



SMART CITIES SEM FAVELAS

Smart Cities without slums

Eugênio Pacceli Morais Bomtempo

Uniceub - Centro Universitário de Brasília

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9789-794X>

E-mail: eugenio.bomtempo@gmail.com

Benjamin Miranda Tabak

Fundação Getúlio Vargas

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-8402-8590>

E-mail: benjamin.tabak@fgv.br

Liziane Angelotti Meira

Fundação Getúlio Vargas

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-8402-8590>

E-mail: liziane.meira@fgv.br

Marcos Pereira Valadão

Fundação Getúlio Vargas

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-9301-3366>

E-mail: marcos.valadao@fgv.br

Trabalho enviado em 2 de julho de 2023 e aceito em 15 de maio de 2024



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



Rev. Dir. Cid., Rio de Janeiro, Vol. 16, N.04., 2024, p. 346-379

Eugênio Bomtempo, Benjamin Tabak, Liziane Meira e Marcos Valadão

DOI: [10.12957/rdc.2024.77459](https://doi.org/10.12957/rdc.2024.77459) | ISSN 2317-7721

RESUMO

Nesta investigação, adentraremos uma fronteira de pesquisa voltada à inclusão social, envolvendo direito urbanístico, econômico e tributação municipal. Segundo dados do IBGE (2015), 84,7% da população brasileira reside em cidades, onde existem graves problemas sociais em favelas e bairros pobres. O quadro é desafiante. Poucos estudos conseguem encontrar um ponto de partida para o planejamento urbano nacional. Neste artigo, analisaremos se as soluções urbanas devem ser desencadeadas a partir de municípios médios, para verificar se são capazes de dar sustentabilidade aos municípios menores e desafogar as grandes metrópoles de relevantes desafios e pressões sociais. Assim, o propósito deste trabalho será diagnosticar a possibilidade de implementação de cidades intermediárias inteligentes e sem favelas, bem como verificar as cautelas a se perseguir em busca desse ideal. Adotaremos o método dedutivo e bibliográfico, com acesso a dados concretos, para aferição da realidade municipal. Entre os resultados encontrados, foi possível verificar que podem ser expandidas as receitas próprias; há um grande potencial em mutirões e microincorporações sociais com direito de laje, por meio do Terceiro Setor, e em Parcerias Público-Privadas, para instalação de infraestrutura voltada à urbanificação. Este trabalho oferece um pequeno contributo para a construção de um projeto nacional de desenvolvimento social sustentável.

Palavras-chave: *Smart cities*; Favelas; Tributação; Municipal; Desenvolvimento sustentável.

ABSTRACT

In this investigation, we will enter a frontier of research focused on social inclusion involving urban law and economic and municipal taxation. According to IBGE data (2015), 84.7% of the Brazilian population lives in cities with serious social problems in their slums. A starting point for national urban planning was sought. In this study, we will analyze whether urban solutions should be triggered from medium-sized municipalities to verify whether they can give sustainability to smaller municipalities and relieve large metropolises of their great challenges and social pressures. Thus, the purpose of this work is to diagnose the possibility of implementing intelligent intermediate cities without slums, as well as, to verify the precautions to be followed in this ideal. With access to concrete data, the deductive and bibliographic method is adopted to assess the municipal reality. Among the results found, it was possible to verify that own recipes can be expanded; there is great potential in joint efforts and social micro-incorporations with the right of slab, via the Third Sector, as well as, in public-private partnerships for the installation of infrastructure aimed at urbanization. This work offers a small contribution to the construction of a national project of sustainable social development.

Keywords: Smart city; Shanty towns; Taxation; Municipal; Sustainable development.

INTRODUÇÃO

Observa-se, com perplexidade, o aumento de assentamentos precários, sobretudo, em grandes e médias cidades em todo o mundo, com cerca de um bilhão de pessoas morando em favelas, havendo a tendência de esse número triplicar até o ano de 2050 (UN, 2013, p. ix). No Brasil, existem 5.127.747



milhões de domicílios em assentamentos subnormais, situados nas periferias das cidades, segundo estimativas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2020). A solução desse grave problema social se tornou uma importante linha de pesquisa interdisciplinar, envolvendo o direito urbanístico, econômico e tributário a partir da realidade municipal.

O objetivo desta pesquisa é investigar como o Brasil pode transformar sua realidade urbana, incorporando ao direito urbanístico políticas fiscais e extrafiscais, a partir de cidades médias, visando à construção de cidades mais humanas, tecnologicamente inteligentes e sustentáveis. Nesse contexto, sentido de cidades inteligentes (*smart cities*), sem favelas, refere-se à necessária transformação dos assentamentos precários em bairros com infraestrutura completa, em harmonia com a dignidade humana e o direito à cidade, apoiando os resilientes moradores de locais precários. As cidades médias exercem um papel importante de elo entre as cidades menores e o meio rural.

Nesse desvendar, a pesquisa segue orientada pelo método dedutivo e bibliográfico, com acesso a dados concretos, para aferição da realidade municipal, recorrendo a informações provenientes das Conferências Habitat I, II e III, dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, da Agenda 2030, de relatórios e de seminários promovidos pela Confederação Nacional dos Municípios bem como de pesquisas de estudiosos notáveis, como Lícia Valladares, Paul Singer, Roque Antonio Carrazza, Elizabeth Nazar Carrazza, Mike Davis, Milton Santos, Henry Lefebvre, Naomi Shalit, Joseph Schumpeter e Richard Swedberg.

A palavra favela pode ser entendida como assentamento precário, subnormal, irregular, entre outras denominações filológicas e técnicas, conforme a abordagem, e trata-se de termo já reconhecido até mesmo em outros idiomas. Nesse contexto, esse trabalho toma como problemática a seguinte indagação: é possível construir cidades médias tecnologicamente inteligentes e sem favelas? A hipótese que se admite é que a evolução da política nacional urbana, sendo desencadeada a partir dos centros sub-regionais, conhecidos também como subcapitais regionais, dará suporte a cidades pequenas, cabendo ressaltar que estas são estratégicas para desafogar os gargalos das grandes capitais. Responder a esse questionamento e testar essa hipótese pode ser a chave para descortinar o sustentável desenvolvimento social e urbano brasileiro.

No intento de oferecer resposta a esta problemática, primeiramente, será examinado o desafio de incluir a Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (REURB-S) nas leis orçamentárias municipais, a começar por municípios médios, agregando infraestrutura urbana. Em seguida, será examinado se é uma boa estratégia desenvolvimentista construir municípios médios inteligentes sem prejuízo à urbanificação das favelas. Sem dispor de uma palavra final para tema de tamanha

complexidade, esta investigação busca contribuir para o encontro de algumas soluções, ao mesmo tempo que desafia novas pesquisas.

1. O DESAFIO DE INCLUIR A REURB-S NAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS MUNICIPAIS

Os municípios médios podem desafogar os grandes centros urbanos de muitos problemas sociais e urbanos e, também, socorrer e ampliar as potencialidades dos municípios menores. Contudo, para que o desenvolvimento dos municípios médios seja sustentável, eles não de oferecer abundantes empregos, oportunidades de rendas e soluções para favelas das próprias cidades intermediárias, para, a partir desse progresso, possibilitar o desinchar de favelas e o decrescimento de aglomerações precárias em grandes metrópoles.

A primeira experiência no sentido de se buscar alternativas para tentar descongestionar a cidade francesa de Paris ensejou um despertar de interesse por cidades médias. Essa experiência na França fez com que, na década de 1970, o Brasil também buscasse reforçar as cidades médias para o acolhimento de migrantes, visando a deter o fluxo do êxodo rural em direção das capitais. Além disso, as cidades intermediárias apoiam os municípios menores, logo, são significativas para o desenvolvimento regional. As cidades médias reduzem as “deseconomias da aglomeração” (Amorim Filho; Serra, 2001, p. 7). Esse tipo de cidade vem crescendo aceleradamente devido à industrialização e à expansão dos serviços. Nesse aspecto, Motta e Mata (2008, p. 38) consideram que “uma política de desenvolvimento urbano e regional com foco em centros urbanos médios selecionados poderá fortalecer a rede urbana contribuindo para o desenvolvimento econômico e social do país”.

Não existe consenso quanto ao conceito de cidade média. Todavia, vários conceitos já foram utilizados, como Centro Sub-Regional e Subcapital “C”, entre outros. Estudos realizados pelo IPEA (2022, p. 43), levando em consideração o tamanho populacional e, também, o arranjo com as cidades próximas, indicam que, no Centro-Sul, as cidades médias variam de 100 mil a 700 mil habitantes, e, na Amazônia e na região Nordeste, de 75 mil a 700 mil habitantes.

No Brasil, os assentamentos precários vêm se alastrando por várias cidades pequenas, médias e grandes. A superação dos problemas urbanos tem atraído a atenção do mundo. Observam-se, no Brasil, algumas iniciativas, ainda que tímidas, de inclusão da REURB-S nos orçamentos municipais, independentemente de esta política pública ser luminosa para o desenvolvimento social urbano.

Greco-Santos (2019, p. 57) explica que a Conferência das Nações Unidas de 1976 – Habitat I, sobre assentamentos humanos, de Vancouver/Canadá, influenciou a criação da Lei nº 6.766, de 1979, referente a parcelamento do solo, assim como a Conferência das Nações Unidas de 1996 – Habitat II, realizada em Istambul/Turquia, também sobre assentamentos humanos, influenciou a edição da Lei nº 10.257, de 2001



– Estatuto da Cidade – e da Lei nº 13.089, de 2015 – Estatuto da Metrópole. Há de se ressaltar que o Estatuto da Cidade é a norma infraconstitucional que complementa a matéria constitucional urbanística, com eficácia nacional (Bonizzatto, 2020, p. 7).

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável foram fixados sob a forma da Agenda 2030, com 17 objetivos adotados pelas Nações Unidas, em 2015, como um apelo à consciência universal, diante de 736 milhões de pessoas vivendo em extrema pobreza e cerca de 1,3 bilhão de pessoas pobres no mundo (UN, 2015). A preocupação internacional está direcionada à explosão de grandes centros urbanos e à carência de moradias. Nesse aspecto, no Brasil, o fenômeno do êxodo rural foi expressivo, logo, o acesso à moradia urbana é relevante.

O problema dos assentamentos precários é global. Assim, faz-se indispensável dotar as cidades de moradias dignas, dar segurança às posses, acesso a água, saneamento básico e desenvolvimento sustentável; se preciso, com intervenção do Estado para fazer valer a função social da propriedade. Na Conferência das Nações Unidas Habitat II, a preocupação voltou-se para a inclusão social urbana e a solidariedade humana (UN, 1996, p. 8). Já na Declaração Habitat III, realizada em Quito/Equador, a atenção foi dada a grupos vulneráveis, a fim de poderem ter oportunidades iguais (UN, 2016, p. 33). A Nova Agenda Urbana evolui como fruto da compreensão dos problemas das cidades, no intento de criar cidades sem favelas, com o compromisso de buscar retirar, pelo menos, 100 milhões de pessoas de assentamentos precários até 2020, de acordo com o documento *History, mandate & role in the UN system*, elaborado pelas Nações Unidas.

No que diz respeito à legislação sobre o assunto, entre os lastros internacionais sobre o direito à moradia, há a Declaração Universal dos Direitos Humanos, artigo 25, e o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. No Brasil, destacam-se os artigos 6º e 183, da Constituição Federal de 1988, e os artigos 9º e 10, do Estatuto da Cidade. A regularização fundiária é regulada pela Lei nº 13.465, de 2017. O panorama internacional provocou a edição e a alteração de diversas leis esparsas sobre a temática no Brasil. A forma de atuação do poder público e da sociedade urbana, de gestão da cidade, vê-se regulada no Estatuto da Cidade, que fixou diretrizes gerais objetivas, no artigo 2º, em prol do pleno desenvolvimento da função social da cidade, uso do solo e propriedade urbana e com fito na observância do bem da coletividade, que passou a ter direito à cidade, isto é, direito de pertencer à cidade.

O Observatório Urbano das Nações Unidas, segundo Davis (2006, p. 157-158), estima que a pobreza urbana tende a chegar entre 45% a 50% nas cidades, se algo não for realizado para alterar esta engrenagem. Esse autor denuncia que os cobradores de dívidas públicas de países ricos, em países pobres, mantêm manobras colonialistas próprias do Século XIX, sem contar o protecionismo e o processo opressor de organismos multilaterais, o que torna a sobrevivência difícil e, via de regra, faz surgirem assentamentos

precários no Terceiro Mundo. Para Piketty (2015, p. 74), a especulação financeira também agrava a situação; assim, taxar redistributivamente os capitais revela ser uma nova tendência, para a correção das desigualdades.

No Brasil, a maioria dos municípios ainda existe graças às transferências intergovernamentais, feitas nos termos dos artigos 157 e seguintes, da Constituição Federal de 1988, ainda que tal dependência contribua para retardar políticas públicas de regularização fundiária com infraestrutura urbana, de acordo com Bomtempo (2022b, p. 49). Interessante lembrar que as transferências de recursos para municípios surgiram na Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 1946, com a intenção de corrigir as assimetrias da federação e alcançar desenvolvimento equilibrado no país. Essa ideia salutar tem mantido o Brasil consistente e coeso em seu pacto federativo. Por certo, na Constituição Federal de 1988, as transferências intergovernamentais reduziram os custos políticos da União e permitiram que fossem possíveis as adequações das políticas públicas nacionais (Granai, 2022, p. 70-71). No entanto, essas transferências estão vinculadas a despesas obrigatórias, sobretudo, de educação e de saúde. Assim, via de regra, somente com receitas próprias os municípios podem fazer investimentos sociais, como REURB-S, ou seja, com infraestrutura mínima, transformando assentamentos precários em bairros nas cidades.

Contudo, a União tem competência residual para instituir novos tributos. Uma alternativa não muito simpática aos contribuintes em curto prazo seria a criação de uma contribuição para a implementação da REURB-S integral, ainda que provisória. Como os municípios médios podem descongestionar socialmente os grandes centros urbanos, merecem atenção especial no projeto de desenvolvimento sustentável. Nesse ideal, convém aumentar a oferta de empregos e a busca por soluções para favelas, sobretudo, em cidades intermediárias, para descongestionar as grandes cidades.

O desafio é proporcional à quantidade de moradores das favelas no Brasil. Estima-se que existem no país 17,1 milhões de pessoas vivendo em aglomerados subnormais, o que reflete cerca de 8% da população brasileira, segundo pesquisa do Instituto Locomotiva ligado à Central Única das Favelas (Cufa), movimentando cerca de 119,8 bilhões de reais por ano (Salles, 2021; Boehm, 2020). Ou seja, a movimentação financeira das favelas atinge a casa de 24 bilhões de dólares anuais.

A fim de enriquecer a reflexão sobre o assunto deste artigo, cabe destacar alguns pontos importantes levantados por Valladares (2005, p. 200-204) tais como os a seguir listados: o Primeiro Congresso de Favelas realizado no Brasil ocorreu em 1964; em 1967-1968, foi criada a Companhia de Desenvolvimento das Comunidades (Codesco), para dar suporte técnico e financiar materiais de construção, com juros baixos, para os moradores; em 1968, criou-se, no Rio de Janeiro, um órgão, de âmbito federal, chamado Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana (Chisam), para remoção de favelas; no mesmo ano, também foi criada a Federação das Associações de Favelas do



Estado da Guanabara (Fafeg); em 1976, a Igreja Católica criou a Pastoral das Favelas; em 1979, o Banco Nacional da Habitação (BNH) criou o Projeto Promorar, para construção de casas populares em locais vulneráveis; na mesma ocasião, as favelas cariocas foram eletrificadas, e reformas foram realizadas na Favela da Maré; em 1983, foi criado um programa de água e saneamento em favelas; em 1993, surgiu o Programa Favela-Bairro, que foi se desenvolvendo aos poucos; da mesma época, é o movimento Viva-Rio; em 1988, foi criado o Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos; no ano de 1999, foi criada a Central Única das Favelas (Cufa); no ano 2000, foi recenseado o Complexo da Maré; e, em 2001, foram criados a Agência de Notícias das Favelas e o Observatório das Favelas.

Na contramão de políticas de desfavelamento, com remoção de famílias, surgiu em 1983, em Belo Horizonte, o Programa Municipal de Regularização de Favelas (Profavela), por intermédio da Lei Municipal nº 3.235, de 1983. Apesar de ter sido importante a demarcação das Zonas Especiais de Interesse Social em Belo Horizonte, e também em Recife, os movimentos sociais de resistência às remoções cumpriram seu papel, sobretudo, em razão do desmonte do Sistema Financeiro da Habitação, com a extinção do Banco Nacional da Habitação. A escassez de recursos públicos limitou muitas intervenções urbanísticas, frustrando muitas expectativas sociais (Rolnik; Santoro, 2013). O desafio é financiar, sem dívidas, melhores condições de vida nas cidades, o que torna a tributação um fator libertário.

Carmona e Bomtempo (2020, p. 2071-2072) demonstram que inúmeros esforços relevantes contribuíram para se chegar ao Estatuto da Cidade, a fim de se fortalecer a função social da cidade. Entre eles, destacam-se o encaminhamento de proposta de emenda popular, visando ao reconhecimento do direito fundamental da função social da propriedade, por meio do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, com outras entidades nacionais – Articulação Nacional do Solo Urbano (Ansur), Federação Nacional dos Arquitetos (FNA), Federação Nacional dos Engenheiros, Coordenação Nacional das Associações de Mutuários do BNH, Movimento em Defesa do Favelado, Instituto dos Arquitetos do Brasil e mais 48 entidades locais e estaduais—; e a realização do Fórum Nacional de Reforma Urbana, para fortalecer a necessidade de reforma urbana, sob os princípios: a) do direito à cidade, com participação de seus habitantes na eleição de suas prioridades; b) gestão, planejamento e controle social; c) fomento do interesse coletivo no direito à cidade, com base em estudos de Saule Júnior, Uzzo, entre outros. Além disso, a Assembleia Nacional Constituinte fez constar a política urbana nos artigos 182 e 183, da Constituição Federal de 1988.

Nessa mesma linha, a regulação urbanística constitucional se deu apenas em 2001, com a edição do Estatuto da Cidade. Em 2005, a Lei nº 11.124, instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). Foi criado, também, o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). A regulação fundiária rural e urbana alcançou atualização legislativa com o advento da Lei nº 13.465, de

2017, prevendo a REURB-S, incidindo, até mesmo, sobre propriedades públicas em caso de necessidade social (Carmona; Bomtempo, 2020, p. 2072).

A Lei nº 13.465, de 2017, buscou equacionar o problema da regularização fundiária tanto para a classe média, com seus condomínios irregulares – Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico (REURB-E) –, como para os aglomerados urbanos informais REURB-S. A relativa desburocratização para essas regularizações responde a vários esforços de promoção social urbana de movimentos sociais e acadêmicos, em que pese ser tardio o reconhecimento do direito à moradia no ordenamento jurídico, pelo menos está positivado.

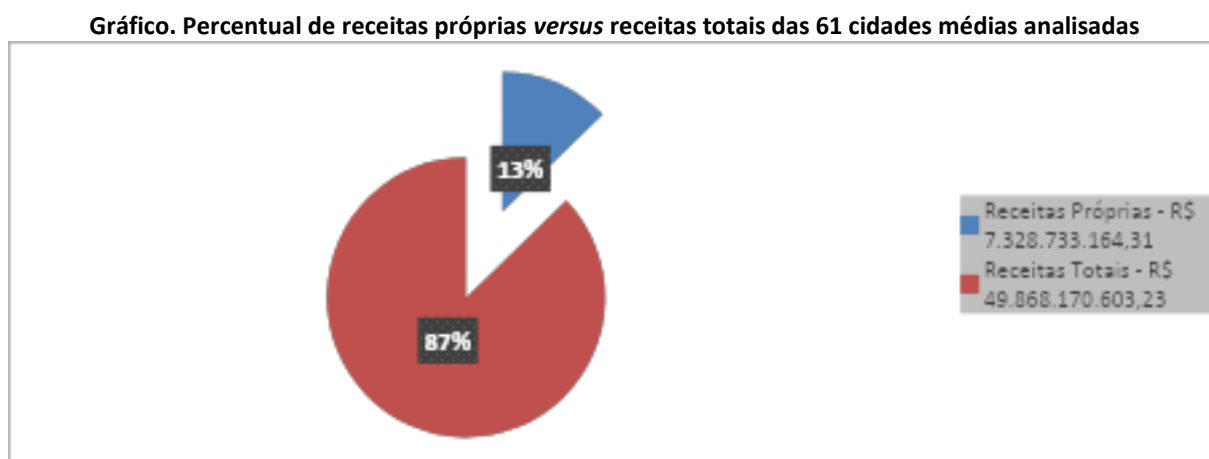
É importante perceber, também, que as transferências intergovernamentais potencializaram externalidades negativas. Com a finalidade de criação de novos municípios, houve cisão de muitas municipalidades, para, assim, receberem mais transferências intergovernamentais após a Constituição Federal de 1988, com o advento da Emenda Constitucional nº 15, de 1996. Antes dessa emenda, as regras para desmembramento ou criação de municípios eram mais rígidas.

As disposições dessa emenda abrandaram a criação, a incorporação, o desmembramento e a fusão de municípios, delegando essa prerrogativa a leis estaduais, além de passar por consulta prévia à população local, a Estudos de Viabilidade Municipal e à publicação na forma de lei estadual. Diante disso, foram exuberantes as leis estaduais editadas. Impressionante o número de criação e desmembramentos municipais a partir da Constituição Federal de 1988, com os acréscimos da citada emenda.

Esse processo de criação ou de desmembramento de muitos municípios dificultou o planejamento urbano. As estimativas indicam, aproximadamente, o número de 1.405 municípios desmembrados e transformados em novas cidades (Granai, 2022). Contudo, uma das leis que criou novo município foi objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade, a ADI nº 4.711, de 2019, perante o Supremo Tribunal Federal. A partir desse julgamento, o paradigma mudou: limitou-se a iniciativa de cisão de municípios quando foi considerada inconstitucional a lei estadual emancipatória de uma cidade no estado do Rio Grande do Sul, sem prévia lei geral federal a respeito (Brasil, 2019).

De toda a sorte, seria importante haver mais rigor em caso de cisão de cidades médias, pois são estratégicas, sem contar que essa cisão causa erosão na arrecadação tributária, enfraquecendo as potencialidades de esses polos desenvolverem políticas sociais de impacto nas cidades menores, nas áreas rurais e no desenvolvimento de programas, como a REURB-S. Os municípios no Brasil dispõem de apenas 6,57% do volume total de arrecadação tributária no país, chegando a esse patamar graças às transferências intergovernamentais (Brasil, 2020).

No gráfico a seguir, pode-se vislumbrar quão limitadas são as receitas próprias para tantas demandas, observando a soma das receitas próprias e das transferências intergovernamentais na composição estimativa da receita total de 61 cidades médias analisadas.



Fonte: Santos; Motta; Faria, 2020 (adaptado pelos autores).

Todavia, os avanços legislativos vêm permitindo pequenos progressos na gestão orçamentária, até chegar ao orçamento participativo. A deficiência na condução do orçamento público tem levado muitos prefeitos a responder por improbidade administrativa, em muitos casos, não resultado de má-fé, mas de falta de conhecimento. Conforme observou Santos (2001, p. 3), os gastos excessivos com pessoal inibem os investimentos públicos municipais, ensejando o risco de transformar o orçamento em mera folha de pagamento. A execução do orçamento, assevera o autor, deve estar alinhada aos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal que, por dever de transparência, pode ir até “mais longe que o orçamento participativo”.

A Lei nº 4.320, de 1964, regula as leis orçamentárias no Brasil. Contudo, algumas alterações foram introduzidas na Lei de Orçamento após a nova Carta Magna, mas a Lei manteve a classificação econômica e a classificação funcional. Ela criou o Orçamento Plurianual de Investimentos, também estendido a estados e municípios, de forma a promover um salto de qualidade em matéria orçamentária, visando a implantar o orçamento-programa, com enfoque de planejamento. Assim, o Poder Executivo tem iniciativa para estabelecer o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, com mais densidade, nos termos do artigo 165, da Constituição Federal de 1988.

Nesse contexto, Giacomoni (2021, p. 34-45) explica que o Decreto-lei nº 200, de 1967, foi editado na intenção de aprimorar o planejamento público e de estabelecer o orçamento-programa anual ao lado do Plano Geral de Governo. Com as pressões populares para a abertura política, nasce a Constituição

Federal de 1988, e, com ela, o Poder Executivo encaminha o projeto de lei de diretrizes orçamentárias com o objetivo de dispor sobre a futura lei orçamentária.

O orçamento rege-se por alguns princípios: a) princípio da unidade: deve ser uno, mas admite o orçamento fiscal na esfera federal, orçamento de investimento e orçamento de seguridade social; b) princípio da universalidade: todas as receitas e despesas devem ser autorizadas e conhecidas; c) princípio do orçamento bruto: vedação de quaisquer deduções e de colocações de saldos líquidos, conforme o artigo 6º, da Lei nº 4.320, de 1964; d) princípio da anualidade: elaboração do orçamento para o período de um ano – quanto a despesas ou receitas restritas à anualidade, ainda que seja necessário posteriormente autorização legislativa para abertura de crédito suplementar; e) princípio da não afetação das receitas: não podem ser vinculadas receitas de impostos a determinadas despesas – a criação de fundos exige autorização legislativa nos termos do inciso IX, do artigo 167, da Constituição Federal de 1988; a Emenda Constitucional nº 3, de 1993, permitiu vincular em estados e municípios recursos para garantir certos programas ou acertos com a União; f) princípio da discriminação de receitas e despesas: favorecimento da fiscalização orçamentária, não admitindo dotações globais, nos termos do artigo 5º, da Lei nº 4.320, de 1964, com a exceção do artigo 20 da mesma lei; g) princípio da exclusividade: restrição à matéria financeira; h) princípio do equilíbrio: com a finalidade de se evitar déficits públicos; i) princípio da clareza; j) princípio da publicidade; k) princípio da exatidão; l) princípio da programação: diante da escassez de recursos, o planejamento orçamentário se faz indispensável.

As classificações econômicas de receitas e despesas figuram na Lei Orçamentária Anual (LOA). São receitas correntes os impostos, as taxas e as contribuições de melhorias, receitas patrimonial, agropecuária, industrial, serviços, transferências correntes – não própria, ou seja, Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e repasses de cotas do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), entre outras receitas. As receitas de capital são obtidas por operações de créditos, para financiar o déficit orçamentário ou para investimentos, mas também podem ser uma alienação de bens, empréstimos amortizados, transferências e outras receitas de capital. Nos termos do inciso III, do artigo 167, da Constituição Federal de 1988, as operações de créditos não podem exceder o montante das despesas de capital.

Giacomoni (2021, p. 27) explica que, em 1990, substituiu-se a classificação funcional-programática, que era muito detalhada, para simplificar as classificações funcional e por programas, em categorias econômicas, grupos de despesas, modalidades de aplicação e elementos. Os elementos especificam a aplicação da despesa, como, por exemplo, a remuneração de pessoal. São despesas correntes as despesas com pessoal e encargos, juros e encargos de dívidas, entre outras despesas correntes. Algumas despesas refletem a participação do setor público no “consumo”. Figuram, ainda, na

LOA, as despesas de capital relativas a investimentos, inversões financeiras e amortização de dívida. Cabe ressaltar que, se o saldo entre receitas correntes e despesas correntes for negativo, ocorrerá um déficit do orçamento corrente.

O ciclo orçamentário compreende elaboração da proposta, aprovação, execução e controle. No âmbito da Emenda Constitucional nº 100, de 2019, houve alteração do artigo 165, acrescentando-se os parágrafos 10 e 11, para tornar obrigatória a execução de emendas de bancada estadual, observadas as metas fiscais, o limite de despesas e os impedimentos de ordem técnica. Entretanto, na esfera federal, o orçamento já é quase todo impositivo, com pouca margem discricionária, mesmo antes da promulgação dessa emenda, em razão das leis já aprovadas, para “alocação de importantes recursos para os estados, Distrito Federal e municípios” (Giacomoni, 2021, p. 263).

Santos (2001, p. 12) concebe o orçamento público como um mecanismo de gestão municipal. Segundo o autor, esse instrumento deve ser considerado algo maior, não somente para resolver problemas na alocação de recursos, mas como um meio de participação da sociedade civil, para que as reformas sociais urbanas aconteçam. Assim, o orçamento se torna um importante instrumento de controle sobre as finanças do governo e a sua responsabilidade fiscal. O cidadão deve zelar para que haja boa arrecadação e que a eleição dos gastos seja coerente com os anseios sociais.

Nesse sentido, em 1990, surgiu um movimento inaugurado na cidade de Barcelona/Espanha, chamado Cidades que Aprendem, com a criação de uma Associação Internacional de Cidades Educadoras (AICE). Esse movimento cresceu em várias nações, inclusive no Brasil, em cidades como Curitiba, Porto Alegre e Sorocaba. A ideia motriz é envolver toda a sociedade civil, empresas e governo em torno da educação e da participação social, para o desenvolvimento humano integral das cidades com cultura de paz e de prosperidade (AICE, 2020).

No Brasil, a elaboração da proposta orçamentária é de competência privativa do prefeito do município, sob pena de este responder por crime de responsabilidade. Deve-se seguir as orientações da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), com a participação dos outros poderes e da sociedade civil. O orçamento deve ser participativo. Com o envio da proposta ao Poder Legislativo municipal, podem ocorrer emendas, debates, audiências públicas, até que a proposta seja aprovada. Com a aprovação, o orçamento pode ser executado dentro do exercício financeiro, que corresponde ao ano civil, sob conta única do tesouro municipal, sem prejuízo de eventuais adaptações frente a situações imprevisíveis. Essa execução está subordinada a controles internos e externos.

Do lado da despesa, havendo um núcleo informal consolidado em área de preservação permanente, tornam-se obrigatórios estudos técnicos para a promoção de preservação e melhorias ambientais, por força dos artigos 64 e 65, da Lei nº 12.651, de 2012, entre as quais eventual regularização

fundiária de interesse social, como a REURB-S, envolvendo situação ambiental, saneamento, controles de riscos geotécnicos e de inundações, recuperação de áreas degradadas, acesso público a águas, melhoria da habitabilidade, entre outros aspectos. A União poderá doar imóveis para os estados, o Distrito Federal e os municípios, visando a dar provimento a programas com finalidade de REURB-S, nos termos do artigo 31, da Lei nº 9.636, de 1998.

A Lei nº 13.465, de 2017, dispõe que no projeto de regularização deve haver um detido levantamento planialtimétrico e cadastral com georreferenciamento, o que tem elevado custos. O ideal seria que a União se dispusesse a fornecer o georreferenciamento para os municípios, em operações de REURB-S, por ser uma política pública indispensável ao desenvolvimento nacional. Nesse aspecto, Soto (2001, p. 48-49), após importante estudo, concluiu que existem US\$ 9,3 trilhões de capital “morto”, em assentamentos irregulares no mundo, sem registro imobiliário, a impedir que as pessoas tenham créditos e participem mais do sistema produtivo. Em outro giro, segundo Harvey (1982, p. 11), sendo a propriedade concentrada, existe também um poder monopolístico no arranjo da propriedade privada, a gerar um acréscimo de renda aos proprietários, pois estes detêm uma espécie de monopólio natural no espaço urbano. Assim, o viés da progressividade fiscal do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), conforme a capacidade contributiva, segundo Carrazza (2015, p. 193), não se vê proibido. A progressividade de natureza extrafiscal se vê subordinada à existência e aos limites do Plano Diretor da Cidade, para cumprimento da função social da propriedade.

Nesse contexto, há de se considerar a situação da Prefeitura de Diadema/São Paulo: depois de muitos embates fundiários frente a pedidos de reintegração de posse, a prefeitura começou a priorizar a urbanização dos assentamentos precários já assentados e dos loteamentos clandestinos, com êxito, em sucessivas gestões, com a colaboração da população. Diadema transformou, gradualmente, todos os assentamentos precários em bairros. Com isso, foram caindo os índices de homicídios. Em Diadema, por exemplo, as favelas foram, aos poucos, transformadas em bairros e dotadas com um grau de infraestrutura satisfatório; a cidade conta com várias bibliotecas públicas, um centro cultural em cada bairro, além de 134 escolas de ensino fundamental e médio e um amplo complexo poliesportivo do Serviço Social da Indústria (SESI). Diadema, após o esforço de vários prefeitos com o mesmo propósito, tornou-se uma cidade relativamente pacífica, com desenvolvimento social, comercial, industrial; enfim, com investimentos urbanos nas favelas, a violência diminuiu e elevou-se, sobremaneira, a qualidade de vida das pessoas (Manso; Faria; Gall, 2005, p. 110). O investimento em infraestrutura em Diadema, por intermédio do Programa de Urbanização de Favelas, “[...] transformou-se em referência para outros governos” (Instituto Diadema de Estudos Municipais, 2011, p. 15). A constância na condução de políticas públicas dessa natureza melhorou essa cidade conurbada à metrópole de São Paulo, elevando o padrão

de vida de seus habitantes. Esse evento foi uma grande façanha dentro de um contexto de “capitalismo periférico” (Maricato, 1996, p. 94).

Por outro lado, a ideia de desenvolver a municipalidade a partir da atração de indústrias e de outras empresas não se reduz a isenções fiscais, mas exige uma série de requisitos, sobretudo, disponibilidade de mão de obra, nível adequado de qualificação dos profissionais, índice de violência baixo, bom padrão educacional da cidade, disponibilidade de matérias-primas e adequado perfil de renda regional. O problema é conseguir isso sem sacrificar toda a população da cidade. O desenvolvimento necessita ser sustentável. A competição empresarial atrai muitos investimentos para se instalar, por isso, exige contrapartidas à custa de toda a população, segundo Santos (1993, p. 121). A questão é conciliar a geração de empregos com tais investimentos e desonerações, para não serem lesivas ao bem comum, sem resolver a questão do desemprego, subemprego e urbanização das periferias e assentamentos precários.

Esse tema tem sido objeto de estudos recorrentes. Há algum tempo, sociólogos têm pesquisado sobre o fenômeno dos assentamentos precários, especialmente, em algumas cidades, como Rio de Janeiro, Recife, Belo Horizonte e São Paulo, quanto à importância da fixação, sempre que possível, dos moradores de assentamentos precários consolidados no mesmo local para se manter os laços de solidariedade.

Barros (2020) disponibilizou alguns dados advindos do Censo do IBGE, de 2010, observando que, no estado do Amazonas, 34,59% da população mora em assentamentos precários e em palafitas; no Espírito Santo, 26,10%; no Amapá, 21,58%; no Pará, 19,68%; no Rio de Janeiro, 12,63%; em São Paulo, 7,09%; e, no Mato Grosso do Sul, 0,74%. Além disso, ressalta-se que a proliferação de assentamentos precários nas cidades do interior cresce aceleradamente.

Todavia, 92,5% dos municípios brasileiros arrecadam muito abaixo da receita que necessitam e ficam dependentes de transferências intergovernamentais; essas municipalidades precisam expandir a arrecadação sem aumentar alíquotas ou aumentar as alíquotas com amplo consentimento, o que figura como *trade-off*, para enfrentamento inadiável (Confederação Nacional dos Municípios, 2019, p. 15). Para isso, aportes tecnológicos se fazem necessários para dinamizar o aumento de receitas próprias e financiar políticas sociais.

A limitação de receitas impacta na solução de desastres em morros sujeitos a deslocamentos de encostas catastróficas, o que tem recebido a atenção da mídia. Nesse aspecto, Barros (2020) expõe que os maiores problemas não estão mais no Rio de Janeiro e em São Paulo, mas têm se deslocado para cidades pequenas e médias, além das capitais das regiões Norte e Nordeste.

Situações que tanto castigam as favelas podem ser evitadas caso a população for chamada a participar de grandes decisões municipais, como prevê o Estatuto da Cidade, para que não ocorram manobras silenciosas com desrespeito ao espírito legal de regência. Até mesmo, outras áreas importantes podem ser remediadas, a exemplo, dos itens observados pela Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (Firjan), que mede a eficiência da gestão municipal pelo nível de educação, saúde, emprego e renda, sob a forma do Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal, congregando vários estudos municipais, dos quais a maioria da população não tem conhecimento. A principal barreira para o desenvolvimento municipal está na gestão dos recursos disponíveis (Firjan, 2018, p. 8).

A tecnologia é um fator que pode se tornar includente, ao possibilitar que os bairros periféricos participem de decisões municipais. O problema da eleição de prioridades é grave. As limitações orçamentárias municipais, ocasionalmente, conduzem a soluções paliativas ineficazes, como remoções de favelas, às vezes, até obrigando pessoas a se mudarem para cidades vizinhas. Em algumas cidades médias, há pontuais programas de remoções para locais afastados, o que dá ensejo a novas invasões. Assim, o remédio legal é buscar condições para que a municipalidade tenha um planejamento adequado, com zoneamentos definidos, para solucionar esse fenômeno de forma ordenada e legal, a partir de um programa de regularização fundiária, viabilizando recursos para resolver essa situação e, ao mesmo tempo, deter a gentrificação. Segundo Mota, Torres e Moura (2018, p. 45), é função do município prover a concessão de uso, para fins de moradia, promover a demarcação urbanística, enfim, de forma planejada e legal, promover a competente regularização fundiária.

Como se pode perceber, as dificuldades que as municipalidades encontram para fazer investimentos em REURB-S, a fim de direcionar recursos para o orçamento, ainda pouco participado, são vultosas. Existem assentamentos precários basicamente em todos os municípios brasileiros. A população migrou em massa para as cidades, sobretudo, com o advento da industrialização, de crises no modelo agrário-exportador, de concentração da terra rural e de mecanização da lavoura. Outro fator que se deve ressaltar é o impacto repentino da legislação trabalhista urbana no campo, sem modularização, de forma que, a partir de 1940, o êxodo rural, no Brasil, figurou entre os mais acelerados do mundo. Atualmente, com cerca de 85% da população brasileira morando em cidades, o direito de todos usufruírem do que melhor as cidades possam oferecer passou a ser um direito fundamental, a ponto de o direito à moradia figurar no artigo 6º, da Carta Magna do Brasil. O direito à cidade não é privilégio somente dos mais abastados, e os recursos públicos devem ser corretamente administrados, objetivando o bem-comum.

O Estatuto da Cidade é a norma infraconstitucional que complementa a matéria urbanística, com eficácia nacional. A estruturação urbana das grandes metrópoles também recebeu disposições legais especiais com o advento do Estatuto da Metrópole, visando a possibilitar o chamado Plano de



Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI). No entanto, os municípios também experimentam os reflexos da globalização, o que lhes dispersa as atenções e dificulta a eleição de prioridades.

Gomes Júnior (2007) elencou as principais características da globalização: homogeneização dos centros urbanos; acesso a mercados externos; revolução tecnológica, principalmente, nas comunicações e na eletrônica; surgimento de blocos comerciais; hibridização cultural influenciando nas culturas populares, em vias de massificação universal. Oliveira e Cruz (2014, p. 187), diante das várias faces da globalização, deduzem que a pobreza, a corrupção e a inércia da população retiram parte da legitimidade e da eficácia do regime democrático. Bomtempo (2022b, p. 60) aponta que algumas cidades médias têm sido alvos de investimentos globalizados, em busca de benefícios fiscais e mão de obra barata.

A REURB-S exige estudos ambientais, levantamento da planta do núcleo informal, com a indicação de áreas usucapíveis, sendo necessário mapear as áreas com erosões graves, fixar opções de mobilidade e de infraestrutura, verificar a eventual necessidade de reassentar parte da população instalada, devido a questões ambientais ou de risco, notificar titulares de domínios e de direitos reais, os confrontantes (artigo 28 e seguintes), o que revela ser uma tarefa hercúlea para municípios menores, uma vez que as soluções ambientais são mais acessíveis a municípios com maiores arrecadações tributárias.

Questões práticas exigem que, na esfera administrativa, o poder público local tenha um órgão ambiental capacitado para atuar na REURB-S, até que seja possível emitir a Certificação de Regularização Fundiária (CRF). Com a CRF, faz-se possível sua prenotação no Cartório de Registro de Imóveis, para a qualificação registral e o registro definitivo dos ocupantes beneficiados. Após esse registro, o Cartório de Registro de Imóveis pode ter de notificar o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), caso o imóvel esteja em perímetro rural. Cabe ressaltar que o município não pode vender um imóvel recebido em doação de outro ente público, cuja finalidade seja realizar programas sociais de baixa renda.

Nos contratos com pessoas físicas, é necessário observar os parágrafos 4º e 5º, do artigo 31, da Lei nº 9.636, de 1998, que estabelecem os seguintes requisitos: renda familiar mensal de até cinco salários mínimos e não ter outro imóvel urbano ou rural. Além disso, é muito importante que o contrato contenha cláusula de inalienabilidade por cinco anos. Alguns programas de concessão de habitações e de lotes para pessoas físicas preveem isenção de custas, tributos e emolumentos cartorários nos primeiros registros.

Muitos municípios médios, mesmo não tendo na agenda política local um programa de regularização fundiária urbana de interesse social consistente, de saneamento básico e de moradias dignas, ainda assim, iniciam estudos sobre REURB-S, consultas de como implementar Parcerias Público-Privadas (PPPs), para abastecimento de água e instalação de esgotos sanitários, e, com isso, começam a surgir pequenos projetos em várias cidades. De acordo com as Nações Unidas, o desenvolvimento

sustentável tem patamar de direito fundamental difuso em consonância com a Nova Agenda Urbana internacional (UN, 2016).

Por este breve extrato, pode-se perceber que o processo de inclusão social necessita passar por orçamentos, zoneamentos urbanos em planos diretores, decisões políticas, arrecadação tributária e melhor alocação de recursos, para que, assim, significativas políticas públicas, como a REURB-S, realmente se tornem realidade. Os novos marcos legais urbanos abrem os horizontes e simplificam o processo, visando ao desenvolvimento humano, inteligente e sustentável, o que representa o que se deseja no Brasil, a partir da melhor governança das cidades, a começar pelas cidades médias.

2. ESTRATÉGIA DESENVOLVIMENTISTA: MUNICÍPIOS MÉDIOS INTELIGENTES E SEM FAVELAS PARA COMEÇAR

Nessa linha de análise, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu a política urbana. Bonizzatto (2020, p. 7-11) recomenda a interpretação sistemática das normas urbanísticas municipais, a partir da interpretação dos artigos 182 e 183, da Constituição Federal, os quais devem ser ponderados com o artigo 21, inciso XX, o artigo 24, inciso I, e o artigo 30 da Constituição e, de forma menos direta, também, com os artigos 1º, 3º, 5º, 6º e 29, da Carta da República. O mesmo autor defende que todas as normas urbanísticas devem se nortear por essa moldura constitucional, com base no Plano Diretor da Cidade, sob pena de cometimento de ilegalidade ou de inconstitucionalidade. A seu ver, por interpretação sistemática, pode-se confirmar que há, no Brasil, “uma teoria do direito constitucional urbanístico”.

Resta evidente que a construção de cidades inclusivas, inteligentes e sustentáveis exigirá suporte de arrecadação tributária. Afinal, conforme destacado pela United Nations (1972), o desenvolvimento sustentável é um direito fundamental difuso. O conceito de cidade inteligente se edifica na aplicação de tecnologias afetas à quarta revolução industrial, como o investimento em capital humano e social, de forma a garantir o desenvolvimento sustentável, participativo e includente, transparente, digital e inovador, para o bem-estar dos cidadãos (Júnior *et al.*, 2021, p. 19-21). Dentro do conceito de *smart cities*, também existem dois pilares importantes: além da necessidade de se empreender soluções de urbanização rápidas e crescentes também se tornou essencial a utilização de soluções digitais, de alta capilaridade e eficientes, para prestar melhores serviços à população (Panorama Setorial da Internet, 2017, p. 14).

O sentido de cidades inteligentes (*smart cities*), sem favelas, refere-se à necessária transformação dos assentamentos precários em bairros com infraestrutura completa, em harmonia com a dignidade humana e o direito à cidade. Como será demonstrado à frente, as favelas no Brasil movimentam bilhões de dólares anuais, além de desenvolverem inúmeras estratégias culturais e sociais resilientes e



forneecerem importante força de trabalho à sociedade. A tecnologia deve ser um fator de superação da exclusão social e não o inverso.

A juridicidade urbano-tributária conduz à regulação da função social da propriedade urbana nas cidades e oferece um caminho democrático ao acesso a um mínimo de propriedade a que cada brasileiro tem direito para fins de moradia. Sem o mínimo de dignidade, as periferias tenderão à revolta crescente. Schumpeter e Swedberg (1918, p. 92) conclama as gerações à construção do futuro, não a partir de pobreza e miseráveis, mas sobre uma sociedade próspera capaz de um capitalismo educado.

De Lefebvre (2001, p. 118), veio o conceito de direito à cidade, como direito de se ter uma vida digna no meio urbano. Assim, os assentamentos precários devem ser transformados em bairros com toda a infraestrutura atinente. Nesse sentido, a evolução do marco legal urbanístico no Brasil está alinhada às principais tendências internacionais, contudo, as soluções humano-ambientais dos assentamentos precários também demandam suportes tecnológicos nas cidades.

A tecnologia pode contribuir para a ampliação da participação popular, por intermédio do orçamento participativo, de contribuições de melhorias, de decisões sobre isenções fiscais, com ferramentas tecnológicas amigáveis – acesso a Wi-Fi social gratuito, a exemplo do que ocorre em Buenos Aires/Argentina, em Ramallah/Palestina e em algumas cidades brasileiras; câmeras de controle de tráfego, como em Singapura, que podem contribuir para maior segurança pública; programas de disponibilização de bicicletas, a exemplo de Brasília e de Paris. Inúmeras pesquisas estão sendo desenvolvidas em todo o mundo, destacando-se os estudos realizados na Suíça, pelo International Institute for Management Development (IMD), e, em Singapura, pela Singapore University of Technology and Design, para encontrar soluções inteligentes para as cidades (Bomtempo, 2022a, p. 90).

As tecnologias digitais fazem a diferença na vida das pessoas, não somente em países desenvolvidos, mas também em países em desenvolvimento. Até 2019, 102 cidades no mundo eram classificadas como inteligentes, a exemplo de Genebra, Oslo, Zurique, Helsinque, Singapura, Auckland, Taipei, Dusseldorf, Tokio, Los Angeles, Tel Aviv, Barcelona, Guangzhou, Bogotá, Cairo, Bilbao, Nairobi, Rabat, Lagos, Nanjin, Xangai, entre outras (Shalit, 2019).

Milhares de dispositivos digitais estão regidos pela Internet das Coisas – *Internet of Things* (IoT), com a integração da vida privada à gestão pública. Vários são os indicadores monitoráveis para melhor governança cidadina, com parâmetros internacionais de qualidade ISO – *Quality Management System*. De acordo com Soares Neto (2019, p. 39), tudo gera eficiência e automação.

No entanto, os investimentos em *smart cities* podem ser bem elevados e não devem se converter em mecanismos de mais exclusão social, exaurindo os recursos municipais sem resolver a questão dos assentamentos precários. Historicamente, a tecnologia tem ampliado a desigualdade social, no

entanto, será eticamente idôneo caso seja utilizada para a solução de demandas sociais inadiáveis. Se os poucos recursos para investimentos municipais forem canalizados pesadamente a aportes tecnológicos voltados à criação de *smart cities*, possivelmente, as soluções sociais, a exemplo da REURB-S, ficarão retardadas, haja vista o que ocorreu na favela do Morro da Providência, Santo Antônio, no Rio de Janeiro, que já se encontra abandonada há 125 anos sem regularização. Assim, faz-se mister repensar as cidades com um olhar incluyente. As tecnologias voltadas à implementação de *smart cities* podem ser paulatinamente implantadas sem prejuízo de soluções de REURB-S.

A municipalidade deve compreender sua missão de resgate social, e a tecnologia pode abreviar o progresso social, com educação fiscal urbanística. Novas lideranças precisam ser despertadas pela educação, de forma a transformar os contribuintes e os cidadãos mais pobres da cidade em reais parceiros do desenvolvimento sustentável. A tecnologia também deve propiciar que velhas práticas patrimonialistas desapareçam mais rápido do cenário político-institucional.

Todo arcabouço constitucional, legal e supralegal constante no ordenamento jurídico brasileiro atualmente visa a atender o interesse público e a possibilitar o desenvolvimento sustentável das cidades, contudo, a arrecadação de receitas próprias ainda revela ser um gargalo a ser superado na maior parte dos municípios brasileiros. Estes se veem dependentes do FPM e das cotas de ICMS e IPVA. Apesar dos desafios, observa-se que a política urbana encartada na Carta Magna brasileira está alinhada com os ideais adotados pela Nova Agenda Urbana.

As cidades médias, no entanto, socorrem as cidades menores, com melhores condições de infraestrutura, escolas e faculdades, empresas e tecnologias, e, também, desafogam os problemas das grandes cidades, por vezes, intoxicadas de toda a sorte de favelas, violências e desemprego. As cidades médias são polos de desenvolvimento estratégicos, apesar de apresentarem problemas de favelas, cuja solução tende a dotar essas cidades de crescimento sustentável.

As fontes de financiamento para implementação de todos os ideais do Estatuto da Cidade e da Lei de Regularização Fundiária ainda são insuficientes. Em geral, no Brasil, as linhas de crédito para aquisição financiada de terrenos e de construções são absorvidas pelos grandes centros urbanos, não sobrando recursos para cidades médias, por mais estratégicas que sejam, em termos do planejamento urbano nacional, sobrando menos ainda para as cidades pequenas.

No cenário brasileiro, destacam-se, como agentes financeiros para alguns programas importantes, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; o Banco do Brasil; o Banco do Nordeste do Brasil; o Banco da Amazônia; a Financiadora de Estudos e Projetos; e, sobretudo, a Caixa Econômica Federal, a qual tem sido amplamente fornecedora de crédito para programas habitacionais. Recursos provenientes do Fundo de Garantia de Tempo de Serviço também têm sido uma fonte

importante no Brasil. Na esfera internacional, algumas instituições financiam projetos de saneamento de água e esgoto para urbanificação, principalmente em capitais metropolitanas, com destaque especial para o World Bank, a International Finance Corporation, o Inter-American Development Bank e a Corporación Andina de Fomento, entre outros (Morais; Seabra; Bauer, 2020, p.7).

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) tem estrutura e recursos para encampar projeto nacional, a fim de viabilizar a transformação de todas as favelas em bairros dignos no Brasil, a começar por cidades médias, para descongestionar socialmente as grandes cidades. O Brasil pode se tornar um canteiro de obras, com mutirões, utilizando-se de entidades beneficentes do Terceiro Setor, com registro de utilidade pública, para a criação de microincorporações sociais com direito de laje (Bomtempo, 2022b, p. 270). Estudantes universitários de arquitetura e de engenharia civil, entre outros, poderiam colaborar fazendo projetos de pequenos prédios, possibilitando a abertura de ruas, praças, calçadas, construção de escolas, centros comunitários, postos de saúde. Enfim, agindo com a sociedade civil, a municipalidade, com o apoio intergovernamental, poderia transformar muito mais rápido favelas em bairros e elevar, sobremaneira, o Índice de Desenvolvimento Humano no Brasil. O BNDES não precisa ficar restrito somente à realização de grandes obras, mas pode ser um agente transformador da realidade social urbana, onde mora expressivo percentual da população brasileira.

Outras fontes de receitas também podem ser acessíveis a projetos de REURB-S integral, sob a forma de financiamentos externos, com autorização do Senado Federal, ressaltando-se o fato de os empréstimos que, mesmo internos, dependem da autorização da Câmara de Vereadores. Com amparo na interpretação de vários dispositivos legais, o Ministério da Economia suspendeu operações de créditos de estados, do Distrito Federal e de municípios, com a edição do artigo 3º, da Portaria nº 9.365, de 2021.

Em outro enfoque, não há certeza de crédito suficiente para a REURB-S. Diante da concepção baumaniana de modernidade líquida, Paes e Santos (2017, p. 133 e 145) consideram que o Terceiro Setor pode catalisar mudanças em prol da efetivação dos “direitos essenciais da pessoa humana”, pois “da atuação coletiva da sociedade civil organizada emerge o Terceiro Setor”, para dar rapidez às soluções solidárias.

Há grande potencial em mutirões e em iniciativas da sociedade civil, sem tantas burocracias como se é exigido no aparelho do Estado, o que pode favorecer a rapidez na implementação de políticas públicas incluídas. O IPTU Solidário já é uma realidade em vários municípios, só falta canalizar um percentual de desconto como política extrafiscal, para que as favelas se transformem em bairros com infraestrutura. As PPPs, envolvendo recursos públicos, da sociedade civil e descontos do IPTU, podem revolucionar e transformar a realidade (Bomtempo, 2022b, p. 265).



Se for o caso, até para dar velocidade ao processo de urbanificação, no raio de sua competência residual, a União poderia instituir uma contribuição social municipal, mesmo sendo temporária, destinada ao financiamento da REURB-S integral, a fim de que os investimentos sociais possam se tornar reprodutivos no âmbito do BNDES, para novos financiamentos sociais. Essa proposta pode não ser bem recebida politicamente em uma primeira abordagem, mas, quando a cidade colher os frutos da humanização, ambientalmente sustentável, sem favelas e com drástica redução da violência, as pessoas perceberão que vale a pena um pequeno esforço tributário adicional para melhorar a vida cidadina, a exemplo da experiência de outras cidades médias no mundo, como a cidade de Plano, no Texas/Estados Unidos da América.

Com gestão pública de excelência, Plano é uma cidade inteligente, que tributa o patrimônio com alíquotas mais elevadas, no entanto, garante elevadíssimos níveis de bem-estar social à população. Seus 80 parques já ganharam três vezes a Medalha de Ouro Nacional, pela Tree City USA. A cidade tem campos de golfe municipais, casas para idosos, piscinas públicas, bibliotecas excelentes, acesso à internet pública, faculdade pública, mais de 2,5 mil caixas eletrônicos, infraestrutura e coleta semanal de resíduos sólidos; não há na cidade assentamento precário (Plano City News, 2022).

Woods e Citron (2020) observam que é desafiante buscar desenvolver cidades com aparatos tecnológicos e, ao mesmo tempo, garantir equidade social, para integrar ecossistemas das esferas públicas e privadas com Internet das Coisas (IoT), bem como reduzir a exclusão digital. Os efeitos disruptivos da quarta revolução industrial são relevantes.

Os investimentos em tecnologia urbana tendem a ser elevados e a guiar os investimentos públicos. A empresa japonesa NTT Data (Dallas Innovates, 2022) instalou um Centro de Inovação Norte-Americano na cidade de Plano, no Texas, para desenvolver planejamento urbano inteligente com tecnologia 5G, até mesmo, para usos médicos. Essa unidade coordenará mais cinco centros de inovação no Japão, na Itália, na Alemanha, na China e na Índia.

A operadora Verizon e a Cidade de San Diego, segundo Woods e Citron (2020), também, estão implantando a tecnologia 5G, com infraestrutura e equipamento para monitoramento de tráfego, e estão se transformando em cidades inteligentes. As universidades estão se movimentando em pesquisas voltadas à evolução para cidades inteligentes nos Estados Unidos. No entanto, vários elementos são necessários para criar ou transformar uma cidade em inteligente, além de tecnologia, faz-se importante financiamento e inovação flexível.

Como a maioria dos municípios brasileiros tem dificuldades para se endividar, os municípios menores não geram dívidas. Desenvolver sem dívidas ainda é o melhor caminho, o que atrai atenção

especial para os problemas de arrecadação tributária, fator imprescindível para o desenvolvimento sustentável das finanças públicas das cidades.

Os municípios maiores contraem mais dívidas porque têm forças políticas e econômicas mais eficientes. O endividamento público, porém, se desdobra. A dívida consolidada se vê composta pela dívida mobiliária – títulos emitidos –, as dívidas contratuais se referem a empréstimos internos e externos. Há, também, dívidas oriundas de condenações judiciais – precatórios –, entre outros tipos de dívidas.

Os pagamentos de eventuais financiamentos, se contraídos por entes públicos, tendem a onerar os erários e a provocar efeitos danosos ao bem-estar da população, fazendo pressão sobre o sistema tributário, devido aos compromissos da dívida pública, cujos efeitos são suportados pelos contribuintes.

O ideal é construir esse financiamento por tributos e sem dívidas. Sabe-se que, conforme disposto no artigo 156, incisos I, II e III, da Constituição Federal, os municípios têm o poder de instituir impostos sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana, o IPTU, sobre a Transmissão de Bens Imóveis, o ITBI, e sobre Serviços de Qualquer Natureza, o ISS. No caso do ISS, há de se observar a legalidade de alíquotas máximas e mínimas, excluir o imposto sobre exportações e regular a forma de isenções e benefícios fiscais, ou revogá-los. Atualmente, a Lei Complementar nº 116, de 2003, que regula o ISS, traz uma excessiva especificação quanto à necessária observância taxativa da lista de serviços tributáveis que orientam e limitam a exação, a violar o princípio da autonomia municipal (Carrazza, 2003, p. 167).

O modelo tributário municipal é eminentemente urbano e voltado para grandes municípios. Há um hiato arrecadatório em relação a cidades menores e médias. Assim, várias estratégias devem ser desenvolvidas para aumentar as receitas próprias municipais, a exemplo da experiência da Prefeitura de Bauru/São Paulo: o cruzamento de informações no e-Social e no Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), entre outros, com aportes de tecnologia para aumentar a arrecadação do ISS, possibilitou o aumento de 45% na arrecadação do ISS. A atualização periódica da Planta Genérica de Valores (PGV) por uma comissão de notáveis também foi outra estratégia adotada, que aumentou a arrecadação do IPTU em 23% (Mangieri, 2017, p. 24-28).

No entanto, se a oferta de terrenos for perfeitamente inelástica, a exemplo de terra disponível nos centros das cidades, em princípio, o aumento de seu preço não afeta a oferta de terra nua. Nesse caso, Mankiw (2011, p. 165), a partir dos estudos de Henry George, explica: sendo essa oferta perfeitamente inelástica, o ônus do imposto territorial recai de forma intensa e integralmente sobre o lado menos elástico, no caso, sobre o proprietário. No mesmo contexto, George (2006, p. 282), apesar de combater o imposto predial, considerando melhor tributar somente a terra, reconhece que o imposto mais gravoso sobre a terra ociosa impede que a riqueza se concentre nas mãos de quem não produz, retirando o excedente de quem trabalha.

De Cesare, Fernandes, Oliveira e Carvalho Júnior (2020) fizeram um detalhado levantamento bibliográfico, englobando diversos estudos internacionais e nacionais, concluindo que a tributação no Brasil deve ser predial e territorial no meio urbano. O Brasil já acumula *know-how* nesse tributo há 200 anos. Entre os argumentos contrários à supressão de competência municipal, esses autores destacam os seguintes itens: a) a proposta fere o princípio da igualdade tributária; b) a inelasticidade dos bens imóveis reduz ou nulifica o efeito do peso morto; c) o estudo original de Henry George, do século XIX, está defasado; d) citando Lichfield e Connellan, McCluskey e Franzsen, Arnott e outros, a dificuldade em apurar o valor da terra e das benfeitorias, e de separá-las, é o mesmo de mantê-las juntas; regras arbitrárias, citando Mills, conduz a iniquidades; e) os argumentos em defesa da tributação somente sobre a terra são frágeis. Na avaliação imobiliária, se forem incluídos os imóveis anunciados, a atualização da Planta Genérica de Valores ficará mais barata e mais rápida.

O Distrito Federal acumula competências estaduais e municipais para instituição de impostos. Sendo criados territórios, a competência da União se amplia, nestes locais, com as competências estaduais e municipais, de acordo com o artigo 147, da Constituição Federal. Os estados, o Distrito Federal e os municípios poderão instituir contribuição para o custeio de sistemas de previdência e assistência social, nos termos do artigo 140, também da Constituição Federal. Fernandes (2024) noticia que o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), buscando desafogar o Poder Judiciário, decidiu que os processos há mais de um ano sem citação, até R\$ 10.000,00, sejam extintos. Ou seja, 52% das execuções fiscais das prefeituras no Brasil estão nesse patamar, segundo a Frente Nacional de Prefeitos, o que fragiliza a cobrança do IPTU. Essa decisão tem sua constitucionalidade discutível.

Mas, o ideal é que a REURB-S integral tenha financiamento tributário sem dívida, a exemplo da experiência da cidade de Diadema, conforme relatado anteriormente, que, em 10 anos, transformou os assentamentos precários em bairros, o que reduziu, substancialmente, a criminalidade na cidade (Instituto Diadema de Estudos Municipais, 2011). Outro exemplo nesse mesmo contexto é o ocorrido nas cidades de Bogotá e Medellín, na Colômbia, nas quais os investimentos sociais de urbanificação, promoção de paz e segurança nos bairros pobres também contribuíram sensivelmente para a redução da violência, entre outras experiências (Carmona, 2014, p. 329).

As engrenagens da dinâmica do subdesenvolvimento precisam ser revertidas com cidadania, investimentos sociais e adequação da matriz tributária, visando a permitir políticas públicas inclusivas. O Brasil é um país muito rico, tem um porte continental com abundância de terras, logo, deve solucionar a regularização dos assentamentos precários, por meio da REURB-S.

Entretanto, toda vez que se menciona a carência de recursos financeiros, surge à tona a questão da reforma tributária, que tanto preocupa os entes federados. Segundo notícias do Sebrae (Agência

Sebrae de Notícias, 2021), cerca de 99% dos empreendimentos empresariais de capital nacional socorrem-se do Simples Nacional, e essa constatação é relevante.

Logo, o ISS pode não crescer muito a receita municipal, mesmo com o advento do Imposto de Bens e Serviços (IBS), se não forem aportados investimentos tecnológicos no aparelho arrecadador. A fragilidade tributária da maioria dos municípios brasileiros se evidencia na expressiva dependência de transferências intergovernamentais. Essas transferências têm sido benéficas por auxiliar muitos municípios, mas também têm sido problemáticas, pois os recursos das transferências governamentais são vinculados a despesas obrigatórias. Portanto, os poucos recursos arrecadados pela maioria dos são a fonte que podem dar margem para o desenvolvimento de alguma política pública. Porém, as receitas próprias são gastas em serviços de saúde e educação quando as transferências intergovernamentais para despesas obrigatórias são insuficientes, sobretudo, para suprir as necessidades dessas áreas.

Norteadas pelas inspirações do Estatuto da Cidade, a participação cidadã é uma fonte de resgate inclusivo da população excluída e marginalizada, que habita em bairros pobres e em assentamentos precários. Nesse aspecto, a tecnologia pode ser um instrumento de promoção da cidadania, ainda que tal opção torne alguns alcances mais lentos e outros mais rápidos. Para o alcance do desenvolvimento sustentável, a inclusão social depende de cidadania.

Corre-se o risco da implementação de cidades inteligentes ocorrer sob a forma *top-down*, ou seja, de cima para baixo, o que pode ferir todo o avanço legislativo do Estatuto da Cidade, do orçamento participativo e da cidadania ativa como ideal democrático e de inclusão social. O progresso tecnológico vem sendo disparado em várias direções ao mesmo tempo. Assim, para garantir desenvolvimento social mais expressivo, a tecnologia deve ser agregada ao processo de participação social, de baixo para cima, porém, “a construção de cidades inclusivas, inteligentes e sustentáveis exigirá um suporte de arrecadação tributária” (Bomtempo, 2022a, p. 88).

Em tese, figura certa oposição aos interesses de urbanificação dos assentamentos precários, há efervescência da especulação imobiliária, que faz pressão para serem criados novos bairros de luxo, com implementação de nova e completa infraestrutura, ao mesmo tempo em que velhos bairros plenos de infraestrutura vão morrendo por falta de investimentos e as favelas continuam esquecidas. Maricato, (2003) tece críticas ao mercado fundiário especulativo, pois discriminatório; também traz a lume que há uma tolerância do Estado à ocupação ilegal longe de resolver o direito à moradia das pessoas carentes.

Enquanto isso, a “reflexividade social produz formas de dupla discriminação que afetam os desprivilegiados” [...] “privação material” e “desqualificação” [...] “os mecanismos de exclusão são normalmente sociais e psicológicos” (Giddens, 1996, p. 106). De toda a sorte, o quadro é preocupante e

desafiador, sobretudo, para as municipalidades médias e grandes, devido aos bolsões socioambientais problemáticos e violentos.

Singer (1980, p. 83) observa que o financiamento habitacional provoca crescimento econômico, todavia, o aumento dos serviços urbanos disponíveis a todos cidadãos não ocorre proporcionalmente, via de regra, ficando os mais pobres desatendidos. As dívidas tornam-se frustrantes para as famílias. Migrantes vão mudando de cidades em cidades até chegarem às capitais; quando chegam nas grandes cidades não conseguem moradias e encontram enormes dificuldades para pagarem aluguéis, até mesmo em assentamentos precários. Com rendas incertas, acabam nas periferias marginais das cidades sem serviços públicos adequados, em invasões de terras e, por vezes, em locais de risco e degradados ambientalmente.

A carência de renovar centros velhos das cidades, com planejamento, também desfigura a cidade e exige da municipalidade investimentos pesados em nova infraestrutura, para dar suporte aos novos empreendimentos imobiliários, o que deixa grande parte da população nas periferias sem esperança de melhores serviços públicos. Renovar a cidade, gerar empregos e rendas, para a atração de instalações comerciais, com melhor proveito da infraestrutura existente, ainda é uma prática distante; a renovação urbanística não tem sido praticada. Por vezes, conforme Singer (1980, p. 79), observa-se existir uma correlação entre as obras públicas e a especulação imobiliária privada, em novos projetos imobiliários de luxo. Carmona e Bomtempo (2020, p. 2083) explicam que a especulação imobiliária gera ágios em detrimento da exclusão social, tendo como um dos remédios o IPTU progressivo no tempo.

Por sua vez, em muitos municípios, há prática do clientelismo, o que facilita a formação da engrenagem corrupta, prejudicando a realização de políticas públicas integradas e conduzindo à baixa qualidade técnica no serviço público. Essa realidade é problemática, sobretudo, em cidades com menos habitantes ou em prefeituras com muito apadrinhamento político, o que favorece a contratação de servidores sem concursos.

Assim, há de se eliminar também a corrupção urbanística. A Fundación Alternativas, na Espanha, examinou os marcos legais e a jurisprudência e entrevistou vários *experts* em desenvolvimento urbano, perguntando-lhes quais as principais consequências da corrupção urbanística, ao que responderam, à unanimidade, implicar uma grave decepção com o regime democrático e com as instituições, o que é um verdadeiro “câncer” social. Se não houver soluções legais, potencializa-se o surgimento de situações “apocalípticas”, “explosões de bolhas imobiliárias”, manobras em privilégio de poderosos grupos de interesses, aproveitando a falta de vigilância, modificando regras e destinações dos imóveis, autorizações de licenças fora das normas, entre outros fenômenos. Os especialistas consultados, em quase sua

totalidade, concluem que a consequência mais grave da corrupção urbanística é a deterioração do sistema democrático e a perda de credibilidade das instituições (Gonzales, 2007, p. 15).

Outro aspecto que merece destaque é o fato de a concentração da terra ter aprofundado a desigualdade e contribuído para a “marginalização do povo negro”, segundo Gonçalves e Wenceslau (2018, p. 68). Assim, o resgate social deve ser holístico. A população necessita de educação fiscal e urbanística para se defender de verdadeiros “estelionatos eleitorais”, de eleições incorretas de prioridades nos investimentos públicos, pois as demandas das classes mais pobres acabam ficando represadas, sem solução eficaz no tempo, sobretudo, quanto a diversos assentamentos precários, palafitas e bairros esquecidos, os quais só aparecem nos noticiários quando ocorre uma catástrofe ambiental.

Vários acórdãos e sentenças de condenações judiciais espanholas foram registradas no livro da Fundación Alternativas, tanto de agentes públicos como de agentes privados. Entre as principais consequências da corrupção urbanística, destacam-se: a) a quebra da sustentabilidade pela incorreta classificação e uso do solo; b) os danos ambientais irreparáveis e as legalizações indevidas; c) as catástrofes e as inundações; d) um “mosaico” de expansão inadequada da cidade e em terrenos inadequados para moradia – “efeito fronteira” –, atingindo também outros municípios; e) especulação imobiliária. De acordo com Gonzales (2007, p. 38), a corrupção urbana deriva das violações dos seguintes princípios de governança: “transparencia, participación, rendimiento de cuentas, eficacia y eficiencia, coherencia”. Esse diagnóstico serve, também, ao Brasil, com ênfase a tantas grilagens de terras, invasões, assentamentos precários e históricas omissões de governança, apesar de alguns projetos urbanísticos exitosos.

Os municípios médios podem aliviar as pressões sociais existentes nas grandes capitais brasileiras. No entanto, as tecnologias voltadas à criação e ao desenvolvimento de cidades inteligentes não devem sugar os poucos recursos do erário, à custa de toda a população da cidade, sobretudo, em prejuízo dos mais pobres, a ampliar o abismo social; devem ser implementadas e contratadas com cautela, para serem socialmente incluídas.

CONCLUSÕES

Este estudo constatou haver certo entusiasmo pela construção de cidades inteligentes, tecnológicas e sustentáveis. Realmente, a observar pelas cidades inteligentes analisadas, a qualidade de vida das pessoas tende a ser melhor, a exemplo das cidades de Plano, no Texas, Barcelona, Genebra, entre outras. Entretanto, ante a carência de receitas próprias na maioria dos municípios brasileiros, o problema se torna mais complicado com passivo social elevado, com milhões de pessoas residindo em favelas.



Sabe-se que, no decorrer da história, a tecnologia tem ampliado a desigualdade social. Logo, é necessário se ter planejamento e cidadania para regular as aplicações dos recursos públicos, no sentido eticamente idôneo de regular a implementação dos avanços tecnológicos da quarta revolução industrial para a solução de demandas sociais inadiáveis.

O sentido de cidades inteligentes (*smart cities*), sem favelas, refere-se à necessária transformação dos assentamentos precários em bairros com infraestrutura completa, em harmonia com o princípio da dignidade humana, o direito à cidade e à Agenda 2030. Assim, esta investigação partiu do princípio de que os investimentos em *smart cities* tendem a ser potencialmente bem elevados.

Por isso, há de se ter cautela para que essas alocações não se convertam em mecanismos de mais exclusão social, a exaurir os poucos recursos municipais sem resolver a questão dos assentamentos precários, sobretudo, diante da carência de receitas próprias. As transferências recebidas pelos municípios já vêm “carimbadas”, ou seja, vinculadas, obrigatoriamente, a gastos, sobretudo, de saúde e de educação. A maioria dos municípios brasileiros sobrevivem graças a transferências governamentais.

Considerando que o capital nacional empresarial encontrou no Simples Nacional o caminho para se manter no mercado, a reforma tributária do IBS, em princípio, pode beneficiar um pouco a arrecadação do ISS nas cidades maiores. Mesmo assim, com aporte tecnológico para cruzamento de informações visando ao aumento real da arrecadação própria municipal, algo distante dos municípios pequenos, porém, possível aos municípios médios e grandes. A arrecadação tributária necessita ser inteligente.

Foi possível concluir que, realmente, é um desafio incluir a REURB-S dentro das condicionantes ainda existentes no Brasil, nas leis orçamentárias municipais, nos planos diretores, no *modus operandi* tributário, em meio a diversas dificuldades de garantir receitas próprias para financiamento sem dívidas. As dificuldades na gestão das políticas públicas em orçamentos engessados, com transferências intergovernamentais vinculadas, cujas despesas invadem as receitas próprias, precisam ser remediadas com novas estratégias arrecadatórias, a fim de superar certa inanição tributária de receitas próprias, a exemplo da bem sucedida experiência de Bauru/São Paulo.

Esta investigação permitiu observar, do ponto de vista econômico, que uma política de tributação da terra ociosa com gravame progressivo, conforme a localização do bem, pode impedir que a riqueza se concentre nas mãos de quem não coloca a propriedade para produzir, não cumpre sua função social, cujo resultado acaba por retirar o excedente de quem trabalha, arduamente, visando a sobreviver, tendo enormes dificuldades para ter acesso a um mínimo de propriedade.

Do lado da despesa, o orçamento público deve ser um instrumento de participação social capitaneada pela sociedade civil organizada, até de educação fiscal e urbanística, em cada município, estruturando observatórios sociais para fiscalizar e monitorar a aplicação dos recursos públicos. As

cidades médias se tornaram importantes para o desenvolvimento regional e para desafogar as grandes cidades, logo, merecem toda atenção no planejamento urbano nacional.

A carência de recursos para a implementação da REURB-S tem sido um grande limitador dessa política social. Para tentar solucionar o problema, a União pode criar uma contribuição municipal voltada para esse tipo de investimento, uma vez que a arrecadação tributária para dotar a cidade de melhores serviços e políticas públicas includentes é indispensável para o desenvolvimento sustentável.

Como visto, as favelas no Brasil movimentam bilhões de dólares anuais, o que atrai otimismo nas soluções em vista. Muitas estratégias culturais e sociais existem nas comunidades, que fornecem boa parte da força de trabalho indispensável ao desenvolvimento urbano. As experiências nas cidades de Diadema, Medellín e Bogotá demonstraram que urbanificação de favelas é um meio excelente para superar a violência. Mas, foi preciso aumentar a arrecadação tributária para que essas cidades florescessem socialmente.

Todavia, a solução do problema da exclusão social se vê multifacetada, não é simples. A especulação financeira desintermedia o capital, afetando a produção e o emprego. A especulação imobiliária, por exemplo, produz e reproduz ágios, a dificultar inclusão social no meio urbano e, até mesmo, provocar a expulsão das camadas mais pobres para locais distantes dos centros urbanos.

Observou-se que a estratégia desenvolvimentista de estabelecer municípios médios inteligentes e sem favelas ainda se faz interessante e, com políticas públicas *bottom-up*, ainda se faz viável. Neste breve estudo, foi possível visualizar que o Brasil não deve mais conviver com assentamentos precários, pois existem caminhos para essa superação dialética, por intermédio do Terceiro Setor, do IPTU Solidário e de microincorporações sociais com direito de laje, de forma a abrir ruas, construir praças, instalar colégios, rompendo com a insalubridade que reina nos assentamentos precários no país, com PPPs para instalações de infraestrutura. A realidade nacional desafia a criação de um projeto de desenvolvimento urbano e regional a partir de cidades médias.

Observou-se, também, com base na experiência internacional, que municípios intermediários podem ser includentes, inteligentes e sustentáveis, com políticas públicas fiscais e extrafiscais de baixo para cima, sem favelas. Dessa forma, a problemática levantada nesta pesquisa encontrou resposta satisfatória. A hipótese de que a evolução da política nacional urbana deve ser desencadeada a partir das subcapitais regionais, ou centros sub-regionais, para dar suporte a cidades pequenas e desafogar os gargalos das grandes capitais se confirmou, sendo essa política urbana contributiva ao desenvolvimento social urbano no Brasil, pois o direito à cidade não é uma exclusividade das pessoas abastadas.

Diante das questões examinadas neste artigo, foi possível perceber a importância das cidades médias no Brasil, como estratégia de planejamento urbano e regional. Estas cidades podem ser

educadoras, sustentáveis, em boa parte, tecnológicas e inteligentes, sem favelas, ou seja, com a transformação de assentamentos precários em bairros com infraestrutura, onde for possível, porém o país precisa eleger prioridades de suas alocações de recursos públicos, para elevar seu Índice de Desenvolvimento Humano, a começar por promover uma revolução social urbana, em cidades intermediárias, a alavancar soluções rápidas, a baixo custo e de elevada capilaridade regional.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA SEBRAE DE NOTÍCIAS. *15 anos do Simples Nacional: 99% das empresas brasileiras optam pelo regime*. Brasília, 13 dez. 2021. Disponível em: <https://revistapegn.globo.com/Empreendedorismo/noticia/2021/12/15-anos-do-simples-nacional-99-das-empresas-brasileiras-optam-pelo-regime.html>. Acesso em: 26 fev. 2024.

AMORIM FILHO, Oswaldo; SERRA, Rodrigo Valente. Evolução e perspectivas do papel das cidades médias no planejamento urbano e regional. In: ANDRADE, Thompson Almeida; SERRA Rodrigo Valente (org.). *Cidades médias brasileiras*. Rio de Janeiro, 2001. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3081/4/Cap_1_evolucao.pdf. Acesso em: 22 fev. 2024.

ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE CIUDADES EDUCADORAS (AICE). *Carta de Ciudades Educadoras*, 2020. Disponível em: https://www.edcities.org/wp-content/uploads/2020/11/ES_Carta.pdf. Acesso em: 17 abr. 2023.

BARROS, Alexandre. Quase dois terços das favelas estão a menos de dois quilômetros de hospitais. *Agência IBGE Notícias*, 19 maio 2020. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/27728-quase-dois-tercos-das-favelas-estao-a-menos-de-dois-quilometros-de-hospitais>. Acesso em: 17 mar. 2023.

BOEHM, Camila. Moradores de favelas movimentam R\$ 119,8 bilhões por ano. *Agência IBGE Notícias*, 27 jan. 2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2020-01/moradores-de-favelas-movimentam-r-1198-bilhoes-por-ano>. Acesso em: 15 jan. 2023.

BOMTEMPO, Eugênio Pacceli de Moraes. Cidades que aprendem a ser inteligentes: educação fiscal urbanística. *XXIX Congresso Nacional do CONPEDI Balneário Camboriu: constitucionalismo, desenvolvimento, sustentabilidade e smart cities*. Grupo de trabalho: direito urbanístico, cidade e alteridade, 2022a.

BOMTEMPO, Eugênio Pacceli de Moraes. *Município intermediário e tributação: perspectivas e desafios ao financiamento da Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social – REUB-S*. 2022. Tese (Doutorado em Direito), 394 f. Cento Universitário de Brasília, 2022b.

BOMTEMPO, Eugênio Pacceli de Moraes; CARMONA, Paulo Afonso Chavichioli. Microincorporação social com direito de laje. *Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico*, n. 100, fev./mar. 2022.

BONIZZATTO, Luigi. *A constituição urbanística e a confirmação de uma teoria do direito constitucional urbanístico*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.



BRASIL. Receita Federal – Cetad. *Carga tributária no Brasil 2018: análise por tributos e bases de incidência*, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos/carga-tributaria/carga-tributaria-no-brasil-2018/view>. Acesso em: 14 mar. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Pleno. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.711*, de 5 de novembro de 2019. Rel. Min. Luís Roberto Barroso. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=751490301>. Acesso em: 22 fev. 2024.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. *Violência x cidade: o papel do direito urbanístico na violência urbana*. São Paulo: Marcial Pons; Brasília: Fundação Escola do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, 2014.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli; BOMTEMPO, Eugênio Pacceli de Moraes. O direito à cidade, a especulação imobiliária e o IPTU progressivo no tempo. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 4. p. 1-26, 2020.

CARRAZZA, Elizabeth Nazar. *IPTU e progressividade: igualdade e capacidade contributiva*. 2. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2015.

CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de direito constitucional tributário*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS (CNM). *Como melhorar a arrecadação municipal sem aumentar impostos*, 2019. Disponível em: [https://www.cnm.org.br/storage/biblioteca/documentos/Como%20melhorar%20a%20arrecada%C3%A7%C3%A3o%20municipal%20sem%20aumentar%20impostos%20\(2019\).pdf](https://www.cnm.org.br/storage/biblioteca/documentos/Como%20melhorar%20a%20arrecada%C3%A7%C3%A3o%20municipal%20sem%20aumentar%20impostos%20(2019).pdf). Acesso em: 23 fev. 2024.

DALLAS INNOVATES. *NTT Data Opens North American Innovation Center in Plano*. Staff Report, 25 Aug. 2022. Disponível em: <https://dallasinnovates.com/ntt-data-opens-north-american-innovation-center-in-plano/>. Acesso em: 2 fev. 2024.

DAVIS, Mike. *Planeta favela*. Tradução de Beatriz Medina. São Paulo: Boitempo, 2006.

DE CESARE, Cláudia M.; FERNANDES, Cíntia Estefânia; OLIVEIRA, Gelson; CARVALHO JÚNIOR, Pedro Humberto. Nota Técnica: IPTU e a PEC 110/2019 (Reforma Tributária). *Jornal GCN*, 14 ago. 2020. Disponível em: <https://jornalggn.com.br/wp-content/uploads/2020/08/nota-tecnica-rebate-alteracao-no-iptu-defendida-na-pec-da-reforma-tributaria-nt-pec-110-iptu-completa-decesare-fernandes-oliveira-carvalho-jr.pdf>. Acesso em: 18 maio 2023.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (FIRJAN). *Publicações Sistemas FIRJAN: pesquisas e estudos socioeconômicos*. Rio de Janeiro: FIRJAN, 2018. Disponível em: <http://publicacoes.firjan.org.br/ifdm2018/files/assets/common/downloads/publication.pdf>. Acesso em: 13 maio 2023.

FERNANDES, Maria Cristina. Prefeitos rejeitam fim de execução fiscal até R\$ 10 mil. *Jornal O Globo*, Fianças Públicas, 28 fev. 2024. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2024/02/28/prefeitos-rejeitam-fim-de-execucao-fiscal-ate-r-10-mil.ghhtml>. Acesso em: 28 fev. 2024.



GEORGE, Henry. *Progress and poverty*. Edited and abridged for modern readers by Bob Drake. New York: Robert Schalkenbach Foundation, 2006.

GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

GIDDENS, Anthony. *Para além da esquerda e da direita: o futuro da política radical*. São Paulo: Editora Unesp, 1996.

GOMES JÚNIOR, Francisco de Assis Cabral. Os direitos humanos no contexto do neoliberalismo e da globalização. Direitonet, 12 jan. 2007. Disponível em:

<https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/3140/Os-Direitos-Humanos-no-contexto-do-neoliberalismo-e-da-globalizacao>. Acesso em 15 dez. 2023.

GONÇALVES, Nathalia Assmann; WENCESLAU, Ethiene Vanila de Souza. A cidade que (re)produz racismo: uma análise materialista histórica das transformações urbanas no Brasil. In: MOTA, Maurício Jorge Pereira; TORRES, Marcos Alcino de Azevedo; MOURA, Emerson Affonso da Costa. *Desafios do planejamento urbano no século XXI: políticas públicas, democracia, economia e moradia*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 68.

GONZALES, Felipe Iglesias (org.). *Urbanismo y democracia: Alternativas para evitar la corrupción*. Madrid: Fundación Alternativas, 2007, p. 15. Disponível em:

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=482027>. Acesso em: 10 maio 2023.

GRANAI, Felipe Bauer. *Federalismo fiscal e desigualdades regionais: uma análise dos impactos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) sobre o desenvolvimento e a equalização fiscal*. 2022. 141 p. Dissertação (Mestrado em Economia). Pós-Graduação em Economia, Faculdade de Ciências e Letras, Araraquara, 2022.

GRECO-SANTOS, Bruno. Direito urbanístico brasileiro e ordem urbanística internacional. In: MEDAUAR, Odete; SHICARO, Vitor Rhein; MIGUEL, Luiz Felipe Hadlich; GRECO-SANTOS, Bruno (coord.). *Direito urbanístico: estudos fundamentais*. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

HARVEY, David. O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas. *Revista Espaço e Debates*, n. 6, p. 7-14, 1982.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Aglomerados subnormais 2019: classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à COVID-19: notas técnicas*, 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101717>. Acesso em: 11 jun. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Anuário estatístico do Brasil*, 2022. Rio de Janeiro: IBGE, v. 82, 2023. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/20/aeb_2022.pdf. Acesso em: 22 fev. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *População rural e urbana*, 2015. Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18313-populacao-rural-e-urbana.html>. Acesso em: 10 abr. 2023.



INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Projeto Competitividade e governança das cidades médias do Brasil: referencial conceitual e metodológico*. Relatório 1, Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>. Acesso em: 28 fev. 2022.

INSTITUTO DIADEMA DE ESTUDOS MUNICIPAIS (IDEM). *Diadema e a cidade informal*. Diadema: IDEM, 2011.

JÚNIOR, Francisco *et al.* (coord.). *Cidades inteligentes: uma abordagem humana e sustentável*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2021. (Série Estudos Estratégicos, n. 12).

LEFEBVRE, Henri. *Direito à cidade*. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

MANGIERI, Francisco Ramos. *Inteligência fiscal municipal: estratégias para a apuração e cobrança dos tributos municipais*. Bauru: Tributo Municipal, 2017.

MANKIW, N. Gregory. *Introdução à economia*. Tradução de Allan Vidigal Hastings e Elisete Paes Lima. 5. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2011.

MANSO, Bruno Paes; FARIA, Maryluci de Araújo; GALL, Norman. *Diadema: do “faroeste” para a vida civilizada na periferia de São Paulo*. Documento do Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial. Associado à Fundação Armando Álvares Penteado. São Paulo, n. 37, 2005.

MARICATO, Ermínia. *Metrópole na periferia do capitalismo*. São Paulo. Hucitec, 1996.

MARICATO, Ermínia. *Metrópole, legislação e desigualdade*. *Revista Estudos Avançados*, São Paulo, v. 17, n. 48, p. 151-166, ago. 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/LJf4kyjgFBw9PyLxBxbNRbf/>. Acesso em: 2 fev. 2024.

MORAIS, Amanda Fernandez de; SEABRA, Fernando; BAUER, Martina Matte. Financiamento via bancos e instituições de crédito voltado ao setor de água e esgoto: o caso de Santa Catarina. *Revista de Gestão de Água da América Latina*, v. 17, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.21168/rega.v17e1>. Acesso em: 2 out. 2022.

MOTA, Maurício Jorge Pereira; TORRES, Marcos Alcino de Azevedo; MOURA, Emerson Affonso da Costa. *Direito à moradia e regularização*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

MOTTA, Diana; MATA, Daniel da. *Crescimento das cidades médias*. Rio de Janeiro: IPEA, Regional e Urbano, 1, dez. 2008. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/boletim_regional/081207_boletimregional1_cap6.pdf. Acesso em: 22 fev. 2024.

OLIVEIRO, Maurizio; CRUZ, Paulo Márcio (org.). *As trajetórias multidimensionais da globalização*. Univali, 2014.

PAES, José Eduardo Sabo; SANTOS, Júlio Edstron Secundino. A democracia e o terceiro setor na atualidade: história e reflexos atuais. *Revista Direito e Liberdade – RDL*, Natal, ESMARN, v. 19, n. 1, p. 131-157, jan./abr. 2017. Disponível em: https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Rev-Dir-e-Liberd_v.19_n.01.05.pdf. Acesso em: 18 dez. 2022.



PANORAMA SETORIAL DA INTERNET. *Smart cities: tecnologias de informação e comunicação e o desenvolvimento de cidades mais sustentáveis e resilientes*. Panorama setorial da internet. *Smart Cities*, a. 9, n. 2, set. 2017. Disponível em: https://nic.br/media/docs/publicacoes/6/panorama_setorial_ano-ix-n-2-smart-cities.pdf. Acesso em: 15 jul. 2022.

PIKETTY, Thomas. *A economia da desigualdade*. Tradução de André Telles. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2015.

PLANO CITY NEWS. *Plano City of Excellence*. Plano Municipal Center, 2022. Disponível em: <https://www.plano.gov/1756/Municipal-Codes-Ordinances>. Acesso em: 9 fev. 2023.

ROLNIK, Raquel; SANTORO, Paula Freire. *Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em cidades brasileiras: trajetória recente de implementação de um instrumento de política fundiária*. Lincoln Institute of Land Policy, 2013. Disponível em: https://www.lincolnst.edu/sites/default/files/pubfiles/rolnik-wp14rr1po-full_0.pdf. Acesso em: 22 mar. 2023.

SALLES, Stéfano. Cerca de 8% da população brasileira mora em favelas, diz Instituto Locomotiva. *CNN Brasil*, Rio de Janeiro, 4 nov. 2021. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/cerca-de-8-da-populacao-brasileira-mora-em-favelas-diz-instituto-locomotiva/>. Acesso em: 19 abr. 2023.

SANTOS, Aristeu Jorge dos. Orçamento público e os municípios: alguns conceitos de orçamento e suas repercussões na administração pública municipal. *Revista Eletrônica de Administração*. Porto Alegre. Edição 22, v. 7, n. 4, jul./ago. 2001. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/19441>. Acesso em: 4 mar. 2023.

SANTOS, Cláudio Hamilton Matos dos; MOTTA, Ana Carolina Souto Valente; FARIA, Monise Estorani de. Estimativas anuais da arrecadação tributária e das receitas totais dos municípios brasileiros entre 2003 e 2019. *Carta de Conjuntura*, n. 48, 3º trimestre 2020. IPEA. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/200730_cc48_nt_municipios_final.pdf. Acesso em: 18 maio 2023.

SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. 3. ed. São Paulo: Hucitec, 1993.

SCHUMPETER, Joseph A.; SWEDBERG, Richard. *The crisis of the tax state*. 1918.

SHALIT. Naomi. Smart cities: world's best don't just adopt new technology, they make it work for people. *The conversation*, US, Inc., 10 oct. 2019. Disponível em: <https://theconversation.com/smart-cities-worlds-best-dont-just-adopt-new-technology-they-make-it-work-for-people-124939>. Acesso em: 18 maio 2023.

SINGER, Paul. O uso do solo urbano na economia capitalista. *Boletim Paulista de Geografia – BPG*, n. 57, 1980. Disponível em: <https://publicacoes.agb.org.br/boletim-paulista/article/view/1044/932>. Acesso em: 14 abr. 2023.

SOARES NETO, Vicente. *Cidades inteligentes: guia para a construção de centros urbanos eficientes e sustentáveis*. São Paulo: Editora Érica, 2019.

SOTO, Hernando. *O mistério do capital*. Tradução de Zaida Maldonado. Rio de Janeiro: Record, 2001.



UNITED NATIONS (UN). *Habitat I*. 1976. Disponível em: <http://habitat.scarp.ubc.ca/habitat-i-document-archive/>. Acesso em: 16 mar. 2023.

UNITED NATIONS (UN). *Habitat III*. 2016. Disponível em: <https://habitat3.org/wp-content/uploads/One-UN-for-HabitatIII.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2023.

UNITED NATIONS (UN). *History, mandate & role in the UN system*. Disponível em: <https://unhabitat.org/history-mandate-role-in-the-un-system>. Acesso em: 5 fev. 2023.

UNITED NATIONS (UN). *Make cities and human settlements inclusive, safe, resilient and sustainable – Goal 11*. 2022. Disponível em: <https://unstats.un.org/sdgs/report/2022/goal-11/>. Acesso em: 15 abr. 2023.

UNITED NATIONS (UN). *Report Human of the United Nations Conference on Settlements – HABITAT II*. Istanbul, 3-14 jun. 1996. Disponível em: https://habitat.scarp.ubc.ca/wp-content/uploads/2018/04/UN_ReportOfTheUNConferenceOnHumanSettlementsHabitatII_07081996.pdf. Acesso em: 21 fev. 2024.

UNITED NATIONS (UN). *Report of the United Nations Conference on the Human Environment*. Stockholm, 5-16 jun. 1972. Disponível em: <http://www.un-documents.net/aconf48-14r1.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2023.

UNITED NATIONS (UN). *What are the sustainable development goals?* 2015. Disponível em: <https://www.undp.org/sustainable-development-goals>. Acesso em: 21 fev. 2024.

UNITED NATIONS (UN). *World economic and social survey 2013*, 2013. Disponível em: https://www.un.org/en/development/desa/policy/wess/wess_current/wess2013/WESS2013.pdf. Acesso em: 8 maio 2023.

VALLADARES, Lícia do Prado. *A invenção da favela: do mito de origem à favela.com*. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

WOODS, Eric; CITRON, Ryan. *The Evolution of Smart Cities: Delivering on the promise*. *Navigant Reserach*, Verizon, 1 Q., 2020.

Sobre os autores:**Eugênio Pacceli Morais Bomtempo**

Professor, Doutor em Direito, pelo Centro Universitário de Brasília (UnICEUB); Mestre em Direito, pela Universidade Católica de Brasília (UCB); Especialista em Direito Processual, pela Universidade do Sul de Santa Catarina (Unisul); Especialista em Direito Público, pela UCB; Especialista em Gestão Estratégica e Qualidade, pela Universidade Cândido Mendes (UCAM); Bacharel em Ciências Econômicas, pelo UnICEUB; Bacharel em Direito, pelo Centro Universitário do Distrito Federal (UDF); membro da Associação Internacional de Direito de Seguros; membro do Instituto de Direito Urbanístico de Brasília. Advogado. Uniceub - Centro Universitário de Brasília

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9789-794X>

E-mail: eugenio.bomtempo@gmail.com

Benjamin Miranda Tabak

Professor e Coordenador do Mestrado em Políticas Públicas e Governo da Escola de Políticas Públicas e Governo da Fundação Getúlio Vargas (EPPG/FGV).

O autor agradece o apoio da Capes, por meio do Projeto de Pesquisa Famílias e Políticas Públicas no Brasil: Projeção Econômica das Famílias (Processo n.º 88881.610990/2021-01).

Fundação Getúlio Vargas

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-8402-8590>

E-mail: benjamin.tabak@fgv.br

Liziane Angelotti Meira

Professora, Pesquisadora e Coordenadora Adjunta do Mestrado em Políticas Públicas e Governo da Escola de Políticas Públicas e Governo da Fundação Getúlio Vargas (EPPG/FGV).

A autora agradece o apoio da Capes, por meio do Projeto de Pesquisa Famílias e Políticas Públicas no Brasil: Projeção Econômica das Famílias (Processo n.º 88881.610990/2021-01).

Fundação Getúlio Vargas

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-8402-8590>

E-mail: liziane.meira@fgv.br

Marcos Pereira Valadão

Professor do Mestrado em Políticas Públicas e Governo da Escola de Políticas Públicas e Governo da Fundação Getúlio Vargas (EPPG/FGV).

O autor agradece o apoio da Capes, por meio do Projeto de Pesquisa Famílias e Políticas Públicas no Brasil: Projeção Econômica das Famílias (Processo n.º 88881.610990/2021-01).

Fundação Getúlio Vargas

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-9301-3366>

E-mail: marcos.valadao@fgv.br