

Globalização econômica, Direito da Cidade- constitucional e a nova aplicação dos instrumentos urbanísticos¹

Daniel Almeida Oliveira

1. Sinopse. 2. Da importância da Cidade.
3. Da nova concepção dos instrumentos urbanísticos.
4. Exemplo de aplicação das normas de Direito da Cidade e de utilização de seus instrumentos: o caso das Operações Urbanas Consorciadas e do CEPAC.
5. Notas. 6. Referências bibliográficas.

1. Sinopse

Busca-se, com o presente, demonstrar a importância das cidades no cenário mundial contemporâneo e futuro; informar como devem ser encarados, atualmente, os instrumentos dispostos a implementar a política urbana, tendo em vista a nova ordem constitucional; bem como expor, em linhas gerais, como o Estatuto da Cidade pode contribuir para o aumento do alcance e da eficácia do Plano Diretor. Analisar-se-á, como exemplo da nova interpretação e aplicação dos instrumentos urbanísticos defendida, o caso das Operações Urbanas Consorciadas, enfocando seu ponto mais polêmico: os CEPACs (Certificados de Potencial Adicional de Construção).

2. A importância da Cidade

A importância do papel das cidades na vida do homem é indubitável.

Enquanto a universalização não atingir seu objetivo, ou seja, enquanto os direitos humanos não forem transformados nos “direitos do homem enquanto cidadão daquela cidade que não tem fronteira, porque compreende toda a humanidade”; ou, em outras palavras, até que se tornem “os direitos do homem enquanto cidadão do mundo”,² as cidades atuais são, sem dúvidas, o espaço em que o ser humano passa sua vida, tem seus relacionamentos com os demais, desenvolve-se e sofre todos os impactos das forças econômicas transnacionais e da política econômica e social do seu país.

Entretanto, ainda que cheguemos ao estágio desejado de globalização (globalização também do homem), em que o homem seja tão bem recebido quanto o capital nos mais diferentes países; mesmo aqui, não se poderá colocar o ser humano flutuando sobre o globo (pelo menos de forma perene). Terá ele que ter um apoio, um contato imediato com o planeta, para que possa dali se globalizar. Por essa razão, consta-se que mesmo nessa fase futura será imprescindível um local onde o indivíduo possa apoiar-se e lançar-se à “aldeia global”,³ em que sofrerá os efeitos e receberá as notícias dos fatos ocorridos nos diversos cantos da Terra.

Pode-se concluir que, independentemente do grau de globalização, o município terá vital importância, vez que é o *ponto de partida e de chegada do homem urbano*. E será cada vez mais o *locus* de novas formas de identidade regional e global.

Tanta importância, reconhecida corretamente pela Constituição Federal do Brasil, não só justifica, como também instiga a desvendar a maneira pela qual o município deve desempenhar seu papel, e qual a sua amplitude e possibilidades, visto existir outro grande problema a somar-se aos clássicos que impedem a implementação de uma política urbana: a globalização.

André-Nöel Roth explica como a globalização interfere na ordem pública, dizendo que “o desenvolvimento das forças econômicas a um nível planetário diminui o poder de coação dos Estados nacionais sobre estas”.⁴ Isso significa que todo o planejamento de obras, serviços, gastos e metas feito pelo Poder Público poderá não ser cumprido em virtude da queda da Bolsa de Nova York, ou por terem sido aumentados os juros básicos norte-americanos, ou mesmo por terem descoberto que os lucros divulgados no ano anterior por uma grande companhia americana não correspondem à verdade.

Os fenômenos acima mencionados impedem ou ao menos dificultam o cumprimento de metas pelo Poder Público (estender o saneamento básico, aumentar a oferta de crédito e de trabalho, diminuir o fosso na distribuição de

aparelhamento urbano). Por exemplo, impõem que a taxa dos juros suba a fim de impedir que os investimentos fujam do país ou para frear a inflação, fazendo com que a cotação do dólar aumente em relação ao real e tornando o crédito mais caro, o que retarda a atividade econômica e a renda do trabalhador.

O problema ocorre justamente em razão dessa fuga não ter como ser evitada de forma peremptória pelo Poder Público. Ou seja, o Governo não tem poder sobre os efeitos que a globalização gera em seu território – pelo menos não de boa e significativa parte deles. Não tem meios adequados de coação contra uma atividade que pode ferir o interesse da coletividade (no exemplo dado, seria o aumento do dólar e da inflação, diminuição da renda do trabalhador e do crédito, saída de empresas da cidade) tudo isso em decorrência da retirada de capital e de investimentos concretos do país, tendo em vista o grande desenvolvimento da tecnologia – transporte e comunicação – disponível e a abertura de quase todos os mercados do globo (bem como incentivos oferecidos pelo Poder Público destes locais) para o recebimento de investimentos, que fazem com que a retirada de uma grande empresa de um país, *vg.*, seja uma possibilidade a ser considerada pelo Poder Público quando for atuar contra os interesses destes investidores/empresários. Ou seja, a globalização econômica aumentou, e aumenta, de forma estúpida a concorrência para a obtenção de investimentos, pela facilidade no transporte de recursos, bens e informações para qualquer parte do planeta.

Por isso, a discussão de novos instrumentos capazes de implementar políticas públicas com maior eficácia torna-se cada vez mais importante, principalmente na política urbana.

Os atos da Administração Municipal, além de terem implementação mais rápida, em virtude de, em regra, terem menor abrangência em relação aos do Governo Estadual e Federal e por serem desenvolvidos e executados a partir das peculiaridades da respectiva cidade e por moradores dela, são os que mais rapidamente surtem efeitos na vida das pessoas, uma vez que são aplicados diretamente no local em que elas vivem. Esse fato é importante na medida em que cabe à Administração Municipal, principalmente, dar o direito à cidade, que é o primeiro passo a caminho da implementação de uma das razões de ser (fundamento) do Estado Brasileiro, qual seja, conceber ao indivíduo dignidade de vida (art. 1.º, III, CRFB).

O pleno exercício do direito à cidade pode ser compreendido como sendo o pleno desenvolvimento da função política de desenvolvimento urbano (de ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes).

Saule Júnior define *as funções sociais da cidade* como sendo *interesses difusos*,⁵ devendo compreender o acesso de todos os que vivem na cidade aos *direitos urbanos* que são inerentes às condições de vida na cidade (à moradia, aos

equipamentos e serviços urbanos, ao transporte público, ao saneamento básico, à saúde, à educação, à cultura, ao esporte, ao lazer).⁶

3. Da nova concepção dos instrumentos urbanísticos

Faz-se imperiosa uma nova sistematização e estudo dos instrumentos, recém criados ou antigos, destinados a implementar a política urbana. O motivo é o advento da Constituição de 1988 e do Estatuto da Cidade, lei federal n.º 10.257/2001, que regulamenta o inciso XX do artigo 21, bem como os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, artigos estes que tratam da política urbana.⁷

O advento da Constituição de 1988 determina essa nova sistematização e estudo porque rompe com a ideologia anterior que fundamentava a política urbana. Trouxe, assim, para a ordem constitucional, uma nova gama de valores que incidem diretamente nas metas da política urbana e em todos os instrumentos urbanísticos, os já existentes e os ainda a criar. Esses novos valores são, dentre outros, a dignidade da pessoa humana; a participação popular na gestão da coisa pública; eficiência, e não só eficácia, na prática de atos públicos.

O novo tratamento dado ao Plano Diretor pela Constituição Federal de 1988 demonstra bem essa total mudança de ideologia (mudança de valores), em relação ao período constitucional anterior.

A idéia anterior à Constituição Federal de 1988 era a de um Plano Diretor como projeto acabado de cidade do amanhã que orienta seu desenvolvimento presente e não dá margem a conflitos, e – do ponto de vista político – pressupõe a existência de um Estado absoluto que impõe e controla a execução deste projeto sobre os cidadãos, que não podem “atrapalhar” o processo.⁸

Na época, tal modelo se justificava, pois havia uma ditadura instalada no governo. Porém, com a redemocratização, um modelo que suprime a política, que leva a uma quase absoluta contradição entre gestão (como atividade jurídica à política) e planejamento, não pode e nem há por que ser adotado.

Agora envolve-nos a idéia de Reforma Urbana, em que devem ser criados e aperfeiçoados instrumentos urbanísticos em meio a um debate técnico e político, com a necessidade de reconhecimento e legalização da Cidade Real, principalmente a irregular, informal ou a clandestina. Temos um novo paradig-

ma/modelo, bastante diferente daquele tradicional que separa totalmente o planejamento da gestão, cujo pressuposto é de que a cidade é feita por uma multiplicidade de agentes que devem ter sua ação coordenada a partir de um pacto que corresponda ao interesse público da cidade, e não mais em razão de um modelo confeccionado em escritórios.

As práticas posteriores à Constituição da República de 1988 devem utilizar o Plano Diretor como um processo político pelo qual o poder público canaliza seus esforços, potencialidades locais e capacidade técnica em torno de alguns escopos prioritários, evitando-se dissipação de forças em intervenções desconjuntadas.

A política urbanística passa a ser um processo com etapas consecutivas: formulação de instrumentos urbanísticos que sirvam para realizar e implementar as diretrizes e objetivos traçados pelo Plano, sua aprovação na Câmara Municipal, sua fiscalização e revisão periódicas, fundamentadas pelo confronto entre a estratégia estabelecida e os resultados alcançados.

Nesse sentido, o Plano Diretor deve ser a expressão das aspirações dos munícipes quanto ao progresso do território municipal no seu conjunto cidade-campo.

Deve-se ter sempre em mente, quando da regulamentação, análise e execução de instrumentos urbanísticos, que o Plano Diretor é desenvolvido a partir de uma leitura realista da cidade (aspectos urbanos, econômicos, sociais e ambientais) que irá oferecer as opções de atuação e de formas como ela deve ser conduzida. Não tem por fim resolver todos os problemas da cidade, mas traçar um plano de aplicação imediata, com poucos e claros princípios, o qual vai sanando os vícios urbanísticos à medida que for sendo implementado, sempre de forma sistemática e coordenada, servindo, também, como guia para o gestor. Quanto à população urbana, ela não contribui apenas com consultas, mas efetivamente discute o Plano, definindo opções de intervenção no território para a construção da cidade que todos queremos, em que todos os moradores tenham o *direito à cidade*.

Banhado por essas idéias, foi elaborado o Estatuto da Cidade, mecanismo previsto pela Constituição Federal de 1998 para lograr seus fins no âmbito da política urbana.

Isto posto, fácil constatar que a nova lei disciplina os novos e velhos instrumentos de urbanização com o objetivo de, na medida do possível, dar a todos os munícipes o direito à cidade, que nada mais é do que o direito fundamental da dignidade da pessoa humana na esfera urbanística. Chega-se também à conclusão de que as normas urbanísticas, mesmo aquelas vigentes antes da Constituição de 1988, devem passar a ser integradas pelos valores recepcionados por esta; tarefa factível caso sejam utilizados os princípios constitucionais e, principalmente, suas regras, quando da sua aplicação.

4. Exemplo de aplicação das normas de Direito da Cidade e de utilização de seus instrumentos: o caso das Operações Urbanas Consorciadas e do CEPAC

Dizem que o fato jurídico por vezes é mais bem comprovado, por exemplo, do que por elucubrações teóricas. Dessa forma, também é relevante dar ênfase, quando da regulamentação ou aplicação dos instrumentos urbanísticos, aos exemplos de uso já implementados dos instrumentos, o que contribui para se ter uma melhor compreensão dos benefícios que podem trazer e dos problemas que podem gerar, dependendo da maneira com que foram empregados.

As operações urbanas consorciadas são um instrumento utilizado desde 1970, mas que recebeu novo tratamento pelo Estatuto. Da lei 10.257/01 e das experiências de aplicação das operações consorciadas, retira-se a ilação de que se não tiverem uma regulamentação bem feita pelo Município e não forem executadas sob os princípios constantes da Constituição Federal e refletidos no Estatuto da Cidade, correm o risco de servir apenas para a concentração do aparelho urbano em uma ou poucas áreas, ocorrendo inchaço de aparelhamento urbano em área que já dispunha de boa estrutura urbana, em decorrência da especulação imobiliária, tão combatida pelo Estatuto.

Por sua complexidade, peculiaridades e efeitos importantes sobre a cidade, analisar-se-á o instrumento em seus aspectos mais polêmicos e relevantes.

Interessa colocar que o Estatuto permite que nas operações urbanas consorciadas sejam adotadas as seguintes medidas, entre outras: (i) a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerando o impacto ambiental delas decorrentes e; (ii) a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente; com a finalidade de alcançar, em uma área, transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

Esses benefícios estão colocados como exceção, só sendo concedidos mediante contrapartida dos proprietários, usuários e investidores privados. Daí a previsão contida no supra citado § 1.º do art. 33 (que impõe a exigência da contrapartida, mas que também inclui a exigência de aplicação desses recursos somente na própria área em que se situa a operação consorciada, previsão esta que gera polêmica e será, abaixo, explicada).

Os casos reais bem sucedidos também são importantes para desvendar como ampliar o alcance e a eficácia dos instrumentos. Exemplo de aplicação

bem feita de operação urbana consorciada é o ocorrido em Porto Alegre, quando foram conciliados de forma otimizada os interesses de uma grande empreiteira e o de uma comunidade carente instalada precariamente em área nobre: quer-se-ia instalar um grande Shopping Center (Cristal Shopping) em uma área ocupada por favela na Zona Sul. Foi feito, então, o reassentamento consentido da população em um outro terreno adquirido e urbanizado pelo empreendedor do estabelecimento, que construiu no local um conjunto habitacional e um colégio. A comunidade de baixa renda, nesse episódio, saiu de uma área nobre para outra periférica, provando que algo valorizado para a iniciativa privada nem sempre o é para uma população humilde.⁹ “Ela pode preferir a segurança que está ao alcance das mãos a esperar do poder público providências num futuro incerto”.¹⁰

No entanto, o § 1.º do art. 33 combinado com o art. 34 do Estatuto da Cidade pode impedir a implementação de operações como a demonstrada acima. Porque o primeiro, aparentemente com boa intenção, dispôs que a contrapartida paga pelos particulares em razão dos benefícios concedidos pelo Poder Público, por meio das operações urbanas consorciadas, só poderá ser aplicada na própria área da operação; o que proíbe a aplicação desses recursos em benefício da comunidade afetada pela operação no caso de ela ser removida para outro local, uma vez que se proibiu a aplicação dos recursos em outra área que não a da operação. Essa impossibilidade vai entrar em contradição com o *caput* do próprio art. 33, visto que determina seja a população diretamente afetada atendida econômica e socialmente por um programa que tem que ser previsto pela Operação Urbana Consorciada. Já o artigo 34, institui a possibilidade de emissão de CEPACs (Certificados de Potencial Adicional de Construção) pelos Municípios.

Ademais, o Estatuto menciona a “definição de área a ser atingida” e não de áreas a serem atingidas. Então, deve-se concluir que o dispositivo garante a não-expulsão da população de baixa renda residente na área afetada? Depende da interpretação que será feita ao dispositivo.

Essas duas previsões legais levam a uma inevitável exclusão social, por isso devem ter sua interpretação sistematizada com os demais artigos do Estatuto e devem ter, como já dito, uma regulamentação (inclusive quando da elaboração da operação consorciada) com os olhos voltados aos princípios constitucionais e às diretrizes do Estatuto da Cidade.

Ao obrigar a aplicação dos recursos obtidos com a venda de exceções na própria área, o Estatuto da Cidade visa garantir que as custosas revitalizações urbanas, que interessam à iniciativa privada, saiam gratuitamente para o Município.

Assim, o Poder Público municipal define um estoque edificável “a mais” na área de operação,¹¹ o que gera a viabilidade de antecipação da arrecadação,

que, por isso, passa a ser feita independentemente do ritmo de andamento da operação de edificação. O empreendedor que fosse construir acima do máximo permitido (dentro desse estoque edificável definido pela Administração) teria que adquirir CEPACs no mercado e restituí-los à Prefeitura para poder usufruir o benefício do solo-criado.

Um primeiro problema dos CEPACs é justamente a desvinculação que o título cria entre a compra do potencial construtivo e a posse do lote. Como qualquer um pode comprar o título, tendo ou não lote na região, e seu valor – como qualquer título financeiro – pode variar, gera-se um novo tipo de *especulação imobiliária “financeirizada”*.¹²

Ao contrário, os que defendem os CEPACs, dizem que tal dinâmica não está à mercê do mercado, já que serão lançados em operações específicas, sob controle do Poder Público, além de virem a ter um “forte componente social”, pois poderiam ser vendidos para alavancar a reurbanização de favelas ou recuperações de cortiços, e seus recursos poderiam ser utilizados em melhorias na cidade toda.

Entretanto, o que ocorre é que o “controle” do Poder Público é relativo, pois os CEPACs – e por via de consequência as operações urbanas em que serão lançados – podem ser vistos somente como uma fonte de receita. Como a Prefeitura precisa de dinheiro, buscará multiplicar ao máximo as operações urbanas. Nesse caso, institucionaliza-se a especulação imobiliária como elemento motivador da *renovação urbana* na cidade, a qual fica, assim, subordinada ao interesse do mercado, que justificará ou não as operações.¹³

O correto seria fazer as parcerias com a iniciativa privada como parte de um plano maior, em que o Poder Público e a população estabelecessem as necessidades da área a ser renovada e somente a partir daí se fizesse a definição das contrapartidas a serem oferecidas à iniciativa privada. Nota-se que quando as áreas são escolhidas apenas pelo potencial de gerar dinheiro, esquecem-se as condicionantes urbanísticas do espaço público.¹⁴

Os recursos arrecadados com os CEPACs, pela forma como este está disciplinado no Estatuto, somado ao interesse arrecadatório da Administração Municipal, revela que eles servirão para investimentos públicos essencialmente nas áreas de interesse do mercado, em detrimento da periferia, o que já é, há tempos, uma lógica das operações urbanas (a iniciativa privada financiar a recuperação da própria área da operação, vendendo-lhe o direito adicional de construção).

É evidente que o mercado só se interessa por áreas nas quais vislumbrem certa valorização que justifique a compra do potencial construtivo adicional. O CEPAC amplia essa lógica. Isso porque, sendo um título, somente funciona caso sofra valorização. Além disso, a prefeitura terá que investir ostensivamente em obras que potencializem sempre mais a valorização dessas áreas, e, portanto, dos CEPACs a elas relacionados.

Os CEPACs acentuam as características das operações urbanas nas quais as forças do mercado laçam o Estado para fazer o jogo da geração da renda diferencial numa parcela da cidade.

Títulos municipais foram responsáveis pelo grande sucesso empresarial do governo municipal de Fort Lauderdale, nos EUA. Mas é preciso lembrar das peculiaridades do alcance social do mercado dessa região norte-americana (ainda que desigual, pois seus vizinhos não foram tão bem sucedidos).¹⁵

Talvez, o maior fator de desvalorização imobiliária nas cidades brasileiras seja a proximidade da população de baixa renda.

Com essa assertiva, sendo a valorização imobiliária o combustível dos CEPACs, quanto mais longe a área da operação se encontrar da moradia pobre, maior o aumento do valor dos certificados de potencial adicional de construção.

Então, manter a população de baixo poder aquisitivo na área da operação funciona como um verdadeiro freio ao processo de valorização. Essa lógica gera, ainda, uma maior discriminação social.

Então, para que a Administração Municipal não se sinta coagida a ter que emitir CEPACs apenas com a finalidade arrecadatória, é mister encontrar outras fontes de recursos para os municípios, que em sua maioria não tem receita suficiente nem para promover o desenvolvimento mínimo da cidade.

Apontado como a fonte de maior potencial arrecadatório para o município, o IPTU progressivo no espaço (diferente do progressivo no tempo, que é aplicado como sanção), instituído pela Emenda Constitucional n.º 29, artigo 3.º, está em vigência. Ele permite a aplicação de alíquotas diferenciadas de acordo com o valor venal do imóvel. Sem dúvidas, tem maior capacidade arrecadatória e de justiça social do que o IPTU originalmente concebido pela Constituição Federal.

Dados mostram que o IPTU, mesmo o antigo, é muito pouco utilizado pelas Administrações Municipais brasileiras.¹⁶ Assim, é possível quadruplicar a receita municipal em alguns casos, uma vez que tem cidades que cobram IPTU de apenas 18% dos imóveis de seu território. Como é factível, sem maiores dificuldades, fazer um cadastramento (inclusive por já haver firmas especializadas nisso) de praticamente todos os imóveis assentados no município, e também fazer uma fiscalização bastante eficiente e simples quanto à ocorrência do fato gerador do IPTU (ter imóvel) e ao seu pagamento, obter receita de quase 100% dos imóveis municipais não é nada absurdo.

A recentemente criada, pela Emenda Constitucional n.º 39/2002, contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública (art. 149-A, CRFB), embora tenha destinação específica, também pode contribuir para o Erário municipal.

Mas o Poder Público não está impedido de obrigar a iniciativa privada a absorver os impactos que produz, pagando por eles. Com isso, além de o

Poder Público arrecadar (através de multas), também deixa de gastar, sobrando recursos para obras e serviços mais importantes.

Nos últimos 30 anos, o Executivo municipal vem sendo expectador de gigantescos empreendimentos interventivos do setor privado, que acabam por indicar a ação da Administração municipal, ainda quando ela tenta não sucumbir às pretensões dos grandes empreendedores.

O problema gerado pelas intervenções maciças do setor privado impulsionou a criação e testes de alguns instrumentos urbanísticos, como as leis de impacto ambiental, de tráfego e de vizinhança, que se apresentam como bons meios de defesa do Poder Público (conseqüentemente do interesse público).

Reflexo disso é o fato de ter-se obrigado a modificação, em várias cidades brasileiras, de projetos originais de Shopping Centers. Em São Paulo, modificou-se o projeto original do Shopping Center Aricanduva, cujo empreendimento absorveu demandas que seriam certamente dirigidas à Prefeitura.¹⁷

No entanto, eventuais benefícios a serem aplicados em áreas periféricas serão capazes de deflagrar um início de movimento do setor privado capaz de dinamizar a região? Tudo dependerá das contrapartidas exigidas, que devem se adequar ao perfil da iniciativa privada, em áreas nobres ou na periferia.

Como exemplo, pode-se citar que, no Plano Diretor de São Paulo de 1985, das 12 áreas propostas a serem sujeitas às operações urbanas, seis delas eram regiões periféricas pertencentes à cidade informal. Porém, nunca saíram do plano abstrato.¹⁸

São exemplos de meios de efetivação da operação urbana consorciada a exploração de bancas, de quiosques, de negócios de pequeno ou médio porte que possibilitem a instalação ou construção de jardins, calçadas, praças. A instalação de comércio em conjuntos habitacionais, que antigamente era proibida, pode ser autorizada mediante contrapartidas que promovam melhorias ou a manutenção de equipamentos no local.

Interessante colocar, ademais, que o Estatuto da Cidade não estabelece que a contrapartida deva ser necessariamente em dinheiro, abrindo outras possibilidades quando da regulamentação da operação pelo plano diretor.

Muito embora seja o filão mais cobiçado pelo setor imobiliário, a concessão de direito adicional de construção (solo criado) não é o único benefício possível. O remembramento de terrenos pode ser vantajoso, como ocorre em São Paulo, na Operação Urbana do Centro, que dá um subsídio de 10% a mais no coeficiente de aproveitamento a esses tipos de empreendimentos. Entretanto, esse mecanismo favorece a demolição e a *intervenção cirúrgica*, que tende a pressionar para cima o preço dos imóveis constituindo importante fator de expulsão dos moradores; ao contrário da *reciclagem*, que embora não garanta a manutenção dos moradores que habitam os imóveis deteriorados, torna a in-

clusão no processo mais provável, além de conservar as características existentes na ocupação urbana.¹⁹

Pelo exposto, infere-se que os instrumentos de que a Administração Municipal hoje pode lançar mão são capazes de levá-la a concretizar os objetivos fixados na Constituição Federal para as cidades. E, embora a vontade do gestor ainda seja fator importante para a consecução das metas e diretrizes traçadas no Estatuto da Cidade, este ampliou e garantiu a Gestão Democrática (participação da população interessada na elaboração, execução e fiscalização de projetos urbanos), criando meios para que a vontade dos munícipes compense eventual falta de vontade política²⁰ necessária para a implantação do desenvolvimento da cidade, para o surgimento da cidade que todos queremos.

5. Notas

1 Artigo elaborado com base na pesquisa ganhadora do Prêmio de Iniciação Científica da 11. Semana de Iniciação Científica da UERJ “A Paisagem como Patrimônio e seus Instrumentos de Tutela” e nos trabalhos finais das disciplinas “Planejamento Urbano” e “Direito Civil na Constituição” do Mestrado da UERJ.

2 BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Trad. Carlos Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 2004. p. 30.

3 Veja a crítica feita a esse termo por Milton Santos. In: *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro: Record, 2000. p. 40-41.

4 ROTH, André-Nôel *apud* FARIA, José Soares (org.). *Direito e globalização econômica*. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 18.

5 No que toca à implantação positiva de direitos constitucionais, ainda mais os da Cidade, a utilização do termo *interesse* em vez de *direito* parece menos equivocada, embora não seja adequada, nem correta. Isso porque faz confusão entre conceitos jurídicos diversos (direitos e garantias constitucionais, interesses difusos e direitos individuais), dificultando e possibilitando resul-

tados errôneos quanto à aplicação da norma, levando a crer que já existiria um dever conhecido e delimitado por parte do Estado, o que não é verdade. Tal se dá em razão das especificidades do Direito Público, especialmente quanto aos direitos fundamentais, em que não é possível aplicar a dicotomia direito-dever para satisfazê-lo. O uso desse silogismo simplista do Direito Civil, em que nele soluciona a grande parte das suas questões, não permite a aplicação concreta de um *direito constitucional*, haja vista que a satisfação deste pode prejudicar outros direitos constitucionais. Por exemplo, a exigência do Estado fornecer casa digna para todos esbarra nas garantias do contribuinte, na proibição de confisco, no dever de cumprimento pelo Estado do contrato firmado, no dever de tratamento igual material entre os cidadãos etc. Ou seja, o relacionamento dos direitos constitucionais é complexo, tendo em vista que se fundam basicamente em valores e em princípios. Nesse sentido Carlos Santiago Nino (assevera que os direitos constitucionais, em última instância, são direitos morais, e que “(...) de acordo com certos princípios que são assumidos como válidos, é impróprio negar a alguém que seja parte constitutiva de uma classe relevante o acesso a uma situação que é benéfica para cada

membro da classe. A existência de um *direito moral* não pressupõe necessariamente que haja uma *obrigação* moral correspondente, a menos que se satisfaçam algumas condições relativas à possibilidade de proporcionar o *bem* em questão por parte de outros indivíduos e com a distribuição ente eles dos *ônus* relacionadas a essa disposição" [traduzi e grifei]. *The Constitution of Deliberative Democracy*. New Haven: Yale University Press, 1996. p. 45, 230-231); Ernst-Wolfgang Böckenförde (Teoría e interpretación de los derechos fundamentales. In: *Escritos sobre Derechos Fundamentales*. Baden-Baden: Nomos, 1993) e Vicente Barreto (Reflexões sobre os Direitos Sociais. *Boletim de Ciências Econômicas XVI*. Coimbra: Gráfica de Coimbra, 2003).

6 SAULE Júnior, Nelson. *Novas perspectivas do Direito Urbanístico, ordenamento constitucional da política urbana, aplicação e eficácia do Plano Diretor*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1997. p. 239-240.

7 Escuta-se muito na doutrina a menção de que o Estatuto da Cidade regulamentaria apenas os artigos 182 e 183 da CRFB. No entanto, esse entendimento não tem respaldo, sendo suficiente para derrubá-lo a leitura do inciso XX do artigo 21 da CRFB.

8 A construção de Brasília e Goiânia é um bom exemplo. Conferir Peter Hall, *Cidades do amanhã*. 1. ed. ampliada, 1. reimpressão. São Paulo: Perspectiva, 2002, p. 253-257.

9 MARICATO, Ermínia; FERREIRA, João Sette Whitaker. *Operação Urbana Consorciada: Diversificação Urbanística Participativa ou Aprofundamento da Desigualdade?* In: *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras*. OSÓRIO, Leticia Marques (org.). Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2002. p. 238-239.

10 Idem.

11 Esse estoque edificável "a mais", ou seja, acima do que era previsto pela legislação municipal, é o que se chama de Solo Criado, que é outro instrumento urbanístico previsto e disciplinado pelo Estatuto da Cidade.

12 FERREIRA, João Sette Whitaker; FIX, Mariana. *A urbanização e o falso milagre do*

CEPAC. *Folha de S. Paulo*, 17 abr. 2001, Tensões e Debates.

13 MARICATO, Ermínia; FERREIRA, João Sette Whitaker. *Op. cit.*, p. 230-231.

14 Idem.

15 Ibidem, p. 231.

16 O IBGE mostra que, em 1999, em 13% dos 4.529 municípios brasileiros a receita do IPTU chegava a 80% ou mais dos imóveis cadastrados. Soma-se ao dado o fato de que a absoluta maioria dos municípios tem seus cadastros de imóveis extremamente desatualizados. E mais, a incidência do IPTU sobre terrenos é abundantemente menor do que sobre imóveis edificadas: em Manaus se cobra 18,9% dos terrenos, contra 26% dos imóveis edificadas; no Rio de Janeiro o IPTU é cobrado sobre 57% dos terrenos; Porto Alegre, 57% e Recife, 17%.

17 MARICATO, Ermínia; FERREIRA, João Sette Whitaker. *Op. cit.*, p. 241.

18 Ibidem, p. 244-245.

19 Ibidem, p. 246.

20 Kant elenca uma *precondição* e quatro *princípios* que fundam as *sociedades civilizadas* (que estariam na base dos pactos que construíram os países civilizados). A *boa vontade* é a *precondição*. É o único valor sem limitações e também é condição para qualquer projeto ético e político, daí ser imprescindível para concretizar as diretrizes da política urbana. Em razão disso, a compensação que o Estatuto estabeleceu (vontade política + participação popular = boa vontade) representou um grande avanço; mas nunca se esquecendo que a regulamentação dos mecanismos de participação tem que ser bem feita para que eles não fiquem emperrados.

Os princípios são o *bem comum* (a que ficariam subordinados os bens de cada pessoa individualmente, porque estas descobrem que há um bem que é comum a elas e que por isso é necessária a construção da sociedade – Kant chama de *o Reino dos fins*), a *participação* (a busca comum do bem comum – é o que torna as pessoas cidadãs), a *solidariedade* (é uma dinâmica que é de todo o universo e, por isso, reflete também na sociedade. As pessoas vivem por elas, umas pelas ou-

tras, com as outras; daí, naturalmente, há solidariedade. Não havendo, a sociedade apresentará patologias, pois lhe é elemento inerente a solidariedade) e o quarto princípio é a

intersubjetividade. In: Crítica da razão pura e outros textos filosóficos. Coleção *Os Pensadores*. Trad. de Paulo Quintela. São Paulo: Editor Victor Civita, v. XXV, 1974.

6. Referências bibliográficas

BARRETO, Vicente. Reflexões sobre os Direitos Sociais. *Boletim de Ciências Econômicas XLV*. Coimbra: Gráfica de Coimbra, 2003.

BOBBIO, Norberto. A era dos direitos. Trad. Carlos Coutinho. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2004.

BÖCKENFÖRDE, Ernest-Wolfgang. Teoría e interpretación de los derechos fundamentales. In: *Escritos sobre Derechos Fundamentales*. Baden-Baden: Nomos, 1993.

CAVALLAZZI, Rosângela; D'OLIVEIRA, Sônia. Práticas Sociais Instituintes e sua Tradução Jurídica Urbanística. In: FONSECA, Maria Guadalupe; CAVALLAZZI, Rosângela (orgs.). *Direito em Revista: 20 anos de pesquisa*. Rio de Janeiro: Letra Capital, OAB/RJ e UNIGRANRIO, 2004.

COUTINHO, Ronaldo do Livramento. Direito Ambiental das Cidades: Questões Teórico-Metodológicas. In: COUTINHO, Ronaldo do Livramento; ROCCO, Rogério (orgs.). *O Direito Ambiental das Cidades*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

FARIA, José Soares (org.). *Direito e globalização Econômica*. São Paulo: Malheiros, 1996.

FERREIRA, João Sette Whitaker; FIX, Mariana. A urbanização e o falso milagre do CEPAC. Fo-

lha de S. Paulo, 17 abr. 2001, Tendências e Debates.

HALL, Peter. *Cidades do amanhã*. 1. ed ampliada, 1. reimpresão. São Paulo: Perspectiva, 2002.

KANT, Immanuel. Crítica da razão pura e outros textos filosóficos. Coleção *Os pensadores*. Trad. Paulo Quintela. São Paulo: Editor Victor Civita, v. XXV, 1974.

NINO, Carlos Santiago. *The Constitution of Deliberative Democracy*. New Haven: Yale University Press, 1996.

MARICATO, Ermínia; FERREIRA, João Sette Whitaker. Operação Urbana Consorciada: Diversificação Urbanística Participativa ou Aprofundamento da Desigualdade? In: *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras*. OSÓRIO, Letícia Marques (org.). Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2002.

SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro: Record, 2000.

SAULE JÚNIOR, Nelson. *Novas perspectivas do Direito Urbanístico, ordenamento constitucional da política urbana, aplicação e eficácia do Plano Diretor*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1997.

Globalização econômica, Direito da Cidade-constitucional e a nova aplicação dos instrumentos urbanísticos

Palavras-chave: cidade; globalização econômica;
Nova Ordem Constitucional; Estatuto da Cidade;
Plano Diretor – Instrumentos Urbanísticos;
Operações Urbanas Consorciadas – CEPAC.

O artigo busca demonstrar a importância das cidades no cenário mundial contemporâneo e futuro; informar como devem ser encarados, atualmente, os instrumentos dispostos a implementar a política urbana, tendo em vista a nova ordem constitucional; bem como expor, em linhas gerais, como o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) pode contribuir para o aumento do alcance e da eficácia do Plano Diretor. Analisar-se-á, como exemplo da nova interpretação e aplicação dos instrumentos urbanísticos defendida, o caso das Operações Urbanas Consorciadas, enfocando seu ponto mais polêmico: os CEPACs (Certificados de Potencial Adicional de Construção).

Economic globalization, Right of City-constitutional and the new application of the urbanistic instruments

Keywords: city; economic globalization; New Constitutional Order;
Statute of the City – Managing Plan; Urbanistic Instruments; Joint Urban Operations.

The article seeks to demonstrate the importance of the cities in the world-wide contemporary and future scenario. It also informs how the instruments disposed to implement the urban politic must be faced currently in view of the new constitutional order. Furthermore, demonstrates in general lines how the Statute of the City (L. 10.257/2001) can contribute for increasing the reach and the effectiveness of the Managing Plan. It analyzes, as an example of the new interpretation and application of the urbanistic instruments defended, the case of the Joint Urban Operations, focusing on its most controversial topic: the CEPACs (Certificates of Additional Potential of Construction).