento urbano permanece, muitas vezes, restrita à esfera dos estados ou municípios maiores.

No Brasil, o retorno à democracia e o início do processo de descentralização na década de 1980 desencadearam um frenesi de endividamento por parte dos governos locais na forma de empréstimos bancários, bem como de emissão de obrigações (principalmente no Rio de Janeiro e em São Paulo) com elevadíssimas taxas de juros.

A estabilização da inflação a partir de 1994 provocou uma crise de superendividamento que, em 1997, obrigou o governo federal a refinarciar as dívidas de 25 dos 27 estados da Federação e de várias grandes cidades brasileiras. No início da década de 2000, a dívida dos estados ascendia a mais do que o dobro de suas receitas anuais; em 2011 essa proporção era de 1,4, para uma dívida total de cerca de 200 bilhões de dólares, ou seja, 25% da dívida federal.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), de 2001, estabeleceu rigorosos critérios de endividamento, e desde então os únicos empréstimos privados tolerados aos entes subnacionais brasileiros são aqueles ligados à gestão dos fluxos de caixa. Entretanto, as restrições definidas pela política econômica, como diminuição de investimentos públicos diretos e limitação de endividamento das instituições públicas, prejudicam a execução das políticas habitacionais, urbanas e ambientais.

O desenvolvimento do endividamento público local na América Latina continua enfrentando obstáculos estruturais, como a falta de interesse das financiadoras privadas e dos mercados de capitais. As más experiências da década de 1990 levaram a maioria dos governos centrais a disciplinar o endividamento dos governos locais. A disseminação de uma “cultura” do endividamento e do controle do risco que dele decorre, combinada com o desenvolvimento de uma oferta complementar entre financiadoras públicas (IFE, IFI), bancos privados e mercado de capitais, pode ensejar um desenvolvimento virtuoso para a dívida pública local.

A terceira ferramenta de que dispõe os governos locais para o financiamento do desenvolvimento urbano se sustenta na captura de uma parte das mais-valias urbanísticas geradas pelo desenvolvimento da cidade. Esse tributo pode incidir sobre uma base estável e recorrente (Imposto territorial) ou ser cobrado de forma mais pontual.

O Imposto Territorial e Predial é um imposto local por excelência e, em teoria, está diretamente ligado ao desenvolvimento urbano e à valorização do solo. Mas,

na América Latina, a predominância dos repasses na receita municipal não estimula a otimização da arrecadação. Assim, o IPTU representou, em média, em 2012, apenas 10% da receita dos municípios brasileiros com mais de 500 mil habitantes (Secretaria do Tesouro Nacional, 2013).

Na maioria dos países do Sul, a cultura fiscal ainda é frágil. A ideia de que é necessário pagar impostos prediais ou territoriais para se beneficiar de serviços públicos de qualidade ainda encontra pouca aceitação. Assim, na década de 2000, a arrecadação dos impostos sobre a propriedade representava em média 2,4% das despesas públicas totais nos países em desenvolvimento, contra 4% nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

A cobrança do imposto territorial encontra diversos obstáculos. De um lado, a desigualdade de renda coloca problemas quanto à equidade do imposto e ao seu cálculo. A informalidade também acaba eximindo boa parte da população de pagar impostos, reduzindo assim o seu caráter universal. Finalmente, a grande heterogeneidade dos regimes fundiários e dos modos de ocupação complica mais ainda o cálculo e a cobrança desse imposto. Além disso, a falta de transparência do mercado imobiliário dificulta muito a avaliação dos imóveis e, conseqüentemente, o cálculo do imposto. Por outro lado, os investimentos necessários para a modernização e a atualização dos registros imobiliários e o custo político de uma revisão da base de cálculo são proibitivos.

Outro tipo de mecanismo de financiamento do desenvolvimento urbano, mais pontual, e, portanto, mais aceitável politicamente, objetiva capturar as mais-valias geradas por projetos de infraestrutura pública. Na Colômbia, onde a Constituição estipula que um dos deveres do Estado é capturar a mais-valia gerada por ações públicas, a *Contribución de Valorización* se tornou um dos principais mecanismos de financiamento para o desenvolvimento urbano dos municípios. Trata-se de fazer com que os habitantes paguem antecipadamente uma parte das obras públicas que irão beneficiá-los. De 1950 a 1990, esse instrumento ajudou a cidade de Bogotá a viabilizar a realização de mais de 30 obras públicas importantes (estradas, pontes e espaços públicos).

A tributação das mais-valias dos terrenos e imóveis representa uma importante inovação na América Latina. O expediente, conhecido como *Participación en Plusvalías* na Colômbia, como *Contribución Especial Plusvalía*

na Venezuela ou *Retorno de las Valorizaciones* no Uruguai, consiste na aplicação de um imposto sobre a valorização dos bens imóveis que venham a se beneficiar de uma alteração normativa ou da construção de uma obra pública. A implementação dessa ferramenta, entretanto, esbarra em dois obstáculos principais: a imprecisão na definição dos critérios de avaliação da mais-valia e a defasagem cronológica entre o fato gerador da mais-valia e a sua cobrança, exigindo um esforço significativo de comunicação.

Esses instrumentos representam uma quebra na prática histórica do setor público de conceder aproveitamentos urbanísticos rentáveis de forma gratuita aos proprietários, evitando que os potenciais de uso e aproveitamento urbanístico, que correspondem ao poder público e devem ser atribuídos aos particulares por meio de contrapartidas, sejam incorporados economicamente. Ao cobrar por esses aproveitamentos, busca-se recuperar parte da valorização imobiliária que não está diretamente associada ao investimento de recursos, e sim às ações urbanísticas desenvolvidas também pelo estado (Smolka, 2014).

Na prática, pede-se às incorporadoras e aos proprietários de terras envolvidos em projetos imobiliários uma participação nas despesas de urbanização, a ser descontada da mais-valia gerada pelas alterações regulamentares e pelas infraestruturas públicas. Esse princípio, relativamente desenvolvido na América Latina, consiste em fazer com que a incorporadora participe dos custos de construção das novas infraestruturas relacionadas com o seu empreendimento.

De maneira geral, as incorporadoras deverão ceder de 15% a 35% de seu terreno para a construção de equipamentos e poderão também participar financeiramente das obras de desenvolvimento urbano ou então realizá-las inteiramente. Elas se tornam, portanto, partes interessadas no financiamento desse desenvolvimento. O risco desse tipo de prática, geralmente de iniciativa das incorporadoras, é que o desequilíbrio de forças nas negociações produza resultados menos significativos para o interesse geral, notadamente em termos de partilha dos custos e de planejamento urbano em longo prazo.

A configuração das cidades obedece a processos históricos muito profundos, diretamente vinculados ao funcionamento do mercado fundiário. Na América Latina, o mercado do solo urbano se caracteriza pela captação pelos agentes privados da valorização da terra derivada do esforço social e público (Leite *et al.*,

2019). As políticas e instrumentos fiscais convencionais desconsideram, em grande medida, tanto a forma como os custos da provisão de infraestrutura e serviços urbanos são socializados, quanto a forma como seus benefícios são privatizados (Smolka, 2014). Recuperar a valorização urbana decorrente de ações públicas, como obras de infraestrutura e a regulação urbanística, não é apenas uma oportunidade para financiar as cidades, mas também um dever dos agentes públicos para o combate à desigualdade sócio territorial. Sem instrumentos de recuperação da valorização, recursos públicos são transferidos para o meio privado pelas dinâmicas de valorização imobiliária.

A alavanca que consiste na tributação fundiária e imobiliária acaba sendo particularmente produtiva para a otimização do financiamento do desenvolvimento urbano. As experiências inovadoras implementadas por vários municípios latino-americanos comprovam que uma melhor mobilização dos instrumentos disponíveis (ou dos que seriam criados) poderia auxiliar no processo de empoderamento financeiro dos entes subnacionais e, em primeiro lugar, dos municípios. O desenvolvimento desses dispositivos tributários permitiria, além disso, a implementação de um urbanismo público mais operacional, uma parceria mais equilibrada com o setor privado e uma melhor distribuição dos custos e das mais-valias do desenvolvimento urbano.

Uma outra forma de financiar o investimento público é através da cobrança do usuário de parte dos custos dos serviços urbanos. Além de manter um fluxo contínuo de receitas para os governos responsáveis pelos serviços, as tarifas cobradas reforçam a solvência das entidades públicas com vistas a obter financiamentos adicionais. Além das considerações financeiras, os preços dos serviços públicos locais também ajudam na conscientização e responsabilização do usuário diante do custo do desenvolvimento urbano.

Embora o autofinanciamento dos serviços de água seja uma meta já alcançada por muitas prefeituras latino-americanas, o índice de cobertura dos custos dos serviços urbanos pelas tarifas possui grandes disparidades dependendo dos setores. A contribuição dos usuários ao desenvolvimento das redes de transportes urbanos, de saneamento ou da gestão de resíduos sólidos é bem mais limitada. A questão da tarifa justa, bem como a contrapartida exigida em termos de qualidade de serviço, constitui uma questão politicamente muito sensível, como evidenciou o amplo

movimento popular desencadeado pelo aumento da passagem de ônibus em São Paulo.

Tal questão deve ser colocada em perspectiva com os princípios da universalidade do serviço público e da igualdade de tratamento dos usuários. O patamar das tarifas de acesso a algumas infraestruturas urbanas, notadamente o transporte público, também deve ser avaliado em relação às alternativas de que dispõem os usuários. Entre questões políticas e econômicas, o modo e o nível de participação do usuário no financiamento do desenvolvimento urbano está mais do que nunca no cerne da questão.

Por fim, as parcerias com o setor privado. Conforme definição do Banco Mundial, a parceria público-privada é um “contrato de longo prazo entre uma entidade pública e uma empresa privada, mediante o qual a empresa privada se compromete a fornecer um serviço global que pode associar o financiamento, o projeto, a implementação, a operação e a manutenção de uma infraestrutura pública. Embora o maior volume dos investimentos em PPP se concentre no setor da energia e dos transportes interurbanos, observa-se desde a década de 1980, e muito especialmente desde a de 1990, uma tendência geral à expansão da participação privada, sozinha ou em consórcio, da qual o poder concedente às vezes participa, na prestação dos serviços.

A utilização desses arranjos complexos no setor do desenvolvimento urbano, entretanto, emperra por diversos fatores, entre os quais podemos destacar a participação de operadoras suficientes para assegurar o princípio da concorrência, a insegurança trazida pelos contratos de longo prazo, a deficiência técnica dos poderes concedentes na execução dos contratos e a questão da privatização de serviços básicos como água e resíduos.

Apesar das parcerias público-privadas serem reconhecidas como a principal ferramenta de direcionamento de capitais privados para a área da infraestrutura, esse instrumento continua a ser particularmente complexo e sensível, já que seu objetivo é envolver em um mesmo projeto parceiros cujos interesses e horizontes de investimento são muitas vezes divergentes. Usadas de maneira inadequada, as PPP podem acabar privilegiando interesses particulares em detrimento do interesse geral.

Na América Latina, onde as redes de saneamento ainda estão em fase de desenvolvimento, a análise comparativa de duas PPP, a primeira contratada em 2006 pela prefeitura de Rio Claro (SP) e a segunda iniciada em 2013 pela COMPESA (Companhia de Saneamento de Pernambuco), revela um nítido aprimoramento dos dispositivos de monitoramento das PPP na fase operacional. Bem administrada, a PPP da COMPESA poderá realizar em 12 anos investimentos que levariam 50 anos caso fossem financiados apenas com recursos públicos. Mal administrada, a PPP de Rio Claro se tornou um estorvo financeiro e político para a prefeitura, e a população rejeita hoje essa modalidade (AFD, 2014).

As responsabilidades municipais referentes à execução das políticas públicas têm ainda mais importância no âmbito das questões urbanas. Elas são consequência do processo de descentralização da arrecadação de tributos e das competências constitucionais concorrentes estruturado pela CF/88. Isso foi feito para garantir algum tipo de autonomia aos municípios para realizar políticas locais. Contudo, mesmo com a autonomia de arrecadação, há uma grande diferença entre as receitas dos municípios e as necessidades de investimento em seus territórios.

A esse respeito, o Anuário Multicidades 2020, da Frente Nacional de Prefeitos, consolida dados daquilo que se configurou como um dos traços mais contundentes do impacto da crise econômica sobre as finanças das administrações públicas. Após três anos de fortes retrações consecutivas, os investimentos municipais caíram para um total de R\$ 28,25 bilhões em 2017. Apesar do conjunto de municípios ter efetuado em 2018 um volume de investimentos 35,8% maior em relação ao ano anterior, a alta não foi suficiente para repor a capacidade de despesa aos patamares dos anos pré-crise, cuja média foi de R\$60,85 bilhões na primeira metade da década (2010-2014). As receitas de operações de crédito, por sua vez, foram responsáveis por injetar R\$ 5,46 bilhões nos investimentos municipais, em 2018, um acréscimo de R\$ 1,32 bilhão em relação a 2017. Entretanto, apenas 12 municípios contabilizaram receitas de operações com valores superiores a R\$ 100 milhões que, somadas, foram responsáveis por mais da metade (54,1%) de todo o recurso proveniente de operações de crédito em 2018 (FNP, Anuário Multicidades, 2020).

Além das operações de crédito, a utilização de instrumentos urbanísticos geradores de receitas não tributárias, como a Outorga Onerosa do Direito de

Construir (OODC) e os Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPAC), têm aumentado entre as grandes cidades, fornecendo recursos complementares ao orçamento público municipal específicos para melhorias de aspectos urbanos, como habitação, ordenamento territorial, conservação ambiental e proteção do patrimônio histórico. Também tem ocorrido com maior frequência a associação com o setor privado, seja por meio de PPP ou de concessões, como forma de viabilizar novas infraestruturas ou melhorias em infraestruturas existentes.

A *Outorga Onerosa de Direito de Construir* (OODC) permite que a prefeitura defina um direito de construir ou Índice Básico de Aproveitamento de Terreno (IAT), vinculado à propriedade do solo, e um direito máximo de construir, o Índice Máximo de Aproveitamento. O proprietário pode construir até o índice máximo de aproveitamento, mas a partir do IAT básico ele precisa comprar do município os direitos de construir. Essa cessão de direitos também pode ser aplicada a outras mudanças do marco regulatório, como a conversão de terras rurais em urbanas e a alteração do uso do solo de residencial para comercial. Desde os anos 1990, vários municípios brasileiros lançaram mão desse mecanismo, que foi definitivamente legalizado em nível nacional pelo Estatuto da Cidade de 2001. Em São Paulo, a venda de direitos de construir, fora das operações urbanas, rendeu entre 60 e 195 milhões de dólares ao ano, desde 2007 (AFD, 2014).

Para executar operações urbanas sem compra de terras, nem sequer acordo com os proprietários e as incorporadoras, vários municípios brasileiros, na esteira de São Paulo, lançam mão do mecanismo da outorga onerosa do direito de construir de maneira focalizada em uma área específica, chamada de Operação Urbana Consorciada (OUC). A receita gerada pela venda dos direitos de construir é obrigatória e integralmente utilizada para custear investimentos públicos predefinidos na própria área da operação. A operação “*Água Espraiada*” é, sem sombra de dúvida, a mais emblemática das operações de CEPAC, por ter gerado mais de R\$ 3,3 bilhões (1,1 bilhão de euros) em menos de dez anos. Rio de Janeiro e Curitiba também lançaram operações utilizando esses certificados. Entretanto, o mecanismo é criticado por estar atrelado à valorização fundiária, e conseqüentemente à gentrificação, e pelo fato de as receitas geradas serem

reinvestidas apenas nas áreas de valorização, em uma lógica não redistributiva para a cidade como um todo.

Na prática, o orçamento municipal depende de transferências interfederativas para ampliar a sua capacidade de gasto local, como forma de aumentar as possibilidades de financiamento de políticas. O fraco desempenho da receita própria dos municípios sugere que o ponto de partida para a análise dos problemas de financiamento do desenvolvimento urbano deve consistir numa análise da base tributária dos governos locais. A questão mais importante a ser examinada se refere à indagação de se esse resultado decorre da própria natureza da base tributária local ou de um insuficiente aproveitamento do seu potencial por parte do governo. Se por um lado as dificuldades de ordem administrativa não permitiriam uma utilização mais eficiente do potencial tributário, por outro o crescimento das transferências, necessário para cobrir o hiato de recursos, contribui para desestimular um maior esforço de expansão das fontes próprias de financiamento.

A base tributária municipal foi organizada a partir de um conjunto de tributos: o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), o Imposto para Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana. Outras taxas (taxa do “lixo”) e contribuições, como a Contribuição de Custeio do Serviço de Iluminação Pública (COSIP), também podem ser estabelecidas pelos municípios. No caso do imposto sobre a propriedade imobiliária, a complexidade administrativa desse tipo de tributo pode ser considerada como o principal fator responsável pela sua incapacidade em fornecer recursos aos governos locais a um ritmo correspondente às necessidades de expansão dos serviços urbanos. Se considerarmos que a base tributária do imposto é legalmente definida como o valor venal de todas as propriedades fisicamente localizadas no município, existe claramente uma diferença muito grande entre a base tributária potencial e aquela efetivamente captada pelos governos locais. O potencial não captado pode resultar de vários fatores, como a insuficiência do cadastro fiscal, subavaliação dos imóveis já tributados e evasão no pagamento do tributo.

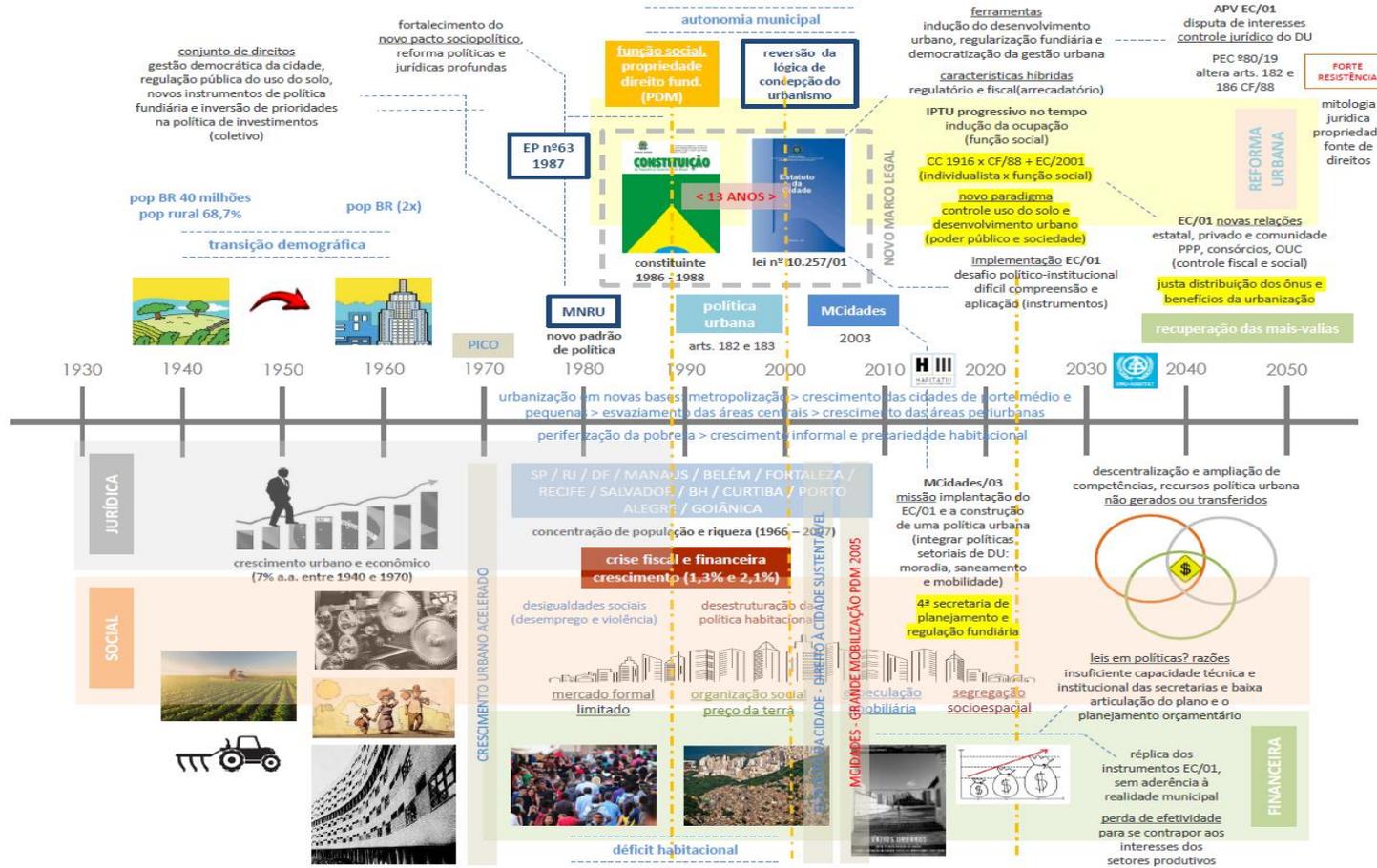
As soluções técnicas disponíveis para a promoção do desenvolvimento urbano, em conjunto com um planejamento urbano adequado, promovem a eficiência na utilização dos recursos, a redução do risco climático e o

desenvolvimento econômico. Entretanto, as barreiras enfrentadas pelas cidades para tornar os projetos realidade são potencializadas pelo endividamento dos municípios, o que restringe a participação do orçamento público municipal nesses investimentos.

Assegurar opções de financiamento adequadas e na quantidade necessária para atender as fragilidades históricas, como a pobreza e a desigualdade social, das populações urbanas é uma das batalhas antigas travadas pelas cidades brasileiras. As restrições trazidas pela conjuntura econômica e os desafios acentuados pela pandemia sugerem a necessidade de se encontrar novas formas e meios de se promover o financiamento. As áreas de atuação sugeridas no início do capítulo configuram alternativas para a recomposição da capacidade do poder público de orquestrar o financiamento do desenvolvimento, superar as limitações ao aporte de recursos públicos, pela mobilização adicional de recursos privados e de fontes externas, e submeter as prioridades de aplicação às necessidades apontadas pelo planejamento urbano.

A sensibilidade interdisciplinar, intersetorial, socioespacial e socioambiental é ponto de partida para que as políticas públicas olhem e atuem de forma mais efetiva com atenção às diversidades e desigualdades regionais brasileiras. Conhecer esses instrumentos e suas relações com o funcionamento das cidades permite que se entenda as possibilidades e os limites de sua utilização de acordo com o tamanho e as características dos municípios.

Figura 1 - Síntese cronológica da fundamentação teórica



Fonte: Elaboração do autor

3. Recuperação de Mais-Valias

Do mesmo modo que a propriedade imobiliária urbana não é um instituto natural, de caráter perpétuo e absoluto, como defendia a tradição privatista, o valor econômico de um imóvel urbano não é determinado apenas pelos traços do bem em si, mas também, e principalmente, por características decorrentes da sua inserção na cidade. Em que pesem os atributos naturais que lhe são próprios, e aqueles resultantes da ação de seu proprietário ou possuidor, os quais influem, obviamente, na avaliação da propriedade, um imóvel urbano valerá mais ou menos em função de duas variáveis, ambas determinadas pelas características e pela ordenação jurídica da cidade, quais sejam (Sotto, 2015):

- A localização do imóvel no tecido da urbe, como elemento determinante da infraestrutura, utilidades urbanas e serviços públicos disponíveis nas suas proximidades; e
- A máxima utilização possível permitida para aquela propriedade específica pelo ordenamento urbanístico local em vigor, tanto em termos dos parâmetros urbanísticos de construção e ocupação do solo quanto em relação à natureza das atividades cuja instalação é admitida.

Nesse sentido, as transformações urbanas experimentadas pela cidade repercutem sobre o valor econômico da propriedade imobiliária. Intervenções do Poder Público podem produzir valorizações ou desvalorizações imobiliárias alheias à vontade ou à ação dos proprietários, resultando em “mais-valias”, ou até mesmo “minus-valias”, urbanas.

Todos os fatos urbanos capazes de causar a alteração de valor dos imóveis correspondem, em termos econômicos, às chamadas externalidades, ou seja, custos ou benefícios que circulam livremente sem passar pelos canais de mercado. Quer decorram da atividade de agentes privados, quer provenham da atuação urbanística do Poder Público, as externalidades urbanas se traduzem em variações significativas no valor dos imóveis. A perda ou ganho de valor pode acontecer em razão de fatores distintos e os diferentes atores sociais têm um papel ativo, e não

meramente passivo, nas transformações urbanas e nos processos de valorização e desvalorização imobiliária.

Considerando o alto custo financeiro e social da atividade urbanística, viola o princípio da igualdade que a mais-valia gerada para os imóveis circundantes a intervenções urbanísticas, financiadas com esforço e sacrifício pela comunidade, sejam apropriadas única e exclusivamente pelos proprietários dos imóveis beneficiados. Sob essa perspectiva, incumbe ao Poder Público orientar a sua atuação urbanística no intuito de garantir que os custos, ou externalidades negativas, sejam internalizados por suas unidades geradoras e que as externalidades positivas, em contrapartida, possam beneficiar a sociedade como um todo (Sotto, 2015).

É o que determina o princípio da "justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização" previsto no Estatuto da Cidade. Esse dispositivo fixou importante diretriz quanto ao aspecto econômico do processo de urbanização, determinando que os ônus e benefícios sejam distribuídos segundo um critério de justiça, prevenindo a socialização dos custos e a privatização dos benefícios no meio urbano, impondo a efetiva recuperação dos investimentos públicos que tenham resultado a valorização imobiliária urbana.

Nesse sentido, a "recuperação de mais-valias fundiárias urbanas" (Furtado, 1999) pode ser entendida como o processo através do qual parte dos incrementos de valor dos imóveis atribuídos a ações do governo, ou ao esforço da comunidade, são mobilizados, seja pela conversão em receitas públicas, seja pela cobrança de impostos, taxas, contribuição de melhoria ou outros meios fiscais (Smolka, 2014). O fundamento é que os benefícios outorgados aos proprietários dos imóveis pelo poder público sejam compartilhados de forma justa entre todos os usuários. Além disso, o princípio de que nenhum cidadão deve acumular riqueza que não resulte de seu próprio esforço, conhecido como enriquecimento sem justa causa, prevalece na maioria das constituições dos países latino-americanos (Smolka, 2014 citando Rabello, 2014).

Do ponto de vista econômico, a recuperação de mais-valias permite ao Poder Público acessar uma fonte significativa de recursos para financiamento das atividades urbanísticas, servindo, conseqüentemente, de reforço à autonomia local, uma vez que as restrições orçamentárias tornam os Municípios excessivamente dependentes do poder central. Mais ainda, por impedir que a valorização

imobiliária, alheia aos esforços do proprietário, possa se incorporar ao imóvel, a captação de mais-valias exerce uma importante função regulatória, diminuindo os rendimentos futuros esperados, o que impede, ou pelo menos reduz, a alta de preços e impõe um custo significativo à retenção especulativa de imóveis vazios, não utilizados ou subutilizados.

A captação de mais-valias também exerce importante função redistributiva, por destinar e aplicar os recursos auferidos na promoção do acesso ao solo urbano. Para que isso ocorra, o Poder Público deve adotar medidas para evitar que a valorização dos imóveis decorrente das intervenções urbanísticas possa provocar a expulsão da população mais pobre, destinatária original dessas intervenções, frustrando os objetivos de inclusão social, alimentando, indiretamente, a segregação socioespacial, a desigualdade e a expansão urbana desordenada.

Embora não haja no Brasil, como há na França, uma tributação especificamente voltada ao financiamento da atividade urbanística do Poder Público, isso não significa que não existam, no Brasil, instrumentos fiscais, tributários e não tributários, voltados ao financiamento do urbanismo, muitos deles admitindo a persecução de objetivos de política urbana (Sotto, 2015). Esse conjunto de instrumentos fiscais visa não só carrear recursos aos cofres públicos, como também servir de meio para a realização de um dos objetivos típicos da política urbana, qual seja, a recuperação de mais-valias urbanísticas em favor da coletividade.

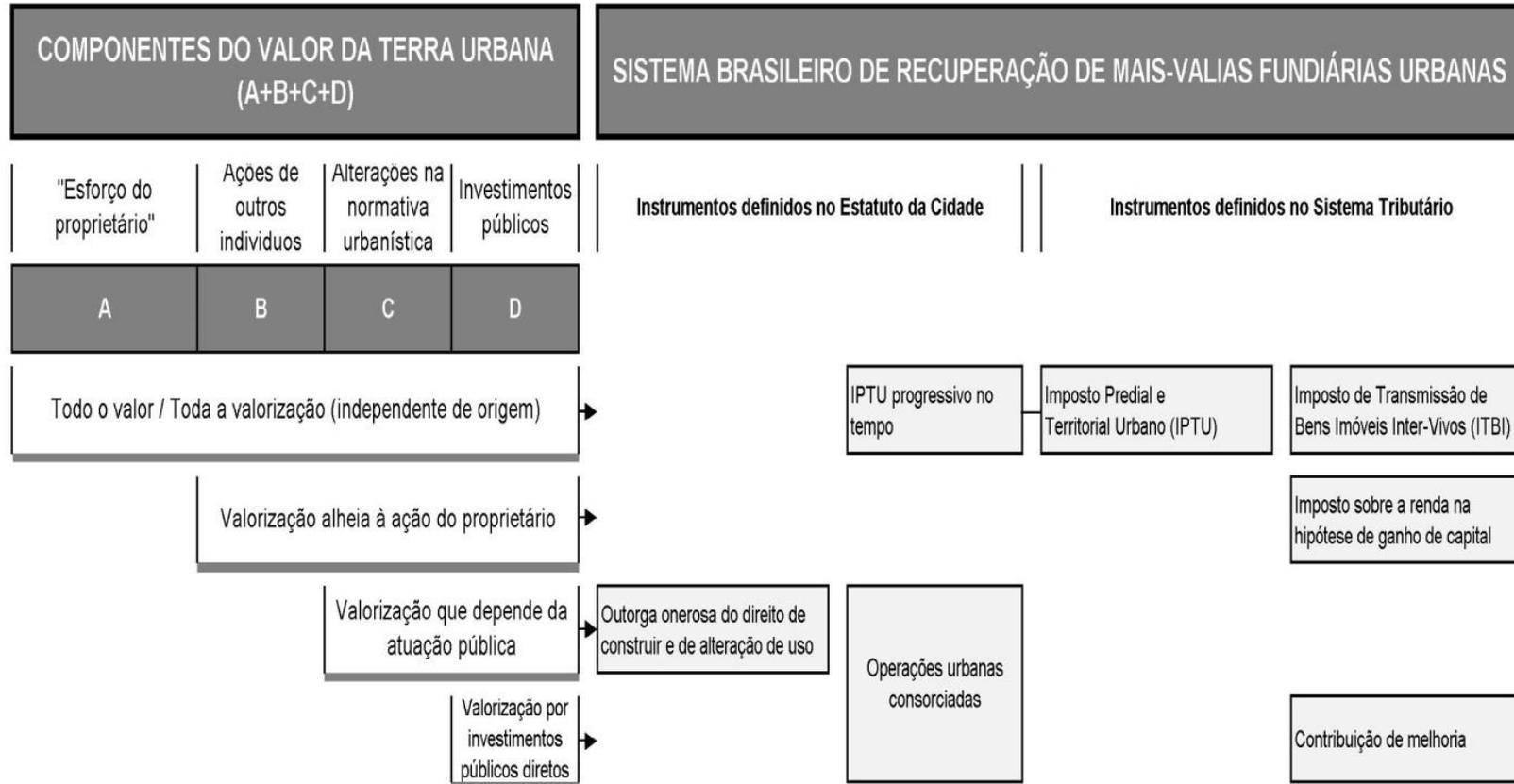
Furtado (2014) considera que os incrementos de valor da terra causados pelo esforço comunitário, que correspondem por sua vez às parcelas de mais-valias fundiárias urbanas, são diferenciados em quatro subconjuntos relacionados às distintas origens da valorização. Essa diferenciação tem o propósito de definir um conjunto de instrumentos de política fundiária com incidências específicas. Segundo a autora, a associação de instrumentos urbanísticos, tributários e jurídicos, que agem sistematicamente tentando recuperar cada uma das parcelas dessas mais-valias fundiárias acumuladas, pode ser considerado um sistema de recuperação de mais-valias. A figura 2 auxilia o entendimento do sistema brasileiro de recuperação de mais-valias fundiárias e a sua relação com os componentes do valor da terra, fazendo a separação entre aqueles que foram definidos no Estatuto da Cidade e aqueles de fazem parte do sistema tributário brasileiro (Moreno, 2018):

- O primeiro subconjunto está composto pelo Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana, a sua modalidade progressiva (definida no Estatuto da Cidade como uma forma de sanção que tenta evitar a subutilização dos imóveis urbanos) e o Imposto de Transmissão de Bens Imóveis Intervivos. Os fatos geradores desses impostos têm relação com o valor total da terra e da edificação;
- No segundo subconjunto se encontra o imposto sobre a renda na hipótese de ganho de capital (lucro imobiliário), cujo fato gerador envolve a valorização alheia à ação do proprietário;
- O terceiro subconjunto está composto pela Outorga Onerosa do Direito de Construir e de Alteração de Uso (OOAU) e pelas Operações Urbanas Consorciadas, definidas no Estatuto da Cidade. Esses instrumentos estão focados em recuperar a valorização originada pela atuação pública através de alterações na normativa urbanística; e
- No quarto e último subconjunto se encontra a contribuição de melhoria que visa à recuperação da valorização decorrente de investimentos públicos diretos. Além deste instrumento, neste subconjunto também se encontram as operações urbanas consorciadas (OUC).

Os instrumentos regulamentados pelo Estatuto da Cidade que fazem parte do sistema proposto por Furtado (2014) são a Outorga Onerosa do Direito de Construir e de Alteração de Uso e as Operações Urbanas Consorciadas. Cabe destacar que a OODC e as OUC consistem em dois instrumentos que visam a recuperação da valorização originada pela atuação pública direta (provisão de itens da urbanização) ou indireta (alteração da normativa urbanística em função da provisão de itens da urbanização). Embora ambos façam parte de uma mesma geração de instrumentos de intervenção urbanística que incorporam a noção de função social da propriedade, sua intenção é completamente diversa.

No caso da OODC, trata-se de recuperar valorizações em áreas que já possuam os itens de urbanização necessários ao adensamento, para aplicar

Figura 2 - Sistema Brasileiro de Recuperação de Mais-Valias Fundiárias Urbanas



Fonte: Elaboração de Moreno a partir de Furtado (2018, p.182)

esses recursos em áreas desassistidas e que necessitem de investimento público. Ou seja, a OODC se destina a áreas em que sejam autorizados maiores aproveitamentos urbanísticos em função da existência de capacidade de infraestrutura que suporte esse maior adensamento. Já a OUC é destinada a áreas que necessitem de transformações urbanas estruturais, ou seja, investimento em infraestrutura que possa oferecer a base para o adensamento (Furtado e Maleronka, 2023).

A OODC e a OUC são instrumentos complementares, que em conjunto dão conta de diferentes condições e estágios da urbanização. É comum dizer que a Operação Urbana, ou a Outorga Onerosa, são instrumentos que permitem construir acima da lei. Os instrumentos são definidos eles mesmos por lei, ou seja, quando se tem uma operação urbana, não se trata de construir acima da lei, mas de construir com base em regras específicas.

A proposta de um sistema de recuperação de mais-valias composto por grupos de instrumentos tributários, urbanísticos e jurídicos, deixa evidente a necessidade de mecanismos diversos para a obtenção de um desenvolvimento urbano mais justo e equitativo. Dada a natureza complexa das várias abordagens da recuperação de mais-valias urbanísticas e a necessidade do aumento de conhecimento sobre elas, será apresentado a seguir o detalhamento de duas experiências de natureza fiscal, reguladora e urbanística para o financiamento do desenvolvimento urbano: o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana e a Operação Urbana Consorciada Água Espreada (OUCAE).

3.1. O IPTU

Os tributos imobiliários são apontados pela literatura como o melhor instrumento fiscal de que dispõem os Municípios para conquistar a efetiva autonomia financeira. Por incidirem sobre bases imponíveis territorialmente fixas e, portanto, naturalmente vinculadas a uma dada jurisdição, os tributos imobiliários não são espacialmente vulneráveis a manobras de evasão fiscal, o que torna a estruturação dos sistemas de arrecadação, cobrança e fiscalização relativamente

simples quando comparados a outras exações, como os tributos incidentes sobre a renda e a circulação ou o consumo de bens e serviços.

A cobrança de tributos imobiliários pode contribuir para a consecução de importantes objetivos de política urbana, como o combate à especulação imobiliária e a regulação dos preços da terra. Do ponto de vista extrafiscal, tributos cobrados a valores significativos impõem ao especulador um custo pela retenção de imóveis vazios ou subutilizados, diminuindo a sua expectativa de rendimentos futuros e incentivando a urbanização de terras para o maior e melhor uso possível. Por reduzirem o preço da terra, os tributos imobiliários servem, assim, como um meio para facilitar o acesso ao solo urbanizado pelos grupos de baixa renda.

Nesse sentido, torna-se fundamental a escolha da base imponible dos tributos imobiliários, o que é determinante não apenas do seu potencial de arrecadação, como também da sua efetiva instrumentalidade extrafiscal. Entre as bases imponíveis possíveis, a utilização do valor do solo, conforme o melhor e maior uso possível, tem sido apontada como a base imponible que mais favorece a persecução de objetivos de política urbana, dirigindo a propriedade para o cumprimento da sua função social.

O imposto exclusivo sobre o valor da terra oferece, em teoria, várias características desejáveis em comparação ao imposto convencional. Este imposto de fato recupera mais-valias fundiárias, porque os gastos públicos em melhorias de infraestrutura e serviços, as normas e regulamentos que afetam os usos do solo, além de outros atributos de localização (externalidades em geral), são todos plenamente capitalizados nos valores da terra (por oposição às edificações, que tendem a ser avaliadas em função de seus atributos intrínsecos) (Smolka, 2014).

O tributo imobiliário cobrado à base-solo serve também como importante instrumento de controle dos preços, porque impede que a mais-valia seja apropriada livremente e incorporada pelos proprietários, além de possibilitar uma significativa simplificação dos processos de avaliação e cadastramento dos imóveis.

No Brasil, o imposto sobre a propriedade imobiliária recai sobre o conjunto da terra e das edificações construídas. Uma eventual alteração da base de cálculo do IPTU para o valor do solo dependeria da superação de obstáculos, esbarrando em uma característica essencial e profundamente enraizada na sociedade brasileira:

o patrimonialismo. A propriedade e o controle da terra ainda são a principal fonte de recursos dos poderosos nas sociedades latino-americanas como um todo. Não é à toa que, no Brasil, a tributação do patrimônio, sobretudo o patrimônio imobiliário, encontra enorme resistência, em todos os setores da sociedade, inclusive do Poder Judiciário, como evidencia a análise cuidadosa dos julgados relativos à progressividade do IPTU e do ITBI (Sotto, 2015).

A viabilidade de migração para um sistema de tributação imobiliária fundado na base-solo deve ser examinada, entretanto, segundo alguns fatores críticos, como a existência de vontade política à sua implementação. Os tributos imobiliários possuem a peculiaridade de qualquer incremento de carga tributária ser imediatamente associado pelos contribuintes às autoridades locais, o que repercute, evidentemente, na vida política da cidade. O custo político é frequentemente evocado como um obstáculo à promoção de alterações significativas do regime tributário, de forma que a manutenção de um *status quo* só interessa aos grandes investidores e especuladores imobiliários.

A insatisfação da população com as tentativas de aumento dos valores dos tributos imobiliários é resultado do descontentamento geral com a baixa qualidade dos serviços de responsabilidade do Poder Público, assim como da falta de transparência na utilização dos recursos arrecadados, sendo necessário aprimorar as práticas financeiras da Administração Pública, por meio da efetiva participação popular nos processos decisórios, como, por exemplo, pelo aprofundamento e expansão da gestão orçamentária participativa, transformando sentimentos de resistência e oposição em prol de transformações sociais significativas.

Os impostos incidentes sobre o patrimônio representam muito pouco no total da carga tributária nacional. Seu potencial arrecadatório é bastante inferior se comparado aos tributos incidentes sobre o consumo e sobre a renda. Nas cidades de maior porte, o Imposto sobre a prestação de Serviços de Qualquer Natureza (ISS) é o tributo que mais arrecada recursos para os cofres públicos, seguido pelo IPTU e pelo ITBI. Ainda que as grandes e médias cidades contem com administrações tributárias minimamente organizadas, é grande a dependência de repasses de recursos federais e estaduais (Sotto, 2015).

A riqueza tributável do IPTU é a titularidade, o domínio útil ou a posse da propriedade em área urbana, aí compreendidos tanto o solo quanto as benfeitorias.

No caso do ITBI, é a transmissão onerosa da propriedade dos bens imóveis localizados em todo o território municipal, seja em zona urbana ou rural. Enquanto o IPTU é um imposto lançado de ofício, com base de cálculo no “valor venal” fixado pela Planta Genérica de Valores, o ITBI é um imposto lançado por declaração, que toma por base o valor de mercado do imóvel.

A Planta Genérica de Valores reúne padrões estimados que retratam os valores médios dos imóveis distribuídos no território da cidade em um determinado momento histórico. Para que a base de cálculo do IPTU pudesse acompanhar a evolução do tecido urbano, apropriando a valorização gerada pela cidade, seria necessário promover a aprovação de novas PGV periodicamente. O que ocorre, entretanto, é a correção a cada ano dos valores médios para simples recomposição das perdas inflacionárias, o que aumenta a sua distorção em relação aos valores reais de mercado. Essa significativa defasagem das PGV em relação aos valores reais de mercado dos imóveis urbanos é um grave obstáculo à utilização do IPTU como instrumento efetivo de recuperação de mais valias, sob pena de comprometer as finanças municipais e favorecer a especulação imobiliária.

A esse respeito, podemos citar o caso específico da cidade do Rio de Janeiro. O município adota como base de cálculo do ITBI o valor venal do imóvel (valor de mercado), ou do direito a ele relativo, no momento da transmissão da propriedade. O tributo corresponde a 3% do valor de mercado do imóvel, ou do valor declarado, sendo usado para o cálculo o valor mais alto. Nas hipóteses em que a autoridade fiscal não concorda com o valor declarado pelo contribuinte, o imposto é lançado mediante arbitramento feito a partir de critérios tecnicamente reconhecidos para avaliação de imóveis. É relevante mencionar que a própria municipalidade carioca reconhece a defasagem do valor venal do IPTU e não utiliza a base de cálculo do tributo para o cálculo do ITBI.

A aferição do valor de mercado de uma propriedade é um processo extremamente complexo, ainda mais quando necessita ser realizado para muitos imóveis. Avaliar de maneira justa e precisa todos os imóveis do município para fins tributários não é tarefa fácil. Outro problema é manter a equidade entre as avaliações, de forma que o montante lançado do imposto não seja diferente para imóveis de mesmo valor.

Nesse contexto, um instrumento indispensável para a eficiente administração do IPTU é a elaboração e manutenção de cadastros de imóveis urbanos suficientemente atualizados, com dados precisos da localização e dimensões dos terrenos e construções, da utilização conferida, com a identificação de seus proprietários e ou possuidores, reunindo dados tanto dos imóveis regulares quanto dos imóveis irregulares e dos assentamentos informais em suas diversas modalidades. É imprescindível, do mesmo modo, que haja comunicação eficiente entre o cadastro municipal, os cartórios de registros de imóveis, registro civil, junta comercial e os bancos de dados das Fazendas Estadual e Federal e das concessionárias de serviços públicos de eletricidade, gás, água e esgoto, para registro e acompanhamento das transações imobiliárias ocorridas no território municipal (Sotto, 2015).

A cobrança do imposto territorial encontra diversos obstáculos. De um lado, a desigualdade de renda coloca problemas quanto à equidade do imposto e ao seu cálculo. A informalidade também acaba eximindo boa parte da população de pagar impostos, reduzindo assim o seu caráter universal. Finalmente, a grande heterogeneidade dos regimes fundiários e dos modos de ocupação complica mais ainda o cálculo e a cobrança desse imposto. Além disso, a falta de transparência do mercado imobiliário dificulta muito a avaliação dos imóveis e, conseqüentemente, o cálculo do imposto. Por outro lado, os investimentos necessários para a modernização e a atualização dos registros imobiliários e o custo político de uma revisão da base de cálculo são praticamente proibitivos.

3.2. A OUCAE

A Operação Urbana Consorciada Água Espraiada (OUCAE) é uma das mais ambiciosas e complexas iniciativas de requalificação urbana na cidade de São Paulo. Instituída com o objetivo de promover melhorias significativas em infraestrutura, mobilidade urbana, qualidade de vida e habitação, a operação foi formalmente criada pela Lei Municipal nº 13.260, de 28 de dezembro de 2001. A área de intervenção está localizada ao longo da Avenida Água Espraiada,

atualmente conhecida como Avenida Jornalista Roberto Marinho, abrangendo bairros importantes e populosos da zona sul de São Paulo.

A concepção da OUCAE remonta aos anos 1990, quando começaram as discussões sobre a necessidade de requalificar áreas urbanas degradadas em São Paulo. Com a entrada em vigor do Estatuto da Cidade, em 2001, um conjunto de regras gerais foi estabelecido para as Operações Urbanas Consorciadas, o que garantiu a segurança jurídica para sua aplicação pelos governos municipais e possibilitou o planejamento e a implementação da OUCAE de maneira mais eficaz e estruturada. A referida lei previu a figura dos Certificados de Potencial Adicional de Construção, títulos imobiliários a serem emitidos pelo município, que funcionam como mecanismo de venda (alienados em leilão ou utilizados diretamente em obras necessárias à própria operação) de contrapartida relativa à outorga onerosa do direito de construir (Neto e Moreira, 2013).

Cada certificado concede ao seu titular o direito de construir além dos limites estabelecidos pelo plano diretor original, dentro da área abrangida pela operação. A venda dos CEPAC gera recursos que são utilizados para financiar as diversas intervenções planejadas, como obras de infraestrutura, projetos habitacionais e criação de áreas verdes. Este modelo de financiamento permite a captação de recursos significativos sem sobrecarregar o orçamento público municipal, além de incentivar a participação da iniciativa privada no desenvolvimento urbano.

As Operações Urbanas Consorciadas se inserem no contexto do chamado empreendedorismo municipal. São uma nova forma de atuação municipal em um ambiente de reestruturação produtiva e fiscal, em que os municípios passam a atuar diretamente no domínio econômico para promover o desenvolvimento urbano. Nesse contexto, a legislação urbanística é utilizada como fator de atração de investimentos, por meio de projetos especiais em áreas específicas do território. A partir do aumento da atratividade do território, são extraídos recursos de investidores mediante a venda de potencial adicional de construção ou da possibilidade de gozo de parâmetros urbanísticos diferenciados em relação às regras gerais (Zablith, 2022).

O estoque de potencial adicional de construção representa o limite superior da quantidade de metros quadrados de solo criado que a Prefeitura de São Paulo pode colocar à disposição do mercado no âmbito de uma operação urbana consorciada. Tal limite, no caso da OUCAE, foi estabelecido inicialmente em

3.750.000 m². Posteriormente, esse número foi elevado para 4.490.999 m², pela Lei Municipal nº 16.975/2018.

A operação realizou cinco leilões de CEPAC, todos vendidos a preços mínimos. Inicialmente, 1,16 milhão de CEPAC, com valores entre R\$ 300 e R\$ 460 por metro quadrado, foram arrematados entre julho de 2004 e janeiro de 2008. Posteriormente, com o andamento das intervenções e expectativa de valorização, foram ofertados 2,92 milhões de CEPAC entre setembro de 2008 e julho de 2012, chegando a R\$1.282 por metro quadrado no último leilão. Evidentemente que os valores de mercado do solo urbano daquela área já haviam ultrapassado valores de R\$7.000 por metro quadrado. Entre 2004 e 2012 foram arrecadados R\$ 2,93 bilhões nominais com os CEPAC da Operação Urbana Água Espreada, ou uma média anual, entre 2004 e 2012, de R\$ 366 milhões, que foram completamente aplicados no próprio projeto (Junior, 2016).

A implementação da OUCAE trouxe uma série de benefícios para a região, como a valorização significativa dos imóveis, atraindo novos investimentos e promovendo o desenvolvimento econômico da região; a melhoria considerável da mobilidade urbana, com a redução dos congestionamentos; a construção de unidades habitacionais e o reassentamento de famílias em áreas seguras, promovendo a inclusão social e reduzindo a vulnerabilidade habitacional; e a criação de parques e áreas verdes, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida dos moradores e promovendo a recuperação ambiental da região.

Apesar dos resultados obtidos, a operação também enfrentou desafios significativos, sendo o processo de desapropriação e reassentamento de famílias um dos pontos mais controversos. Houve resistência por parte dos moradores e dificuldade para encontrar áreas adequadas para o reassentamento. Como em muitos projetos de grande escala, a OUCAE enfrentou atrasos e aumento de custos, o que gerou críticas e preocupações sobre a eficácia e a transparência na gestão dos recursos. Algumas intervenções, como a construção de novas vias e pontes, geraram preocupações sobre o impacto ambiental.

A OUCAE completou 20 anos em 2021, tendo investido R\$ 3,8 bilhões em obras de infraestrutura, habitação popular e desapropriações em distritos como Jabaquara, Campo Belo, Itaim Bibi, Morumbi, Vila Andrade e Santo Amaro. Mais de 1,8 mil unidades habitacionais foram entregues, com a expectativa de entregar mais 7,5 mil apartamentos de moradia popular até a conclusão da operação. Após

anos de paralisação, a Prefeitura de São Paulo anunciou em 2024 a retomada das obras, visando concluir as intervenções previstas e melhorar as condições de vida na região.

As Operações Urbanas Consorciadas (OUC) com emissão de Certificados de Potencial Adicional de Construção têm sido uma ferramenta fundamental para promover o desenvolvimento urbano sustentável em várias cidades brasileiras. Pode-se afirmar, entretanto, que a adoção desse mecanismo de engenharia financeira ainda constitui um aprendizado em curso no país, cujos descompassos e contradições devem ser compreendidos a fim de mitigá-los quando da constituição de novas operações urbanas.

Além de São Paulo, que foi pioneira com a Operação Urbana Consorciada Faria Lima e Água Espraiada, outras cidades no Brasil também adotaram esse instrumento para revitalizar áreas estratégicas e captar recursos para grandes intervenções urbanas: OUC Porto Maravilha, Rio de Janeiro (2009), OUC Linha Verde, Curitiba (2007), OUC Macambira-Anicuns, Goiânia (2011) e OUC do Boulevard Arrudas, Belo Horizonte (2005).

4. **Considerações Finais**

No período experimentado a partir da Constituição Federal de 1988, as tentativas de estruturação da política urbana no país produziram efeitos normativos, institucionais e formais. Entretanto, não é exagero dizer que essa é uma construção ainda em desenvolvimento. A implementação do Estatuto da Cidade, de seus instrumentos, e a construção de uma política urbana que efetive o direito à cidade, é um desafio político-institucional de grandes proporções em um país que possui uma rede de cidades dispersa, desigual e heterogênea. A simples definição de direitos (difusos ou não) não garante a sua concretização e as tentativas de regulação, via planejamento urbano, ainda não conseguiram estabelecer uma relação clara com as forças do mercado imobiliário.

Com todos os avanços ocorridos, ainda se convive com déficit habitacional, gentrificação, falta de serviços básicos, poluição, agravamento dos tempos de deslocamento etc. Apesar do elevado aporte de recursos direcionados aos grandes centros, isso não necessariamente se reverteu em benefícios para a população em sua vida cotidiana. Descolados dos próprios planos diretores e da realidade local, os investimentos em infraestrutura buscam atender, sobremaneira, aos interesses privados em cena, em um claro movimento que leva à conformação de um urbano que se faz na contramão da consolidação do direito à cidade.

Durante várias décadas, o desenvolvimento das cidades foi caracterizado pela expansão horizontal, a fragmentação territorial e a inexistência de revitalização dos bairros urbanizados caídos na obsolescência. Essa tendência se explica pelo vigoroso crescimento demográfico, o maciço êxodo rural, as desigualdades sociais persistentes e as políticas urbanas deficientes. Tal diagnóstico requer políticas públicas capazes de direcionar as cidades para um modelo mais compacto e mais econômico em recursos, em que o adensamento e a otimização da cidade existente, bem como a revitalização dos bairros urbanos, são pilares fundamentais para corrigir os desequilíbrios da produção urbana.

Um exemplo de programa voltado para a requalificação de bairros urbanos é o Reviver Centro da cidade do Rio de Janeiro. Criado em 2021 com o objetivo de atrair novos moradores, o Plano de Requalificação do Centro deu um importante passo no caminho da promoção de políticas inclusivas, garantindo direitos e

condições de acesso à moradia adequada para a população em diferentes faixas de renda. O plano permite a requalificação urbana e ambiental pelo aproveitamento da infraestrutura existente, incentivando a conservação e reconversão das edificações e a produção de unidades residenciais, reforçando a ideia do adensamento populacional, sem os altíssimos custos da infraestrutura urbana.

O recorrente desencontro entre as necessidades e os recursos mobilizáveis suscitam uma reflexão concreta sobre a otimização e a ampliação das ferramentas de que dispõem os governos locais para o financiamento do desenvolvimento urbano, sendo necessária uma adequação das políticas econômica, tributária, financeira, além da estruturação de um modelo de desenvolvimento que assegure que os ganhos financeiros provenientes de investimentos públicos sejam utilizados na promoção e no fortalecimento de políticas e ações que fomentem a justiça social.

Recuperar a valorização urbana decorrente de ações públicas, como obras de infraestrutura e a regulação urbanística, não é apenas uma oportunidade para financiar as cidades, mas também um dever dos agentes públicos para o combate à desigualdade sócio territorial. Sem instrumentos de recuperação da valorização, recursos públicos são transferidos para o meio privado pelas dinâmicas de valorização imobiliária. Esses instrumentos representam uma quebra na prática histórica do setor público, de conceder aproveitamentos urbanísticos rentáveis de forma gratuita, mas diferenciada entre os proprietários.

Dado o alto custo do desenvolvimento urbano e a possibilidade de se obter lucros consideráveis, em grande parte vinculados à renda fundiária, caberá às políticas públicas, combinando ônus e incentivos, possibilitar o financiamento de projetos urbanos, captando recursos privados a serviço do interesse geral e recuperando parte significativa da mais-valia urbana. Além de ter papel distributivo, a instituição de instrumentos que possam capturar parte desta valorização imobiliária vai gerar receitas para os governos locais.

Ademais, é inegável que a modernização das taxas fundiárias, que são as principais alavancas para o financiamento dos gastos públicos, irá beneficiar os governos locais. Apesar da arrecadação fundiária na América Latina ser baixa, nas cidades onde ela foi otimizada, o aumento das receitas fiscais chegou a crescer 50% em apenas um exercício. Em 2010, a prefeitura de Belo Horizonte iniciou profundas

reformas no seu cadastro e na forma de arrecadação do IPTU, gerando um aumento de 19% em suas receitas, já no primeiro ano.

Nesse sentido, uma estratégia orientada para o incremento da capacidade dos governos locais em arrecadar os impostos territoriais deve estar alicerçada em uma política tributária baseada na autonomia das autoridades locais e no fortalecimento da eficiência e da capacidade da administração pública, especialmente em matéria de registro e cadastro de imóveis.

O IPTU tem representado, em média, apenas 0,45% do PIB brasileiro por muitos anos, indicador muito abaixo de países desenvolvidos, ou em desenvolvimento, e sua arrecadação tem se concentrado nos municípios com melhor infraestrutura em administração tributária. Em 2014, somente o município de São Paulo contou com 25% da sua arrecadação nacional. Mesmo tendo 45% de sua arrecadação vinculada à saúde e à educação, o IPTU tem uma base de cálculo muito mais abrangente, o que permite ao imposto um poder maior de efetuar políticas, como a aplicação de diferentes alíquotas para diferentes setores e de financiar o desenvolvimento urbano.

Se considerarmos que a base tributária do IPTU é legalmente definida como o valor venal de todas as propriedades fisicamente localizadas no município, existe claramente uma diferença muito grande entre a base tributária potencial e aquela efetivamente captada pelos governos locais. Esse potencial não captado pode ser o resultado de diversos fatores, como a insuficiência do cadastro fiscal, a subavaliação dos imóveis já tributados e a evasão no pagamento do tributo.

Esse instrumento ainda é muito pouco usado, em especial por causa da dificuldade política da sua execução. Além disso, a complexidade administrativa sobre o imposto pode ser considerada como o principal fator responsável pela sua incapacidade em fornecer recursos aos governos locais a um ritmo correspondente às necessidades de expansão dos serviços urbanos. Na falta de uma governança coordenada na escala da área urbana no sentido amplo, restrições regulamentares exageradas ou uma tributação local muito pesada podem estimular a expansão urbana fora dos limites dos municípios que as aplicam, contribuindo para reforçar o espraiamento urbano.

Há inúmeras soluções técnicas para a promoção da sustentabilidade urbana que podem proporcionar, em conjunto com um planejamento urbano adequado, a eficiência no uso dos recursos, a redução do risco climático e o desenvolvimento

econômico. Entretanto, a falta de recursos e as alternativas de financiamento dessas soluções são uma grande barreira enfrentada pelas cidades para viabilizar os projetos. Essa dificuldade é potencializada devido ao endividamento dos municípios, que restringe a participação do orçamento público municipal nesses investimentos, sendo necessária a busca de novas fontes de receitas públicas e a atração de investimento privado.

Nesse sentido, a diversificação dos instrumentos de financiamento se mostra extremamente relevante, até porque a crise financeira fez definhando de forma considerável o ainda incipiente mercado de financiamento de infraestruturas urbanas. Após o primeiro ano da crise sanitária global e, tendo unida a ela, uma crise econômica que lhe era anterior, o PIB brasileiro teve retração, e recuou 3,3% em 2020. Com isso, no cômputo do decênio 2011-2020 a economia do País ficou estagnada, com variação anual média do PIB de 0,3%, a pior em 120 anos (IBGE, 2020).

O tema da mais-valia urbanística tem conexões com questões politicamente sensíveis, como o regime jurídico da propriedade imobiliária urbana, a regulação do mercado imobiliário, o acesso ao solo urbano e o direito à moradia adequada (Sotto, 2015). Dada a oferta cronicamente insuficiente de terras urbanizadas na América Latina, os altos níveis de pobreza urbana, e o descompasso entre a base tributável e as necessidades sociais, o incremento do valor da terra poderia representar uma fonte importante de financiamento para mitigar esses problemas crônicos, em vez de oferecer ganhos substanciais aos proprietários privados de terras (Smolka, 2014).

A cada novo investimento feito pelos cofres públicos, novas mais-valias são geradas, e elas sempre serão capturadas, seja pelo capital público, seja pelo capital privado. Se por um lado a criação de um instrumento de mais-valias para recuperar para a população como um todo o incremento do valor da terra advindo de ações do poder público teria papel redistributivo, por outro, um mecanismo de atualização constante da planta genérica de valores, conseguiria recuperar através do IPTU grande parte deste incremento gerado, não só para os novos imóveis, mas à cada atualização anual de valores realizados. Uma outra parte seria capturada na arrecadação do ITBI à cada transação de imóveis que tivessem seus preços valorados sem o menor esforço do proprietário do imóvel.

Espera-se que o trabalho permita o aprendizado a partir das experiências com a implementação de políticas e instrumentos de recuperação de mais-valias urbanísticas e o aumento do conhecimento sobre a natureza complexa das suas várias formas de abordagens dentro do contexto do financiamento desenvolvimento urbano sustentável, reunindo informações úteis para o desenvolvimento de trabalhos futuros a respeito das mais-valias urbanas.

5. Referências Bibliográficas

AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT, IPEA E FUNDAÇÃO CIUDAD HUMANA. **Savoirs communs nº 16. O financiamento da cidade latino-americana.** Instrumentos a serviço de um desenvolvimento urbano sustentável. 2014.

AMANAJÁS, ROBERTA; KLUG, LETÍCIA, 2018. **Direito à cidade, cidades para todos e estrutura sociocultural urbana.** A nova agenda urbana e o Brasil: insumos para sua construção e desafios a sua implementação, 2018, p. 29 – 44.

CARVALHO, CELSO SANTOS; ROSSBACH, ANACLAUDIA, 2010. **O Estatuto da Cidade: comentado = The City Statute of Brazil: a commentary.** São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.

COSTA, MARCO AURÉLIO; FAVARÃO, CÉSAR BUNO, 2016. Institucionalidade e governança na trajetória recente da política urbana brasileira: legislação e governança urbanas. In: COSTA, MARCO AURÉLIO (org). **O Estatuto da cidade e a HABITAT III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana.** Brasília - DF: Ipea, 2016, p. 109 – 130.

CYMBALISTA, R; SANTORO, P. F., 2006. A Outorga Onerosa do Direito de Construir no Brasil: entre a regulação e a arrecadação. In: **SEMINÁRIO DE POLÍTICA FUNDIÁRIA MUNICIPAL E GESTÃO SOCIAL DA VALORIZAÇÃO DA TERRA.** Anais. São Paulo, Instituto Pólis/ Fundação Getúlio Vargas.

DE JESUS, LIGIA PINHEIRO. **Operações Urbanas na cidade de São Paulo: as normas na produção da metrópole corporativa.** Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) USP, São Paulo, 2013, p.182.

FERNANDES, EDÉSIO, 2010. O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística. In: CARVALHO, CELSO SANTOS; ROSSBACH, ANACLAUDIA (orgs). **O Estatuto da cidade: comentado = The City Statute of Brazil: a commentary.** São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010, p. 55 – 70.

FERNANDES, EDÉSIO, 2021. O Estatuto da Cidade, 20 anos mais tarde. In: FERNANDES, EDÉSIO (org). **20 anos do Estatuto da Cidade: experiências e reflexões.** Belo Horizonte: Gaia Cultural – Cultura e Meio Ambiente, 2021, p. 8 – 22.

FJP, 2022. **Déficit Habitacional no Brasil.** Fundação João Pinheiro. Disponível em: <<https://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>>. Acesso em: 24 abr. 2024.

FURTADO, FERNANDA; MALERONKA, CAMILA, 2023. **A Outorga Onerosa e a Gestão Pública dos Direitos de Construir.** Ipea, 2023, p. 58 – 86.

FURTADO, F.; SMOLKA, M. O. **Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas na América Latina.** Bravura ou Bravata? Artigo baseado na avaliação sobre o tema apresentada pelos autores como ensaio introdutório ao livro *Recuperación de Plusvalías en América Latina*. VII Curso Recuperação de Mais-Valias Fundiárias na América Latina, Edição Especial. *Lincoln Institute of Land Policy*; Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 2005.

GOULART, JEFFERSON O.; TERCI, ELIANA TADEU; OTERO, ESTEVAM VANALE, 2016. **Planos diretores e participação política: políticas públicas de planejamento entre o empresariamento e o estatuto da cidade**. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612147853>. Artigo aceito em 4 abr. 2016.

MARGUTI, BÁRBARA OLIVEIRA; COSTA, MARCO AURÉLIO; GALINDO, ERNESTO PEREIRA, 2016. A trajetória brasileira em busca do direito à cidade: os quinze anos de estatuto da cidade e as novas perspectivas à luz da nova agenda urbana. In: COSTA, MARCO AURÉLIO (org). **O Estatuto da cidade e a HABITAT III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana**. Brasília - DF: Ipea, 2016, p. 11 – 25.

MARICATO, ERMÍNIA, 2010. O Estatuto da Cidade Periférica. In: CARVALHO, CELSO SANTOS; ROSSBACH, ANACLAUDIA (org). **O Estatuto da cidade: comentado = The City Statue of Brazil: a commentary**. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010, p. 5 – 22.

MARICATO, ERMÍNIA, 2006. **O Ministério das Cidades e a política nacional de desenvolvimento urbano**. Políticas sociais – acompanhamento e análise. IPEA, fev. 2006.

MORENO, O. E. P. **A recuperação de mais-valias fundiárias urbanas e a materialização de justiça socioespacial em Bogotá e São Paulo: um objetivo, dois casos e um resultado**. 2018. 351 p. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2018.

NETO, P. N.; MOREIRA, T. A., 2013. **Operação Urbana Consorciada da Linha Verde: limites e oportunidades à luz da gestão social da valorização da terra**. 2013, p. 583 – 604.

ORAIR, RODRIGO OCTÁVIO, 2016. Dilemas do financiamento das políticas públicas nos municípios brasileiros: uma visão geal. In: COSTA, MARCO AURÉLIO (org). **O Estatuto da cidade e a HABITAT III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana**. Brasília - DF: Ipea, 2016, p. 265 – 282.

ONU, 2022. **World Population Prospects: The 2022 Revision**. Organização das Nações Unidas. Disponível em: <<https://population.un.org/wpp/>>. Acesso em: 24 abr. 2024.

PULICI, A. P. C. **Intervenção pública na década de 90: uma análise dos impactos espaciais do Programa Rio-Cidade no mercado imobiliário da cidade do Rio de Janeiro**. A: Virtual cities and territories. "International Conference Virtual City and Territory (7è: 2011: Lisboa)". Coimbra: University of Coimbra. Department of Civil Engineering; etc., 2011, p. 693-700.

LEITE, CARLOS; ACOSTA, CLÁUDIA; HERLING, TEREZA; BARROZO, LÍGIA; SALDIVA, PAULO, 2019. **Indicadores de desigualdade para financiamento urbano de cidades saudáveis**. Estudos avançados n° 33 (97), 2019. DOI: 10.1590/s0103-4014.2019.3397.003.

REZENDE, FERNANDO, 1973. **Financiamento do desenvolvimento urbano**. Pesquisa, Planejamento e Economia. Rio de Janeiro, 1973, p. 543-584.

REZENDE, FERNANDO, 1997. **Financiamento do desenvolvimento urbano.** Urban development financing. Revista de Economia Política, vol. 17, nº 4 (68), p. 578-601, out-dez. 1997

ROYER, LUCIANA; FILOCOMO, GIUSEPE, 2016. Curso Instrumentos de Desenvolvimento Urbano Sustentável. In: FAUSTINO, RAPHAEL (org). **Financiamento: a dimensão financeira para o desenvolvimento urbano sustentável.** Brasília - DF.

SMOLKA, MARTIN O., 2014. **Recuperação de Mais-Valias Fundiárias na América Latina.** Política e Instrumentos para o Desenvolvimento Urbano. Informe sobre Políticas Fundiárias – Lincoln Institute of Land Policy, 2014.

SOTTO, D. **A recuperação de mais-valias urbanísticas como meio de promoção do desenvolvimento sustentável das cidades brasileiras: uma análise jurídica.** 2015. 383 p. Tese (Doutorado em Direito Urbanístico) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2015.

SOUZA, CELINA. **Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988.** Revista de Sociologia Política. Curitiba, n. 24, p. 105-121, jun. 2005

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos. (orgs). **O processo de urbanização no Brasil.** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999, p. 169 – 243.

ZABLITH, MARC BUJNICKI. **Governança de Operações Urbanas Consorciadas: uma análise crítica da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada.** Dissertação (Mestrado em Direito e Desenvolvimento) FGV, São Paulo, 2022, p.109.