



O DIREITO À CIDADE E A POLÍTICA URBANA NO CAPITALISMO PERIFÉRICO: considerações sobre o desenvolvimento dos marcos regulatórios urbanísticos na América Latina

The right to the city and urban policy in peripheral capitalism: considerations about the development of urban legal frameworks in Latin America

Guilherme Estima Giacobbo

Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, Rio Grande do Sul, RS, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8066543598062750> ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-0350-6501>

E-mail: guilhermegiacobbo@gmail.com

Ricardo Hermany

Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, Rio Grande do Sul, RS, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7923614119266328> ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-8520-9430>

E-mail: hermany@unisc.br

Trabalho enviado em 17 de janeiro de 2022 e aceito em 19 de fevereiro de 2022



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



Rev. Dir. Cid., Rio de Janeiro, Vol. 15, N.03., 2023, p. 1253-1286.

Orlando Villas Bôas Filho e Ricardo Hermany

DOI: [10.12957/rdc.2023.64720](https://doi.org/10.12957/rdc.2023.64720) | ISSN 2317-7721

RESUMO

O Direito Urbanístico latino ainda convive com um paradigma civilista que disputa espaço com o paradigma administrativista e urbanístico, concebendo a propriedade como direito sagrado, absoluto e inviolável. Isso dificulta a tarefa dos administradores públicos na implementação da função social como pressuposto da propriedade e obsta a concretização do Direito à Cidade, cuja importância conceitual foi resgatada recentemente. Nesse processo, a recuperação de mais-valias urbanísticas tem sido discutida de modo mais profundo, acompanhada de um aparato jurídico inovador em alguns países. A partir disso, o problema de pesquisa do trabalho é o seguinte: qual o panorama do Direito à Cidade na América Latina em relação ao marco regulatório urbanístico e em que termos se pode viabilizar políticas públicas urbanísticas em torno de um eixo comum voltado à consecução do Direito à Cidade? Baseando-se no método de abordagem dedutivo, utilizando técnica de pesquisa bibliográfica, legislativa e procedimento monográfico, o objetivo geral do trabalho é situar os marcos regulatórios urbanísticos mais notáveis na América Latina em relação ao Direito à Cidade. A premissa é de que deve existir um eixo comum no desenvolvimento de políticas públicas, voltadas ao controle da função social propriedade e à recuperação de mais-valias urbanísticas.

Palavras-Chave: América Latina; Direito à cidade; Mais-valia urbanística; Nova Agenda Urbana; Política Urbana.

ABSTRACT

Latin Urban Law still coexists with a civilist paradigm that disputes space with the administrative and urbanistic paradigm, conceiving property as a sacred, absolute and inviolable right. This complicates the task of public administrators in implementing the social function as a presupposition of property and prevents the realization of the Right to the City, whose conceptual importance was recently rescued. In this process, the recovery of urban capital gains has been discussed in more depth, accompanied by an innovative legal apparatus in some countries. From this, the research problem of the work is the following: what is the panorama of the Right to the City in Latin America in relation to the urban regulatory framework and in what terms can urban public policies be made viable around a common axis aimed at achieving the Right to the City? Based on the deductive approach method, using a bibliographic and legislative research technique and monographic procedure, the general objective of the work is to situate the most notable urban regulatory frameworks in Latin America in relation to the Right to the City. The premise is that there must be a common axis in the development of public policies, aimed at controlling the social function of property and the recovery of land surplus values.

Keywords: Latin America; Land surplus value; Right to the City; New Urban Agenda; Urban Policy.



1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A América Latina tem debatido o Direito à Cidade, bem como os rumos da política urbana, de modo mais intenso, nos últimos vinte e cinco anos. No Brasil, com o advento da Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), esse tema ganha maior preponderância e acabou por se tornar uma influência para o restante do continente latino-americano. Países como o Equador (com a nova Constituição da República) e o México (a partir da Constituição da Cidade do México), mencionam expressamente o termo “Direito à Cidade” como um dos pressupostos de sua política urbana.

No Brasil, os debates em torno do direito à cidade passam a incorporar a agenda de lutas dos movimentos sociais devido ao contexto de déficit habitacional e do processo de segregação urbana que moldaram cidades ditas “clandestinas”, localizadas nas zonas periféricas dos centros urbanos, constituídas em sua maioria por moradias em condições precárias. Os primeiros instrumentos de controle do uso do solo, assim como a previsão do instituto da função social da propriedade como premissa inafastável e limitadora do direito de propriedade surgem a partir da Constituição de 1988.

Esse processo, entretanto, é muito díspar no restante dos países latino-americanos. Entender o processo de consolidação do Direito Urbanístico na América Latina, com suas lacunas e vicissitudes, torna-se essencial para a compreensão ampla do tema. Observa-se que alguns países possuem uma avançada legislação urbanística, que é correlata à concretização do Direito à Cidade, como o Equador, Colômbia e Argentina. Estes Estados serão destacados na abordagem do presente artigo.

A autonomia legislativa e política atribuída aos municípios no Brasil faz do Direito Urbanístico um ramo do Direito Público sendo dotado de características de âmbito local que difere dos demais países latino-americanos. O Direito Urbanístico latino, de maneira geral, ainda convive com um paradigma civilista – que disputa espaço com o paradigma administrativista e urbanístico – que concebe a propriedade como direito sagrado, absoluto e inviolável. Essa concepção, arraigada nos ordenamentos jurídicos e Poderes Judiciários dos países, dificulta a tarefa dos administradores públicos na implementação da função social como pressuposto do direito de propriedade.

Essa concepção também obsta a regulamentação de conceitos como a separação do direito de construir do direito de propriedade, o financiamento conjunto da infraestrutura pública e a recuperação de ganhos indevidos decorrentes da urbanização. Entretanto, a recuperação de mais-valias urbanísticas tem sido mais largamente discutida nos últimos anos, acompanhada de um aparato jurídico inovador em alguns países, ao lado do Brasil.



A partir disso, exsurge o *problema de pesquisa* que o trabalho se propõe a responder: qual o panorama do Direito à Cidade na América Latina em relação ao marco regulatório urbanístico e em que termos se pode viabilizar políticas públicas urbanísticas em torno de um eixo comum voltado à consecução do Direito à Cidade?

Baseando-se no *método* de abordagem dedutivo, utilizando técnica de pesquisa bibliográfica, legislativa e procedimento monográfico, o *objetivo geral* do trabalho é situar os marcos regulatórios urbanísticos mais notáveis na América Latina em relação ao Direito à Cidade. A *premissa central* é de que deve existir um eixo comum de atuação no desenvolvimento de políticas públicas voltadas ao controle da função social propriedade, recuperação de mais-valias urbanísticas e gestão democrática da cidade.

2. O DIREITO À CIDADE NA PERSPECTIVA JURÍDICA INTERNACIONAL

As últimas duas décadas têm sido marcadas por uma crescente positivação do Direito à Cidade no plano constitucional de inúmeros Estados, especialmente na América Latina, e enquanto plano de intenções e metas em acordos e conferências internacionais. Do ponto de vista internacional, se destaca com maior relevância o advento de dois importantes documentos que reconhecem o Direito à Cidade, em múltiplas acepções. Se desloca, portanto, o conteúdo de parte desse direito do plano teórico-conceitual para o plano prático-jurídico e enquanto diretriz normativa para os Estados.

Nesse sentido, os primeiros arquétipos jurídicos desse direito surgem no panorama jurídico global, incluindo conteúdo do Direito à Cidade em diversas vertentes, reconhecendo-o com um direito difuso e multidimensional – abarcando aspectos sociais, econômicos, políticos e culturais – consagrando a alguns deles o status de direito fundamental. Destacam-se, fundamentalmente, dois documentos internacionais que implicaram o reconhecimento definitivo do Direito à Cidade no âmbito internacional: A Nova Agenda Urbana, resultante da III Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III) e a Carta Mundial do Direito à Cidade.

i. A Nova Agenda Urbana – *Habitat III*

Na América Latina, o debate acerca do Direito à Cidade está presente em países como Brasil (Lei nº 10.257/2001 — Estatuto da Cidade), Equador (Constituição da República) e México (Constituição da Cidade do México), que possuem menções expressas a esse direito. Esse panorama ganha relevo internacional com o advento da Nova Agenda Urbana, uma declaração que resultou por ocasião da *Habitat III* – a Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável. A



nova agenda urbana é um documento internacional que se constitui como um compromisso político que menciona expressamente o Direito à Cidade.

Da conferência *Habitat III* resultou também a edição da agenda “Plano de implementação de Quito para a Nova Agenda Urbana”, que traz compromissos transformadores para o desenvolvimento urbano sustentável, incluindo considerações sobre sua efetiva implementação, acompanhamento e revisão. Portanto, a Nova Agenda Urbana se assemelha como uma proposta de Política Pública de âmbito internacional, perpassando a necessidade de inclusão de suas premissas na agenda política dos Estados, indicando metas e indicações de implementação, acompanhamento e avaliação, considerando as vicissitudes e especificidades de cada Estado e região e necessidade de adaptação dessas diretrizes.

A Nova Agenda Urbana propõe uma mudança de paradigma para enfrentar os desafios de desenvolvimento, com base em uma visão holística do território e promovendo a adoção de desenvolvimento urbano e territorial sustentável e integrado, focado em um direito coletivo. O objetivo é vincular, a título de compromisso, governos e todas as partes interessadas, na formulação de estratégias, princípios e marcos regulatórios da Política Urbana a fim de revitalizar, fortalecer e criar parcerias, melhorando a coordenação e cooperação para sua aplicação dos princípios e diretrizes preconizados na Carta com fulcro na realização de um ideal comum.

Na avaliação do IPEA, responsável pela elaboração do relatório do Brasil para a *Habitat III*, o Direito à Cidade não logrou reconhecimento nos documentos vinculantes entre países – em sede da Nova Agenda Urbana - principalmente devido ao fato de que seu reconhecimento implicaria uma ruptura abrupta com o modelo urbano funcionalista, excludente e segregador, iniciado no século XIX e em processo de metamorfose ao longo do tempo. De outra forma, o exercício do Direito à Cidade implicaria “o reconhecimento da dimensão do cotidiano, a desalienação da sociedade, bem como, inclusive e em última instância, a revisão da democracia representativa, uma vez que até mesmo a concepção de cidade” (BALBIM, 2018, p. 23) e, por conseguinte, o exercício da política estaria atrelada aos seus espaços públicos. A consequência disso seria o choque direto como modo de produção das cidades atual, diretamente ligado ao processo de financeirização imobiliária e dos circuitos econômicos mundiais.

O tímido progresso alcançado no âmbito da geopolítica dos Estados não obsta que tal conquista seja relevante, a considerar pelo fato de que o Direito à Cidade, originalmente, é uma proposição que contrapõe não apenas o modelo econômico e social hegemônico, mas também instiga o conceito de Estado-Nação, bem como a identidade dos próprios membros que integram a Organização das Nações Unidas. (ALOMAR, 2017). Ao final, condensa-se a ideia de “cidade para todos”, expressão que a ONU



adotou para inaugurar a Nova Agenda Urbana, ainda que, inicialmente, esteja desprovida de formulação teórica, metodológica e, inclusive, acepção política em relação a seu efetivo significado e alcance.

Entende-se, nesse sentido, que a opção conceitual adotada pela Nova Agenda Urbana, ao se referir a “direito a cidades sustentáveis”, remete a um conjunto de direitos demasiado amplo sem, contudo, esclarecer seu núcleo essencial. Em termos de definições jurídicas positivas que o compõe, sua construção é “multifacetada”, tais como “o gozo efetivo dos direitos humanos no contexto urbano”. Pode-se destacar, todavia, duas dimensões essenciais do conteúdo desse direito preconizado pela Nova Agenda Urbana, ainda que sua opção tenha sido não adotar de forma expressa o termo utilizado largamente por Lefebvre.

A primeira dimensão que se destaca quanto a esse direito é que ele exsurge como um mandato para a construção coletiva da cidade, em que pese a ideia “gestão democrática da cidade¹” também não seja uma novidade, pois é uma reconfiguração de um direito já amplamente reconhecido nos direitos nacionais: os direitos de participação. Historicamente, um “Direito à Cidade” nunca foi necessário para justificar a participação do cidadão nos processos de planejamento ou gerenciamento urbano.

A segunda dimensão se refere a igualdade de acesso aos benefícios da cidade. O Estatuto da Cidade do Brasil, de 2001, ao estabelecer o princípio da justa distribuição de encargos e benefícios do processo de urbanização já previa com muita clareza a finalidade da prescrição inscrita na Nova Agenda Urbana. Como desmembramento desse princípio de igualdade de acesso, aos benefícios e oportunidades, encontra-se o mandamento de controle da mais-valia urbanística ou fundiária (*control of surplus capital* - ver figura 1).

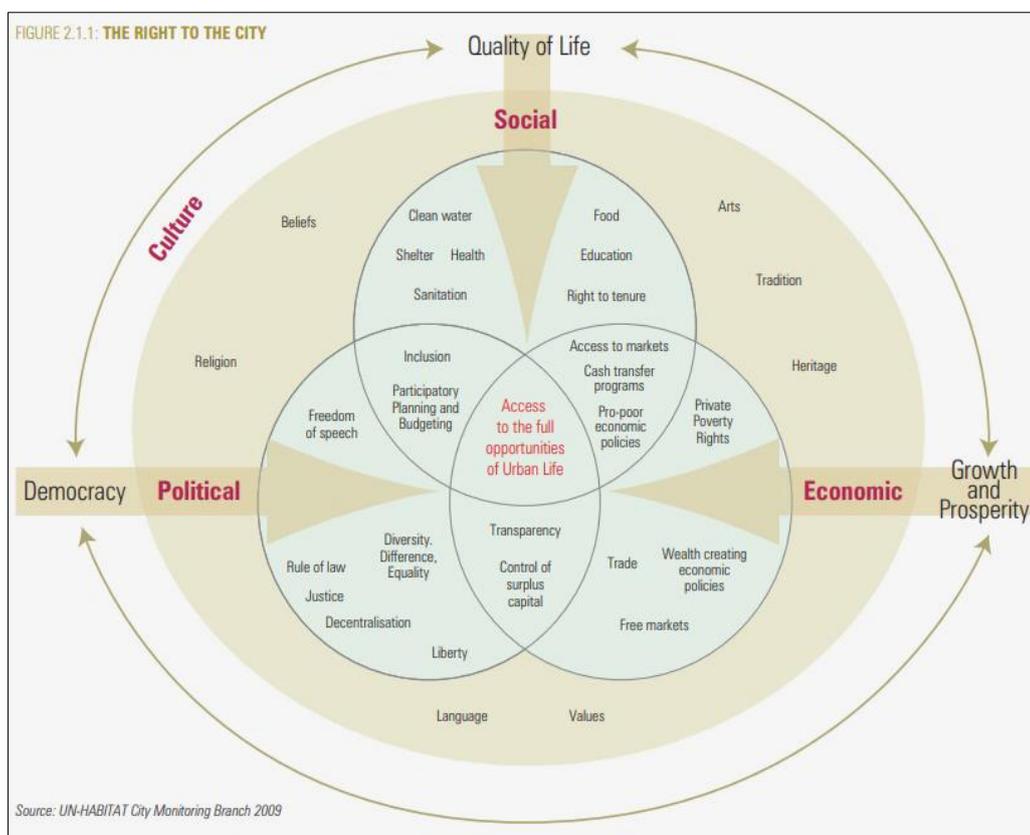
Na figura abaixo, que esquematiza o conteúdo do Direito à Cidade na Nova Agenda Urbana, nota-se um esquema de interações de eixos econômicos, sociais e políticos, tangenciada por um ciclo cultural. Notam-se três grandes valores ou axiomas que compõem o grande ciclo: a democracia, vinculada ao eixo político; a qualidade de vida vinculada ao eixo social; e, o crescimento e a prosperidade, atrelados ao eixo econômico.

Nos círculos menores observa-se uma série de intersecções entre as dimensões políticas, sociais e econômicas que geram direitos e pressupostos do Direito à Cidade, tais como o planejamento orçamentário participativo (*participatory planning and budgeting*), programas de transferências de renda (*cash-transfer programs*), políticas públicas econômicas voltadas à população de baixa renda (*pro-poor*

¹ O Brasil estatuiu a gestão democrática da cidade como princípio basilar no seu Estatuto da Cidade já em 2001. Como será exposto a seguir, o País foi vanguardista no reconhecimento do Direito à Cidade em seu ordenamento nacional.

economic policies), transparência (transparency), e controles de ganho de capital ou controle e recuperação de mais-valia fundiária (*control of surplus capital*). Todas essas premissas do Direito à Cidade, consubstanciando-se como eixos de ação ou mandamentos de implementação de políticas públicas visam, em última instância, garantir a igualdade de acesso aos benefícios da cidade ou da vida urbana (*access to the full oportunities of urban life*).

Figura 1: O Direito à Cidade



Fonte: ONU-HABITAT, 2016.

ii. Carta Mundial do Direito à Cidade

A Carta Mundial pelo Direito à Cidade, elaborada no Fórum Social das Américas, em Quito, Peru, e no Fórum Mundial Urbano, em Barcelona, Espanha (ambos em 2004), publicada e assinada a partir do Fórum Social Mundial Policêntrico de 2006, reitera as várias lutas urbanas enfrentadas pelos Estados com o rápido processo de urbanização e a desigualdade e violência urbana presentes. A constatação é de que as cidades estão distantes de oferecer condições e oportunidades equitativas à boa parte da população

em decorrência de uma série de características econômicas, sociais, culturais e étnicas para satisfazer suas necessidades básicas.

A carta mundial do direito à cidade é um instrumento dirigido a contribuir com as lutas urbanas e com o processo de reconhecimento no sistema internacional dos direitos humanos do direito à cidade. O direito à cidade se define como o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios da sustentabilidade e da justiça social. Entendido como o direito coletivo dos habitantes das cidades em especial dos grupos vulneráveis e desfavorecidos, que se conferem legitimidade de ação e de organização, baseado nos usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito a um padrão de vida adequado. (CARTA MUNDIAL DO DIREITO À CIDADE, 2005)

O Direito à Cidade traz consigo um olhar diferenciado para a qualidade de vida das pessoas - inicialmente sobre a questão da moradia até uma perspectiva macro que engloba a qualidade de vida na escala da cidade e do seu entorno rural. Aparece, no contexto latino-americano, como instrumento de proteção da população que vive nas cidades ou regiões metropolitanas em acelerado processo de urbanização.

Nesse sentido, tal como Lefebvre (2016) alertava para a abrangência do termo, deve-se entender a “cidade” em sentido amplo, expressando assim todas as metrópoles, cidades, vilas ou assentamentos humanos que constituem uma comunidade política e que são geralmente organizadas, institucionalmente, como uma unidade governamental local de caráter municipal ou metropolitano. Isso inclui espaços urbanos, bem como ambientes rurais ou semi-rurais, que compõem seu território². (SAULE JR., 2007, p. 38)

A Carta congrega, contudo, duas acepções para o conceito de cidade. Uma se dá por seu caráter físico, considerando a cidade como toda metrópole, urbe, vila ou povoado que esteja organizado institucionalmente como uma unidade local de governo de caráter municipal ou metropolitano. Ela expande a abrangência da cidade, agregando tanto o espaço urbano como o entorno rural ou semirural que forma parte de seu território. A outra acepção se dá enquanto espaço político, como um conjunto de instituições e atores que intervêm na gestão do urbano, como as autoridades governamentais, legislativas e judiciárias, as instâncias de participação social institucionalizadas, os movimentos sociais, organizações populares e a comunidade local.

² A Carta Mundial do Direito à Cidade (2006) assim define o conceito, em seu artigo I, número 4: “Para os efeitos desta carta se denomina cidade toda vila, aldeia, capital, localidade, subúrbio, município, povoado organizado institucionalmente como uma unidade local de governo de caráter Municipal ou Metropolitano, tanto urbano, semi-rural ou rural.”



O contexto do surgimento e o significado social e político da Carta Mundial do Direito à Cidade é, sobretudo, no sentido de se consubstanciar em um instrumento dirigido ao fortalecimento dos processos e promoção de políticas públicas, reivindicações e lutas urbanas. O feixe de responsabilidades é visivelmente deslocado – ou compartilhado – dos governos nacionais para com os governos locais. É notável o protagonismo de responsabilidades que o nível local de governos assume com o processo de descentralização ocorrida nas últimas décadas, o que foi especialmente incentivado e celebrado pela *Habitat II* e ao fim, mostrou-se uma estratégia neoliberal de abstenção de políticas públicas efetivas de controle dos processos urbanos.

A Carta Mundial do Direito à Cidade e a Nova Agenda Urbana decorrente da *Habitat III* trazem em seu conteúdo uma chama à responsabilidade dos governos locais na garantia desses direitos e para a gestão do planejamento urbano³ e controle dos processos especulativos ocorridos pelo mercado imobiliário no caso de sua inércia. Saule Jr. (2007, p. 38) ressalta que se trata de uma concepção substancialmente diversa do tradicional tratamento dos direitos humanos individuais que figuram, por exemplo, na carta Europeia dos Direitos Humanos nas Cidades⁴ na qual são arrolados uma série de direitos que devem ser assegurados para os habitantes das cidades.

A cidade, nesse contexto, não pode ser analisada como um elemento isolado, mas, enquanto sistema abrangente de desenvolvimento, que permitirá usos e destinações diversos da terra adjacente e vacante às cidades e outros centros urbanos, de modo a manter sinergia com os solos rurais, já suficientemente pressionados pelo crescimento descontrolado da cidade (LEFEBVRE, 2019). Nesse ínterim, o planejamento da expansão da mancha urbana, de modo a possibilitar um crescimento sustentável da demanda, se torna fundamental.

Esse pressuposto tem fundamento na premissa de que o Direito à Cidade se funda interesses coletivos na qual o Direito Urbanístico se consolida como ferramenta de mediação de conflitos e prevenção de choques. Embora pareça utópica a ideia, considerando que a terra continue sendo um fator

³ Carta Mundial do Direito à Cidade (2006), Artigo VIII, que trata da participação política:

“1. Todos(as) os(as) cidadãos(ãs), conforme a lei que regulamenta seu exercício têm direito à participação na vida política local mediante a eleição livre e democrática dos representantes locais em toda as decisões que afetem as políticas locais relativas à cidade, incluído políticas e serviços de planejamento, desenvolvimento, gestão, renovação ou melhora de vizinhança.”

⁴ A Carta Europeia de Salvaguarda dos Direitos Humanos na Cidade (Saint Denis, 2000) é o resultado de um trabalho preparatório, que teve início em Barcelona (1998) e oriunda da Conferência “Cidades para os direitos humanos”, organizado para comemorar os 50 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Centenas de prefeitos e representantes políticos participaram do evento e foram uníssonos ao clamar por um reconhecimento e uma atuação política mais forte enquanto atores-chave na salvaguarda dos direitos humanos em um mundo altamente urbanizado.

decisivo e os interesses privados colidam frontalmente como a perspectiva da função social da propriedade, também é verdade que os governos das cidades se responsabilizaram frente a seus cidadãos - por meio de projetos urbanos alternativos - de superar as barreiras do pensamento puramente civilista na construção de um direito coletivo fundado no Direito à Cidade. A função social da propriedade vem consagrada em uma série de Constituições nacionais, com maior ou menor grau de eficácia, a depender das condições políticas e históricas de cada Estado.

Como já afirmado, o Direito à Cidade é um direito coletivo e difuso. Enquanto direito coletivo, sua titularidade pertence a todos os habitantes, em toda sua diversidade, com base no seu interesse comum em participar moldar e se beneficiar de seu ambiente de vida. Enquanto um direito difuso, pertence às gerações presentes e futuras, não sendo passível de uso ou apropriação exclusiva.

Nesse contexto, o Direito à Cidade abarca os aspectos civis, políticos, direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais, consagrados nos tratados internacionais, conferências e pactos existentes sobre direitos humanos. A implicação fundamental dessa abordagem multidimensional do Direito à Cidade é que se trata de um direito indivisível, isto é, para sua plena e efetiva materialização é necessário o respeito, a proteção e o cumprimento de todos os direitos humanos, sem exceção, em conjunto com os princípios e direitos específicos que apenas o Direito à Cidade abarca, quais sejam: a função social da cidade, a luta contra a discriminação socioespacial, a qualidade dos espaços públicos e as conexões rural-urbanas sustentáveis e inclusivas. (GLOBAL PLATFORM, 2016)

Verificado o processo de reconhecimento do Direito à Cidade em perspectiva jurídica internacional, especialmente com a formulação da Carta Mundial do Direito à Cidade e, especialmente, a Nova Agenda Urbana resultante da conferência *Habitat III*, se nota uma crescente preocupação com o processo de urbanização e a busca de soluções jurídicas e da criação, difusão e implementação de políticas públicas de modo a garantir um mínimo de equidade, qualidade de vida e dignidade na condução do processo de urbanização. Mitigar os processos de espoliação urbana, da distribuição desigual dos encargos e benefícios da urbanização, da mercantilização do espaço público, da especulação imobiliária e da gentrificação estão entre os desafios à consecução de um Direito à Cidade que se torna um imperativo ético e jurídico, coadunado com a promoção dos direitos fundamentais, em um contexto global em vias de urbanização total nas próximas décadas.



3. ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DO DIREITO URBANÍSTICO NA AMÉRICA LATINA

A turbulenta trajetória política e institucional da América Latina⁵, frequentemente palco de rupturas democráticas, golpes militares e períodos econômicos de recessão, combinada a uma tardia e desorganizada industrialização, é parte explicativa do contexto social e econômico insuficiente, quando comparado aos países que compõem a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Com uma cultura democrática fragmentada e sob domínio de governos conservadores ou alinhados às políticas liberais do Consenso de Washington, o novo paradigma jurídico que preconiza a função social da propriedade e a urbanização como função eminentemente pública, ainda se choca com paradigmas civilistas tradicionais que concebem a propriedade como direito absoluto e inviolável.

No campo do Direito Urbanístico, tal qual ocorreu no Brasil, regramentos profundamente especializados e elitistas contrastam com as condições materiais da população, gerando um contexto de informalidade dos assentamentos urbanos. Fernandes e Copello (2010) ressaltam que o processo de rápida e intensa urbanização ocorrido na América Latina, nas últimas cinco décadas, é associado por boa parte da literatura a um sistema de planejamento urbano inadequado.

Esse planejamento deficiente tem como causa uma multiplicidade de problemas sociais, como o alto preço da terra, a especulação imobiliária, o alto índice de informalidade habitacional, a segregação socioespacial, a provisão de infraestrutura urbana e serviços inadequados e a degradação ambiental. Entretanto, tem-se negligenciado a relevância dos sistemas jurídicos nacionais, que muito contribuíram para a conformação dessa situação, ao mesmo tempo que reagem contra ela. Nesse quesito, a função desempenhada pelo regime jurídico não pode ser minimizada.

A conformação das cidades latinas são o resultado das escolhas políticas e jurídicas adotadas ao longo do século. Dentre os avanços, ainda tímidos, na melhora da qualidade de vida da América Latina, faz-se necessária a adequação do quadro normativo vigente e uma tarefa de reinterpretção dos princípios jurídicos a partir a constitucionalismo tardio vigente no continente.

⁵ Dupas (2005, p. 61) afirma, acerca do processo de tardia industrialização da América Latina: “apesar da forte “modernização” das economias dos países latino-americanos, persiste, pois, na região, um quadro grave e crescente de miserabilidade das suas sociedades; isso incentiva indiretamente, a médio e longo prazos, parcelas crescentes da sociedade a utilizarem mecanismos alternativos de sociabilidade em atividades para além dos marcos legais do Estado, incrementando os índices de marginalidade”.

O aparato jurídico latino-americano tem contribuído para o contexto de informalidade por meio de dois mecanismos: um aparato legislativo voltado à exclusão de terras, baseado em direitos de propriedade adquiridos exclusivamente sob a formalidade de registros imobiliários; e, um sistema de planejamento deficiente e descolado da cidade real, adotado em boa parte das grandes cidades. Corroboram para a manutenção desse contexto tanto a inexistência de regulamentação fundiária, quanto a aprovação de leis de planejamento elitistas e complexas que persistem em ignorar a cidade “informal” que não reflete as realidades socioeconômicas locais. (FERNANDES; COPELLO, 2010).

Todavia, em que pese seja um consenso associar a realidade dos países latino-americanos a um contexto de profunda desigualdade social, à pobreza generalizada e à aguda informalidade, estudos recentes têm indicado progressos desses países na redução de desigualdade social e pobreza extrema, bem como uma melhora nos indicadores econômicos, a partir da década de 2010. Tais estudos são contundentes em afirmar que a melhoria desses indicadores e os avanços sociais estão relacionados ao forte crescimento dos investimentos públicos em políticas sociais e ao aumento da qualidade dos empregos e dos níveis salariais (DE CESARE, 2016).

Entretanto, quando se analisa o sistema tributário, em geral, dos países da América Latina, verifica-se uma forte contradição que atua como condicionante para uma maior abrangência das políticas sociais e atua como limitador para a melhoria contínua dos indicadores. De Césare (2016, p. 1) afirma que os sistemas tributários da América Latina são “*esencialmente regresivos, lo que los transforma en incapaces de producir efectos en la reducción de las desigualdades, en la medida en que su grande fuente de generación de ingresos es la producción y el consumo*”. Nesse contexto, considerando que o direito de determinar as alíquotas tributárias simboliza a autonomia direta, se conclui que existe um baixo nível de autonomia municipal na imposição de impostos na América Latina⁶.

Similar ao processo de urbanização do Brasil, Smolka e Mullahy (2007) ressaltam que o mercado de solo latino-americano se caracteriza pelo alto índice e pela recorrência de atividades ilegais, irregulares ou clandestinas no que diz respeito ao acesso e ocupação de terras. Esse contexto advém, principalmente, da escassez de solo urbanizado a preços acessíveis. Essa escassez tem forte impacto na cultura social latino-americana, considerando que o acesso à terra é muitas vezes um pressuposto para a obtenção do

⁶ Conforme De Césare (2016, p. 9), dos 9 países analisados individualmente (Argentina, Brasil, Colômbia, Chile, Equador, Peru, Uruguai, Costa Rica e Guatemala) no estudo do Instituto Lincoln de Políticas Fundiárias, sobre os sistemas de imposto predial na América Latina, apenas no Brasil os municípios têm liberdade e competência constitucional para definir alíquotas e instituir tributos por meio dos Poderes Legislativos locais (Câmara de Vereadores).

senso de cidadania e mobilidade social. Apesar disso, os autores destacam três tendências multifacetadas que afetam, de modo contínuo, os países latinos e que oferecem novas perspectivas para a Política Urbana.

A primeira tendência é de um empoderamento social mais abrangente e uma maior participação comunitária nos assuntos públicos, o que tem gênese a partir do processo de redemocratização de muitos países latino-americanos – que atravessaram longos períodos de regimes autoritários ou militares – com impacto para o desenvolvimento da política fundiária. Assim, se observam novas modalidades de participação comunitária e ação civil em virtude da necessidade de fomentar alternativas de acesso ao solo urbanizado para a população citadina de baixa renda. Dentre essas alternativas, se encontram abordagens jurídicas inovadoras para propriedades cooperativas e atenção às questões de gênero na regularização de terras oriundas de ocupação ilegal.

A segunda tendência relacionada diz respeito à implementação de reformas institucionais e constitucionais que contemplam um papel do Estado mais comprometido com as questões sociais por meio da promoção de políticas públicas e voltado a uma qualificação democrática. Tal processo se desenvolveu de forma diversa nos países, por inúmeros eventos paradigmáticos: descentralização fiscal que criou um ambiente para exigência de geração novas fontes de renda em nível local, bem como oportunidades para qualificar a cobrança de impostos sobre a propriedade; uma descentralização política e administrativa que, como observamos no contexto brasileiro, conferiu competências legislativas a autonomia das autoridades municipais. (SMOLKA; MULLAHY, 2007)

A terceira tendência que pode ser mencionada como eixo comum aos países latino-americanos é, certamente, o processo de reestruturação macroeconômica que acarretou a estabilização relativa de problemas crônicos como a inflação e impactou diretamente a evolução do preço do solo urbano. A América Latina atravessou um dos processos mais agudos de globalização, com abertura das economias nacionais e mudanças tecnológicas. Tais tendências acarretaram uma competição entre cidades para atração de investimentos privados, por meio de estratégias que vão desde o uso do planejamento estratégico, como ferramenta de marketing para as cidades, até mesmo a concessão de incentivos locais por meio da renúncia fiscal, o que popularmente se denominou de “guerra fiscal”. A interação dessas tendências gerou um movimento que transformou a base econômica das cidades e a natureza e a escala da pobreza urbana. (SMOLKA; MULLAHY, 2007, p. 24).

Esse contexto socioeconômico, evidentemente, acarretou mudanças na ordem jurídica latino-americana, em maior ou menor grau, induzindo uma mudança legislativa e constitucional em consonância com um paradigma jurídico mais coerente ao contexto da realidade local. A América Latina possui, em

suas mais variadas matizes de cidades, sistemas jurídicos regulatórios para o desenvolvimento urbano demasiadamente desatualizados, incoerentes e gerando contradições generalizadas, o que tem implicado uma crescente desconexão entre a cidade legal e a cidade real. Ainda que se registrem avanços significativos na gestão urbana, promovidos por algumas administrações locais progressistas, o âmbito de alcance da Política Urbana é frequentemente mitigado pelos obstáculos criados por regimes jurídicos urbanísticos nacionais desatualizados. (FERNANDES; COPELLO, 2010).

Fernandes e Copello (2010) ensinam que, no contexto jurídico latino, os princípios jurídicos em geral, e especialmente os que se propõem a regular os direitos de incorporação fundiária e as relações imobiliárias, são estabelecidos politicamente – quase nunca refletindo os anseios sociais – e são culturalmente assimilados. Os sistemas jurídicos têm uma tendência à complexidade, incluem no mesmo ordenamento nacional disposições díspares, contraditórias e eventualmente conflitantes, adotadas ao longo do tempo como consequência da evolução dos processos sociopolíticos.

Transformar e racionalizar um sistema jurídico é tarefa que exige esforço contínuo e que demanda a aprovação de um novo arcabouço jurídico pressupõe uma reinterpretação dos princípios e cláusulas em vigor. Tal interpretação pode variar significativamente dependendo do paradigma jurídico adotado pelo intérprete. A coexistência de diversos na mesma cultura jurídica é fato corrente na realidade latino-americana, o que ocasiona uma série de ambiguidades jurídicas e potenciais conflitos judiciais⁷, com maior incidência nos países onde a clássica divisão entre Direito Público e Direito Privado não resta claramente delineada.

Nesse processo de reformulação dos marcos jurídicos da Política Urbana, de reformas constitucionais aliado ao esforço de reinterpretação dos sistemas jurídicos nacionais, o debate internacional sobre um Estatuto do Direito à Cidade, que reconheceria plenamente os direitos coletivos, foi promovido por intelectuais, juristas e urbanistas. Simultaneamente à difusão de conceitos progressistas sobre os direitos de propriedade, bem como o avanço da compreensão da função do Estado enquanto promotor de políticas públicas tendentes a garantir os direitos sociais, concebendo o direito urbanístico enquanto função pública, uma combativa reação foi estabelecida por aqueles que buscam

⁷ Os conflitos fundiários urbanos - à luz das decisões do Poder Judiciário brasileiro - serão analisadas no capítulo IV, e denotam uma falta de uniformidade entre as decisões judiciais nos casos de remoção e desalojamento em área de ocupação, que demonstram, reiteradas vezes, o afastamento dos argumentos jurídicos aos princípios da função social da propriedade e direito à moradia digna, privilegiando, de forma predominante, uma retórica alinhada ao paradigma civilista clássico e foi baseado no levantamento feito pela tese de doutoramento de Milano (2017), intitulado “Conflitos Fundiários Urbanos e Poder Judiciário”.

favorecer uma abordagem incondicional aos direitos de propriedade e homogeneização dos regimes fundiários e de propriedade.

Os avanços na legislação urbanística com relação ao controle do uso solo, a criação de mecanismos de mitigação da especulação imobiliária, a previsão de instrumentos de recuperação de ganhos indevidos por parte dos proprietários de terra em decorrência da realização de obras públicas e alterações na legislação urbanística nem sempre são acompanhadas pela ação dos governos locais em sua implementação. Quanto à ação do Poder Judiciário, verifica-se a clara existência e conflitualidade entre os paradigmas jurídicos do Direito Civil, Administrativo e Urbanístico, gerando decisões contraditórias e, muitas vezes, incompatíveis com o conteúdo constitucional adotado pela maioria dos países.

O paradigma civilista, cuja interpretação dominante dos códigos civis em detrimento da Constituição foi predominante na doutrina e jurisprudência dos países, encontra-se arraigado no imaginário popular desde o século XX, limitando-se a valorizar os direitos dos proprietários, escusando-os de suas responsabilidades para com o coletivo, desconsiderando os demais interesses sociais, ambientais e culturais que decorrem da titularidade do bem imóvel. Fernandes e Copello (2010) afirmam que esta interpretação *“brinda poca consideración a los valores de uso, ya que la tenencia del suelo y la propiedad se concibe mayormente como una mercancía cuyo valor económico queda determinado principalmente por los intereses del dueño”*.

Desse modo, todos os princípios tradicionais de Direito Privado foram absolutos, ignorando-se as formas de abuso de poder. A exigência de justa causa para justificar o enriquecimento legítimo também permaneceu ignorada na equação desequilibrada de direitos de propriedade.

Já o paradigma administrativo se perfaz pelo advento do planejamento urbano, que se baseia em princípios legais do Direito Administrativo, destacadamente o poder de polícia. Enquanto paradigma de Direito Público, buscou-se uma reforma da tradição do direito privado. Contudo, limitou-se o alcance da noção da função social da propriedade⁸. Este paradigma, de perfil mais intervencionista, baseia-se no poder de polícia estatal para impor restrições e limitações aos direitos de propriedade em nome do interesse público, dando suporte assim as formas tradicionais de planejamento regulatório (FERNANDES; COPELLO, 2010).

⁸ Como já observado no Capítulo I, o Brasil conta com a previsão de função social da propriedade com acento constitucional desde a década de 1930, do ponto de vista formal. Do ponto de vista material e de eficácia, entretanto, somente a partir da Constituição de 1988 e a consequente regulamentação pelo Estatuto da Cidade é que foi possível operacionalizá-lo.

Entretanto, a maioria dos sistemas de planejamento latino-americanos não reconheceu a capacidade limitada do Estado em efetivar o cumprimento da legislação urbana. Ademais, houve dificuldade da implementação desses planos e muitas violações da ordem legal foram ignoradas. Em geral, o advento de planos urbanísticos excessivamente formais não teve impacto considerável na dinâmica dos mercados fundiários, fazendo com que as políticas de planejamento, em tese contemporâneas, reforçassem os processos tradicionais de especulação fundiária e imobiliária e de segregação socioespacial, por seu caráter excessivamente técnico, elitista e incompatível com as condições materiais dos habitantes. (FERNANDES; COPELLO, 2010).

Já o paradigma do Direito Urbanístico tem sua ascensão a partir da década de 1980 com a proeminência de um importante movimento de reforma jurídica que pôs em xeque a ordem jurídica excludente vigente. Argumentava-se que era possível e necessário interpretar os códigos civis por meio de princípios jurídicos que apoiassem a intervenção decisiva do Estado na tarefa de regular e possibilitar o controle social dos processos relacionados ao solo urbano e à propriedade privada.

A reinterpretação de princípios jurídicos tradicionais e a proeminência de princípios jurídicos anteriormente ignorados passaram a possibilitar avanços consideráveis na formulação de políticas fundiárias urbanas. Sob a ótica dos movimentos sociais urbanos latino-americanos e das administrações públicas alinhadas à promoção de políticas públicas de inclusão social, esta abordagem intenta organizar o conjunto regulatório geral, partindo da promulgação de novas leis que expressassem com mais evidência os princípios do Direito Urbanístico (FERNANDES; COPELLO, 2010).

Dentre os países que se destacam na tarefa de modernização da legislação urbanística e reformas constitucionais avançadas, pode-se elencar o Brasil, por meio da já tratada promulgação da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade, em 2001, e a Colômbia, a partir do advento da Constituição de 1991 e da Lei 388/1997, que acabaram por irradiar a adoção de uma série de princípios comuns nos sistemas jurídicos de outros países latino-americanos. O princípio estrutural mais importante dessas reformas, indiscutivelmente, foi a noção da função social da propriedade, incluindo a propriedade pública. Emerge daí a compreensão de que as cidades são o produto de um processo coletivo e a promoção de um território equilibrado é tanto um direito coletivo quanto uma obrigação do Estado. (COPELLO, 2003).

Não há, ainda, um consenso conceitual acerca dos marcos regulatórios sobre o desenvolvimento e gestão do solo urbano na América Latina. Sabe-se que o planejamento urbano pode funcionar como importante instrumento de garantia de direitos e de melhor qualidade de vida. O contexto histórico de leis de planejamento urbanístico que beneficiam certos grupos econômicos, acarretando no agravamento

do processo de segregação socioespacial requer a promoção de uma reforma jurídica urbana apta a criar as condições para cidades mais inclusivas e equitativas.

Nesse contexto, o Direito à Cidade é um chamado a construção de uma nova ordem urbano-legal na América Latina. Trata-se de debate em constante movimento, permeado por contradições e desafios, com avanços e retrocessos. Não há linearidade entre os graus de consolidação de um paradigma jurídico urbanístico entre os países, entretanto, alguns deles se destacam por terem logrado legislações vanguardistas em seu aparato normativo.

Mesmo nesses países, no entanto, o desafio de operacionalizar e dotar de eficácia esse novo arcabouço legal ainda é intenso. É notável que a maior politização da legislação urbana possibilitou uma qualificação mais ampla de participação popular na tarefa de defesa dos direitos coletivos e interesses sociais, pelo mesmo motivo, as novas leis geraram maior resistência nos setores conservadores. O Direito à Cidade, assim, é uma demanda comum e urgente a todo o continente, que se realiza com o reconhecimento e a garantia dos direitos sociais dos habitantes das cidades latinas, controle dos processos especulativos e recuperação dos ganhos indevidos oriundos do processo de urbanização promovido pelo poder público, a fim de que possa ser constantemente reinvestido, de modo a incluir e garantir o acesso ao solo urbanizado aos cidadãos.

O Direito à Cidade está indissociavelmente ligado às possibilidades de acesso ao solo urbano e a possibilidade de pertencer à cidade com sua monumentalidade, sua vida dinâmica, à infraestrutura, à mobilidade e ao seu valor de uso. Para Pírez, (2016) há uma diferença profunda entre solo – concepção física da qual faz parte a natureza e que serve de base para eventual edificação – e solo urbano/urbanizado. Quando se refere ao solo urbano, se está tratando de urbanização, de terreno urbanizado. Este solo urbanizado é a base da vida social aglomerada e integrada e que se tornou a tendência essencial das formas sociais, desde o século XVIII. Portanto, a reprodução social, coletiva e individual tem no acesso à cidade o seu pressuposto, como totalidade do solo urbanizado.

Essa é a razão pela qual se afirma que o acesso à urbanização é considerado um direito: partindo das concepções iniciais da habitação, entendida de forma fragmentada como mera cobertura, avançando por noções mais complexas que passaram a incluir as infraestruturas e serviços que tornavam possível o habitar em um lugar com dignidade. Por fim, passou-se a considerar a centralidade urbana como um lugar de satisfação de necessidades de natureza muito diferente, tal qual se fundamenta a concepção lefebvriana de Direito à Cidade. Pírez (2016, p. 220) afirma que a cidade, como totalidade urbana, é definida como direito dos habitantes e consagra uma noção ampla de cidadania. O Direito à Cidade faz parte da consolidação da modernidade com a expansão das noções de progresso e cidadania universal.



Assim, o Direito à Cidade se configura como parte integrante da modernidade em uma concepção universal, real ou potencial. Tal realidade se consolida em situações históricas particulares, cuja efetivação ocorreria, por exemplo, em Estados que adotam o modelo de *Welfare State*, quando a universalidade de direitos não é negada ou obstruída pela existência de diferentes condições socioeconômicas que poderiam condicionar seu gozo ou exercício, mas é baseada em critérios e processos de redistribuição econômica.

Dessa forma, a negação ou a ineficácia das garantias de fruição universal do Direito à Cidade implicaria uma espécie de dívida social com relação àqueles que não têm condições materiais de acessar à cidade comercialmente. Tal dívida social está intimamente relacionada à falta ou à fragilidade das políticas públicas, especialmente urbanísticas, na América Latina. É necessário, portanto, reconhecer o indispensável papel do Estado, e especialmente dos governos locais, na regulação do desenvolvimento urbano e concretização do Direito à Cidade:

Dentre os países latino-americanos que lograram aprovar importantes marcos jurídicos que firmam a gênese de uma concepção da atividade urbanística como função pública, de uma funcionalização e condicionamento do direito de propriedade privada imobiliária a um interesse coletivo mais amplo, de uma política de equalização fiscal dos ganhos decorrentes da atividade de urbanização realizada com fundos públicos e da busca pela ampliação da participação democrática no processo de planejamento urbano – todos pressupostos que integram a totalidade axiológica do Direito à Cidade – optou-se por destacar três deles. A escolha desses países integra um rol de Estados que, ao lado do Brasil, conseguiram implementar e reformar seus marcos jurídicos coadunados com os pressupostos teóricos do Direito à Cidade.

Se é fato que em todos eles verifica-se, ainda, um longo processo de efetividade e eficácia desse novo paradigma, que não é exclusivo nos ordenamentos, todos sinalizam avanços consideráveis na busca de cidades mais equilibradas, sustentáveis e com controle sobre ganhos de capital imerecidos, por parte dos proprietários privados, advindos da ação pública de urbanização. São eles:

A. Colômbia

A Colômbia é um país organizado política e administrativamente como uma república unitária, com grau de descentralização avançado, dividido em três níveis de governo, sendo composto pelo Governo Central (*Nación*), 32 departamentos, com caráter regional, e 1.123 municípios e distritos. O país conferiu um poder administrativo autônomo às entidades descentralizadas territorialmente, com ênfase nos municípios, especialmente no que se refere à regulação do solo urbano, com um conjunto de tributos



próprios e repasse de recursos por parte do poder central, graças a um sistema de repartição de receitas (*sistema general de participaciones*). (MONTAÑA, 2016, p. 99).

O Direito Urbanístico colombiano começa seu processo de consolidação como um ramo do direito autônomo e independente do Direito Administrativo ou Público, com normativa, doutrina e jurisprudência próprias a partir do final da década de 1990. O Direito Urbanístico colombiano, enquanto verdadeiro direito público que regula o ordenamento do território, a sua gestão, controle, execução e enquadramento das políticas públicas em torno do planejamento urbano, teve seus princípios e diretrizes gerais claramente demarcados com a edição da Lei 388 de 1997⁹. É somente a partir da Lei nº 9, de 1989, que se começa a estruturar juridicamente as diretrizes gerais do desenvolvimento urbano do país, estabelecendo regras acerca do desenvolvimento municipal, desapropriação de imóveis e regulamentos com algum caráter de sistematização do desenvolvimento urbanístico do território.

A alteração normativa mais paradigmática, sem dúvida, foi a edição da Constituição Política de 1991, que alterou profundamente o conceito de propriedade privada na Colômbia, dando-lhe um caráter de função social, de interesse público e com objetivos ecológicos. Tais princípios constitucionais foram incorporados pela legislação mais importante do planejamento urbano na Colômbia: a Lei 388 de 1997, que estabeleceu, entre outros, os seguintes princípios e objetivos: (i) Unificar a legislação dispersa de planejamento urbano, ratificando a autonomia administrativa dos municípios; (ii) Interpretar a propriedade segundo o princípio da função social; (iii) Ordenar harmoniosamente as competências entre o governo central e os entes territoriais; e (iv) Fornecer ferramentas para a execução de ações urbanísticas integrais.

Con esta legislación, Colombia ha dado fuerza de ley nacional a la premisa fundamental de los postulados de Henry George, quien sostenía que los ciudadanos tienen el derecho moral de recuperar el valor creado socialmente, como se evidencia en este caso con el aumento del precio de la tierra generado por las tres categorías de acción urbanística mencionadas anteriormente. Tal vez con la única excepción de Taiwan, pocos países (por no decir ningún otro) han intentado incorporar de manera tan directa los principios de George en una ley verdadera de carácter nacional. (DOEBELE, 2010, p. 205).

No regime jurídico colombiano a função social e ecológica da propriedade¹⁰, bem como a prevalência do interesse público/geral sobre o privado, contemplados na Constituição Política da

⁹ A lei pode ser consultada no seguinte sítio eletrônico: <http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0388_1997.html>

¹⁰ Merece destaque o seguinte trecho Artigo 27 da Constituição Mexicana: “La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país

Colômbia também foram incorporados na Lei 388 de 1997, ao lado de outros princípios orientadores do Direito Urbanístico, como a previsão da distribuição equitativa de encargos e benefícios e a função pública do planejamento urbano¹¹. A expressão "função pública do urbanismo", assumida nesse princípio, tem relação direta com a ruptura que o Direito Urbano faz com o Direito Privado e, nesse sentido, assinala que "o planejamento urbano não se faz lote a lote" (COPELLO, 2003). Na ausência de um Direito Urbanístico, sem a regulamentação e a chancela de Direito Público, todo processo produtivo da cidade continuaria regulado pelo Código Civil, acarretando prejuízo para o interesse da coletividade e para a consecução o Direito à Cidade, considerando-se a lógica de privatização que norteia a atuação das grandes empreiteiras no mercado imobiliário.

A concepção do urbanismo enquanto função pública, prevista no artigo 3º da Lei nº 388 de 1997, assenta expressamente o caráter de Direito Público e de prevalência do interesse coletivo sobre o individual nas cidades, visando assegurar as seguintes finalidades e objetivos: I) Possibilitar aos habitantes o acesso às vias públicas, infraestruturas de transporte e demais espaços públicos e sua destinação ao uso comum, bem como tornar efetivos os direitos constitucionais à habitação e aos serviços públicos domiciliares; II) Atender aos processos de alteração do uso do solo e adequá-lo em áreas de interesse comum, visando sua utilização racional e em consonância com a função social da propriedade, a qual também deriva uma função ecológica, buscando o desenvolvimento sustentável; III) Buscar a melhoria da qualidade de vida dos habitantes, pela distribuição equitativa das oportunidades e pelos benefícios do desenvolvimento e da preservação do patrimônio cultural e natural; IV) Melhorar a segurança dos assentamentos humanos em face dos riscos naturais.

Por último, cabe ressaltar que a Lei nº 388/1997 elenca expressamente, em vários artigos, a recuperação das mais-valias urbanísticas (*plusvalías*) como uma obrigação do poder público para garantia da justa distribuição de encargos e benefícios¹². Basicamente, ao longo da lei, se define como fato gerador

y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; [...]"

¹¹ Ley 388 de 1997, Artículo 2º. El ordenamiento del territorio se fundamenta en los siguientes principios:

1. La función social y ecológica de la propiedad.
2. La prevalencia del interés general sobre el particular.
3. La distribución equitativa de las cargas y los beneficios.

¹² CAPÍTULO IX. Participación en la plusvalía. Artículo 73º.- Noción. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 82 de la Constitución Política, las acciones urbanísticas que regulan la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano incrementando su aprovechamiento, generan beneficios que dan derecho a las entidades públicas a participar en las plusvalías resultantes de dichas acciones. Esta participación se destinará a la defensa y fomento del interés común a través de acciones y operaciones encaminadas a distribuir y sufragar equitativamente los costos del desarrollo



de *plusvalías*: (i) Mudança na classificação de solo rural para zona de expansão urbana ou suburbana; (ii) Modificação do zoneamento ou outros regulamentos de uso do solo; (iii) Modificação de regulamentos que permitem melhor aproveitamento do solo; e, claro, (iv) Atuações públicas com efeito material, como realização de obras, criação de infraestrutura e quaisquer ações externas com consequente valorização imobiliária para o entorno.

Note-se que a legislação colombiana define explicitamente o conceito de *plusvalías*, elenca as situações passíveis de acrescentar valorização em decorrência da atuação pública e estabelece diversos mecanismos e instrumentos – tanto fiscais como extrafiscais – de recuperação desse valor criado sem participação dos proprietários privados.

B. Argentina

Semelhante ao Brasil, a Argentina adota uma forma de governo representativa, republicana e federal de organização, na qual o povo escolhe os representantes diretamente. Ao todo, 23 províncias e a Cidade Autônoma de Buenos Aires formam o tecido institucional do país. Assim, a forma federal baseia-se na “división del poder entre el gobierno federal y los gobiernos locales, conservando las provincias todo el poder no delegado por la Constitución al Gobierno Federal” (MOLINATTI, 2016, p. 13). As províncias, tal qual os estados brasileiros, se autogovernam, redigem suas próprias constituições e possuem seus próprios poderes executivo, legislativo e judiciais.

Com relação à legislação urbanística, a Argentina difere muito do contexto normativo de Brasil e Colômbia, por não possuir uma lei nacional que possa ser identificada como uma lei de Direito Urbanístico, ainda que se encontrem regulamentos de ordenamento territorial com princípios e diretrizes do Direito Urbanístico em algumas províncias como Jujuy e Mendoza. Portanto, não há princípios urbanísticos explícitos na legislação, só podendo se inferi-los da Constituição Nacional e de leis especiais. É o exemplo do princípio da justa distribuição encargos e benefícios, que pode ser subentendido no princípio constitucional da igualdade¹³.

urbano, así como al mejoramiento del espacio público y, en general, de la calidad urbanística del territorio municipal o distrital.

¹³ Constitución De La Nación Argentina, Ley N.º 24.430, Artículo 16: “La Nación Argentina no admite prerrogativas de sangre, ni de nacimiento: no hay en ella fueros personales ni títulos de nobleza. Todos sus habitantes son iguales ante la ley, y admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad. La igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas”.



O mesmo ocorre com a interpretação e adaptação do princípio da função social do imóvel, que se encontra no instituto de desapropriação previsto no artigo 17 da Constituição Nacional¹⁴ e na Lei n.º 21.499¹⁵. Surpreende o fato de a Argentina ainda não ter logrado aprovar uma lei nacional de desenvolvimento urbano. Algumas iniciativas legislativas esparsas, além dos regramentos de Mendoza e Jujuy, que tratam do ordenamento territorial, foram diretamente influenciados pelo Estatuto da Cidade do Brasil e pela Lei n.º 388 da Colômbia, como a edição da Lei n.º 14.449, promulgada em 2013, da província de Buenos Aires que trata sobre o acesso justo ao Habitat.

Essa lei, segundo a própria justificação do projeto legislativo, busca conferir tratamento integral às questões relacionadas à problemática fundiária e habitacional, incorporando princípios norteadores, diretrizes gerais e instrumentos de ação que permitem uma intervenção efetiva e eficiente do Estado para a resolução gradual e progressiva o déficit habitacional urbano da província de Buenos Aires. Essa legislação, de caráter regional, incorpora uma série de pressupostos do Direito à Cidade e traz uma série de diretrizes gerais para aplicação, de forma progressiva, pelas autoridades municipais de modo a garantir o acesso à habitação e a cidades mais equitativas¹⁶.

La nueva ley contiene tres principios rectores totalmente nuevos en el sistema jurídico normativo argentino: el derecho a la ciudad y a la vivienda; la función social de la ciudad y de la propiedad; y la gestión democrática de la ciudad. La nueva norma también fortalece la capacidad de gestión del suelo, tanto a nivel provincial como municipal, a través de la creación de un conjunto de mecanismos de regulación y de herramientas de recuperación y redistribución de plusvalías. (CUENYA, 2016, p. 388).

¹⁴ “Artículo 17: La propiedad es inviolable, y ningún habitante de la Nación puede ser privado de ella, sino en virtud de sentencia fundada en ley. La expropiación por causa de utilidad pública, debe ser calificada por ley y previamente indemnizada. Sólo el Congreso impone las contribuciones que se expresan en el Artículo 4º. Ningún servicio personal es exigible, sino en virtud de ley o de sentencia fundada en ley. Todo autor o inventor es propietario exclusivo de su obra, invento o descubrimiento, por el término que le acuerde la ley. La confiscación de bienes queda borrada para siempre del Código Penal argentino. Ningún cuerpo armado puede hacer requisiciones, ni exigir auxilios de ninguna especie”.

¹⁵ Ley n.º 21.499 de 1977, Artículo 1º - La utilidad pública que debe servir de fundamento legal a la expropiación, comprende todos los casos en que se procure la satisfacción del bien común, sea éste de naturaleza material o espiritual.

¹⁶ Ley 14.449, Artículo 8º: Lineamientos generales. “La Autoridad de Aplicación y los Municipios deberán implementar en forma progresiva y según los medios disponibles, entre otras, actuaciones de diferente escala dirigidas a:

- a) Proveer suelo urbanizable en centros urbanos y zonas rurales.
- b) Desarrollar nuevas áreas residenciales en centros urbanos o en asentamientos rurales, mediante la construcción de conjuntos de viviendas o urbanísticos completos o de desarrollo progresivo que cuenten con la infraestructura y los servicios, las reservas de equipamiento comunitario y espacios verdes.
- c) Ejecutar proyectos de integración socio urbanística de villas y asentamientos precarios.
- d) Impulsar programas de construcción, autoconstrucción, reparación, remodelación o ampliación de viviendas tanto urbanas como rurales. [...]”.

A Lei pode ser consultada em: <<https://normas.gba.gob.ar/documentos/B3mgaUj0.html>>



Com relação à recuperação de mais-valias urbanísticas, a província de Mendoza foi a primeira a editar, em 2009, uma norma que estabeleceu explicitamente esse princípio, por meio da “*Ley 8051/2009 de Ordenamiento Territorial*”. Posteriormente, também a província de *Tierra del Fuego* (Ushuaia) elaborou, em 2011, um projeto de Lei de Ordenamento e Gestão Territorial, com a previsão de instrumentos de recuperação de mais-valias por parte da província e dos municípios (CUENYA, 2016, p. 388).

Entretanto, uma recente reforma, que implicou uma atualização e unificação do Código Civil e Comercial argentinos, originada de um amplo debate no país no ano 2013, com aprovação legislativa em 2014, acarretou em um duplo retrocesso nas demandas e propostas almejadas pelo movimento de reforma urbana do país. O primeiro revés se refere ao fato de o projeto votado, em sua versão final, não incluir a função social da propriedade entre seus dispositivos, em que pese o princípio ter sido contemplado no projeto de reforma elaborado por uma comissão bicameral com a participação da Corte Suprema de Justiça. O argumento principal para exclusão do princípio foi de que não caberia a sua inserção em uma reforma Código Civil, mas de uma eventual reforma constitucional. (CUENYA, 2016, p. 392)

O segundo fator negativo é que o novo Código Civil apenas contemplou soluções jurídicas que permitem a regularização de bairros e cemitérios privados, através da figura de condomínios imobiliários, mas não considerou e nem previu instrumentos para regularização fundiária de vilas, assentamentos urbanos e lotes rurais de setores mais pobres e vulneráveis. Ainda assim, por uma ótica ainda otimista, nota-se também a criação de vários instrumentos jurídicos, em legislações regionais e locais, com aplicação vigente, sem esperar por alterações na legislação nacional.

Desse modo, percebe-se uma margem de ação possibilitada pela Constituição Nacional e pelas constituições provinciais aos seus municípios, no sentido de estabelecer regulamentos e maiores controles sobre o uso da do solo. É precisamente essa margem de discricionariedade legislativa que tem sido utilizada, por alguns governos locais com determinação política suficiente, para se buscar soluções criativas e colocá-las em prática na gestão urbanística. (CUENYA, 2016).

Apesar dos avanços legislativos em termos regionais e locais, com a incorporação de princípios e diretrizes gerais tendentes à garantia do Direito à Cidade, e especialmente, à justa distribuição de encargos e benefícios da urbanização, Smolka (2012) explica que Argentina, Chile, México e Peru estão no rol de países consolidados e de rápido crescimento que ainda apresentam grandes dificuldades para

introduzir uma legislação nacional mais explícita sobre recuperação de mais-valias urbanísticas, bem como em regulamentar as contribuições de valorização ou melhoria.

Em resumo, observa-se que o planejamento territorial na Argentina tem uma abordagem essencialmente administrativa, onde se verificam poucos casos em que o processo de planejamento urbanístico e controle do uso do solo, são assumidos a partir de uma abordagem ativa dos governos provinciais e locais.

C. Chile

O Chile apresenta uma estrutura institucional semelhante à Colômbia, sendo um Estado unitário democrático e presidencialista com estruturação em três poderes: Executivo, que corresponde ao governo e administração pública, onde o Presidente da República acumula as funções de chefe de Estado e de Governo; Legislativo, baseado no Congresso Nacional, bicameral, integrado pelo Senado e uma Câmara de Deputados; e, um Poder Judiciário que administra a justiça por meio de tribunais e juízes de direito. (ACUÑA, 2016, p. 77).

Existem três níveis de governo no Chile, sendo: um governo central composto por 23 ministérios; governos regionais na qual se compõem de regiões e províncias – o Chile está dividido em 15 regiões que se dividem em 54 províncias, sendo cada região administrada por um *Intendente* e cada província por um Governador, sendo ambos designados pelo Presidente da República; e, os governos locais que são compostos por 346 municípios. Assim, a administração dos territórios locais corresponde aos municípios, constituídos de um prefeito municipal e uma Câmara de Vereadores, eleitos por votação popular. (ACUÑA, 2016, p. 78).

Com relação à Política Urbana chilena, se pode afirmar que raros países latino-americanos implementaram reformas tão radicais da política fundiária urbana nos últimos 20 anos. Já em 1979, o governo do Chile implementou políticas de desregulamentação publicando um documento que atribuía a escassez de terras a um produto artificial do excesso de regulamentação, levando à eliminação virtual dos limites ao crescimento urbano. (SMOLKA; SABATINI; 2007, p. 278).

A partir disso, uma série de mudanças na morfologia e estrutura interna das cidades do Chile foram efetuadas. Entretanto, a avaliação dessas mudanças é variável conforme as posições ideológicas dos avaliadores. O que se pode aferir é que em relação a algumas Políticas Urbanas de orientação social explícita, ainda que tenham logrado uma melhora dos índices de acesso à moradia destinada à população de baixa renda, se argumenta que a segregação espacial gerada a partir da sua implementação impactou

negativamente a sociedade ao diminuir indiretamente a qualidade de vida, impedindo o acesso ao trabalho e agravando a alienação social. (SMOLKA; SABATINI; 2007, p. 278).

La liberalización de los mercados de suelo y virtual eliminación de los bordes urbanos en Chile en 1979 (reintegrados sólo parcialmente en 1985) representa un contraste marcado frente a los esfuerzos en Colombia para poner en práctica una fuerte herramienta de planificación de recuperación de plusvalías, conocida como “participación en plusvalías”. (SMOLKA; MULLAHY; 2007, p. 27).

O Chile conta com uma Lei Geral de Urbanismo e Construção (LGUC)¹⁷ por meio da edição do Decreto 459 de 1975, que é a lei que regulamenta todos os aspectos relacionados ao planejamento urbano e construção de edifícios¹⁸. Esta lei é implementada associada a uma portaria técnica que abrange todos os temas anteriormente referidos definidos como a Portaria Geral de Urbanismo e Construção (OGUC), na qual são desenvolvidos os aspectos procedimentais da Lei. Além desta Lei e Portaria, existe também uma Lei de Copropriedade Imobiliária que regulamenta aspectos relativos a condomínios e habitação coletiva.

Contudo, esse modelo urbanístico, criado no Chile a partir da década de 1970, não acompanhou ritmo das necessidades sociais. A LGUC regula essencialmente a elaboração de planos que determinam o que construir na cidade, a obtenção de alvarás de construção, o recebimento das obras construídas e a responsabilidade dos agentes, tanto público, quanto privado, na atividade de urbanização e edificação. Trata-se de uma legislação urbanística que se assemelha a um código de obras e é basicamente direcionado à atividade imobiliária desenvolvida por proprietários e empresários. Nessa normativa, o direito de propriedade é protagonista, seguido da liberdade de negócios (RAJEVIC MOSLER, 2016, p. 119).

Essa concepção chilena do Direito Urbanístico centrado nos direitos de propriedade é insuficiente. O caráter de uma legislação voltada ao desenvolvimento urbano integral exprime-se por meio dos mecanismos de recuperação das mais-valias geradas pelo planejamento, no investimento público em equipamentos sociais, bem como no papel que é concedido à participação do cidadão no

¹⁷ Disponível em <<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=13560>>

¹⁸ Há muito se discute uma nova lei de planejamento urbano que incorpore os princípios do Direito à Cidade e instrumentos de recuperação de mais-valias fundiárias no Chile, para além da mera tributação imobiliária. Rajevic Mosler (2016, p. 118) menciona que “el Parlamento chileno nunca ha discutido y aprobado integralmente una Ley de Urbanismo y se ha limitado a reformar parcialmente los textos existentes. La insatisfacción con el marco actual ha llevado a que durante la última década cada Gobierno — en 1999, 2004 y 2008 — haya enviado un proyecto de reforma general. Sin embargo, los dos primeros fracasaron en el inicio de su tramitación al no reunir suficiente consenso, lo que les impidió superar siquiera el primer trámite del procedimiento legislativo”.

desenvolvimento, gestão e controle do planejamento urbano, ou seja, seu espectro democrático no processo de produção da cidade. (RAJEVIC MOSLER, 2016, p. 120).

Por fim, cabe destacar um aspecto positivo com relação ao desenho tributário dos impostos imobiliários no país: o imposto predial chileno é o único da América Latina em que a administração é completamente centralizada, a avaliação dos valores venais e as alíquotas são fixadas pelo governo central com os mesmos parâmetros para todo o país de maneira unitária. A vantagem desse modelo consiste na eliminação das pressões sobre os municípios e de critérios distintos entre as municipalidades.

4. DIRETRIZES PARA UMA POLÍTICA PÚBLICA URBANÍSTICA VOLTADA A RECONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE NA AMÉRICA LATINA

Na questão urbanística é clara a influência dos meios de mobilização na condução e formulação de políticas, especialmente a partir da organização de movimentos sociais¹⁹ que resultou, inclusive, na constitucionalização de um capítulo dedicado à Política Urbana. A gestão democrática da cidade, princípio norteador do Estatuto da Cidade no processo de decisão pública acerca da urbanização, consagra a necessidade de envolvimento da sociedade civil na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas.

A existência formal dos instrumentos jurídico-urbanísticos e os mecanismos de democratização do planejamento urbano e distribuição equitativa de encargos e benefícios não se refletiu na formulação adequada e efetiva de políticas públicas nesse âmbito. Tal fato gerou resultados díspares, tanto no que se refere ao envolvimento popular nas questões urbanísticas, quanto no controle da atividade de urbanização e apropriação dos ganhos decorrentes desse processo e, em última análise – continuam sendo desafios latentes a serem enfrentados e superados pelos governos, especialmente os locais.

Dentre os principais desafios colocados aos governos locais, no sentido de estabelecer uma gestão democrática do planejamento urbano, estão a tarefa de mitigar o déficit habitacional, conter o processo de gentrificação e a tendência progressiva de divisão social do espaço urbano. Essa preocupação se deve especialmente em relação à parcela da população cujas condições econômicas estão aquém da

¹⁹ Gohn (1997, p. 130) refere que a “noção de Estado ampliado constitui outro elemento para a compreensão da importância das lutas e do cotidiano dos indivíduos, ainda que este cotidiano esteja marcado por contradições gerais da sociedade”. Para a autora, o Estado “seria uma somatória da sociedade civil e da sociedade política, não se resumiria aos órgãos de poder das esferas governamentais” e que isso implica admitir que a “conquista de espaços políticos dentro dos órgãos estatais é importante, assim como sua democratização” sendo os movimentos sociais o “fermento básico de tais mudanças, agentes catalisadores dos elementos novos e inovadores”.

possibilidade de se estabelecer na “cidade legal” – relegando-a a procurar as áreas de risco ambiental e à margem das franjas urbanas.

Para tanto, tais desafios conduzem à necessidade de uma (re)definição de uma política tributária, ainda que de âmbito local, capaz de desincentivar práticas de especulação imobiliária, harmonizando-os com os instrumentos urbanísticos previstos e ainda implementados insuficientemente.

Thomas Piketty (2015), economista Francês que analisou a tendência de crescimento da desigualdade socioeconômica em nível global dos últimos dois séculos, afirma que uma das alternativas prósperas e viáveis para a reversão da tendência de crescimento da desigualdade social nos Estados, reside na instituição de tributos sobre o capital e patrimônio. Sabe-se que, no âmbito municipal, a competência para instituição de tributos está adstrita aos impostos constitucionalmente elencados, entretanto, também se verifica a possibilidade de sua utilização – ao lado de outros encargos ou tributos urbanísticos de modo estratégico.

Nesse sentido, ganham especial relevo os tributos de caráter territorial, por se apresentarem de forma mais qualificada – incluindo aí sua finalidade extrafiscal – de exercer um controle sobre os ganhos de capital sobre o solo urbanizado, utilizando-se a possibilidade de sua progressividade como estratégia. Tal estratégia não se resume apenas ao regulamento do planejamento e da ocupação na cidade, mas principalmente atuando como instrumento econômico sancionatório para o não cumprimento da função social – a exemplo do IPTU progressivo.

Essa aplicação da tributação ou dos encargos urbanísticos devem ser passíveis de utilização em consonância a uma gestão democrática do espaço urbano, cuja prioridade deve residir no interesse coletivo em detrimento dos interesses exclusivos do mercado imobiliário e dos proprietários de terra, cuja atuação tem se demonstrado unicamente direcionada à extração da renda fundiária.

Piketty (2014, p. 29), assim, entende que a dinâmica da distribuição da riqueza revela um sistema variável que “ora tende para a convergência, ora para a divergência, e não há qualquer processo natural ou espontâneo para impedir que prevaleçam as forças desestabilizadoras, aquelas que promovem a desigualdade”. Adiante, o autor (Piketty, 2014, p. 601) argumenta que é necessário conceber novos modos de organização, mais descentralizados e participativos, assim como desenvolver maneiras inovadoras de governança, para que se possibilite estruturar eficazmente um setor público mais amplo e menos burocratizado que o atual modelo.

É a partir dessa perspectiva que a formulação de políticas públicas de âmbito local, descentralizadas do ponto de vista vertical e horizontal, que integram a dimensão democrática em seu âmago, que se buscava incluir atores historicamente excluídos da abrangência dos serviços públicos

essenciais. Essa nova abordagem institucional se apresenta como uma alternativa que busca frear a estrutura de apropriação privada do planejamento urbano, que privilegia a reprodução do capital por meio da urbanização. Assim, percebe-se que, por muito tempo:

[...] as políticas públicas urbanas estão sendo formatadas para atender às exigências estruturais decorrentes da globalização, o que ocorre em detrimento daquela parcela da cidade que não conta – e jamais contou - com políticas públicas provedoras de infraestrutura básica para sua sobrevivência. Nesse contexto é que surge o espaço local como possibilidade de insurreição da cidadania ativa, em que a participação social passa a ser o vetor de uma nova ordem social como contraponto à ordem global que se impõe (SCHEID, 2008, p. 2).

Piketty (2014, p. 612) reforça que a instituição ou a reformulação de tributos não é mera questão técnica, mas eminentemente política e filosófica, que configura o mais importante instrumento de redistribuição de renda. O autor argumenta que sem impostos, uma sociedade não pode vislumbrar um futuro comunitário ao passo que a ação coletiva se torna impossível. Assim, no âmago de cada transformação política importante, se encontra sempre uma revolução fiscal, que deve possibilitar à sociedade escolher, soberana e democraticamente, a destinação de recursos que deseja dedicar aos projetos comuns, como educação, saúde, aposentadoria, desigualdade, emprego, melhorias urbanas em infraestrutura ou acesso à habitação.

Essa leitura de Piketty encontra-se perfeitamente coadunada com o princípio da gestão democrática da cidade, que busca conferir à sociedade a maior participação possível na escolha da aplicação dos escassos fundos públicos na transformação da cidade.

O papel principal do imposto sobre o capital não é financiar o Estado social, mas regular o capitalismo. O objetivo é evitar uma espiral desigualadora sem fim e uma divergência ilimitada das desigualdades patrimoniais, além de possibilitar um controle eficaz das crises financeiras e bancárias. Contudo, antes de poder cumprir esse duplo papel, o imposto sobre o capital deve permitir que se atinja um objetivo de transparência democrática e financeira sobre os patrimônios e os ativos detidos pelos indivíduos em escala internacional (PIKETTY, 2015, p. 640).

Ainda essa concepção de Piketty se alinha ao conteúdo do princípio da justa distribuição de encargos e benefícios, que igualmente integra o núcleo essencial do Direito à Cidade e busca, além de recuperar os investimentos públicos da apropriação privada, distribuí-los equitativamente entre todos os habitantes da cidade, não priorizando apenas as zonas centrais que representam o foco do interesse comercial imobiliário. Piketty (2015) distingue os tributos em relação a sua proporcionalidade ou progressividade e classifica os tributos como proporcionais quando a taxa (alíquota) é a mesma aplicável para todos, sendo uma taxa fixa, ou “*flat tax*”.



Já no caso da tributação progressiva, essa ocorre quando sua taxa ou alíquota é mais alta para os mais ricos, ou seja, para quem possui uma renda, capital ou consumo mais elevado. Esse imposto será menor, por conseguinte, para os mais pobres. Um imposto pode ser regressivo, quando a taxa fica menor, proporcionalmente, para os mais ricos, seja pelo fato de encontrarem formas de realizar a elisão fiscal, parcialmente, ao regime normal. Isso pode se dar por meios lícitos, apoiados por estratégias de otimização fiscal ou, ainda, por meios ilícitos, como os crimes de evasão fiscal e sonegação. Em alguns casos, é o próprio regime que, por sua construção jurídica, preceitua e dá o seu caráter de regressividade (PIKETTY, 2014, p. 614).

Chega-se à conclusão, desse modo, de que uma das estratégias mais promissoras e viáveis, ao alcance dos governos locais²⁰, é de estabelecer – por meio de políticas tributárias – um eixo coordenado de ações voltadas ao controle do avanço da desigualdade, calcado na progressividade e no controle da apropriação privada do acréscimo de valor que o poder público confere ao solo privado por meio de ações de urbanização ou alterações de normativas do uso do solo.

No entanto, para utilização dos principais instrumentos urbanísticos com finalidades fiscais, extrafiscais e encargos urbanísticos, como o IPTU progressivo, a outorga onerosa do direito de construir, a transferência do direito de construir e a contribuição de melhoria, há de se ter uma base jurídica consolidada no âmbito municipal.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Resgatando o problema de pesquisa proposto, buscou-se responder ao seguinte questionamento: qual o panorama do Direito à Cidade na América Latina em relação ao marco regulatório urbanístico e em que termos se pode viabilizar políticas públicas urbanísticas em torno de um eixo comum voltado à consecução do Direito à Cidade?

A partir da utilização do *método* de abordagem dedutivo, utilizando técnica de pesquisa bibliográfica, legislativa e procedimento monográfico, o *objetivo geral* do trabalho consistiu em analisar os marcos regulatórios urbanísticos de maior relevância na América Latina que se relacionam ao núcleo

²⁰ Castro (2003, p. 34), acerca da importância do Município, refere que o ente local “é a base territorial das ações humanas e o único espaço onde se realiza o princípio democrático pela participação popular e pelo princípio da cooperação. [...] Há que se ressaltar efetivamente a força do Município. Depoimentos históricos revelam-se oportunos: Napoleão Bonaparte, na entrada do século XIX, escreveu da campanha a um de seus Ministros: ‘Vou começar a fortuna da França pela prosperidade dos Municípios’”.

essencial do Direito à Cidade. A *premissa central* é de que para se aproximar da consecução dos direitos que envolvem a ampla concepção de Direito à Cidade – um direito amplo e multidimensional - deve existir um eixo comum de atuação no desenvolvimento de políticas públicas – especialmente tributárias de caráter progressivo – voltadas ao controle da função social propriedade, recuperação de mais-valias urbanísticas e gestão democrática da cidade.

Foi demonstrado que a ideia de Direito à Cidade, especialmente na visão lefebvriana, consiste no direito de um cidadão não ser excluído da centralidade urbana. Essa tarefa implica a reapropriação do espaço-tempo que recupere o urbano enquanto obra coletiva. Além disso, o Direito à Cidade requer, fundamentalmente, uma regulação pública da propriedade urbana, amparada sob a égide do princípio da função social da propriedade e a gestão democrática do espaço público.

Na perspectiva jurídica internacional, o reconhecimento de premissas fundamentais do Direito à Cidade tem início a partir das lutas sociais pelo mundo que resultam na formulação da Carta Mundial do Direito à Cidade e da Nova Agenda Urbana resultante da conferência Habitat III, na ONU. É a partir da Nova Agenda Urbana que se estabelece uma crescente preocupação com o processo de urbanização acelerado no mundo, aliado à busca de soluções jurídicas e de criação, difusão e implementação de políticas públicas de modo a garantir um mínimo de equidade, qualidade de vida e dignidade na condução do processo de urbanização.

A acelerada e conturbada urbanização evidenciada na América Latina, especialmente a partir dos anos 1970, é associada a um sistema de planejamento urbano inadequado e desconexo da realidade. A consequência do inadequado controle da expansão urbana ocasionou uma multiplicidade de problemas sociais, tais como o alto preço do solo urbanizado, o contexto de especulação imobiliária, alto índice de informalidade habitacional, segregação socioespacial e provisão insuficiente de infraestrutura urbana aliada à degradação ambiental.

Os sistemas jurídicos nacionais, que muito contribuíram para a conformação dessa situação, atravessam processos de contradição e colisões entre o paradigma civilista clássico e o contexto de ascensão das constituições sociais, com garantia da função social da propriedade e autonomia do Direito Urbanístico. O processo de formação das cidades latinas são o resultado das escolhas políticas e jurídicas adotadas ao longo do século e divergem de tudo que foi experimentado no contexto europeu.

Evidenciou-se uma melhora geral, ainda que insuficiente, da qualidade de vida da América Latina. Entretanto, faz-se premente adequar os sistemas jurídicos vigentes e empreender uma reinterpretação dos princípios jurídicos a partir a constitucionalismo tardio do continente. Isso inclui a compreensão do papel do Estado enquanto promotor de políticas públicas e garantidor dos direitos



sociais, o que demanda uma capacidade operacional e financeira, colocando o Direito Urbanístico em evidência, enquanto ramo de Direito Público essencial na promoção de uma nova concepção de cidade.

Essa concepção contrapõe o direito de propriedade absoluto, demanda a democratização da gestão urbana e, especialmente, a justa distribuição de encargos e benefícios decorrentes da urbanização. O Direito Urbanístico, na América Latina em geral, evidencia como fundamento precípua a vedação do enriquecimento sem causa, enquanto princípio clássico do Direito Civil. A partir disso, da noção desses postulados jurídicos, decorre a obrigação do poder público de instrumentalizar a recuperação dos ganhos indevidos em prol da coletividade. Os instrumentos de recuperação de mais-valias urbanísticas têm distintos graus de efetividade e diferentes conformações jurídicas a depender do país em análise.

Muito embora aparato jurídico latino-americano tenha contribuído para o contexto de informalidade em razão de uma estrutura legal voltada à exclusão de terras, com preponderância dos direitos de propriedade adquiridos no mercado formal, e, sobretudo, pela existência de sistemas de planejamento descolados da cidade real, se percebe um novo horizonte normativo no continente. Iniciativas de regulamentação fundiária de assentamentos informais consolidados, previsão de cumprimento da função da propriedade e inúmeros mecanismos de recuperação de mais-valias urbanísticas denotam a perspectiva de redução das desigualdades das cidades latinas por meio do controle público e social do processo de urbanização.

Essa perspectiva, entretanto, não prescinde de contradições e disparidades entre as legislações entre países latino-americanas. Colômbia e Brasil se destacam entre as mais proeminentes legislações urbanísticas com potencial de transformação do quadro de desigualdade urbana e exclusão socioespacial. Ainda assim, o processo de financeirização das cidades e os mecanismos de extração de renda fundiária continuam exercendo pressões na atuação do Estado e nas decisões políticas tendentes a efetivar e consolidar políticas públicas tributárias redistributivas e de recuperação de acréscimos de valorização geradas pelo financiamento público da urbanização.

É imperioso estabelecer uma estratégia de reapropriação pública dos recursos gerados no processo de urbanização originados pela ação estatal e que são apropriados indevidamente – em decorrência da inatividade da administração pública e da ineficácia dos instrumentos urbanísticos – a que se denomina mais-valias urbanísticas. Três fatores fundamentais acarretam na alteração do valor da terra e explicam o papel crescente da urbanização no processo de reprodução do capital, se não controladas e recuperadas pelo poder público: a realização de obras públicas; mudanças na legislação urbanística, que alterem o uso do solo; e, mudanças na classificação do solo.

Na mesma linha adotada por Piketty, entende-se plenamente possível a concepção de que as instituições, por meio de políticas públicas coordenadas, possam contrabalançar os efeitos da lógica de desigualdade. Isso abrange a adoção, dentre outras medidas, de uma tributação progressiva sobre o capital, que teria o condão de atuar sobre a desigualdade. Por isso, defende-se que uma das estratégias mais promissoras e viáveis, ao alcance dos governos locais, é de estabelecer – por meio de políticas fiscais – um eixo coordenado de ações voltadas ao controle do avanço da desigualdade. Essa política deve estar fundamentada na progressividade e na contenção da apropriação privada do acréscimo de valor a que o poder público confere ao solo privado, por meio de ações de urbanização ou alterações de normativas do uso do solo.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

À CIDADE, CARTA MUNDIAL DO DIREITO. **Carta Mundial do Direito à Cidade**. Fórum Social Mundial Policêntrico, 2006. Disponível em: <<https://tinyurl.com/vpwse7d>> Acesso em 06 dez. 2021.

ACUÑA, Carlos Orrego. Sistema del Impuesto Predial: Chile. In: DE CESARE, Claudia M. (Ed.). **Sistemas del impuesto predial: en América Latina y el Caribe**. Cambridge (EUA): Lincoln Institute of Land Policy, 2016.

ALOMAR, J. S. C. O direito à cidade e a Nova Agenda Urbana da ONU: perspectivas para a inovação urbanística no contexto do fortalecimento do neoliberalismo. In: **ENANPUR – Sessão Temática 10: perspectivas para o planejamento urbano e regional**, 27, 2017, Anais. São Paulo: ANPUR, maio 2017.

BALBIM, Renato. A Nova Agenda Urbana e a Geopolítica das Cidades. In: Costa, M. A.; Thadeu, Marcos; Favarão, Cesar Bruno. **A Nova agenda urbana e o Brasil: insumos para sua construção e desafios a sua implementação**. Brasília: IPEA, 2018. Disponível em: <<https://tinyurl.com/ulq5hor>> Acesso em: 18 dez. 2021.

BRASIL. **Estatuto da Cidade** - Lei 10.257/01 de 10 de julho de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm> Acesso em: 11 ago. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 11 jan. 2021

COPELLO, María Mercedes Maldonado. **Reforma territorial y desarrollo urbano – Experiencias y perspectivas de aplicación de las leyes 9 de 1989 y 388 de 1997**. Bogotá: CIDER-Universidad de los Andes, 2003.

CUENYA, Beatriz. Nuevos enfoques y herramientas para la regulación del suelo en Argentina. Una lectura desde la perspectiva de la reforma urbana. In: CARRIÓN, Fernando; ERAZO, Jaime. **El derecho a la ciudad en América Latina. Visiones desde la política**. Ciudad de México, 2016.

DE CESARE, Claudia M. (Org.). **Sistemas del impuesto predial: en América Latina y el Caribe**. Lincoln Institute of Land Policy, 2016.



DOEBELE, Willian. La recuperación de plusvalías “socialmente creadas” en Colombia. In: SMOLKA, Martim; MULLAHY, Laura. **Perspectivas urbanas: temas críticos en políticas de suelo en América Latina**. Cambridge, Massachussets: Lincoln Institute of Land Policy, 2010.

DUPAS, Gilberto. **Atores e poderes na nova ordem global: assimetrias, instabilidades e imperativos de legitimação**. São Paulo: Unesp, 2005.

FERNANDES, Edésio; COPELLO; María Mercedes Maldonado. El derecho y la política de suelo en América Latina: nuevos paradigmas y posibilidades de acción. In: SMOLKA, Martim; MULLAHY, Laura. **Perspectivas urbanas: temas críticos en políticas de suelo en América Latina**. Cambridge, Massachussets: Lincoln Institute of Land Policy, 2010.

GLOBAL PLATFORM for the Right to the City. **The Right to the City: building another possible world**. 2016. Disponível em: <<https://polis.org.br/publicacoes/the-right-to-the-city-building-another-possible-world-guidelines-for-its-understanding-and-operationalization/>> Acesso em 15 mai. 2020.

GOHN, Maria da Glória Marcondes. **Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos**. São Paulo: Edições Loyola, 1997.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Trad. FORTUNA, Carlos. 5.ed. São Paulo: Centauro, 2016.

LEFEBVRE, Henri. **A Revolução Urbana**. Trad. MARTINS, Sérgio. 2.ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2019.

MOLINATTI, Catalina. Sistema del Impuesto Predial: Argentina. In: DE CESARE, Claudia M. (Ed.). **Sistemas del impuesto predial: en América Latina y el Caribe**. Cambridge (EUA): Lincoln Institute of Land Policy, 2016.

MONTAÑA, Magda. Sistema del Impuesto Predial: Colombia. In: DE CESARE, Claudia M. (Ed.). **Sistemas del impuesto predial: en América Latina y el Caribe**. Cambridge (EUA): Lincoln Institute of Land Policy, 2016.

PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Rio de Janeiro: Editora Intrínseca, 2014.

PÍREZ, Pedro. La urbanización, ¿mercancía o derecho? Una discusión para la política urbana. In: CARRIÓN, Fernando; ERAZO, Jaime. **El derecho a la ciudad en América Latina. Visiones desde la política**. Ciudad de México, 2016.

RAJEVIC MOSLER, Enrique. El paulatino pero insuficiente desarrollo del Derecho urbanístico en Chile: en tránsito de la adolescencia a la madurez. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSÍN, Betânia. (Orgs.) **A construção do direito urbanístico na América Latina**. Belo Horizonte: Gaia Cultural - Cultura e Meio Ambiente, 2016.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **A relevância do direito à cidade na construção de cidades justas, democráticas e sustentáveis**. Direito Urbanístico: Vias jurídica das Políticas Urbanas. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2007.



SCHEID, Cintia Maria. **O impacto da globalização na elaboração de políticas públicas urbanas: uma possibilidade de aproximar a cidade a cidadania.** Disponível em: <conpedi.org/manuel/arquivos/anais/bh/cintia_maria_scheid.pdf> Acesso em 26 de out. 2021.

SMOLKA, Martim; MULLAHY, Laura. **Perspectivas urbanas: Temas críticos em políticas de suelo en América Latina.** Lincoln Institute of Land Policy, 2007.

SMOLKA, Martim O; SABATINI, Francisco. El debate sobre la liberalización del mercado de suelo en Chile. In: SMOLKA, Martim; MULLAHY, Laura. **Perspectivas urbanas: Temas críticos em políticas de suelo en América Latina.** Lincoln Institute of Land Policy, 2007.

SMOLKA, M. **Una nueva mirada a la recuperación de plusvalías en América Latina.** Land Lines, v. 24, n. 3, p. 11-17, 2012.

UN-HABITAT. **Slum Almanac 2015-2016. Tracking Improvement in the Lives of Slum Dwellers.** 2016. Disponível em: <https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/Slum%20Almanac%202015-2016_PSUP.pdf> > Acesso em 05 dez. 2021.

Sobre os autores:

Guilherme Estima Giacobbo

Pós-Doutorando em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC Doutor e Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC Mestre em Direito das Autarquias Locais pela Universidade do Minho - UMINHO/PtEspecialista em Direito Público pela Universidade Anhanguera/Uniderp Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande - FURG Servidor Público Federal na Universidade Federal do Rio Grande – FURG Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, Rio Grande do Sul, RS, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8066543598062750> ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-0350-6501>

E-mail: guilhermegiacobbo@gmail.com

Ricardo Hermany

doutor em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS) e realizou doutorado sanduíche e pós-doutorado na Universidade de Lisboa. É mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul, professor da graduação e do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC).

Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, Rio Grande do Sul, RS, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7923614119266328> ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-8520-9430>

E-mail: hermany@unisc.br

Os autores contribuíram igualmente para a redação do artigo.

