



Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Centro de Ciências Sociais
Faculdade de Direito

Carlos Humberto Francisco de Souza

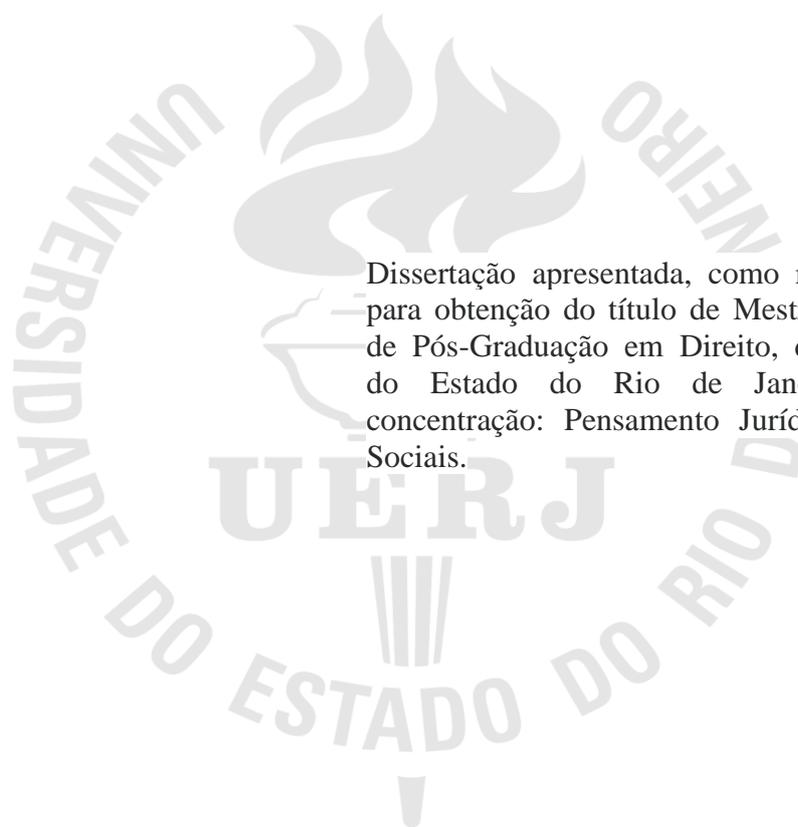
**Instrumentos tributários e urbanísticos aplicáveis ao financiamento da
REURB-S**

Rio de Janeiro

2020

Carlos Humberto Francisco de Souza

Instrumentos tributários e urbanísticos aplicáveis ao financiamento da REURB-S



Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Direito, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Pensamento Jurídico e Relações Sociais.

Orientadora: Prof.^a. Dra. Arícia Fernandes Correia

Rio de Janeiro

2020

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/BIBLIOTECA CCS/C

S729i Souza, Carlos Humberto Francisco de.
Instrumentos tributários e urbanísticos aplicáveis ao financiamento da
REURB-S / Carlos Humberto Francisco de Souza - 2020.

210 f.

Orientadora: Prof.^a Dra. Arícia Fernandes Correia.

Dissertação (Mestrado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro,
Faculdade de Direito.

1. Direito tributário - Teses. 2. Justiça distributiva - Teses. 3. Direito à
moradia - Teses. 4. Financiamento - Teses. I. Correia, Arícia Fernandes.
II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Direito. III. Título.

CDU 347.73

Bibliotecária: Angélica Ribeiro CRB7/6121

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Carlos Humberto Francisco de Souza

Instrumentos tributários e urbanísticos aplicáveis ao financiamento da REURB-S

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Direito, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Pensamento Jurídico e Relações Sociais.

Aprovada em 30 de abril de 2020.

Banca Examinadora:

Prof.^a Dra. Arícia Fernandes Correia (Orientadora)
Faculdade de Direito – UERJ

Prof.^a Dra. Vânia Siciliano Aieta
Faculdade de Direito – UERJ

Prof.^a. Dra. Luciana Grassano de Gouvêa Melo
Universidade Federal de Pernambuco

Rio de Janeiro

2020

DEDICATÓRIA

À minha mãe (*in memoriam*), eterna fonte de inspiração, com muito amor, saudade e gratidão.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço aos Professores do Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

Agradeço, em especial, à minha Orientadora e aos integrantes da Banca Examinadora e da Banca de Defesa, pelos ensinamentos, orientações, experiências e disponibilidade.

À minha irmã e ao Eduardo, a quem devo cada linha escrita deste trabalho, eu agradeço, com muito amor, por terem me poupado de enfrentar vários momentos angustiantes na lenta despedida da minha mãe e, assim, proporcionado o precioso tempo para a necessária concentração de que necessitava para o estudo.

RESUMO

SOUZA, Carlos Humberto Francisco de. *Instrumentos tributários e urbanísticos aplicáveis ao financiamento da REURB-S*. 2020. 210 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020.

O estudo descreve aspectos dos instrumentos tributários e urbanísticos, nomeadamente o IPTU, a contribuição de melhoria, o IPTU progressivo no tempo e a outorga onerosa do direito de construir, aplicáveis ao financiamento da regularização fundiária urbana de índole social, no âmbito das capitais dos Estados do Sudeste brasileiro. Com base no exame de dados secundários, atualização bibliográfica e compilação de informações e dados fornecidos pelos órgãos municipais, a pesquisa constatou que os Municípios não utilizam, de forma integrada, os instrumentos de política de desenvolvimento urbano, para atendimento dos interesses da população de baixa renda. Ademais, o estudo também constatou que o baixo esforço de otimização na aplicação dos instrumentos restringe-se, basicamente, ao IPTU, em especial, nas alterações implementadas recentemente na legislação dos Municípios de São Paulo e do Rio de Janeiro, o que revela o grau relativamente baixo do interesse dos entes locais na recuperação das mais-valias urbanas como instrumental de distribuição equitativa das vantagens sociais. Com exceção de São Paulo, o IPTU progressivo no tempo não foi implementado pelos Municípios. A contribuição de melhoria também não é utilizada pela política urbana dos entes políticos pesquisados. Por fim, no que diz respeito à outorga onerosa do direito de construir, apenas o Município de São Paulo alcançou eficácia na utilização desse importante instrumento urbanístico.

Palavras-chave: Instrumentos tributários. Instrumentos urbanísticos. Financiamento. Justiça distributiva. Concentração de renda. Moradia adequada.

ABSTRACT

SOUZA, Carlos Humberto Francisco de. *Tax and urban planning instruments applicable to the financing of REURB-S*. 2020. 210 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020.

The study describes aspects of tax and urban instruments, namely the IPTU, the improvement contribution, the progressive IPTU over time and the onerous grant of the right to build, applicable to the financing of urban land regularization of a social nature, within the scope of the state capitals Southeast Brazil. Based on the examination of secondary data, bibliographic updating and compilation of information and data provided by municipal bodies, the survey found that the Municipalities do not use, in an integrated manner, the instruments of urban development policy, to meet the interests of the low-income population. The study also found that the low effort to optimize the application of the instruments is basically restricted to the IPTU, especially in the changes recently implemented in the legislation of the Municipalities of São Paulo and Rio de Janeiro, which reveals the relatively low degree of interest of local entities in the recovery of urban gains as an instrument for the equitable distribution of social advantages. With the exception of São Paulo, the IPTU progressive over time has not been implemented by the Municipalities. The improvement contribution is also not used by the urban policy of the researched political entities. With regard to the onerous granting of the right to build, only the Municipality of São Paulo achieved effectiveness in the use of this important urban tool.

Keywords: Tax instruments. Urban planning instruments. Financing. Distributive justice. Income concentration. Adequate housing.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 –	Pobreza e pobreza extrema na América Latina (2002-2019)	75
Gráfico 2 –	IVS e seus três subíndices no Brasil (2013-2017)	78
Gráfico 3 –	Índice Gini por Conceito de Renda (2012-2019)	89
Gráfico 4 –	Participação do IPTU na Receita Tributária Total (2013 – 2017)	144
Gráfico 5 –	Participação do IPTU na Receita Total do Município do RJ	147
Gráfico 6 –	Arrecadação da Outorga Onerosa do Direito de Construir no Município de SP.....	174
Gráfico 7 –	Arrecadação da Outorga Onerosa do Direito de Construir no Município do RJ.....	177

LISTA DE QUADROS E TABELAS

Tabela 1:	Série histórica da participação das bases de incidência na arrecadação total (2010-2017)	97
Tabela 2:	Desconto/Acréscimo de Alíquota do IPTU residencial – SP	138
Tabela 3:	Desconto/Acréscimo de Alíquota do IPTU não-residencial – SP	139
Tabela 4:	Desconto/Acréscimo de Alíquota do Imposto territorial – SP	139
Tabela 5:	Desconto do valor do IPTU residencial – RJ	142
Quadro 1:	Arrecadação de IPTU progressivo no tempo – Município de São Paulo.....	151
Tabela 6:	Contribuição de Melhoria nas capitais do Estado (2013-2018).....	163

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AEIS	Área Especial de Interesse Social
APAC	Área de Proteção do Ambiente Cultural
BH	Belo Horizonte
BPH	Benefício decorrente de produção de HIS
CAcent	Coefficiente de aproveitamento de centralidade
CB	Constituição da República Federativa do Brasil
CCB	Código Civil Brasileiro (Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002)
CDRU	Concessão de Direito Real de Uso
CEPAC	Certificado de Potencial Adicional de Construção
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CF/88	Constituição da República Federativa do Brasil
CGM	Controladoria Geral do Município
CTN	Código Tributário Nacional
CUEM	Concessão de Uso Especial para fins de Moradia
DL	Decreto-Lei
EC	Emenda Constitucional
FC	Fundo de Desenvolvimento Urbano das Centralidades
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMHP	Fundo Municipal de Habitação Popular
FUNDURB	Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (São Paulo)
HIS	Habitação de Interesse Social
IAB	Instituto de Arquitetos do Brasil
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPTU	Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana
IRPF	Imposto de renda pessoa física
ISS	Imposto sobre serviços de qualquer natureza

ITBI	Imposto sobre transmissão <i>inter vivos</i> , a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição
ITC	Imposto sobre transmissão <i>causa mortis</i> e doação, de quaisquer bens ou direitos
ITCMD	Imposto sobre transmissão <i>causa mortis</i> e doação, de quaisquer bens ou direitos
ITR	Imposto territorial rural
JCP	Juros sobre capital próprio
LC	Lei Complementar
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MP	Medida Provisória
MS	Mato Grosso do Sul
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODC	Outorga Onerosa do Direito de Construir
OODC	Outorga Onerosa do Direito de Construir
APAC	Área de Proteção do Ambiente Cultural
PD	Plano Diretor
PEUC	Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios
PGR	Procuradoria-Geral da República
PGV	Planta Genérica de Valores
PIB	Produto Interno Bruto
PIDESC	Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PL	Projeto de Lei
PLC	Projeto de Lei Complementar
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PT	Partido dos Trabalhadores
RE	Recurso Extraordinário
RJ	Rio de Janeiro
REURB	Regularização Fundiária Urbana
REURB-E	Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico
REURB-S	Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social
RFB	Receita Federal do Brasil

RMIT	Regra-Matriz de Incidência Tributária
R\$	Real (moeda brasileira)
SIG	Sistema de Informações Geográficas
SP	São Paulo
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TDC	Transferência do Direito de Construir
ZEIS	Zona Especial de Interesse Social
ZEIU	Zona Especial de Interesse Urbano

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	14
1	ECONOMIA E POLÍTICA URBANA NO BRASIL	17
1.1	Primórdios da formação socioeconômica brasileira	18
1.2	Período pós-independência: velhas e novas modalidades de concentração de poder econômico	23
1.3	Urbanização e industrialização	26
1.4	Periferização e outras formas de segregação urbana	36
2	REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA	44
2.1	Breve evolução histórica da normatividade da regularização fundiária no Brasil	45
2.1.1	<u>Direito à cidade</u>	52
2.1.2	<u>Direito à moradia adequada</u>	57
2.2	Regularização Fundiária Urbana sob a perspectiva das Leis n.º. 11.977/2009 e 13.465/2017	64
2.3	REURB-S	72
3	PRINCÍPIOS E CONCEPÇÕES DE JUSTIÇA NO COMBATE ÀS DESIGUALDADES SOCIAIS	74
3.1	Pobreza e desigualdades sociais no contexto urbano	74
3.1.1	<u>Reflexões acerca da pobreza urbana</u>	74
3.1.2	<u>Considerações sobre a desigualdade social no Brasil</u>	86
3.2	Crítica à utilização do tributo como mecanismo fomentador das desigualdades sociais	94
3.3	As teorias rawsianas e a justiça tributária no combate às desigualdades	95
3.3.1	<u>Teorias de John Rawls no combate às desigualdades sociais</u>	101
3.3.2	<u>Princípios da equidade tributária e da justa distribuição dos ônus e bônus urbanísticos</u>	109
3.4	Algumas considerações sobre a dimensão distributiva da gestão de recursos	118
4	INSTRUMENTOS TRIBUTÁRIOS E URBANÍSTICOS	123
4.1	Breves observações acerca dos tributos	126
4.2	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU)	129
4.2.1	<u>Progressividade do IPTU</u>	130

4.2.2	<u>Alíquotas diferentes segundo a localização e o uso do imóvel</u>	131
4.2.3	<u>O problema da defasagem da Planta Genérica de Valores</u>	132
4.2.4	<u>O IPTU nas capitais dos Estados do Sudeste brasileiro</u>	134
4.3	IPTU progressivo no tempo	149
4.4	Contribuição de Melhoria	153
4.5	Outorga Onerosa do Direito de Construir	165
	CONCLUSÃO	180
	REFERÊNCIAS	187

INTRODUÇÃO

A grave crise habitacional brasileira tem sido tratada, nas pautas políticas dos sucessivos planos econômicos, como um dos grandes desafios a serem enfrentados pelas distintas esferas governamentais.

O histórico déficit de moradia adequada tornou-se um problema crônico, que se agrava pela crescente vulnerabilidade socioeconômica de grande parcela dos moradores das cidades brasileiras. De fato, o fenômeno da avassaladora urbanização no país, sem um devido acompanhamento do uso do solo, contribuiu para a formação de um território urbano precarizado, que causa inúmeros problemas para toda a coletividade. Desse modo, o provimento de moradias dignas, beneficiadas das infraestruturas urbanas e sociais capazes de garantir boas condições de habitabilidade, demanda ações do Poder Público de forma contínua. Contudo, o volume de recursos necessários para o atendimento de propósitos sociais de tamanha envergadura esbarra na questão do financiamento.

Historicamente, o alto custo de aquisição da terra no Brasil constitui-se em um obstáculo quase intransponível para os indivíduos de segmentos de menores rendas. Na origem do processo fundiário, a terra já representava um produto de alto valor. Logo, com a mercantilização do espaço urbano, a sociedade foi se dividindo em territórios segmentados, o que favoreceu o surgimento dos assentamentos informais, com as intoleráveis condições sociais e ambientais.

Assim, o estudo dos instrumentos tributários e urbanísticos busca discutir como tais institutos jurídicos poderiam representar fontes de financiamento e meios de solução para o desenvolvimento urbano e social, em prol dos moradores dos assentamentos informais urbanos no contexto da REUB-S. Para tanto, objetiva-se especificamente o acesso ao direito fundamental da moradia na sua acepção mais inclusiva, o que pressupõe o provimento de infraestrutura urbana.

Mediante o método hipotético-dedutivo, investigar-se-á se os mecanismos tributários, financeiros e urbanísticos, com índole de recuperação das mais-valias urbanas, podem, efetivamente, contribuir para o incremento da justiça social urbana, em ambiente de acintosa desigualdade socioeconômica e de segregação socioespacial.

O que se propõe, portanto, é que a eficácia de tais institutos jurídicos seja submetida a um processo de corroboração ou negação, levando-se em conta teses sedimentadas no âmbito doutrinário e pesquisas realizadas pelo autor.

Após o exame e confrontação de dados e dos aspectos mais relevantes, será apresentada uma avaliação dos instrumentos estudados para a solução dos problemas sociais e urbanísticos no contexto das políticas de regularização fundiária urbana de interesse social.

Diante do exposto, o estudo visa a buscar soluções que satisfaçam a garantia do fluxo contínuo de receitas para o financiamento de todas as dimensões da regularização fundiária urbana de índole social, como as questões dominial, registral, as reparações urbanísticas e socioambiental, a fim de se concretizar os princípios e objetivos constitucionais de construir uma sociedade justa e democrática.

Em vista disso, a dissertação se dedicará, no primeiro capítulo, a descrever os processos da estrutura agrária, do acesso à terra, da concentração patrimonial e das formas de organização do território. O estudo do capítulo culminará na periferização e outras formas de segregação urbana. A análise perpassará as sucessivas concepções políticas e econômicas, desde a colonização, até os dias atuais.

Na sequência, o segundo capítulo tratará, especificamente, da regularização fundiária, tida como o instrumento jurídico capaz de modificar a realidade do modelo de segregação que se perpetuou na produção desigual do espaço urbano. O acompanhamento do processo de evolução normativa da regularização fundiária, no enfrentamento da ocupação desigual do solo urbano, atinge a sua acepção mais inclusiva, com a introdução da noção do direito à cidade, que, por seu turno, tem, no acesso à moradia adequada, o pressuposto material básico para o acesso democrático do espaço urbano.

Em seguida, o capítulo terceiro se dedicará a analisar os princípios da justiça distributiva no combate às desigualdades sociais e econômicas dos grandes centros urbanos. O fundamento das bases da “justiça como equidade”, desenvolvida por John Rawls (2016), leva em conta as expectativas legítimas de cada indivíduo em relação ao produto social. Para tanto, os princípios de equidade e da justa distribuição dos ônus e bônus urbanísticos serão tratados como meios fundantes para a promoção dos direitos sociais. Assim, a abordagem dos aspectos relevantes da teoria rawlsiana e dos princípios da justiça fiscal (baseados na capacidade contributiva e na solidariedade tributária) levará em consideração o contexto dos assentamentos urbanos informais e sua precarização em relação às demais parcelas do território.

Essa análise, contudo, será precedida de reflexões acerca da pobreza urbana, das desigualdades socioeconômicas e da vulnerabilidade social, com abordagem de dados estatísticos divulgados por diversos órgãos de notório prestígio (CEPAL, FGV, IBGE, IPEA, OECDiLibrary), ilustrados com tabelas e gráficos.

Posteriormente, o quarto capítulo ocupar-se-á dos instrumentos de política de desenvolvimento urbano de respectiva captação de receitas de financiamento. Para que isso fosse possível, foram selecionadas categorias de instrumentos com potencial de disciplinar o uso da propriedade privada e do solo urbano e de captar recursos para o financiamento da provisão de moradias e da infraestrutura urbana, notadamente no contexto da REURB-S.

Conseqüentemente, o estudo tratará, panoramicamente, da aplicação dos instrumentos tributários e urbanísticos, nomeadamente o IPTU, o IPTU progressivo no tempo, a contribuição de melhoria e a outorga onerosa do direito de construir.

Salienta-se, entretanto, que a análise limitar-se-á à utilização dos instrumentos no âmbito intramunicipal das Capitais dos Estados do Sudeste brasileiro, restringindo o seu escopo à investigação de peculiaridades verificadas na legislação municipal, em dados da arrecadação e nas formas de tributação e de utilização dos instrumentos fiscais e urbanísticos.

Finalmente, no último capítulo, serão apresentadas as conclusões acerca dos referidos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade, no que diz respeito às suas potencialidades quanto à promoção de desenvolvimento urbano, com destaque para as possibilidades de atuação, como mecanismos de captação de recursos ou como modelo de atuação na reordenação do uso do solo urbano.

1. ECONOMIA E POLÍTICA URBANA NO BRASIL

A urbanização brasileira generalizou-se a partir do terceiro terço do século XX, observando-se, sobretudo nas grandes cidades, uma força polarizadora capaz de atrair e manter uma população pobre, muitas vezes vivendo em condições degradantes (SANTOS, 2018, p. 9-10).

A partir de 1940, verificou-se um intenso crescimento da população urbana no Brasil, revelando-se uma urbanização crescente, mas prematura, nem sempre provocada por fatores desenvolvimentistas. Ao mesmo tempo, ocorreram as migrações internas provocadas por desigualdades regionais, pelo êxodo rural, decorrente da mecanização no campo, ou mesmo da transformação de plantações em pastagens para a criação de gado. Por certo, esse tipo de urbanização gera enormes problemas, pois deteriora o ambiente urbano, provocando desorganização social, carência de habitação, desemprego, problemas de saúde e de saneamento básico, modificando a utilização do solo e transformando a paisagem urbana (SILVA, 2018, p. 27).

Ademais, os fluxos migratórios internos são formados a partir da ação concomitante de duas forças em sentidos opostos: uma força de expulsão e outra de atração. Os fatores de expulsão definem as áreas de origem dos fluxos, mas são os fatores de atração que, efetivamente, determinam a orientação desses fluxos, com destaque para a demanda por força de trabalho, que, por sua vez, representa o acesso a melhores condições econômicas (SINGER, 2018, p. 40).

Desse modo, o processo de crescimento intenso das cidades no Brasil ao longo do século XX provocou mudanças radicais na sociedade brasileira e desenvolveu-se sem uma base jurídica adequada. A partir disso, é notável o inteiro descompasso entre os processos socioeconômicos e territoriais característicos da urbanização e a ordem jurídica baseada no civilismo clássico, que não logrou responder às demandas advindas do complexo fenômeno da transformação do perfil do país, passando de uma base originariamente agrária para uma base urbano-industrial (FERNANDES, 2006, p. 7).

Nesse contexto, destaca-se a questão da mercantilização do espaço, na qual a terra urbana transforma-se em mercadoria de alto valor, influenciando na organização da cidade, marcada pela divisão da sociedade em classes: de um lado, os ricos, detentores de capital, e, do outro, os mais vulneráveis economicamente, identificando-se, assim, territórios diferenciados, onde cada indivíduo conhece o seu lugar nesse espaço urbano caracterizado

pela segregação espacial (ROLNIK, 2012, p. 43-45). Nem sempre, contudo, identifica-se, com total clareza, a divisão das sociedades em classes, preponderando-se, com maior evidência, nesses casos, o fato de todos pertencerem à mesma comunidade, não obstante haver uma estrutura social explícita, formada em castas ou estamentos (SINGER, 2018).

Nas últimas décadas, a percepção que se tem nas cidades é de agravamento das condições sociais e ambientais, características que se exacerbam a depender da política urbana adotada e do aporte de recursos em habitação (MARICATO, 2014, p. 10). Não se pode ignorar, também, que a urbanização decorre diretamente da produção econômica e de sua forma de organização do território, transformando o espaço e acarretando mudanças socioeconômicas.

Antes de se lançar, porém, à descrição de tais transformações, examinar-se-á, do período colonial, o modelo econômico adotado em tal sistema, no qual preponderou a notória falta de controle sobre o uso e a ocupação do solo, com repercussão bastante significativa na constituição e na consolidação do modelo econômico e urbanístico do país.

1.1. Primórdios da formação socioeconômica brasileira

Latifúndio, escravidão, casa-grande e senzala foram os pilares do movimento de formação de uma sociedade escravocrata. Essa estrutura social típica do patriarcalismo vigorou durante todo o período que precedeu à fase urbano-industrial brasileira. Assim, “formou-se na América tropical uma sociedade agrária na estrutura, escravocrata na técnica de exploração econômica, híbrida de índio – e mais tarde de negro – na composição” (FREYRE, 2006, p. 65).

Essa estrutura social, que é fruto de um sistema de produção baseado na “colônia da plantação”, desenvolveu-se patriarcal e aristocraticamente, destacando-se, em relação às demais moradias urbanas, improvisadas em “palhoças de aventureiros”, a superioridade das casas-grandes construídas de grossas paredes de taipa ou de pedra e cal, cobertas de palha ou telha-vã, alpendre na frente e dos lados, como expressão nova para adaptar-se ao novo ambiente físico, representando, na formação da sociedade brasileira, “centros de coesão patriarcal e religiosa: os pontos de apoio para a organização nacional” (FREYRE, 2006, p. 35-36; 79).

A respeito da forma de organização social e política no Brasil, Gilberto Freyre (2006) afirma que “a colonização do Brasil se processou aristocraticamente – mais do que a de qualquer outra parte da América” (FREYRE, 2006, p. 266-267). Contudo, o norte do Brasil

foi a região onde o processo de colonização europeia afirmou-se essencialmente aristocrático, além de patriarcal e escravocrata, pois o português fez-se aqui senhor de vastas terras e também “dono” de homens mais numerosos que qualquer outro colonizador da América.

Com efeito, os interesses agrários e escravocratas que, através dos séculos XVI e XVII predominaram na colônia com a cultura do açúcar, não se modificaram tão profundamente com a descoberta das minas ou a introdução do cafeeiro. Independentemente do tipo de produção (cana-de-açúcar, ouro ou café), a mão-de-obra escrava constituiu-se como o instrumento de exploração econômica do regime aristocrata colonial (FREYRE, 2006, p. 93).

Não se pode ignorar que, na origem do processo fundiário brasileiro, no contexto da colonização portuguesa, de cunho extrativista-mercantilista, a terra já representava uma mercadoria ou produto de alto valor. Da terra extraíam-se os produtos economicamente mais rentáveis para o empreendimento colonial, cujo objetivo principal era a obtenção de um excedente comercializável destinado à apropriação da metrópole (SINGER, 2018, p. 97). Exigia-se, portanto, que o sistema colonial se organizasse sob os mais distintos aspectos (legal, político, fiscal e financeiro), de modo a “drenar as riquezas de dentro para fora”, ao mesmo tempo que se desconsideraram, senão em limites estreitos, possibilidades de estabelecimentos de arranjos institucionais favoráveis à formação interna de fluxo de renda (FERNANDES, 1987, p. 24).

Segundo Gilberto Freyre (2006), tudo se deixou à iniciativa particular, desde os gastos de instalação e os encargos de defesa militar da colônia, até os privilégios de mando e de jurisdição sobre enormes faixas de terras. Segundo o autor, a grande vastidão de terras despertou o instinto de posse nos homens de pouco capital e de muita coragem para a labuta no solo, o que lhes acrescentou direitos de senhores feudais. A atitude da Coroa era povoar a terra sem ônus, desbravando-a, defendendo-a dos corsários e do selvagem e transformando-a em zona de produção, tudo por conta dos particulares que se dispusessem a desvirginar terra tão áspera. O resultado vantajoso consistia do desenvolvimento da iniciativa privada, estimulada nos seus “instintos de posse e de mando”, enquanto que o resultado maléfico era gerado pela “monocultura desbragada”, pelo “mandonismo dos proprietários de terras e escravos”, pelos “abusos e violências dos autocratas das casas-grandes” e pelo “exagerado privatismo ou individualismo dos sesmeiros” (FREYRE, 2006, p. 324).

De fato, o rei D. Manuel estimulava expedições movidas pelo espírito de lucro e de aventura, “abrindo mão de fartas concessões aos nossos primeiros povoadores”, devendo-se eleger “um homem prático e capaz de ir ao Brasil dar princípio a um engenho de açúcar, com

a competente ajuda de custo e todo o necessário ao fabrico do mesmo” (FLEIUSS, 1923, p. 3-4). As feitorias, habitadas por soldados, colonos e degredados, eram construídas rudimentarmente e exerciam a dupla função de fortim e posto comercial. A incipiente atividade agrícola e pastoril provia de alimentos os moradores, além de servir como elemento de fixação do território. Paulatinamente, as feitorias converteram-se em vilas, surgindo casas e edifícios mais sólidos. A Coroa demonstrava um forte interesse na promoção do povoamento e, assim, estabeleceram-se os primeiros núcleos civis de administração colonial (CENTURIÃO, 1996, p. 127-128).

Segundo Milton Santos (2008), o Recôncavo da Bahia e a Zona da Mata do Nordeste teriam sido pioneiros ao ensaiarem um processo de urbanização no território brasileiro, ao passo que Salvador teria comandado a primeira rede urbana nas Américas, formando, juntamente com Cachoeira, Santo Amaro e Nazaré, auspiciosos centros comerciais e culturais no estuário dos rios do Recôncavo (SANTOS, 2018, p. 19). Contudo, o papel econômico das cidades coloniais era débil, pois sua função restringia-se, basicamente, à constituição e, posteriormente, à preservação do sistema colonial. Não se identificava uma autêntica divisão de trabalho entre campo e cidade. Essa última apenas absorvia uma parte do excedente produzido no campo, sem nada lhe oferecer em troca de valor mensurável economicamente (SINGER, 2018, p. 101).

Os pontos de maior interesse do colonizador da Coroa portuguesa localizavam-se ao longo da costa, utilizando-se, porém, os rios navegáveis para a penetração do território. A ideia de garantir o domínio e controle das terras da Colônia torna-se evidente no estabelecimento de assentamentos fortificados. Ademais, as cidades têm a função precípua de sediar o poder civil e religioso, sendo o *locus* do desenvolvimento tímido de atividades comerciais, culturais e também arrecadatória, contrastando-se com as possessões espanholas, nas quais instalou-se um portentoso universo burocrático, capaz de gerar um intenso impulso urbanizador. O fato de ser exatamente no período de unificação ibérica (entre 1580 e 1640) que ocorre um grande impulso da urbanização do Brasil colonial não surpreende, sobretudo, posteriormente, com a conquista e colonização do norte do país e o descobrimento do ouro em Minas Gerais (CENTURIÃO, 1996, p. 130-131), provocando um movimento migratório capaz de romper a concentração populacional na faixa litorânea do país.

Resta claro que a investigação acerca da urbanização no Brasil não pode prescindir da análise histórica da origem da cidade no Brasil e do seu papel na organização do território. A cidade colonial formou a base econômica que permitiu o estabelecimento dos fluxos de mercadorias, tanto para o consumo interno como para o empreendimento exportador colonial.

Entretanto, o espaço urbano, território de circulação e concentração de pessoas, mercadorias e bens, foi o local do estabelecimento de um vasto controle político, religioso, social e fiscal. A política de ocupação da cidade não visava à criação de atividades econômicas tipicamente urbanas, mas sim, à garantia da dominação e do controle fiscal do sistema colonial (GODOY, 2011, p. 8-10).

No que concerne ao planejamento urbanístico, não se surpreende ao recordar que o espírito da dominação portuguesa renunciou a trazer para a Colônia normas imperativas e absolutas no cuidado ao bom planejamento das cidades, priorizando-se, em contrapartida, o enriquecimento econômico mais imediato. Diferentemente, no próprio continente americano, observou-se o que faltou à colonização portuguesa e que, ao mesmo tempo, caracterizou a colonização espanhola: “uma aplicação insistente em assegurar o predomínio militar, econômico e político da metrópole sobre as terras conquistadas, mediante a criação de grandes núcleos de povoação estáveis e bem-ordenados”, num esforço de retificar a paisagem agreste através do traço retilíneo impresso em todas as cidades (HOLANDA, 2014, p. 113-115).

Com efeito, o padrão urbanístico proposto por Leon Battista Alberti, um dos iniciadores do urbanismo do Renascimento, consistia, preponderantemente, no desenho de ruas retilíneas e casas da mesma altura. Contudo, nada impedia que se contemplasse também o traçado curvo, de conotação marcadamente medieval, sobretudo quando exigido para se adaptar às especificidades locais. É certo que a geometria do ângulo reto generalizou-se no século XVI, tendo sido adotado, inclusive, na América Portuguesa, havendo, porém, concomitantemente, o amoldamento à topografia, quando necessário, e tal plasticidade não se opunha aos cânones do urbanismo renascentista (CENTURIÃO, 1996, p. 121-122).

Não obstante a ausência de uma política urbana pautada em planos de ordenação do solo – observada pelo evidente caráter comunal da utilização polivalente do espaço urbano –, as diferenças de classe ou posição social eram reveladas pela gestualidade, comportamento e até mesmo pela própria cor da pele, ainda que não se notasse um distanciamento físico entre os indivíduos (ROLNIK, 2012, P. 50-51).

Durante séculos, o Brasil manteve um perfil essencialmente agrário, de modo que o dinamismo econômico do país vem, historicamente, da atividade rural. Porém, no contexto da exploração da atividade agroexportadora pela empresa colonial¹, surgem as primeiras vilas e

¹ Segundo Florestan Fernandes (1987, pp. 24-24), não obstante tratar-se de uma “empresa exportadora”, o sistema colonial forçava um tipo de acomodação que retirava da grande lavoura qualquer poder de dinamização da economia interna, sendo compelida a especializar-se como unidade econômica estanque e fechada em si

idades no território brasileiro, com o intuito de organizar política e administrativamente as capitanias e os governos-gerais, assim como estabelecer uma base para o desenvolvimento da incipiente atividade urbana. Com isso, vilas e cidades passam a constituir a sede do poder que simbolizava o domínio português e também o núcleo das atividades econômicas urbanas, contrastando-se com um vasto território onde predominava uma paisagem natural e selvagem ou explorada sob o regime da monocultura ou do extrativismo.

Há, contudo, um exemplo singular, na história da colonização do Brasil, que, em contraste com o formato de cidade mais ligado ao espaço de mediação entre a empresa colonial e a Metrópole, pôs em evidência o protagonismo da cidade propriamente dita: a cidade de Recife foi construída com a utilização de materiais e entulhos da arruinada Olinda (BARLÉU, 1974, p. 154), tornando-se “a primeira e principal colônia do Brasil Holandês” (BARLÉU, 1974, p. 49), que experimentou um forte estímulo para o seu desenvolvimento construtivo.

Na cidade, vias, pontes, praças, canais e palácios foram erguidos², sob a política da Companhia das Índias Ocidentais, baseando-se no intenso aproveitamento do solo para a valorização da cidade. Porém, esse modelo de urbanidade, que valorizava a liberdade comercial, as ciências e as artes e a garantia à tolerância religiosa, de forma ampla (BARLÉU, 1974, p. 54), não se manteve após a expulsão dos holandeses, em 1654.

É verdade que, antes da chegada dos holandeses, Pernambuco já era uma importante província, com suas vilas, cidades e povoados habitados por portugueses, sendo capital a cidade de Olinda, com perímetro destacadamente acidentado (BARLÉU, 1974, p. 40 e 127).

Entretanto, a precariedade das construções da população em geral àquela época era evidente, conforme se constata do relato obtido durante o domínio holandês nos anos posteriores a 1600:

Os habitantes ou são livres, como os portugueses, holandeses e europeus em geral e até mesmo os brasileiros indígenas; ou escravos, os quais são ou índios, ou negros comprados já no reino de Angola, já no Cabo Verde e levados para lá. Moram em povoados, cujas casas não são pegadas umas às outras, qual, entre nós se usa, mas esparsas, seja por medo de se alastrarem incêndios, seja por imperícia de edificarem. Empregam pedras e telhas, mas não ferro. Quando vão construir uma casa, levantam

mesma, devendo arcar com todos os ônus para suprir suas necessidades. Assim, produziu-se uma canalização de renda de dentro para fora, sem que o produtor colonial participasse do processo específico de capitalização que estimulava o despojamento econômico horizontal, o estancamento da diferenciação econômica e a eternização do estado de heteronomia econômica, tanto que o produtor colonial não se beneficiava com o excedente gerado por essa forma de capitalização, ficando, literalmente, com uma espécie de remuneração em dinheiro, em crédito ou em outros valores.

² A respeito da navegação da Companhia Oriental para as Índias e da navegação da Companhia Ocidental para o Ocidente, veja BARLÉU, 1974, p. 7 e 10).

primeiro os esteios e escoras, estendem sobre eles um ripado sobre o qual armam o telhado, coberto de telhas ou de folhas de coqueiro. Vivem nessas habitações. O andar térreo serve-lhes de armazém e despensa. As paredes laterais são formadas de varas rebocadas, sem capricho, nem elegância. A cidade propriamente contém alguns edifícios bonitos, feitos de pedra, cujos cantos e janelas são de mármore branco, sendo o resto das paredes de alvenaria. (BARLÉU, 1974, p. 72-73)

Em resposta aos sinais de estagnação econômica do sistema colonial, surgem, na grande lavoura, iniciativas econômicas de teor capitalista mais puro, com o intuito de romper com o estatuto colonial. Dessa maneira, a criação de um Estado nacional e suas consequências socioeconômicas propiciaram, não a imediata alteração da organização interna ou da estrutura global, senão, ao menos, a manifestação das potencialidades capitalistas desse setor, em especial a lavoura de café. Assim, a ruptura da homogeneidade da aristocracia agrária, aliada ao surgimento de novos agentes econômicos, em atendimento à divisão de trabalho em escala local, regional e nacional, contribuíram para a consolidação, em termos econômicos, do capitalismo no Brasil (FERNANDES, 1987, p. 26-27).

1.2. Período pós-independência: velhas e novas modalidades de concentração de poder econômico

O solapamento progressivo do tradicionalismo do sistema colonial contribuiu para o processo de urbanização. Gradualmente, com a expansão da lavoura sob novas condições econômicas, sociais e políticas e impulsionadas pela organização de um Estado nacional, uma parcela crescente dos senhores rurais sai do isolamento do engenho e projeta-se no cenário econômico das cidades (FERNANDES, 1987, p. 27). Trata-se, contudo, de uma integração limitada do espaço e do mercado, pois garantia a participação somente de uma parcela do território. A divisão de trabalho que ali se opera é um fator de crescimento dos seus subespaços, o que acaba marcando a crescente diferenciação em relação a todas as outras regiões do país (SANTOS, 2018, p. 29-30).

Com a Independência e, em consequência, com o fim da era colonial, instaura-se a formação da sociedade nacional. O poder deixa de se manifestar como imposição de fora para dentro, conforme ocorria sob o estatuto colonial, e passa a organizar-se a partir de dentro, malgrado “as injunções e as contingências que iriam cercar a longa fase do predomínio inglês na vida econômica, política e diplomática da Nação” (FERNANDES, 1987, p. 31-32).

O rompimento da estrutura colonial, contudo, não resultou de manifestações de grandes massas humanas, mas sim, das elites nativas que se ergueram contra essa estrutura, que neutralizava a sua capacidade de dominação em todos os níveis da ordem social.

Nessa perspectiva, extraem-se dois elementos no processo de Independência do Brasil: a) o elemento revolucionário, com o propósito de “despojar a ordem social, herdada da sociedade colonial”, dos seus caracteres heteronômicos, com a finalidade de se adquirir elasticidade e autonomia; e b) o elemento conservador consistente do propósito de não apenas preservar, mas de fortalecer uma ordem social sem condições materiais e morais suficientes, a ponto de alcançar uma autonomia necessária para o surgimento de uma Nação. Assim, a lavoura e a mineração impuseram a perpetuação da estrutura do mundo colonial, baseada na escravidão, na extrema concentração de rendas e no monopólio do poder de uma reduzida elite, “com a marginalização permanente da enorme massa de homens livres” (FERNANDES, 1987, p. 32-33).

No contexto da extinção do estatuto colonial e da Independência, revela-se a importância do liberalismo, expressa na manutenção e no fortalecimento de estruturas sociais coloniais. Com o advento da Independência, o poder central alcançou um plano de autonomia e de superioridade. No entanto, os modelos patrimonialistas de domínio senhorial, caracterizados pela organização econômica escravagista e pelas antigas estruturas sociais, continuaram vigorando plenamente. Não obstante o pensamento liberal haver fornecido, com limitações, as concepções gerais que deram substância aos processos de modernização decorrente da extinção do estatuto colonial e, em seguida, da desagregação lenta e heterogênea da própria ordem colonial, ele não foi capaz de afetar os aspectos da vida social, econômica e política, os quais continuaram a gravitar em torno da escravidão e das formas tradicionais patrimonialistas (FERNANDES, 1987, p. 35-36).

Com efeito, a inserção do Brasil na “modernidade” capitalista não foi acompanhada do rompimento definitivo do modelo pré-capitalista baseado numa economia periférica e dependente, pois conservaram-se elementos da velha ordem colonial patrimonialista e toda a estrutura da oligarquia agrária, com os mesmos protagonistas históricos que viveram papéis estratégicos. Esse quadro põe em evidência a ausência de condições e de processos econômicos que pudessem dar “lastro ao funcionamento dos modelos econômicos transplantados nas economias centrais” (FERNANDES, 1987, p. 89). O perfil conservador dessa modernização, baseado no latifúndio, na monocultura, no trabalho escravo, na concentração de terras e na exclusão das classes populares dos processos de modernização, foi fundamental na constituição da questão urbana (ALVES, 2019, p. 5).

O Brasil foi, então, estruturando-se como “um grande arquipélago, formado por subespaços que evoluíram segundo lógicas próprias, ditadas em grande parte por suas relações com o mundo exterior” (SANTOS, 2018, p. 29). Esse quadro é relativamente quebrado pela

produção de café, a partir da segunda metade do século XIX, de modo menos intenso nos Estados do Rio de Janeiro e de Minas Gerais e de modo mais dinâmico no Estado de São Paulo, favorecido pela implantação de estradas de ferro, melhoria dos portos e criação de meios de comunicação (SANTOS, 2018, p. 29).

Além disso, no século XIX, as cidades, ainda com perfil rural, submeteram-se a adaptações para as novas conjunturas econômicas e sociais. Com a abolição da escravatura, não se estabeleceram medidas governamentais que visassem à garantia do direito à moradia aos que ingressavam formalmente na sociedade como sujeitos de direitos. Nota-se, ainda, que a implantação de bens urbanos nas cidades não se vinculava à melhoria da qualidade de vida da parcela da população que mais demandava por serviços públicos, pois seguia a lógica de atender aos setores privilegiados e aristocráticos das cidades (CORRÊA, 2012, p. 53-56).

Outrossim, há que se distinguir dois grandes regimes na urbanização brasileira: colonial e pós-independência. Passado o período colonial, caracterizado por baixos índices de urbanização, as cidades, aos poucos, assumiam uma nova função, tornando-se a residência mais importante dos senhores de engenho e dos fazendeiros, não obstante a manutenção das propriedades rurais para o desenvolvimento das atividades agrícolas. Assim, a urbanização começa a apresentar as características verificadas nos tempos atuais, embora a base econômica, na maioria dos Estados, conservasse, até o fim da Segunda Guerra Mundial, um modelo baseado preponderantemente na agricultura, além das funções administrativas públicas e privadas realizadas nas capitais.

Após esse período, nexos econômicos ganhariam enorme relevo, impondo-se nas dinâmicas urbanas da totalidade do território, resultando em um crescimento demográfico sustentado nas capitais dos Estados, em contraste com a preponderância das funções administrativas na maior parte dessas Unidades no período anterior, quando se observavam oscilações ou crescimento lento na evolução demográfica (SANTOS, 2018, p. 27).

Digno de nota é o processo de formação de favelas como nova categoria habitacional. No âmbito da cidade do Rio de Janeiro, somente no Código de Obras de 1937 é que se inicia uma nova percepção das favelas, pois, até então, elas não constavam dos instrumentos oficiais, apesar de sua existência na malha urbana. A oficialidade adquirida, no entanto, não conferiu a elas a “legitimidade suficiente na obtenção de qualquer recurso público que viabilizasse melhorias” (CORRÊA, 2012, p. 84).

Inobstante os momentos de crise aguda, o PIB brasileiro cresceu, no período 1940-1970, à taxa excepcional de 7% ao ano, o que parecia sinalizar “um caminho para a

independência de séculos de dominação da produção agrário-exportadora e de mando coronelista” (MARICATO, 2003, p. 70).

O que se seguiu, contudo, foi um avassalador processo de urbanização, acompanhado, concomitantemente, da modernização no modo de vida e no ambiente construído, de um lado, e da reprodução do arcaico, de outro, sob a histórica forma da questão fundiária: os latifúndios e os obstáculos à aplicação da função social da propriedade atravessariam incólumes as distintas concepções econômicas e políticas do país.

1.3. Urbanização e industrialização

O Brasil desenvolveu-se, desde o início do século XIX, com base no modelo primário exportador “voltado para fora” e produzido pelo comércio internacional e pela divisão internacional do trabalho. Porém, a crise do sistema capitalista internacional forçou o Brasil, a partir de 1930, a dar início ao modelo de substituição de importações.

Apesar das graves distorções provocadas na economia brasileira, esse modelo de desenvolvimento foi tido como a única alternativa viável para a realização da industrialização no país. De 1930 a 1960, houve elevadas taxas de desenvolvimento, com a criação de um parque industrial integrado e tecnologicamente sofisticado, com São Paulo figurando-se como o polo industrial do país. É inegável o fato de que esse modelo foi o responsável por modificações estruturais no plano social, político e ideológico do país (BRESSER-PEREIRA, 1973, p. 122).

Pondo fim à escassa atuação governamental voltada ao acesso a moradias até então, o Governo Dutra cria, em 1946, a Fundação Casa Popular, considerada a “primeira experiência de política nacional de habitação” (CORRÊA, 2012, p. 94-95). O resultado, porém, ficou muito aquém do planejado, pois, à época de sua extinção, em 1964, havia construído apenas vinte mil unidades, contrastando-se com a população brasileira, que passou de quarenta e um milhões de habitantes, em 1940, para setenta milhões, em 1960, sendo que uma grande parcela desse contingente populacional ocupava assentamentos informais (CORRÊA, 2012, p. 94-95).

É por demais sabido, contudo, que, quando do surgimento da grande depressão, que provocou a piora das condições do setor de exportação, o Brasil já dispunha de um mercado interno amplo, com estrutura diversificada, ainda que incipiente, mas com uma capacidade reconhecidamente produtiva, porém subutilizada. Em vista disso, atribui-se esse quadro ao próprio setor primário-exportador, que exerceu um vigoroso processo de urbanização e foi

responsável pela instalação de uma infraestrutura de serviços básicos e de desenvolvimento de indústrias “tradicionais”, como alimentos, bebidas, mobiliários, roupas e até mesmo a metalurgia, embora de forma artesanal (TAVARES, 1972, p. 59-60).

O movimento de expansão do novo modelo econômico foi conduzido exatamente pelos fazendeiros de café, que se tornaram os industriais no processo de substituição de importações. De acordo com Rolnik (2015), a intensa migração e a formação de enormes assentamentos autoconstruídos compuseram a fórmula desse novo processo.

Após um período de considerável expansão e diversificação industrial, estimulada, sobretudo, pela participação direta e indireta do Governo, começaram a surgir as pressões inflacionárias e os desequilíbrios regionais. Além disso, conforme lembrado por Singer (1976), há, sempre, um limite máximo de sacrifícios impostos aos consumidores, seja no grau de eficiência da nova indústria nacional, em comparação aos padrões internacionais, seja em relação aos custos, que não podem ser muito superiores, sob pena de trazer de volta a concorrência estrangeira pela porta dos fundos, via contrabando (SINGER, 1976, p. 42).

Não obstante o desenvolvimento do país nesse período – em contraste com a maioria dos países da América Latina, que entrava em estagnação –, o custo social calculado para o país foi relativamente alto (TAVARES, 1972, p. 59-73). Com o esgotamento das virtualidades econômicas do modelo de substituição de importações, no início da década de 60 do século XX, o processo de concentração de renda tornou-se evidente.

A concentração de renda apresentava-se como um fenômeno marcante da economia, pois 50% da população brasileira viviam ao nível da subsistência, com participação na renda equivalente ao grupo representativo do 1% mais rico. A política econômica de redistribuição de renda proposta pela CEPAL, inspirada nas teses de Celso Furtado, que consistia em um grande aumento da carga tributária sobre os 10% mais ricos da população, geraria um aumento de poupança, com a capacidade de se transformar em grandes investimentos públicos (BRESSER-PEREIRA, 1973).

Por mais atrativa que fosse essa proposta, por apresentar soluções socialmente favoráveis e assentada sobre a ideia de distribuição de renda, o modelo adotado pelo Governo militar, associado ao capitalismo nacional e internacional, foi radicalmente oposto, calcado, exatamente, em um processo de concentração de rendas nas classes médias e alta. Apesar da composição dessa aliança, tratava-se, de fato, de uma nova dependência, que, ao invés de colonizante e anti-industrializante, era desenvolvimentista, de modo que o Brasil se tornaria “um apêndice sem autonomia tecnológica, sem autonomia em matéria de acumulação de capital” (BRESSER-PEREIRA, 1973).

Não se pode ignorar o fato de que o capitalismo sempre se fundamentou na eterna busca de mais-valia (lucro), obtida por meio da acumulação dos excedentes de produção, que, por sua vez, são extraídos de algum lugar ou de alguém, enquanto o controle do uso do lucro acumulado cabe apenas a alguns poucos. Assim, a ligação entre o desenvolvimento do capitalismo e a urbanização está no fato de que, sendo esta um tipo de fenômeno de classe, o capitalismo sempre dela dependerá para a sua eterna absorção dos excedentes produzidos, na eterna geração de mais-valias.

Além do mais, a reprodução do capital alcança tamanha magnitude nos processos de urbanização que a classe capitalista chega a dominar não apenas os aparelhos do Estado (sobretudo as instâncias que administram as condições sociais e infraestruturais), como também a sociedade como um todo, interferindo nos seus estilos de vida, visões de mundo, valores culturais e políticos. Por isso, não causam surpresa as semelhanças entre as curvas logísticas do aumento da produção capitalista e da urbanização da população mundial (HARVEY, 2014, p. 30; 133).

Enfatiza-se que o impulso de modernização vivido nessa época sob forte intervenção do Estado na economia não foi além da concretização de um processo rápido de industrialização. A notória transformação do aparato produtivo não correspondeu a qualquer evolução substancial relativa ao crescimento generalizado dos salários nem à garantia de direitos sociais (ROLNIK, 2015, p. 266-267).

Outrossim, o modelo político de desenvolvimento privilegiou o setor moderno da economia, que além da capacidade de apropriar-se de grande parte da poupança e, conseqüentemente, de controlar o grosso da acumulação de capital, contava com toda sorte de estímulos por parte do governo. Ao mesmo tempo que se estruturava a oferta, com a prevalência do setor moderno, constituído basicamente por grandes empresas com tecnologia mais avançada, reestruturou-se também o lado da procura, preservando-se a concentração de renda na classe alta e na classe média, que juntas correspondiam a 30% da população, universo que consumia os bens de luxo, automóveis, bens de consumo duráveis e serviços produzidos pelo setor mais moderno tecnologicamente (BRESSER-PEREIRA, 1973).

Segundo Rolnik (2015), “esse modelo desenvolvimentista e socialmente perverso” (ROLNIK, 2015, p. 267), com o traço emblemático do autoritarismo, consolidou uma das sociedades mais desiguais do mundo, na qual grande parcela da população não era atendida em suas necessidades básicas, como a habitação.

Esse padrão concentracionista favorecia o desenvolvimento cada vez maior das grandes empresas capitalistas nacionais e internacionais e das empresas públicas. Bresser-

Pereira (1973), contudo, assevera que, embora estudos comprovassem que quanto maior o grau de regressividade no esquema de distribuição de renda, maior seria a taxa de desenvolvimento industrial, em boa parte devido à importância dos bens de consumo duráveis, também foi constatado que o efeito negativo de uma eventual distribuição de renda mais equitativa seria relativamente pequeno na taxa de desenvolvimento do país. A adoção de um padrão de distribuição de renda mais progressivo, naquela época, teria apenas provocado um decréscimo, da ordem de 0,8%, na taxa industrial. Não obstante todas as simulações sinalizadoras do ganho social em detrimento de um pequeno decréscimo na produção industrial, como já sabido, não se adotou, no regime militar, a tese distributivista de Celso Furtado, nem outra concepção de distribuição de renda socialmente mais justa (BRESSER-PEREIRA, 1973).

As consequências desse modelo econômico refletiram no Sistema Financeiro de Habitação, criado em 1964, culminando, após a crise dos anos 1980, na extinção do BNH e, conseqüentemente, na paralisação dos programas habitacionais. Sem possibilidades de acesso aos sistemas de mercado às famílias de baixa renda, não lhes restou outra alternativa senão as “moradias irregulares e outras formas de habitação inadequadas”. (CORRÊA, 2012, p. 94-95).

O modelo de urbanização adotado nesse período, combinado com uma estrutura de regularização fundiária excludente, favoreceu o espraiamento de assentamentos autoconstruídos nas franjas urbanas, caracterizados pela insegurança da posse e da ausência de padrões de planejamento do uso do solo. O agravamento do caos urbano, notadamente no que se refere às condições de habitabilidade, fez surgir, nos movimentos sociais urbanos do processo de democratização que culminou com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a importante demanda para o direito à moradia e, de uma forma mais ampla, para o direito à cidade (ROLNIK, 2015, p. 267).

Após 1973, começam a surgir os efeitos da crise mundial do modelo de acumulação capitalista do pós-guerra, com repercussão distinta nos diferentes países, mas, ainda assim, apresentando dados comuns, como os problemas decorrentes da crise do petróleo e do controle da dívida interna e externa. De acordo com Pimenta (2003), a crise pós-73 submeteu os países a uma nova lógica no processo de acumulação e a uma nova divisão internacional do trabalho. A adoção mais generalizada do sistema *just in time*³, em substituição ao modelo fordista, provocou enormes mudanças na reorganização político-econômica mundial, com repercussão direta nos novos países industriais e na estrutura da competitividade e,

³ Trata-se de um sistema gerencial que procura a otimização da produção, baseando-se na demanda.

consequentemente, nas formas de organização do trabalho, evidenciando-se a precarização da estabilidade e dos vínculos empregatícios.

Nesse contexto, verifica-se a associação do desemprego estrutural baseado na manutenção de um “exército industrial de reserva”⁴, indispensável para o mecanismo de acumulação capitalista, com o desemprego tecnológico provocado pela inserção de novos padrões de modernidades, com um impacto negativo maior aos menos preparados tecnicamente, que, a grosso modo, são substituídos por máquinas eficientes (SANTOS, 2013, p. 36; 42)

Para Rolnik (2015), a existência desse grande contingente populacional de pobres “sobrante” de mão de obra, destituído dos meios de produção nas cidades, permitiria a manutenção de baixos níveis salariais (ROLNIK, 2015, p. 157). Esta seria a condição *sine qua non*⁵ para a competitividade das empresas existentes na periferia do capital, que não contam com as economias de escala, nem com os meios tecnológicos dos seus competidores localizados nos países centrais.

Enquanto que nos países centrais o regime de acumulação esteve vinculado ao modo de regulação fordista, concebido para aliar o consumo à produção, nos países periféricos, a crise juntou-se à exclusão estrutural, atingindo de maneira ainda mais impactante a grande massa de “excluídos” da cidade e do campo, formada pela sucessão histórica de modelos políticos e econômicos adotados no Brasil, em especial no seu aspecto relativo à flexibilização das relações de trabalho (PIMENTA, 2003, p. 73).

Sob novas relações internacionais, a desigualdade se aprofunda ainda mais nas décadas de 80 e 90 do século XX. O desemprego cresce, as políticas sociais recuam, o número de favelas aumenta vertiginosamente, a população de rua cresce, assim como também o número de crianças abandonadas, gerando o que se convencionou chamar de “violência urbana”.

Embora alguns indicadores apontassem evoluções pontuais, como na queda da mortalidade infantil e no aumento da esperança de vida ao nascer, o acréscimo do número de homicídios dos anos 90 é tão significativo que chega a influir, a nível nacional, na expectativa de vida dos homens, especialmente os jovens, pretos e pardos (MARICATO, 2003).

⁴ Segundo Milton Santos (2013, p. 36), “a discussão do problema da marginalidade reabriu o debate iniciado por Marx sobre o *exército industrial de reserva*. Muitos autores têm preferido usar o termo *superpopulação* à expressão de Marx. Como Marx também falou de *superpopulação relativa*, a ambiguidade torna-se possível, se não intencional. A ideia de superpopulação supõe que existe uma superabundância de pessoas e que estas devem ser eliminadas ou responsabilizadas, social e economicamente, por sua inutilidade. Ao contrário, a noção de superpopulação relativa leva a discussão de volta à relação entre necessidades e recursos, definida em certo momento da história de uma determinada localidade.

⁵ Trata-se de elemento indispensável ou essencial.

A face mais eloquente dessa desigualdade é a segregação territorial baseada na relação entre o habitat e a violência. Os assentamentos urbanos informais são regiões marcadas por ocupações ilegais, pela ausência do poder estatal e por ilegalidades urbanísticas, onde impera toda ordem de exclusão: social, econômica, ambiental, jurídica e cultural. Esses assentamentos são áreas que não despertaram o interesse do mercado imobiliário, o que explica a ausência de investimento público, que segue, no mais das vezes, à lógica capitalista, submetendo-se às fortes pressões dos poderosos *lobbies* deste setor econômico. A população pobre também se instala em áreas públicas e em áreas ambientalmente frágeis, cuja ocupação é vedada pela legislação. A invasão de terras nas cidades, porém, não é uma exceção, mas sim uma regra. Mas essa ocupação não seria ditada pelo deliberado desapego à lei ou por afronta à legislação por suas lideranças, senão por falta de alternativas (MARICATO, 2003, p. 79). Diante da ausência de uma política governamental capaz de oferecer o acesso à habitação, esses setores da população viram, nessas áreas, “uma forma de mitigar a precariedade da situação que lhes era imposta” (CORRÊA, 2012, p. 33).

Com o esgotamento do modelo desenvolvimentista autoritário na década de 1980, um arranjo de forças dá início ao processo de democratização do país, culminando com a promulgação da Constituição de 1988. Contudo, as demandas por políticas públicas em grande escala só poderiam ser atendidas por meio de elevados investimentos públicos para combater o histórico processo de exclusão da política urbana.

Contudo, a implementação de tais políticas não estava na agenda do projeto neoliberal-conservador do candidato Fernando Collor, eleito no primeiro pleito presidencial após o fim da ditadura militar. Apesar da crescente força dos partidos progressistas a nível local e no Congresso Nacional, antigas oligarquias continuaram com grande poder político, inclusive nos dois mandatos do governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), que, inclusive, consolidou o projeto neoliberal, focando no “retraimento da intervenção estatal, no ajuste e na consolidação de instituições de mercado”, em vez de promover os direitos sociais reconhecidos pela nova ordem constitucional (ROLNIK, 2015, p. 270).

Hermínia Maricato (2014) sustenta que durante os oito anos do governo FHC, foi rompida a herança varguista baseada no fortalecimento do Estado e das empresas estatais, surgindo, assim, o chamado trinômio da “liberalização, privatização e desregulação”. Esse modelo consistiu na gigantesca transferência de ativos do Estado para o mercado, permitindo a abertura de setores estratégicos para o capital internacional nos ramos das finanças, telefonia, mineração e energia.

A partir dos anos 1990, inaugura-se o chamado “empreendedorismo urbano”, como “resposta neoliberal à crise econômico-política do modelo de Estado provedor”, sob o argumento da eficiência dos empreendedores privados, o que acarretou a substituição da linguagem dos direitos sociais e da cidadania pela linguagem da inclusão pelo consumo.

A crise manifestou-se num modelo de cidade que divide os seus habitantes no que se refere à questão da mobilidade urbana, pois concentrou “oportunidades de desenvolvimento econômico e humano em setores restritos do território”, em que se estimulou o uso do automóvel, em detrimento da expansão das periferias escassamente urbanizadas, alimentadas pela manutenção do precário sistema de transporte coletivo de massa. (ROLNIK, 2015, p. 271-272).

O sistema de transporte organizado sob essa lógica torna ainda mais pobre a parcela da população que vive longe dos centros, não somente pelo valor caro dos seus deslocamentos, como também porque “os serviços e bens são mais dispendiosos nas periferias” (SANTOS, 2018, p. 106). Esse esquema fortalece ainda mais os centros em detrimento das periferias, formando um perverso círculo vicioso (SANTOS, 2018, p. 106).

Uma mudança importante ocorreu no cenário político brasileiro com a vitória do candidato do Partido dos Trabalhadores (PT), Luiz Inácio Lula da Silva, nas eleições de 2002, pelo sentido simbólico do triunfo de vários setores representativos da sociedade. A sua ascensão ao poder não chegou a representar uma ruptura radical, como se poderia supor inicialmente, pois sua candidatura se baseou numa coalizão ampla e pluralista, incluindo até mesmo forças conservadoras, antigos rivais e representantes de grandes grupos econômicos.

Importantes iniciativas foram realizadas, como a criação do Ministério das Cidades e do Sistema Nacional de Habitação. Porém, com o irrompimento do chamado “mensalão”, um esquema de corrupção que fragilizou ainda mais as bases políticas do governo, seus aliados foram conquistando cada vez maior espaço, em troca de apoio no Congresso, inclusive para a criação do “Minha Casa Minha Vida” (PMCMV), um programa que pretendia se transformar na mais importante ação do campo econômico-social do governo federal, articulando a oferta de moradia, crescimento econômico e geração de empregos. (ROLNIK, 2015, p. 294-301).

Impõe-se ressaltar, porém, que já havia, naquela ocasião, uma proposta de política habitacional construída pelos movimentos sociais, com instituição prevista a partir da ideia do FNHIS (Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social), que se distinguia bastante do PMCMV. Diferentemente desse, a proposta original previa a criação de fundos e conselhos estaduais e municipais que teriam autonomia para aplicação dos recursos repassados do Fundo Nacional. Daí surge a imputação de ambiguidade do governo Lula ao responder aos

movimentos sociais com o FNHIS, e aos empresários com o PMCMV, com a diferença de que o primeiro é gerido por um conselho que, contraditoriamente, conta com a participação de representantes da sociedade, mas que maneja recursos de significativo menor volume do que o segundo (MARICATO, 2014, p. 63).

Com efeito, o setor imobiliário – especialmente as incorporadoras financeirizadas e seus investidores – foi altamente beneficiado pelo PMCMV. Uma importante inovação do programa foi a possibilidade de se delegar a promoção dos empreendimentos habitacionais, sob a alegação de se superar o “federalismo partidário”. Malgrado a bem-sucedida estratégia envolvendo crescimento econômico e geração de emprego, além do lançamento massivo de unidades habitacionais nas diversas fases do programa em favor das massas de baixa renda, não se pode deixar de observar que a centralização dos recursos para o seu financiamento resultou no controle de importante capital político-eleitoral por parte do governo federal (ROLNIK, 2015, p. 305-306).

Maricato (2014) alerta, contudo, para a impossibilidade de atribuir exclusivamente ao governo brasileiro todo esse crescimento econômico. Conforme já indicavam dados do início do primeiro ano do governo Lula acerca da arrecadação crescente do FGTS, a tendência de crescimento do emprego formal já se apresentava como um elemento do processo de expansão do capitalismo em direção aos países emergentes.

O sucesso econômico e político do PMCMC, com anúncio de novas metas, repercutiu na eleição de 2010 e reeleição de 2014, de Dilma Rousseff. O programa se consolidaria como a política habitacional do país, “baseada no modelo único de promoção da casa própria, acessada via mercado e crédito hipotecário” (ROLNIK, 2015, p. 309), além de se apresentar como um modelo de portentosas vantagens e prerrogativas para as incorporadoras financeirizadas. O programa atribuía aos agentes privados, tanto a decisão sobre a localização (em regra, onde o solo é mais barato) e desenho do projeto (geralmente ignorando adequação e flexibilidade ao longo do ciclo familiar), como também o modelo de padronização.

O resultado dessa equação revela, por um lado, a economia de custos e, conseqüentemente, a obtenção de alta lucratividade por parte do empreendedor e, por outro, impactos urbanísticos desastrosos, como ocorre nos casos de aglomeração de diversos empreendimentos em uma mesma região, formando bolsões de moradias populares padronizadas segundo um modelo do processo de produção (ROLNIK, 2015, p. 309-311).

No que se refere ao tema da localização dos empreendimentos, o qual estaria “diretamente relacionado aos efeitos que o aumento vertiginoso de disponibilidade de crédito

e o crescimento da renda tiveram sobre os preços fundiários” (ROLNIK, 2015), o PMCMV apresentou dois padrões distintos para as regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas (o que certamente também se aplica a outras grandes regiões metropolitanas do país): a) o primeiro caso trata dos empreendimentos de grande porte produzidos em terrenos localizados em zonas de expansão, dentro dos limites da mancha urbana, caracterizados por não apresentarem infraestrutura adequada, por ausência de espaços comerciais e de equipamentos públicos, além de estarem precariamente conectados ao tecido urbano por meio de um sistema de transporte de baixa qualidade; b) o segundo padrão é o caso dos empreendimentos do programa em periferias consolidadas, notadamente de reservas de áreas remanescentes dos conjuntos produzidos em décadas anteriores, dispendo de certas subcentralidades e servidas atualmente por equipamentos sociais e inseridas ao tecido urbano através de um padrão de urbanização precário e fragmentado (ROLNIK, 2015, p. 311-312).

De um modo geral, tais territórios são bastante homogêneos e precários, caracterizando-se como “bairros-dormitórios” de baixa qualidade urbanística, formando um “tecido urbano monótono” que se destina a uma mesma faixa de renda. A política habitacional implantada por meio do PMCMV reproduz o modelo adotado há décadas no país, baseado na construção dos grandes conjuntos habitacionais em áreas periféricas, onde a terra é mais barata. Ao mesmo tempo que impulsiona o espraiamento urbano, implanta-se um padrão urbanístico monofuncional, segregando territorialmente os ricos dos pobres (ROLNIK, p. 312-314).

Nota-se que o PMCMV privilegia a oferta do grande quantitativo de unidades habitacionais, em detrimento da fundamental condição urbana. A localização das novas moradias é definida pelos agentes do mercado imobiliário, que não obedecem a uma orientação pública, mas à lógica do mercado. Ermínia Maricato (2014) observa, contudo, que há mais de quatro décadas que se critica a má localização dos conjuntos habitacionais populares, sendo a sua causa mais direta a disputa pela renda imobiliária (MARICATO, 2014, p. 76-77). Segundo a autora, há base legal expressa na função social da propriedade prevista tanto na Constituição Federal, quanto no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) para enfrentar ao que se denomina de “injustiça urbana, segregação territorial, produção da moradia informal, extensão horizontal urbana e insustentabilidade, especulação imobiliária, que deriva das características patrimonialistas da sociedade brasileira” (MARICATO, 2014, p. 77).

Não obstante todos os investimentos em habitação e em saneamento, a qualidade de vida das cidades está piorando, e a tendência é que piore ainda mais, exatamente porque não há um controle eficiente sobre o uso e a ocupação do solo.

Contudo, a causa principal da manutenção da grave condição urbana decorre da lógica do mercado, sobretudo do capital imobiliário sobre os investimentos públicos, gerando produção de novas localizações para a expansão do mercado imobiliário e interferindo nas decisões sobre as obras de infraestrutura e na valorização ou desvalorização de terrenos (MARICATO, 2014, p. 83-87).

Na atualidade, todavia, o que põe em risco, de fato, não somente à condição urbana, mas a todas as instituições democráticas do país, com possibilidade de graves repercussões no meio social, é o quadro de incerteza política que vem se agravando desde o impeachment da ex-Presidente da República, Dilma Rousseff.

Ademais, o descompromisso do atual governo com a ordem social vem sendo amplamente demonstrado em decisões políticas de cunho ultraliberal que ameaçam a estabilidade social e a preservação ambiental. A manutenção do regime trabalhista adotado no Governo Michel Temer, a reforma da Previdência Social, as propostas para a reforma tributária e administrativa em vias de encaminhamento ao Congresso Nacional, as incertezas sobre o modelo regulatório dos projetos de infraestrutura no país, sempre permeadas pelo perfil extremamente autoritário do Governo Bolsonaro, são apenas alguns exemplos que apontam o grau de instabilidade do país nos campos político, socioeconômico e jurídico.

No contexto atual, em que direitos e garantias fundamentais previstas na CF/88 vêm sendo flagrantemente desrespeitados, com apoio de parte da população, que ainda se mantém altamente polarizada politicamente, é incerta a afirmação de que as reformas e ajustes fiscais e econômicos necessários ao desenvolvimento do país sejam encaminhados de forma justa, equânime e sustentável.

A informalidade do mercado de trabalho, fomentado pela equipe econômica do atual mandatário da nação (Jair Messias Bolsonaro), repercutirá negativamente na captação de recursos do FGTS, com impacto deletério, a médio e longo prazos, no financiamento de moradias populares. A desigualdade econômica intensifica-se na gestão do atual governo, agravando todas as formas históricas de exclusão social e de segregação urbana.

1.4. Periferização e outras formas de segregação urbana

O universo urbano ilegal é, de fato, significativo, considerando o altíssimo percentual da população que mora em favelas ou em loteamentos ilegais no país (IBGE), sem mencionar que se tornou praticamente a regra, e não exceção, no que se refere ao descumprimento da legislação urbanística - incluindo o parcelamento do solo, o zoneamento e o meio ambiente - e da legislação edilícia (código de obras).

A prática dessas ilegalidades generalizou-se a tal grau que a percepção que prepondera é a de que as instituições, a mídia e os centros acadêmicos parecem não aferir o impacto dessa situação na construção de uma cidade sustentável equitativa e sustentável.

Maricato (2003) ressalta, contudo, que o loteamento ilegal e a favela são as alternativas mais comuns de moradia da maior parte da população urbana de renda baixa e média baixa, sendo considerados a “solução” que o desenvolvimento urbano destinou para uma grande massa de moradores das grandes cidades brasileiras. Por outro lado, Cláudia Franco Corrêa (2012) destaca que essas alternativas de moradias se constroem como um grande dilema, na medida em que, se de um lado, compõe-se uma solução viável de sobrevivência, de outro, é vista como causadora de infindáveis problemas para a cidade (CORRÊA, 2012, p. 24).

A evolução dessas ilegalidades acompanhou o processo de urbanização no país. Em grande medida, atribui-se o crescimento das favelas, loteamentos e cortiços, nas cidades, à forma de reprodução da força de trabalho.

No regime escravocrata, os meios de subsistência, inclusive habitação, ainda que precários, eram ofertados aos trabalhadores. Na condição de libertos, os ex-escravos foram obrigados a arcar com os custos de sua sobrevivência, independentemente da ausência de oferta de emprego formal e da insuficiência de políticas públicas de moradias.

Observando-se o contexto da abolição da escravatura e toda sua repercussão para os recém-libertos, a quem não foram assegurados direitos à saúde, educação, moradia, emprego, admite-se que a solução para a sobrevivência em favelas, cortiços e outros assentamentos urbanos informais tornou-se “uma opção favorável ao Estado”. Essas opções revelam a ausência de uma política habitacional eficaz desde a concessão da “liberdade desamparada” aos escravos (CORRÊA, 2012, p. 48-50).

Esse problema perpassa todos as fases de desenvolvimento do Brasil, desde a fase incipiente da industrialização até os dias atuais, em que grande parte dos trabalhadores, ainda

que integrados ao mercado formal, tem salários reprimidos, configurando-se um poder aquisitivo que não se qualifica para o acesso da moradia no mercado formal privado.

Maricato (2003) ressalta ainda que, em contraposição ao que, lamentavelmente, não ocorreu aqui no Brasil, os países capitalistas centrais adotaram medidas concretas, implicando assalariamento e formação de um mercado urbano de moradias:

De fato, em países da Europa, nos Estados Unidos e Canadá, três condições garantiram a realização do direito generalizado à moradia: a subordinação da propriedade privada ao capital produtivo (combate aos ganhos rentistas decorrentes da propriedade fundiária e imobiliária), a regulação do financiamento com subsídios destinados a inserir camadas da população no mercado ou atendimento pela promoção pública e a expansão da infraestrutura e equipamentos urbanos via controle sobre o desenvolvimento urbano e o uso e a ocupação do solo. Não se trata apenas de uma questão de rendas baixas, como muitos creem. Há uma correspondência entre salário e o preço da moradia, graças a essas outras medidas (MARICATO, 2003, p. 81-82).

Em paralelo ao processo das ocupações ilegais e da produção da cidade informal, causado, na sua essência, pela carência de políticas públicas que contemplassem um número mais abrangente da população de baixa renda, operou-se, no país, durante décadas, uma política remocionista de favelas e cortiços. Nos anos 80 do século passado, contudo, ressalvando-se alguns casos excepcionais, esse modelo de remoção deu lugar à urbanização de favelas, possibilitando, ao menos, a provisão dos seguintes serviços: iluminação, água tratada, esgoto, drenagem, coleta de lixo, circulação viária e de pedestres e eliminação dos riscos de vida.

Nesses habitats, prevalecem o regime da autoconstrução, mas “a infraestrutura, os equipamentos coletivos e os serviços públicos somente podem ser providenciados pelo Estado, e nunca pelas famílias individualmente” (MARICATO, 2003, p. 83), ressaltando que a autoconstrução de moradia representa “a superexploração da força de trabalho, através do sobretrabalho e da espoliação urbana” (ROLNIK 2015, p. 157).

O quadro desolador do modo como vivem os brasileiros nas cidades é perceptível, aliás, a qualquer observador das mazelas dos centros urbanos, e assim pode ser resumido:

A cidade brasileira é hoje o país. O Brasil está estampado nas suas cidades. Sendo o país, elas são a síntese das potencialidades, dos avanços e também dos problemas do país. Vamos falar dos problemas. Nossas cidades são hoje o *locus* da injustiça social e da exclusão brasileiras. Nelas estão a marginalidade, a violência, a baixa escolaridade, o precário atendimento à saúde, as más condições de habitação e transporte e o meio ambiente degradado. Essa é a nova face da urbanização brasileira (VILLAÇA, 2003, p. 29).

Há décadas que o problema da pobreza vem sendo amplamente debatido no país. São inúmeras estatísticas, de órgãos diversos, que tratam do tema, apresentando a variação ao longo do tempo, em termos absolutos ou relativos, do número de pobres, o PIB per capita, o IDH, a concentração da riqueza e da pobreza, culminando, invariavelmente, com a constatação de que o Brasil é um dos países mais desiguais do planeta.

Milton Santos (2018) esclarece que os países subdesenvolvidos experimentaram, em meio século, três definições de pobreza: a) a “pobreza incluída”, que seria a pobreza acidental, residual ou sazonal, que se produz num lugar e não se comunicava com outro; b) em seguida, surgiu, como uma doença da civilização, a marginalidade, produzida pelo processo econômico da divisão do trabalho, internacional ou interna; e, por fim, c) a chamada “pobreza estrutural”, que, sob uma perspectiva moral e política, equivale a uma dívida social. Essa última tornou-se globalizada e não apenas local ou nacional, ainda que mais presente nos países já pobres (SANTOS, 2018, p. 69-72). Ainda segundo o autor, o processo de geração de desemprego ou de piora na remuneração dos trabalhadores, aliado à constatação da retirada do Estado das tarefas de proteção social e de regulação, demonstra uma divisão “administrativa” do trabalho e uma produção científica, globalizada e voluntária da pobreza.

Conforme se observa historicamente no país, a enorme concentração de renda em favor das classes altas e médias altas lhes favorece o acesso a produtos e serviços de padrões mais modernos. Segundo Villaça (2003), a existência de setores com padrão de vida relativamente alto, convivendo, lado a lado, com uma população miserável, gera conflitos sociais, constituindo-se como uma das principais causas da violência urbana (VILLAÇA, 2003, p. 31). O combate à crescente gravidade dos problemas urbanos dependeria da sempre alegada “falta de vontade política”, mas Villaça (2003) questiona a razão de haver vontade política para a execução de grandes obras de infraestrutura para atender os bairros mais ricos e a ausência dela para executar obras e serviços que atenderiam à maioria da população dos grandes centros urbanos, como a melhoria do transporte ferroviário metropolitano. Independentemente do conceito ou justificativa utilizada, o que se observa é a perpetuação dos desníveis socioespaciais nos centros urbanos da maioria das cidades brasileiras, até porque, “a lacunosa atuação estatal contribui sobremaneira para as reações sociais que visam, sobretudo, à autoinclusão no espaço da cidade” (CORRÊA, 2012, p. 24).

Harvey (2014) destaca “o recente ressurgimento da ênfase na suposta perda da comunalidade urbana”, que reflete uma “onda de privatizações, cercamentos, controles espaciais, policiamento e vigilância na qualidade da vida urbana em geral” (HARVEY, 2014,

p. 134). São novas formas de relações sociais de um processo urbano influenciado (ou dominado) por interesses do capital.

Ao se dedicar ao estudo dos padrões de segregação espacial na Cidade de São Paulo durante o século XX (o que certamente poderia ser verificado também na maioria das capitais dos Estados brasileiros), Teresa Caldeira (2000) classificou a organização do espaço urbano, segundo a diferenciação social, em três formas distintas: a) a primeira delas, que vigorou desde o final do século XIX até os anos 1940, produziu uma cidade concentrada, onde os diferentes grupos sociais se comprimiam numa pequena área urbana, porém segregados por tipos distintos de moradia; b) a forma “centro-periferia”, que dominou o desenvolvimento da cidade dos anos 40 aos anos 80 do século passado, separa os diferentes grupos sociais por grandes distâncias, tendo-se estabelecido, nas áreas centrais, com boa infraestrutura, as classes média e alta, enquanto que, nas precárias e distantes periferias, vivia a população pobre; e c) a terceira forma, denominada pela autora de “enclaves fortificados”, vem se configurando desde os anos 1980, com a geração de espaços nos quais os diferentes grupos sociais vivem próximos, mas separados por muros e tecnologias de segurança, com tendência de não circulação e não interação nas áreas comuns (CALDEIRA, 2000, p. 211).

Sob a mesma perspectiva, David Harvey (2014) já observara que a cidade tradicional sucumbiu ao desenvolvimento sem controle do capitalismo, cuja disposição desenfreada de acumulação de capital o capacita a financiar a expansão interminável e desordenada do espaço urbano, não importando as consequências sociais, ambientais e políticas. A dimensão política consistiria exatamente em reconstituir um tipo totalmente novo de cidade, a partir da repulsa ao caos provocado pelo desenfreado capital globalizante e urbanizador.

Historicamente, no Brasil, as cidades estruturaram-se sob o modelo genérico do tipo “centro-periferia”, com as áreas centrais hipertrofiadas, de alta concentração de renda e com capacidade de absorver a maior parte dos recursos de urbanização. A periferia, em contraste, caracterizou-se pela carência dos serviços urbanos, na medida do seu distanciamento em relação ao centro, passando a se constituir como o *locus* onde, tradicionalmente, estabeleciam-se as camadas populares de menores rendas (VILLASCHI, 2003, p. 160). Lefèbvre (2016), atribuía à “suburbanização” o início de um processo de descentralização da cidade; afastando-se da cidade, a população perde o sentido da obra como valor de uso (e não de troca) da cidade, o que acaba por gerar a dissipação da consciência urbana.

Com efeito, o padrão de urbanização comumente chamado “centro-periferia” é do tipo disperso, não-concentrado, com as classes sociais vivendo em espaços distintos: nos bairros centrais, legalizados e bem equipados, vivem as classes média e alta da sociedade, ao

passo que, na periferia precária e invariavelmente ilegal, vivem os mais pobres. A aquisição da casa própria é o desejo perseguido por todas as classes, sem distinção, sendo o automóvel o meio de transporte mais comumente utilizado pelas classes mais abastadas, enquanto o transporte público, baseado sobretudo no ônibus, é o meio de se locomover na cidade pelos moradores da periferia (CALDEIRA, 2000, p. 218).

Observam-se, sobretudo nas grandes cidades, vastas superfícies entremeadas de espaços vazios, formando o que se convencionou chamar de “urbanização corporativa”. Esse tipo de urbanização caracteriza-se pela interdependência de categorias espaciais relevantes: tamanho urbano, modelo rodoviário, carência de infraestruturas, especulação fundiária e imobiliária, transporte deficiente e periferização da população. Essa equação tem como resultado, considerando as dimensões da pobreza e sua localização territorial, um modelo específico de centro-periferia. (SANTOS, 2018, p. 106).

Com padrões precários de planejamento, urbanização e de regulamentação do uso do solo, comparado ao que se verifica no que se definia como perímetro urbano, a periferia foi se consolidando como o território da proliferação de toda sorte de ilegalidades e de problemas: grilagem, desrespeito às dimensões mínimas legais do lote, ausência de infraestrutura nos loteamentos, falta de financiamento para construção, fazendo surgir a autoconstrução (CALDEIRA, 2000, p. 220-221).

Essa combinação de fatores favorece o surgimento dos assentamentos e moradias marcadas pela insegurança da posse. Além de se constituírem no *locus* de um “exército industrial de reserva”, esses assentamentos irregulares representam novas reservas de terra para extração de renda pelo mercado imobiliário, considerando que, sob essa fase financeirizada e rentista do capital, as terras ocupadas sob regimes que não o da propriedade titulada e registrada sujeitam-se à apropriação por frações do capital financeiro em sua busca incessante de novas garantias para seus ativos (ROLNIK, 2015, p. 166-167).

Com efeito, a urbanização brasileira ultrapassou o patamar de 80% em 2000, estendendo-se sobre amplos espaços, graças, sobretudo, às redes de transportes, comunicação e serviços, gerando a integração de múltiplas espacialidades em direção às periferias e às zonas rurais, embora seja notória a multiplicação da urbanização concentrada em centros urbanos isolados em todas as regiões do país.

As questões urbanas passaram a ser tratadas em escala nacional, impondo-se sobre todo o espaço brasileiro. Conforme já constatado por Henri Lefèbvre (2008), as ambiguidades e contradições deixaram de se situar entre o campo e a cidade. A questão da conexão entre relações sociais e espaço deslocou-se para o âmbito do fenômeno urbano, mais exatamente

entre a centralidade ou centro de poder e riqueza e as outras formas de centralidade, ou seja, entre o centro, onde se concentram os elementos da riqueza, do poder e da informação, e as periferias, ou entre “a periferia dominada e o centro dominador” (LEFÈBVRE, 2008, p. 87-105). Essa nova dinâmica da urbanização remete ao que Monte-Mór (2003) denomina de “urbanização extensiva”, como ideia do processo por meio do qual o tecido urbano ultrapassa os limites da cidade, avançando sobre os espaços rurais e regionais, redefinindo-os e integrando-os ao sistema urbano-industrial centrado nas aglomerações metropolitanas e centros urbanos principais.

Essa nova face da urbanização contemporânea, consistente da expansão do tecido urbano sobre áreas periféricas imediatas e distantes, traz implícito o sentido de limite e, também, de espaço de tensão, assim como de sobreposição de diferentes territorialidades, de demarcação das diferenças e de transformações (MONTE-MÓR, 2003).

Contudo, poderá surgir uma nova posição, reinventando-se na diferença, na relação com o outro, anunciando-se novas virtualidades a partir do confronto antigo entre dualidades dicotômicas. Cada vez mais, perdem-se os contornos dos limites entre o rural e o urbano. Com isso, outros fatores passam a influir na definição de centralidade e de periferia, até porque locais periféricos passam a assumir funções tradicionalmente de caráter central, enquanto áreas urbanas centrais, do ponto de vista territorial, podem apresentar-se “periferizadas” no que concerne à sua utilização no sistema urbano. Tratam-se de novas formas urbanas desenvolvidas entre centros e periferias que se redefinem continuamente nas suas relações internas e com os seus espaços circundantes, criando possibilidades de cooperação e também gerando conflitos. Cabe ao Poder Público compreender essas formas contemporâneas de organização socioespacial para atuar, por meio de ações e gestão compatíveis em prol da reorganização do espaço urbano (MONTE-MÓR, 2003, p. 264-267).

O relatório da HABITAT 2001 já sinalizava o agravamento da condição de desigualdade no espaço urbano, caracterizando-se como cidades extremamente segregadas, concentrando-se a riqueza nas mãos de uns poucos, em condições bem piores do que a mera divisão da sociedade entre ricos e pobres do século XIX (CASTRIOTA, 2003, p. 13). Os loteamentos exclusivos, os condomínios fechados, os enclaves fortificados e a privatização da segurança são apenas alguns dos exemplos dos entrincheiramentos de territórios nos espaços urbanos. Tais lugares de contrastes são denominados por Maria Elisa Baptista (2003, p. 98) de “espaços de fronteira urbana”, onde identifica-se e registra-se, no espaço e no tempo, a distância entre as populações que vivem nas cidades e por elas transitam.

Para a autora, a espacialização da desigualdade (social, econômica, cultural e política) nas cidades traçou um mapa de interstícios geográficos e temporais, ao estabelecer a nitidez da terra possuída, documentada, planejada e cuidada da cidade formal, contrastando-se com a fluidez da terra ocupada, adensada e improvisada da terra ilegal.

A violência, o crime e o medo, juntamente com os correspondentes esquemas de proteção, têm sido usados como justificativas para a geração de um novo padrão de segregação espacial e de discriminação social, o que acaba impactando, como observa Rolnik (2015), nas formas de organização social e na reestruturação física das cidades.

Contudo, não se pode deixar de ressaltar que, nesses sentimentos de ameaça, incorporam-se ideias e manifestações de conteúdo racial-étnico e de preconceitos à população pobre e marginalizada, como sugere Caldeira (2000). Esse novo processo de segregação social e espacial põe em evidência a fragmentação do espaço urbano, a diferenciação impactante entre as classes sociais e a falência institucional de assegurar os direitos dos cidadãos, vítimas de variadas ilegalidades (CALDEIRA, 2000).

A nova prática de urbanização no Brasil contemporâneo também é objeto de estudo de Beatriz Couto (2003) acerca do que ela denomina “lógica da urbanização capitalista”, para tratar do fenômeno da emergência dos condomínios fechados no panorama das cidades brasileiras, como forma explícita de segregação social, que se opõe a uma tradição de urbanização aberta que vem desde o período colonial.

Para a autora, o tecido coeso decorrente da apropriação do uso da habitação e da cidade deu lugar a um modelo de segregação que derruba processos seculares de produção do espaço urbano, como observado pela autora, no entorno dos condomínios fechados construídos na Barra da Tijuca, zona oeste da Cidade do Rio de Janeiro. Esse modelo de segregação caracteriza-se, por exemplo, pela criação de condições para o uso privativo das praias e pela imposição de restrições e dificuldades de acesso da população proveniente dos bairros periféricos que acessa a orla por meio de transportes públicos, projetando-se e “vendendo-se” a imagem de exclusividade desse território (COUTO, 2003, p. 112-116).

Essa é apenas uma das facetas do conjunto de problemas urbanos, que, não se limitando ao grave quadro gerado pelo histórico desrespeito às normas sobre o uso e a ocupação do solo, intensifica-se não apenas pela provisão desigual dos serviços urbanos, mas também por fatores econômicos em múltiplas escalas e por decisões políticas injustas que insistem no antigo e condenado modelo do direito de propriedade.

A prática disseminada da ocupação ilegal do solo nos centros urbanos brasileiros indica, conforme observado por Smolka (2014, p. 5), não haver ainda uma política eficaz de

planejamento urbano e financeiro capaz de “prevenir o crescimento dos assentamentos informais em meio a um mercado imobiliário em franca expansão”. Essa constatação, por si só, conduz não somente à necessidade, mas à inevitabilidade e urgência da regularização (que pressupõe titulação e urbanização) dos assentamentos urbanos ocupados por uma parcela relevante da população dos centros urbanos brasileiros.

Ermínia Maricato (2003) é enfática ao indicar a urbanização como “única forma de levar melhores condições de vida para grande parte da população urbana”, constituindo-se de “iniciativas voltadas para atenuar a desigualdade social brasileira plasmada nos espaços urbanos” (MARICATO, 2003, p. 86). Acrescenta a autora que “a regularização fundiária é um complemento natural da urbanização”, destacando, contudo, que não se trata de um mero apego à norma legal, mas a forma jurídica de reconhecimento de cidadania aos moradores dessas áreas (MARICATO, 2003, p. 86).

2. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

A regularização fundiária, em diálogo com outros institutos jurídicos conexos, apresenta-se – ao menos sob o enfoque normativo – como um instrumento jurídico político capaz de modificar a realidade da cidade informal, contanto que esteja inserida em uma “política comprometida com valores sociais voltados para o dever público de modificar a realidade violadora dos direitos fundamentais” (MELO, 2010, p. 91).

Contudo, é possível emprestar à expressão “regularização fundiária” múltiplas interpretações, com sentidos variados, refletindo, em cada uma delas, as diversas maneiras de como se trabalha a questão, parecendo pertinente a afirmação de que o instituto comporta mais de uma conceituação. Do âmbito de sua pesquisa, com respeito a ordenamentos jurídicos municipais, Betânia Alfonsin (1997) extraiu o seguinte conceito do instrumento:

Regularização fundiária é o processo de intervenção, sob os aspectos jurídico, físico e social, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando acessoriamente melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária (ALFONSIN, 1997, p. 24).

Analisando também a questão sob um viés sociopolítico, Ermínia Maricato (2013) entende que a regularização fundiária é, em última instância, a forma de assegurar o exercício dos direitos de cidadania de uma parcela da população das cidades marcadas por um abismo entre a legalidade e a ilegalidade urbanística (MARICATO, 2013, p. 94).

Nesse sentido, a intervenção pretendida por meio da regularização fundiária não visa apenas a dar respostas jurídicas às irregularidades do tecido urbano. É imprescindível que todos os elementos da função social da cidade sustentável ofereçam suporte ao direito de morar dignamente em toda a sua dimensão (MELO, 2010, p. 93).

Se negligenciada alguma de suas dimensões (jurídica, urbanística, física, social etc.), não se atinge plenamente os objetivos do processo. Essa cautela deve sempre dirigir as ações do Poder Público, para garantir, também, nas situações de dotação de infraestrutura em assentamentos, a titulação dos lotes em nome dos moradores, pois a falta dessa regularização jurídica poderá gerar futuros despejos e/ou desperdício de dinheiro público.

Essa diretriz conecta-se umbilicalmente com a exigência da segurança jurídica da posse aos moradores, de modo a preservar o local de fixação de suas residências, ressalvados os casos de remoção admitidos nas situações de risco, quando aos moradores deverá ser

assegurado, pelo Poder Público, o reassentamento das famílias removidas para locais de habitabilidade adequada (ALFONSIN, 1997, p. 25).

Nessa perspectiva, impõe-se ressaltar a relevância da função social da posse para as necessidades básicas atinentes ao exercício da cidadania, que inclui o direito à moradia adequada. A posse real, efetiva, qualificada pela função social, sobrepõe-se à posse meramente civil do proprietário. O conteúdo da função social, tanto na propriedade, como na posse, está na destinação econômica ou na destinação social do bem (TORRES, 2009, p. 35). O fundamento da função social da posse revela uma expressão natural da necessidade social da terra para o trabalho, para a moradia, ou seja, para as necessidades básicas que pressupõem a dignidade do ser humano (MOTA; TORRES, 2009, p. 39).

Com efeito, os processos informais de ocupação do solo revelam-se como o resultado dos múltiplos fatores do fenômeno da urbanização brasileira. A ausência de políticas públicas eficazes e com capacidade de enfrentar o problema da precariedade habitacional e de todos os seus efeitos perversos contribuiu decisivamente para o surgimento do processo da regularização fundiária (MELO, 2010, p. 95).

2.1. Breve evolução histórica da normatividade da regularização fundiária no Brasil

Historicamente, o processo fundiário brasileiro sempre se apresentou como excludente, pois, ao contrário dos indígenas, que consideravam a terra como algo sagrado, a colonização portuguesa, de cunho extrativista/mercantilista, a tratava como mercadoria, seja extraíndo dela os produtos mais rentáveis, seja considerando a própria um produto economicamente lucrativo, caracterizando-se a terra, sob a perspectiva *lefebvriana*, como valor de troca, e não como valor de uso (CORREIA, 2017, p. 19).

É importante recordar que o colonialismo português se caracterizava pelo fato de que as terras descobertas ou conquistadas incorporavam ao patrimônio do rei. Essa forma de governar suas colônias acabou criando elites fundiárias locais. Em seguida, as terras conquistadas eram distribuídas aos súditos para exploração econômica e cristianização. Assim, “a Coroa portuguesa reivindicou o título original de todo o território do Brasil por conta do desembarque de Cabral em 1500, e sobre ele fundamentou a distribuição de terras para empreendimentos comerciais e religiosos” (HOLSTON, 2013, p. 162). Contudo, somente no ano de 1530 é que se iniciou, efetivamente, a colonização, por meio das capitâncias hereditárias e, posteriormente, pelo sistema sesmarial português.

O sistema medieval das sesmarias foi usado por Portugal desde o século XIV e consistia de vários mecanismos legais para forçar o cultivo de terras abandonadas, improdutivas e desabitadas. Todas essas medidas consolidaram-se na Lei das Sesmarias, com aplicação tanto em Portugal quanto em suas colônias. A lei determinava o tamanho da concessão de acordo com a capacidade do candidato para o cultivo da terra, além de fixar os prazos para o usufruto do direito, findo os quais, sem que as terras fossem cultivadas, elas retornavam à Coroa, como terras devolutas, para redistribuição. Resta claro que os agentes da Coroa no Novo Mundo só eram autorizados a distribuir sesmarias àqueles que apresentassem recursos necessários para o desenvolvimento proposto (HOLSTON, 2013, p. 162-163).

Contudo, diferentemente do que ocorrera em Portugal, onde as sesmarias permitiram a construção e a consolidação do povoamento do reino ibérico, no Brasil, elas contribuíram para a formação de latifúndios nas mãos de uma elite escravagista (CORREIA, 2017, p. 20). Esse regime vigorou durante todo o Brasil Colônia (1530 a 1822), com acesso à terra submetido a concessões dos agentes da Coroa, sob a condição do aproveitamento útil à terra, mas que acabou favorecendo apenas os grandes latifundiários (ALFONSIN, 1997, p. 36). Depois de três séculos de colonização, “o Brasil era uma terra sem povo e um povo sem terra”, com famílias pobres, sem direito ao acesso a ela, receosas de sofrerem expulsão da terra eventualmente ocupada ilegalmente, de modo que “para os livres, porém pobres, os repetidos ciclos de ocupação e expulsão caracterizaram seus assentamentos no Brasil e criaram uma duradoura condição de desfavorecimento, ilegalidade e violência” (HOLSTON, 2013, p. 164).

Um aspecto significativamente relevante observável no sistema de sesmarias no Brasil é o “papel do governo na legitimação da propriedade privada da terra como um arrendamento recortado do domínio público” (HOLSTON, 2013, p. 164). No início, as “partes do patrimônio real” eram outorgadas aos candidatos como “concessões administrativas de direitos de usufruto com direitos de posse condicionados” (HOLSTON, 2013, p. 164). Não havia um mercado imobiliário, tendo em vista a proibição da compra e venda da terra. No entanto, após a instituição do imposto anual denominado “foro”, a sesmaria transmuda-se da natureza de restrição administrativa para a de alienação de “propriedades subtraídas do domínio real, sobre as quais as concessões tinham direitos comuns de propriedade”, com a obrigação de pagar imposto sobre a terra (HOLSTON, 2013, p. 164).

Não menos significativo foi o quadro de confusão fundiária que resultou desse sistema, provocando litígios sobre direitos decorrentes das grandes concessões de terra com

limites indefinidos, bem como pelo descumprimento a imposições do registro das terras. Sistemáticamente, os sesmeiros ignoravam as determinações dos decretos para que medissem e registrassem suas terras, o que, em tese, deveria provocar a perda das concessões. Não obstante a declaração de ilegalidade de um conjunto de propriedades, não se declaravam ilegais as concessões, mas, contraditoriamente, novas sesmarias eram garantidas pela Coroa (HOLSTON, 2013, p. 165).

A posse, no período colonial, era ilegal, porque ela não se compatibilizava com o regime sesmarial, que pressupunha a aquisição da terra por meio da concessão real. Contudo, ela costumava ser reconhecida, caso fosse demonstrada uma produção contínua e duradoura. Esse direito consuetudinário derivava da ideia contida na Lei das Sesmarias portuguesa medieval, segundo a qual a propriedade fundiária tem uma função social e os proprietários da terra são obrigados a produzir algum benefício social, com alimentos ou colonização. Decorre daí a preocupação do governo em conceder títulos legais aos ocupantes, sobretudo das terras públicas, de forma produtiva.

Entretanto, os tribunais coloniais condicionavam o reconhecimento dos direitos sobre terras cultivadas ao registro dessas reivindicações e ao pagamento de impostos durante um período específico, gastos que se tornavam proibitivos para muitos posseiros buscarem a regularização, forçando-os, em consequência, a permanecerem no estado de ilegalidade. Embora essa decisão pudesse, em tese, converter uma posse em sesmaria, ou aforamento, para muitos posseiros, contudo, esses gastos eram proibitivos. Em consequência, uma eventual decisão favorável tinha, no mais das vezes, o efeito perverso de forçá-los a sair da terra ou, pelo menos, de colocá-los na ilegalidade (HOLSTON, 2013, p. 167-168).

Após o advento da Independência, o novo governo imperial extinguiu o sistema de sesmarias. Com isso, surgiu a autonomia do instituto da posse, mas dela só se beneficiariam, ainda que por pouca duração, os homens livres, já proprietários ou ex-sesmeiros. Coincidentemente, no ano em que se extinguiu o tráfico negreiro, com a edição da Lei Eusébio de Queirós (CORREIA, 2017, p. 20-21), a Lei nº 601, de 18.09.1850 (Lei de Terras), consagrou a posse como meio de aquisição da propriedade, através do instituto da legitimação da posse⁶.

⁶ Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850 (Lei de Terras). Art. 5º. Serão legitimadas as posses mansas e pacíficas, adquiridas por ocupação primária, ou havidas do primeiro ocupante, que se acharem cultivadas, ou com princípio de cultura, e morada, habitual do respectivo posseiro, ou de quem o represente, guardadas as regras seguintes: (...) Art. 6º Não se haverá por princípio de cultura para a revalidação das sesmarias ou outras concessões do Governo, nem para a legitimação de qualquer posse, os simples roçados, derrubadas ou queimas de matos ou campos, levantamentos de ranchos e outros atos de semelhante natureza, não sendo acompanhados da cultura efetiva e morada habitual exigidas no artigo antecedente.

Além de regularizar as posses já exercidas anteriormente à publicação da lei, desde que cumpridos os requisitos legais exigidos, concedendo-se, ao final, o título de propriedade àqueles que residissem ou produzissem na terra, a lei, também, estabeleceu o marco segundo o qual, a partir de sua edição, se proibia outro tipo de acesso à terra que não fosse por meio de compra, além de ter definido que as terras não ocupadas passassem à propriedade do Estado, as chamadas terras devolutas, conforme definição da lei (CORRÊA, 2015, p. 640).

Segundo James Holston (2013), com a extinção da posse como forma legítima de aquisição da propriedade fundiária e com a criminalização de sua prática, “a lei eliminava a forma costumeira, se não a única, de os pobres adquirirem terras” (HOLSTON, 2013, p. 180). Marcava-se, assim, o início da divisão social fundiária brasileira entre proprietários e não proprietários (CORREIA, 2017, p. 21).

A função social da posse também se apresenta como requisito para fins de utilização das terras devolutas da União por particulares, consoante o art. 5º do Decreto-Lei nº 9.760/1946⁷ (MOTA; TORRES, 2009, p. 36). Com efeito, ao dispor sobre bens imóveis da União, para fins de discriminação dos domínios público e particular, o decreto previa a possibilidade de legalização de terras consideradas de domínio público, desde que ocupadas, transformando-as em particular, mediante pagamento de uma taxa de legitimação⁸ (CORRÊA, 2015, p. 641).

Já em 1964, através do Estatuto da Terra, Lei nº 4.504, de 30.11.1964, o então Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA) ficou responsável para promover a referida discriminação, “com autoridade para reconhecer as posses legítimas manifestadas através de cultura efetiva e morada habitual”⁹ (MOTA; TORRES, 2009, p. 38), nos termos do seu art.

⁷ Decreto-Lei nº 9.760/1946. Art. 5º. São devolutas, na faixa da fronteira, nos Territórios Federais e no Distrito Federal, as terras que, não sendo próprios nem aplicadas a algum uso público federal, estadual territorial ou municipal, não se incorporaram ao domínio privado: (...) e) por se acharem em posse contínua e incontestada com justo título e boa-fé, por termo superior a 20 (vinte) anos; f) por se acharem em posse pacífica e ininterrupta, por 30 (trinta) anos, independentemente de justo título e boa-fé; (...) Parágrafo único. A posse a que a União condiciona a sua liberalidade não pode constituir latifúndio e depende do efetivo aproveitamento e morada do possuidor ou do seu preposto, integralmente satisfeitas por estes, no caso de posse de terras situadas na faixa da fronteira, as condições especiais impostas na lei.

⁸ BRASIL. Decreto-Lei nº 9.760/1946. Art. 164. Proferida a sentença homologatória a que se refere o art. 57, iniciará a Fazenda Nacional a execução, sem embargo de qualquer recurso, requerendo preliminarmente ao Juiz da causa a intimação dos possuidores de áreas reconhecidas ou julgadas devolutas a legitimarem suas posses, caso o queiram, a lei o permita e o Governo Federal consinta-lhes fazê-lo, mediante pagamento das custas que porventura estiverem devendo e recolhimento aos cofres da União, dentro de 60 (sessenta) dias, da taxa de legitimação. Parágrafo único. O termo de 60 (sessenta) dias começará a correr da data em que entrar em cartório a avaliação da área possuída.

⁹ BRASIL. Lei nº 4.504/1964 (Estatuto da Terra). Art. 11. O Instituto Brasileiro de Reforma Agrária fica investido de poderes de representação da União, para promover a discriminação das terras devolutas federais, restabelecida a instância administrativa disciplinada pelo Decreto-Lei n. 9.760, de 5 de setembro de 1946, e com autoridade para reconhecer as posses legítimas manifestadas através de cultura efetiva e morada habitual, bem

11. Desse modo, os posseiros eram reconhecidos como legítimos possuidores de terras devolutas da União, com previsão de aquisição de domínio, conforme estabelecido no art. 98 da mesma lei¹⁰.

Vê-se que a “regularização fundiária, proposta na forma de legitimação, recaía sobre terras públicas federais, que necessariamente deveriam ser declaradas como tal por sentença judicial” (CORRÊA, 2015, p. 641), exigindo-se, também, o pagamento de taxa, de acordo com o art. 101 da lei em exame¹¹.

Na mesma linha, a Lei nº 6.383, de 09.12.1976, reconheceu a posse funcionalizada em terras devolutas da União, observando-se que a legitimação de posse fosse antecedida de uma licença de ocupação concedida sob o atendimento de determinados requisitos elencados no art. 29¹².

Também a Medida Provisória nº 2.220, de 04.09.2001, prevê uma forma de legitimar posse em área pública, por intermédio da CUEM, ao regular tal previsão no art. 183, § 1º do texto constitucional. Trata-se da “função social da posse urbana”, cuja teleologia se encontra no direito à moradia, que consta do rol dos direitos sociais previstos pelo art. 6º da Constituição Federal (MOTA; TORRES, 2009, p. 39). Enquanto o art. 1º¹³ trata da CUEM na sua dimensão individual, o art. 2º¹⁴ disciplina a concessão de uso na sua aceção coletiva.

como para incorporar ao patrimônio público as terras devolutas federais ilegalmente ocupadas e as que se encontrarem desocupadas.

¹⁰ BRASIL. Lei nº 4.504/1964 (Estatuto da Terra). Art. 98. Todo aquele que, não sendo proprietário rural nem urbano, ocupar por dez anos ininterruptos, sem oposição nem reconhecimento de domínio alheio, tornando-o produtivo por seu trabalho, e tendo nele sua morada, trecho de terra com área caracterizada como suficiente para, por seu cultivo direto pelo lavrador e sua família, garantir-lhes a subsistência, o progresso social e econômico, nas dimensões fixadas por esta Lei, para o módulo de propriedade, adquirir-lhe-á o domínio, mediante sentença declaratória devidamente transcrita.

¹¹ BRASIL. Lei nº 4.504/1964 (Estatuto da Terra). Art. 101. As taxas devidas pelo legitimante de posse em terras devolutas federais constarão de tabela a ser periodicamente expedida pelo Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, atendendo-se à ancianidade da posse, bem como às diversificações das regiões em que se verificar a respectiva discriminação.

¹² BRASIL. Lei nº 6.383/1976. Art. 29. O ocupante de terras públicas, que as tenha tornado produtivas com o seu trabalho e o de sua família, fará jus à legitimação da posse de área contínua até 100 (cem) hectares, desde que preencha os seguintes requisitos: I - não seja proprietário de imóvel rural; II - comprove a morada permanente e cultura efetiva, pelo prazo mínimo de 1 (um) ano. § 1º - A legitimação da posse de que trata o presente artigo consistirá no fornecimento de uma Licença de Ocupação, pelo prazo mínimo de mais 4 (quatro) anos, findo o qual o ocupante terá a preferência para aquisição do lote, pelo valor histórico da terra nua, satisfeitos os requisitos de morada permanente e cultura efetiva e comprovada a sua capacidade para desenvolver a área ocupada. § 2º - Aos portadores de Licenças de Ocupação, concedidas na forma da legislação anterior, será assegurada a preferência para aquisição de área até 100 (cem) hectares, nas condições do parágrafo anterior, e, o que exceder esse limite, pelo valor atual da terra nua. § 3º - A Licença de Ocupação será intransferível *inter vivos* e inegociável, não podendo ser objeto de penhora e arresto.

¹³ BRASIL. Medida Provisória nº 2.220/2001. Art. 1º. Aquele que, até 22 de dezembro de 2016, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área com características e finalidade urbanas, e que o utilize para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural. (Redação dada pela lei nº 13.465, de 2017)

Não obstante a vedação constitucional à usucapião de imóveis públicos¹⁵, Lúgia Melo (2010, p. 223-224) entende não haver autorização para que tais imóveis deixem de cumprir sua função social no enfrentamento da questão habitacional, tendo em vista a política urbana claramente definida para promover a justiça social tal como desenhado na Constituição Federal.

Outro instrumento da política de regularização fundiária que auxilia na transformação da realidade urbana, trazendo para a cidade formal as moradias irregulares mantidas na informalidade, é a CDRU, que “embora seja o instrumento jurídico mais antigo, de origem civilista, criado pelo Decreto-Lei nº 271, de 28.02. 1967, tem grande importância na ordenação do espaço urbano para fins de moradia” (MELO, 2010, p. 231-232).

Integrando o conjunto normativo dedicado à regulação do espaço urbano, a Lei nº 6.766, de 19.12.1979 (Lei do parcelamento do solo urbano), se propõe a regular os assentamentos urbanos precários por meio da urbanização, prevendo a infraestrutura e os equipamentos públicos necessários à integração desses espaços à cidade formal (VIANNA, 2018, p. 54), permitindo “aos estados e municípios legislarem complementarmente para atenderem às particularidades regionais e locais” (SOUZA, 2010, p. 236).

Com efeito, a Lei nº 6.766/1979 disciplina o parcelamento urbanístico de forma bastante ampla, fixando importantes parâmetros e padrões urbanísticos. Pasternak (2010) observa que “até a Lei 6.766/1979, a questão urbanística não era o objeto central de tratamento da legislação em nível federal”, pois o foco das leis federais concentrava-se na relação comercial (PASTERNAK, 2010, p. 406). Essa lei dispõe sobre modalidades de parcelamento em que define loteamento, desmembramento e desdobro dos lotes, regulamenta requisitos urbanísticos e infraestrutura básica, estabelece uma reserva de áreas para equipamento comunitário básico, áreas verdes e sistema viário. Além disso, define para os lotes a área mínima de 125 m² e frente mínima de 5 metros, permitindo que, em áreas de

§ 1º A concessão de uso especial para fins de moradia será conferida de forma gratuita ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º O direito de que trata este artigo não será reconhecido ao mesmo concessionário mais de uma vez.

§ 3º Para os efeitos deste artigo, o herdeiro legítimo continua, de pleno direito, na posse de seu antecessor, desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão.

¹⁴ BRASIL. Medida Provisória nº 2.220/2001. Art. 2º. Nos imóveis de que trata o art. 1o, com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupados até 22 de dezembro de 2016, por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, cuja área total dividida pelo número de possuidores seja inferior a duzentos e cinquenta metros quadrados por possuidor, a concessão de uso especial para fins de moradia será conferida de forma coletiva, desde que os possuidores não sejam proprietários ou concessionários, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural. (Redação dada pela lei nº 13.465, de 2017).

¹⁵ BRASIL. Constituição Federal de 1988: art. Art. 183 (...) § 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

urbanização específica ou em conjuntos de interesse social, o lote poderá ser menor, desde que através de legislação estadual ou municipal.

Outros instrumentos normativos tratam, ainda que de forma indireta, da política da regularização fundiária. Muitos deles deixam de ser mencionados no presente trabalho em virtude de não ser o seu objetivo esgotar a análise de todos os instrumentos utilizados nos processos de regularização e urbanização dos assentamentos urbanos (CORREIA, 2017, p. 97).

De qualquer forma, resta comprovado que o complexo, contraditório e oneroso direito de propriedade não se mostra capaz de abrigar todas as realidades econômicas de grande parte da população de modo a garantir o acesso à moradia. (CORRÊA, 2012, p. 39)

Contudo, ao longo do trabalho, sempre se fará referência à Lei nº 10.257, de 10.07.2001 (Estatuto da Cidade), que, regulamentando o capítulo da “política urbana” (arts. 182 e 183) da Constituição Federal, trouxe “a regularização fundiária como diretriz geral de política pública e também como instrumento da política urbana nacional” (MELO, 2010, p. 97).

Sem embargo, o grande marco na sistematização e reconhecimento da regularização fundiária como uma “política pública vinculante, destinada à inclusão social e territorial daqueles que habitam os assentamentos urbanos informais” surgiu com a edição da Lei nº 11.977, de 07.07.2009, que foi integralmente revogada pela Lei nº 13.465, de 11.07.2017.

A Lei nº 11.977/2009 também tratou do procedimento da legitimação de posse, “considerando-a um dos efeitos da regularização fundiária de assentamentos urbanos proposta na lei” (CORRÊA, 2012, p. 245). Mas, com a nova redação do instituto, dada, atualmente, pelo art. 11, inciso VI, da Lei nº 13.465/2017, trata-se de ato do Poder Público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da Reurb, conversível em aquisição de direito real de propriedade na forma da lei, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse.

De acordo com a referida lei de 2017, a legitimação de posse é um instrumento utilizado exclusivamente para fins de regularização fundiária, podendo, entretanto, ser transferida por *causa mortis* ou por ato *inter vivos*, sendo vedada a sua aplicação em imóveis urbanos situados em área de titularidade do Poder Público.

A conversão do título de legitimação da posse em título de propriedade ocorre de forma automática após o decurso do prazo de cinco anos, contado da inscrição no Registro de Imóveis, constituindo-se em forma originária de aquisição de direito real, o que assegura a

regularização do imóvel, independentemente de quaisquer ônus ou gravames incidentes anteriormente, salvo se relacionados ao próprio beneficiário.

A Lei nº 13.465/2017 introduziu, no meio jurídico, um novo instrumento de regularização fundiária. Nos termos do art. 11, inciso VII, a legitimação fundiária é um mecanismo de reconhecimento da aquisição originária do direito real à propriedade sobre unidade imobiliária objeto da Reurb, cabendo salientar que a lei, no art. 15, incluiu este novel instrumento no extenso rol dos institutos jurídicos que poderão ser empregados no âmbito da Reurb.

O art. 23, *caput*, da lei, por sua vez, tratou de complementar o conceito do dispositivo, expondo a ideia de aquisição originária da propriedade, conferida por ato do Poder Público, com a ressalva de que esse mecanismo somente poderá ser utilizado no âmbito da Reurb, no caso de detenção de área pública ou de posse de área privada, contanto que o imóvel de destinação urbana integre núcleo informal consolidado em 22.12.2016, data da edição da Medida Provisória nº 759/2016.

A ideia da regularização fundiária na sua acepção mais inclusiva não pode prescindir da análise do direito à cidade, a ser materializado no usufruto equitativo do direito de viver o urbano, em condições de liberdade e de justiça social.

2.1.1. Direito à cidade

O filósofo Henri Lefebvre inicia a apresentação do seu livro “Direito à Cidade”, escrito em 1967, afirmando que “durante séculos, a Terra foi o grande laboratório do homem; só há pouco tempo é que a cidade assumiu esse papel” (LEFEBVRE, 2001, p. 11). O autor sustenta, ainda, que a cidade obriga a reconsiderar a filosofia, a arte e a ciência e que o direito à cidade (direito à vida urbana) é condição de um humanismo e de uma democracia renovados (LEFEBVRE, 2001, p. 11).

Já nessa época, Lefebvre (2001) entendia que o direito à cidade era, ao mesmo tempo, uma queixa e uma exigência: a queixa seria a resposta à dor existencial de uma crise devastadora da vida cotidiana na cidade, ao passo que a exigência seria uma ordem para encarar a crise nos olhos e criar uma vida urbana alternativa que fosse menos alienada, mais significativa e divertida (HARVEY, 2014, p. 11).

A fixação do conceito de “cidade” não é tarefa fácil. Distintas concepções formulam conceitos próprios: a demográfica, a econômica e a de subsistemas¹⁶.

Segundo José Afonso da Silva (2018, p. 24-26), os conceitos “demográfico” (cidade é o aglomerado urbano com determinado número de habitantes) e “econômico” (cidade é localidade de mercado) não são os mais indicados para definir as cidades brasileiras. O conceito a ser formulado deve partir da noção “jurídico-política”, mais próxima da concepção das cidades como conjuntos de sistemas (conjunto de subsistemas administrativos, comerciais, industriais e socioculturais no sistema geral):

O centro urbano no Brasil só adquire a categoria de cidade quando seu território se transforma em Município. Cidade, no Brasil, é um núcleo urbano qualificado por um conjunto de sistemas político-administrativo, econômico não agrícola, familiar e simbólico como sede do governo municipal, qualquer que seja sua população. A característica marcante da cidade no Brasil consiste no fato de ser um núcleo urbano, sede do governo municipal (SILVA, 2018, p. 25-26).

Contudo, do ponto de vista urbanístico, um núcleo populacional assume característica de cidade ao apresentar os seguintes elementos essenciais:

- a) *as unidades edilícias* – ou seja, o conjunto de edificações em que os membros da coletividade moram ou desenvolvem suas atividades produtivas, comerciais, industriais ou intelectuais;
- b) *os equipamentos públicos* – ou seja, os bens públicos e sociais criados para servir às unidades edilícias e destinadas à satisfação das necessidades de que os habitantes não podem prover-se diretamente e por sua própria conta (estradas, ruas, praças, parques, jardins, canalização subterrânea, escolas, igrejas, hospitais, mercados, praças de esportes etc.)¹⁷. (TESTA, 1977, p. 6)

Independentemente da concepção adotada para a formulação de sua definição, a cidade caracteriza-se como um campo magnético que atrai, reúne e concentra os homens, na busca de riquezas e de conhecimentos. Seu surgimento se confunde com a origem do binômio “diferenciação social/centralização do poder” (ROLNIK, 2012, p. 22). Ainda que se identifiquem, em cada caso, variações na relação “morador da cidade-Poder Público”, de

¹⁶ Para um aprofundamento sobre o conceito de “cidade” segundo as três concepções, propõe-se a leitura do tópico 3 (O conceito de “cidade”), do Capítulo 1 (Do regime jurídico da atividade urbanística) do Título 1 (Dos fundamentos do direito urbanístico), em (SILVA, 2018, pp. 24-26).

¹⁷ No original: “Zone d’insediamento ed elementi che le compongono. Qualunque sia la sua ampiezza e la sua consistenza, ogni zona d’insediamento, ridotta a schematica espressione, può considerarsi formata di due elementi essenziali: a) le unità edilizie, ossia i fabbricati nei quali gli appartenenti alla collettività dimorano o svolgono la loro attività produttiva, agricola, commerciale, industriale o intellettuale; b) gli impianti pubblici, ossia i manufatti creti a servizio delle unità edilizie e destinati al soddisfacimento dei bisogni, ai quali gli abitanti non possono provvedere direttamente e per proprio conto (strade, piazze, parchi, giardini, canalizzazione sotterranea, scuole, chiese, ospedali, mercati, impianti di trasporto in comune, fabbricati per uffici pubblici, impianti sportivi, ecc.)”.

alguma maneira, a cidade significa uma relação política e também uma forma de organizar o território (ROLNIK, 2012, p. 23). Nesse sentido, ser habitante da cidade significa participar de algum modo da vida pública, destacando-se, nesse aspecto, não a dimensão espacial da cidade, e sim a dimensão política, na qual atuam os cidadãos da cidade (ROLNIK, 2012, p. 13-24).

Lefebvre (2001) já apontava em sua obra a importância em se discutir as questões da cidade, da realidade urbana, ainda que não plenamente conhecidas e reconhecidas, de modo a atingir a consciência e os programas políticos. Para o autor, as cidades são centros de vida social e política onde se acumulam não apenas as riquezas, conhecimentos e técnicas, mas também as obras (de arte, monumentos). Para o autor, a própria cidade é uma obra, e essa característica se contrastaria com a orientação irreversível na direção do dinheiro, do comércio, das trocas, dos produtos, sendo a obra um valor de uso, ao passo que o produto seria um valor de troca (LEFEBVRE, 2001, p. 10-12).

Diante disso, em tempos marcados por extremas desigualdades sociais na luta urbana pela posse ou pela propriedade de terra, julga-se ainda mais oportuno refletir criticamente sobre o conteúdo do direito à cidade, o qual possui uma dimensão ampla, cuja ideia se assenta na garantia ao usufruto da liberdade e da igualdade vinculados ao direito à moradia digna, pressupondo, necessariamente, a incidência de vários princípios, tais como a função social da propriedade e da cidade.

Mesmo existindo um grau crescente de proteção jurídica à propriedade e à posse funcionalizada, a questão habitacional do país é um problema de extrema gravidade, em que se perpetua um quadro de exclusão social e de segregação urbana, de modo que os mais desfavorecidos economicamente ocupam áreas incompatíveis com o padrão mínimo de dignidade humana, revelando um distanciamento abismal da meta de moradia adequada e plena exigida pelo ordenamento jurídico internacional. Nesse sentido, revela-se oportuno destacar o texto, com tradução livre para o vernáculo (SOUZA, 2018, p. 198), aprovado pela Nova Agenda Urbana, no âmbito da Conferência HABITAT III, realizada no ano de 2016, em Quito, no Equador, e que fixa as metas de desenvolvimento urbano para os próximos vinte anos:

13. Prevemos cidades e assentamentos humanos que:

(a) cumpram sua função social, incluindo a função social e ecológica da terra, com vistas a alcançar progressivamente a plena realização do direito à moradia adequada como componente do direito a um padrão de vida adequado, sem discriminação, acesso universal à água potável e ao saneamento a preços acessíveis, bem como a igualdade de acesso de todos a bens públicos e serviços de qualidade em áreas como

segurança alimentar e nutrição, saúde, educação, mobilidade e transporte, energia, qualidade do ar e meios de subsistência (SOUZA, 2018, p. 198);

No contexto de conflitualidade urbana das cidades extremamente desiguais, a qual se expressa pela regulação estatal, disputas de poder e lutas sociais pelo direito à moradia, distinguem-se dois tipos de cidades:

Cidade formal: baseada nos parâmetros “legais/oficiais”, higienizada, centros de consumo e de competitividade, foco de investimentos públicos em infraestrutura urbana e serviços;

Cidade real: espaço de disputas, assimetrias, informal, marcado pela segregação de segmentos sociais marginalizados e pela disposição desigual ou indisponibilidade, de bens, serviços e infraestrutura, repleta de contradições. (SOUZA E SILVA, 2018, p. 65)

David Harvey (2014, p. 14) relaciona essa estranha convergência de neoliberalização e democracia nas últimas décadas do século passado no Brasil à conquista do direito à cidade, alcançada com a edição do Estatuto da Cidade, que, por seu turno, é fruto da regulamentação dos arts. 182 e 183, da CF/88, à qual se costuma atribuir o poder e a importância dos movimentos sociais urbanos, particularmente ao direito à moradia, movimento que ajudou a consolidar e promover um sentido ativo daquilo que o antropólogo James Holston chama de “cidadania insurgente”.

Holston (2013) afirma que, historicamente, as cidades têm servido de palco de desenvolvimento da cidadania e que, no mundo urbano globalizado, encontram-se cidadãos marginalizados e também os não-cidadãos que contestam sua exclusão. No que se refere ao Brasil, especificamente, o autor observa uma cidadania que administra as diferenças sociais, legalizando-as de maneira que legitimam e reproduzem a desigualdade, caracterizando-se a cidadania brasileira “pela sobrevivência de seu regime de privilégios legalizados e desigualdades legitimadas” (HOLSTON, 2013, p. 22). Em contrapartida, observa-se que, desde a década de 1970, simultaneamente, desponta uma cidadania insurgente na luta pelos direitos à cidade, especialmente nas periferias das cidades onde se experimentam as provações da moradia ilegal (HOLSTON, 2013, p. 22).

Contudo, a função social da cidade (trabalho, lazer, moradia, mobilidade etc.) somente restará cumprida quando aos cidadãos forem oferecidas as condições para a apropriação democrática do espaço urbano, de modo a superar as desigualdades sociais e regionais, conforme descrito no art. 3º da Carta de 1988 (BERCOVICI, 2018, p. 168).

Conforme já abordado, o direito à cidade, que experimentou recentemente um importante reconhecimento internacional no âmbito da Conferência HABITAT III, “é fruto de

um longo processo, permeado por pressões dos movimentos sociais, resistências governamentais e significativos esforços diplomáticos” (ALFONSIN, 2018, p. 119). O Brasil foi o primeiro país do mundo a positivar o direito à cidade. A mobilização por essa conquista, obtida por meio da regulamentação do capítulo da política urbana, durou nada menos que onze anos, já que o projeto de lei foi protocolado em 1990, e a Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) foi promulgada em 10.07.2001 (ALFONSIN, 2018, p. 119-121), cujo objetivo era o de regulamentar as normas de política urbana previstas nos arts. 182 e 183 da CF/88, por meio do estabelecimento de “normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental”, conforme disposto no parágrafo único do seu art. 1º.

O Estatuto da Cidade, que assume características de uma lei geral de direito urbanístico, não só institui princípios de direito urbanístico, como também disciplina diversas figuras e institutos do direito urbanístico, além de fornecer um instrumental a ser utilizado na ordenação dos espaços urbanos, com observância da proteção ambiental e da busca de solução para problemas sociais graves, tais como a moradia e o saneamento (SILVA, 2018, p. 67).

Com intuito de cumprir seus relevantes desafios, a Lei nº 10.257/2001 estruturou-se em 58 artigos, que compõem 5 capítulos, dos quais destacam-se, para o escopo deste trabalho, os dois primeiros deles (capítulos I e II), por tratarem, especificamente, dos instrumentos tributários e urbanísticos e dos princípios que regem a sua utilização. O Capítulo I dedica-se a estabelecer as diretrizes gerais da política urbana, a qual tem por objetivo a ordenação das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, nos termos do *caput* do art. 182, da CF/88. O Capítulo II, por sua vez, indica os instrumentos da política urbana, tais como os planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; o planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; o planejamento municipal (plano diretor; zoneamento etc.); institutos tributários e financeiros (IPTU, contribuição de melhoria e incentivos e benefícios fiscais e financeiros); institutos jurídicos e políticos (desapropriação; instituição de zonas especiais de interesse social; concessão de direito real de uso; concessão de uso especial para fins de moradia; parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; usucapião especial de imóvel urbano; outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, transferência do direito de construir, operações urbanas consorciadas, regularização fundiária; demarcação urbanística para fins de regularização fundiária; legitimação de posse etc.) (THIBAU, 2012, p. 19; SILVA, 2018, p. 67-68). Além disso, os Capítulos III, IV e V, do Estatuto da Cidade,

dedicam-se, respectivamente, ao Plano Diretor, à gestão democrática da cidade e ao estabelecimento de disposições gerais.

Tendo estabelecido uma nova ordem jurídica criada a partir da CF/88 e consolidada pelo Estatuto da Cidade e pela Medida Provisória 2.220/2001¹⁸, o desafio que se apresenta é o da materialização dos novos instrumentos para a promoção da reforma urbana no país.

Um ponto crucial para a compreensão da nova ordem jurídico-urbanística diz respeito à “regularização fundiária¹⁹ dos assentamentos informais, especialmente quanto ao direito dos moradores de assentamentos informais consolidados em áreas urbanas públicas ou privadas a permanecerem nessas áreas (FERNANDES, 2006, p. 7-15).

A moradia, positivada no texto constitucional por meio da promulgação da EC nº 26, de 14.02.2000, é o pressuposto material básico para o acesso democrático à cidade.

2.1.2. Direito à moradia adequada

Antes de tratar diretamente do direito social à moradia, cabe ressaltar que, historicamente, observa-se a reunião de múltiplos e complexos fatores que, isolada ou cumulativamente, atuam no sentido de inviabilizar a milhões de brasileiros a aquisição da propriedade imobiliária por meio dos instrumentos formais previstos pelo ordenamento jurídico. Essa composição de forças resulta, invariavelmente, na necessidade de se percorrer um longo e tortuoso caminho na busca do reconhecimento do direito à moradia digna²⁰.

A falta de moradia adequada é um tema recorrente nas pautas dos mais variados eventos promovidos pelos organismos e entidades que se dedicam ao estudo e à apresentação de soluções para esse que é considerado, pelas cortes internacionais, um direito social humano²¹.

¹⁸ Nelson Saule Júnior (2004, p. 207) comenta sobre o veto aos arts. 15 a 20 do Estatuto da Cidade: “O Estatuto da Cidade foi sancionado pelo Presidente da República com um veto significativo com relação ao instrumento de regularização fundiária da concessão de uso especial para fins de moradia. Apesar do veto, o Governo editou a mediada provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, reintroduzindo na ordem jurídica o instituto da concessão de uso especial para fins de moradia nos moldes da regulamentação anteriormente prevista no Estatuto da Cidade.

¹⁹ O instituto jurídico da regularização fundiária está previsto no art. 4º, inciso V, “q”, da Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade).

²⁰ De acordo com Cláudia Franco Corrêa (2012, p. 201), “o arcabouço jurídico existente não dá conta das várias formas de organização social que surpreendem a lei”. Para a autora, essa lacuna acaba “minando o universo das variadas maneiras de apropriação de bens”, inviabilizando “a execução de moradias por segmentos populacionais empobrecidos que se veem alijados do sistema formal de aquisições e, portanto, não são reconhecidos como legítimos detentores de possibilidades jurídicas para adquirir o direito de propriedade como é formatado na textura da legislação brasileira”.

²¹ No que diz respeito ao emprego dos termos “direitos humanos”, “direitos sociais” e “direitos fundamentais”, Ingo Sarlet (2011, pp. 28-29) esclarece que é preciso levar em conta, inicialmente, a sintonia da sua opção de uso da terminologia “direitos fundamentais” com o termo genérico “direitos e garantias fundamentais” utilizado pela

No Brasil, o direito fundamental à moradia somente foi positivado no texto constitucional no ano de 2000, por meio da promulgação da EC nº 26, de 14.02.2000²², embora o texto magno original já houvesse atribuído essa mesma natureza de direito à propriedade funcionalizada.

Ainda que o direito à moradia não integrasse o rol original dos direitos fundamentais, a Carta Magna já inserira como princípios fundamentais da República Federativa do Brasil a cidadania e a dignidade da pessoa humana, além de ter constituído como seus objetivos fundamentais a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais.

Além dessas normas e princípios, é da competência comum a todas os entes da Federação a promoção da integração social dos setores desfavorecidos, o que implica a criação das condições para o acesso à moradia digna e adequada e à melhoria das condições habitacionais e de saneamento a todos os membros da sociedade. José Afonso da Silva (2010, p. 316) entende que todos esses dispositivos expressam “a ação positiva” em “que se encontra a condição de eficácia do direito à moradia”

Os direitos sociais encontram-se inseridos na segunda dimensão dos direitos fundamentais. De acordo com o autor, o direito à moradia pertence à categoria de direitos que apresentam duas faces: a face negativa, que se relaciona à ideia de abstenção do Estado e de terceiros, de modo a não se permitir a privação do cidadão de uma moradia, nem de impedi-lo de obter esse direito, enquanto que a face positiva consiste no direito de obter uma moradia digna e adequada, “revelando-se como um direito positivo de caráter prestacional,

CF/88, que abrange todas as demais espécies e categorias de direitos fundamentais, nomeadamente os direitos e deveres individuais e coletivos, os direitos sociais, a nacionalidade, os direitos políticos e o regramento dos partidos políticos. Estas categorias englobam os direitos de cunho prestacional (incluindo os direitos sociais e políticos na sua dimensão positiva). O autor aborda a ocorrência de confusão entre os termos “direitos fundamentais” e “direitos humanos”, com o uso indistinto para os dois termos. Sarlet assevera que “não há dúvidas de que os direitos fundamentais de certa forma, são também sempre direitos humanos, no sentido de que seu titular sempre será o ser humano, ainda que representados por entes coletivos”. No entanto, ainda que sejam ambos os termos comumente utilizados como sinônimos, “a explicação corriqueira e, diga-se de passagem, procedente para a distinção é de que o termo “direitos fundamentais” se aplica para aqueles direitos do ser humano reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional positivo de determinado Estado, ao passo que a expressão “direitos humanos” guardaria relação com os documentos de direito internacional, por referir-se àquelas posições jurídicas que se reconhecem ao ser humano como tal, independentemente de sua vinculação com determinada ordem constitucional, e que, portanto, aspiram à validade universal, para todos os povos e tempos, de tal sorte que revelam um inequívoco caráter supranacional (internacional)”.

²² José Afonso da Silva (2010, p. 315) adverte que “o direito à moradia já era reconhecido como uma expressão dos direitos sociais por força do disposto no art. 23, IX, segundo o qual é da competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento”. “Aí já se trata de um poder dever do Poder Público que implicava a contrapartida do direito correspondente a tantos quantos necessitem de uma habitação. Essa contrapartida é o direito à moradia que agora a EC-26, de 14.2.2000, explicitou no art. 6º.”

legitimando a pretensão do seu titular à realização do direito por via de ação positiva do Estado” (SILVA, 2010, p. 316).

Para Ingo Wolfgang Sarlet (2011, p. 48), os direitos sociais expressam bem mais do que direitos de cunho prestacional positivo, podendo ser considerados “uma densificação do princípio da justiça social, além de corresponderem a reivindicações das classes menos favorecidas”, a título de compensação, em virtude da extrema desigualdade verificada entre as classes sociais, em função do maior ou menor grau de poder econômico-financeiro.

Trilhando essa via de entendimento, é fácil concluir que a ação positiva do Estado envolve uma dimensão econômica relevante, até porque a garantia de direitos fundamentais de caráter social não pressupõe tão-somente uma posição absenteísta ou conduta omissiva do Poder Público. Portanto, o caráter prestacional do direito à moradia ultrapassa a mera alocação dos chamados gastos institucionais, que visam apenas custear o funcionamento da máquina estatal no que diz respeito à concretização do direito à moradia. Segundo Sarlet (2011, p. 285), o custo dos direitos sociais à prestação “assume especial relevância no âmbito de sua eficácia e efetivação”, de modo que “a efetiva realização das prestações reclamadas não é possível sem que se despenda algum recurso”.

Entretanto, Corrêa (2012, p. 251-254) ressalta que o viés contábil que considera a reserva do possível, as condições econômico-financeiras e a análise custo-benefício vêm sendo, historicamente, aplicados no país em benefício das classes privilegiadas quando da alocação de custos orçamentários destinados à estruturação das cidades, em detrimento dos setores de baixa renda. Essa opção política expressa o caráter desuniforme e desigual que não se compatibiliza com a concepção jurídica da cidadania contemporânea.

A significação do “direito à moradia” relaciona-se com a ideia de ocupação de um lugar como residência. No vocábulo “morar”, identificam-se as ideias elementares de habitualidade, do “residir”, do “habitar”, do “permanecer ocupando um lugar permanentemente”. Etimologicamente, o verbo “morar” (do latim *morari*) significa “demorar”, “ficar”. Portanto, não significa, necessariamente, “direito à casa própria”, mas, antes, a garantia de um teto que abrigue a família, de modo permanente (SILVA, 2010, p. 315).

No cenário urbano brasileiro, o quadro permanente de déficit significativo de moradias capazes de oferecer um padrão mínimo de dignidade aos seus ocupantes sinaliza que as políticas públicas realizadas pelos órgãos competentes, ao longo de muitas décadas, não têm sido capazes de solucionar de modo satisfatório esse problema que se agrava com o

contínuo acréscimo do contingente populacional urbano, especialmente nas grandes metrópoles brasileiras.

O direito urbanístico e, em especial, o Estatuto da Cidade cumprem papel de grande relevância no enfrentamento das questões urbanas, incluindo a efetivação do direito à moradia, ainda sem o alcance da necessária eficácia. Com a consagração do direito urbanístico como um ramo autônomo, suas normas passaram a ser exigidas para o estabelecimento e implementação da política habitacional de modo a dar efetividade à moradia nas cidades.

Tratam-se de normas jurídicas preponderantes para a atuação dos agentes públicos e privados no campo da habitação. Ao mesmo tempo, a concepção de política urbana adotada no Estatuto da Cidade também deve ser seguida pelos entes federativos como norma indutora da política habitacional, devendo ser executada por seus órgãos e instituições, como forma de cumprirem o dever de proteger e viabilizar o exercício do direito à moradia (SAULE JÚNIOR, 2004, p. 211).

A leitura do art. 2º da Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) posiciona o direito à moradia na ampla dimensão do direito à cidade:

Art. 2º. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do **direito a cidades sustentáveis**, entendido como o direito à terra urbana, à **moradia**, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; (BRASIL, Lei nº 10.257, 2001).

Impõe-se, ainda, ressaltar que o direito à moradia não apenas ostenta o *status* de direito humano atribuído pelo Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e consolidado na Conferência HABITAT II, em 1996, como também atingiu um novo patamar, tendo em vista o comprometimento dos países das Nações Unidas com o direito humano à moradia adequada e sustentável, além de acessível a todos, especialmente às populações mais vulneráveis, conforme parágrafo 13 da Nova Agenda Urbana resultante da HABITAT III, realizada em 2016 (ALFONSIN, 2018, p. 128).

Porém, a efetivação do direito fundamental à moradia adequada está condicionada à adoção de uma política urbana orientada pela função social da propriedade urbana e pela função social da cidade, conforme expressamente previsto no art. 2º, *caput*, do Estatuto da Cidade, exigindo-se, no cumprimento dessas funções, conteúdos comprometidos em atender às necessidades sociais da cidade.

A função social da propriedade é o “núcleo basilar da propriedade urbana”, conforme dispõe o art. 39 do Estatuto da Cidade. Com a emergência do Estado Democrático de Direito, a propriedade deixa de ser reconhecida como um direito absoluto, pois a sua garantia como direito fundamental depende do cumprimento da cláusula da função social.

No denominado sistema de aquisição da propriedade imobiliária no Brasil, destaca-se o valor normativo e jurisprudencial do contrato de compra e venda como o autêntico instrumento de transferência. Contemporaneamente, contudo, o direito de propriedade vem possibilitando novas formas de apropriação imobiliária derivada da autorregulação e da autoconstrução. Tais modalidades de aquisição encerram mecanismos tradicionais próprios que podem legitimar o direito de moradia aos segmentos pobres da população (CORRÊA, 2012, p. 35-36)

Nos termos do art. 182, da CF/88, e com observância ao Estatuto da Cidade e do Plano Diretor, cabe ao Município definir os critérios para o atendimento da função social da propriedade. Em última instância, trata-se de garantir a finalidade social do direito da propriedade urbana, na medida em que se fixam os parâmetros de identificação das funções da propriedade no atendimento às necessidades sociais.

Assim, a função social da propriedade deve “condicionar a necessidade e o interesse da pessoa proprietária com as demandas, necessidades e interesses sociais da coletividade”, de modo a assegurar o exercício da cidadania, o respeito à dignidade da pessoa humana, o combate e eliminação da pobreza, toda forma de discriminação ou de preconceito e a redução das desigualdades sociais (SAULE JÚNIOR, 2004, p. 213-215).

Nos termos do art. 2º, inciso VI, do Estatuto da Cidade, a propriedade urbana é funcionalizada socialmente mediante a adoção de diretrizes na ordenação e uso do solo, de forma a evitar

[...] a utilização inadequada dos imóveis urbanos, a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes, o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana, a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente, a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização, a deterioração das áreas urbanizadas, a poluição e a degradação ambiental e a exposição da população a riscos de desastres (BRASIL, Lei nº 10.257, 2001).

Já o significado do princípio das funções sociais da cidade para a efetivação do direito à moradia origina-se da própria CF/88, que no seu art. 182 prevê a política de desenvolvimento urbano, conforme as diretrizes do Estatuto da Cidade. O desenvolvimento das funções sociais da cidade é um direito difuso, já que todos os habitantes são afetados pelas

atividades e funções desempenhadas nas cidades. Todos habitam e usam um mesmo espaço territorial, estabelecendo um vínculo com a cidade, que é um bem difuso. As funções sociais da cidade, com caráter de direitos difusos, devem permitir a todos os habitantes os serviços públicos e equipamentos urbanos inerentes às condições da vida urbana, tais como a moradia, transportes públicos, saneamento básico, saúde, educação, cultura, esporte, lazer etc. (SAULE JÚNIOR, 2004, p. 220-221).

Outrossim, a noção do direito à moradia adequada não se restringe a um teto para se abrigar, pois ela traz consigo diversos elementos essenciais à garantia de uma vida digna, capaz de fazer frente a todos os custos sociais a ela inerente. Segundo José Afonso da Silva (2010, p. 315), normas e princípios da CF/88, como o da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), o direito à intimidade e à privacidade (art. 5º, X) e o que garante à casa como asilo inviolável (art. 5º, XI) exigem que o direito à moradia alcance uma dimensão bem mais ampla do que meramente o conteúdo que envolva a “faculdade de ocupar uma habitação”. Por isso é que se exige, por exemplo, moradias com dimensões adequadas, com condições de higiene e conforto e que preservem a intimidade pessoal e a privacidade da família.

Exatamente nessa linha que a relatora especial da ONU para o direito à moradia adequada, Raquel Rolnik, apresenta, em sua entrevista à Betânia Alfonsin (2014, p. 27), o conteúdo e os elementos que integram esse direito humano²³.

Com efeito, um dos grandes desafios para a efetivação do direito à moradia é compatibilizar a questão socioeconômica dos habitantes da cidade, sobretudo dos mais vulneráveis economicamente, com a mercantilização do espaço público, em que “o uso crescente da habitação como um ativo integrado a um mercado financeiro globalizado” afeta profundamente o exercício do direito à moradia adequada (ROLNIK, 2015, p. 32). Corrêa (2012) também destaca a perversa associação entre o descuido da questão da universalidade do direito de morar e a “forte resistência em permitir que o pobre se torne proprietário” como força geradora de uma política pública norteadas mais com aparatos de “favores” do que

²³ De acordo com Raquel Rolnik, “a formulação do direito humano à moradia adequada se deu no âmbito de um direito a um adequado padrão ou condição de vida. A moradia não é em si mesma, ou seja, não é apenas uma estrutura que protege e cobre a cabeça dos usuários. Portanto, o conceito de direito à moradia é formulado como elemento essencial para uma condição adequada de vida. Nesse sentido, o conceito do direito à moradia engloba aspectos importantes como, por exemplo, não apenas a estrutura física de uma casa, um teto, mas também a infraestrutura na qual esta casa está conectada, os serviços de água, esgoto, coleta de lixo, além de todo acesso a um meio ambiente saudável, e também infraestrutura social. Este último aspecto significa acesso a equipamentos de saúde, de educação, oportunidades de lazer e sobrevivência, ou seja, o acesso à terra, ao trabalho, enfim, à renda. Este é um elemento fundamental para que as pessoas que moram naquele local possam também ter oportunidades de desenvolvimento humano e econômico. Tudo isso, obviamente, sob o marco da segurança, não apenas física – a não ameaça à saúde e à vida das pessoas –, mas também a segurança da posse, ou seja, a certeza de que aquele lugar não está sujeito a remoções intempestivas. Todos esses elementos, além de outros como a adequação cultural e a razoabilidade do custo, compõem o conceito do direito à moradia adequada”.

efetivamente uma prática executiva e jurídica de acesso universal a direitos (CORRÊA, 2012, p. 255).

Rene José Keller (2018, p. 25-37) aborda o fenômeno da “precificação e mercantilização dos direitos” alinhado ao modo liberal, sendo tratados, portanto, não como valor de uso, mas como valor de troca, o que repercute na própria negação do direito, na medida em que fica condicionado ao custeio privado.

A especulação imobiliária tem o mesmo modo de agir com o uso dos mecanismos próprios para a reprodução do capital. A partir de um determinado projeto político, o direito à cidade, incluindo o direito à moradia adequada, poderá ou não ser fornecido pelo Estado por meio de políticas públicas. O ponto fulcral dessa discussão é que a concepção liberal da contenção dos gastos públicos tem como consequência o tratamento desses direitos como valor de troca, o que, em última análise, pode acarretar, em larga escala, a negação desses direitos, sobretudo àqueles sem capacidade econômico-financeira.

Lígia Melo (2010) também chama a atenção para a inacessibilidade da população de baixa ou nenhuma renda ao mercado formal de terra e propriedade urbana, dando conformação a um quadro habitacional de extrema precariedade, face à incapacidade de adequar seus parques orçamentos aos valores definidos pelo mercado imobiliário (MELO, 2010, p. 79). A exigência legal da inscrição do título no Registro de imóveis e a incidência de emolumentos e do ITBI figuram, na visão de Corrêa (2012, p. 204-205), como dois outros elementos dificultadores à condição de titular do direito de propriedade nesses casos.

Conforme observado por Ermínia Maricato (2013), os indicadores de moradias urbanas no âmbito das ocupações de terras mostram que elas, espontâneas ou organizadas, são “uma alternativa habitacional que faz parte da estrutura de provisão habitacional” (MARICATO, 2013, p. 82).

Considerando a base normativa da política urbana e levando em conta a existência da cidade informal das ocupações no espaço urbano mercantilizado, o acesso à moradia adequada pode ser efetivado por meio da regularização fundiária plena, que pressupõe não apenas a regularização jurídica restrita à concessão de título e registro, mas a regularização plena que conecta o cidadão à sua cidade, por meio da urbanização e do pleno e amplo acesso aos serviços públicos e a todos os direitos a ele inerentes, sem risco de gentrificação ou de remoção forçada.

No estudo da regularização fundiária urbana prevista nas Leis nº 11.977/2009 e nº 13.465/2017, aplicar-se-á um recorte metodológico, de modo a se restringir à análise mais

detidamente dos aspectos nodais que se relacionam com a regularização fundiária urbana de interesse social.

2.2. Regularização Fundiária Urbana sob a perspectiva das Leis n.º. 11.977/2009 e 13.465/2017

Ressalta-se, de início, o fato de que ambas as leis – a lei federal de vigência atual sobre a matéria de regularização fundiária (Lei nº 13.465/2017) e a sua antecessora (Lei nº 11.977/2009²⁴) – resultaram da conversão de medidas provisórias, que, segundo o comando expresso no art. 62, *caput*, da CF/88, deveriam somente ser editadas em caso de relevância e urgência²⁵.

Dentre outras violações normativas apontadas, a inobservância desses requisitos para a edição da Medida Provisória 759/2016, de cuja conversão resultou no novo marco regulatório da regularização fundiária, foi apontada na ADI 5.771, proposta pela Procuradoria-Geral da República (PGR):

A Lei 13.465/2017, além de ser fruto de medida provisória destituída dos requisitos constitucionais de relevância e urgência (art. 62, *caput*), afronta múltiplos princípios e regras constitucionais (...).

A doutrina e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal têm reconhecido, de forma excepcional, sindicabilidade dos requisitos de medida provisória pelo Poder Judiciário. Apesar da fluidez e indeterminabilidade dos conceitos de “relevância” e “urgência”, submetidos a análise discricionária inicial do chefe do Poder Executivo, há casos em que seu uso ocorre de forma nitidamente anômala, com excesso ou abuso do poder de legislar, a reclamar intervenção jurisdicional para censurar a norma (BRASIL, STF, ADI 5.771, 2017).

Ainda no aspecto da inconstitucionalidade formal, a PGR apontou ausência de urgência para a edição da MP nº 759/2016, visto não haver elementos que evidenciassem urgência para a sua edição. Ao contrário, os vastos e graves problemas de terras no Brasil remontariam ao período colonial. Alegou, ainda, a PGR que o mesmo ocorreria com a questão

²⁴ A Medida Provisória nº 459, de 25 de março de 2009, dispondo sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, foi convertida na Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.

²⁵ Seguindo o que se tornou a regra no que diz respeito à questão da regularização fundiária acerca da desnecessidade de comprovar a urgência exigida pelo art. 62, da Constituição Federal, a Medida Provisória nº 910, de 10 de dezembro de 2019, que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, foi assinada pelo Presidente da República, Jair Bolsonaro, durante cerimônia no Palácio do Planalto, e já está em vigor, mas precisará ser aprovado pelo Congresso Nacional em até 120 dias para não perder a validade e virá lei. A MP institui um novo programa de regularização fundiária do governo federal, que tem por objetivo conceder, ao longo dos próximos três anos, cerca de 600 mil títulos de propriedades rurais para ocupantes de terras públicas da União e assentados da reforma agrária (Agência Brasil, 2019).

da reforma urbana, pois o problema estrutural do crescimento desordenado dos grandes centros urbanos e da explosão demográfica vem sendo vivenciado há décadas país afora.

A ADI nº 5.787, proposta pelo PT, também arguiu inconstitucionalidades formais, apontando, na mesma linha da ADI proposta pela PGR, ausência de relevância e urgência para a edição da MP nº 759/2016.

A ADI proposta pelo PT, ainda no campo das inconstitucionalidades formais, alegou que a referida MP alteraria o conteúdo reservado à lei complementar.

Destaca-se, com especial relevo, o fato de que a lei revogada então em vigor conquistara prestígio pelos avanços alcançados mediante os instrumentos ali previstos. De fato, a lei que instituiu o PMCMV – Lei Federal nº 11.977/2009 – tratou, satisfatoriamente, do processo de regularização urbanística e fundiária, principalmente para aquelas hipóteses de assentamentos urbanos irregulares já consolidados no espaço e no tempo (CORREIA, 2017, p. 34).

Não se pode olvidar, também, que o regime de regularização fundiária instituído pela Lei Federal nº 11.977/2009 buscou ultrapassar ou, ao menos, minimizar entraves de distintas ordens e requisitos demasiadamente específicos da disciplina jurídica geral de parcelamento do solo urbano que não se adequavam as referidas áreas. Ademais, buscou resolver questões como a especulação imobiliária na construção e venda de empreendimentos que impediam o acesso à moradia pelas classes sociais mais carentes, as influências e pressões nas áreas economicamente viáveis ou pelo oferecimento de equipamentos públicos. A referida lei tentou, também, considerar os limites financeiros do ente local para a construção de moradias populares, dentre outros, permitindo a regularização de uma situação fática consolidada de habitação e garantindo a concretização ao direito à moradia urbana para as camadas mais pobres da população (MOTA; MOURA, 2018, p. 22-23).

Todo o reconhecimento a esse importante marco regulatório também não passou despercebido na mencionada ADI nº 5.771, proposta pela PGR, que destacou as importantes alterações promovidas pela Lei nº 11.977/2009, fato que, por si só, retira a força argumentativa para a edição da nova MP, sobretudo pela adiantada fase de adaptação das legislações municipais às diretrizes traçadas por essa lei federal²⁶.

²⁶ Trecho da argumentação apresentada pela ADI 5.771, proposta pela PGR que destaca a não desatualização da Lei 11.977/2009: ‘Além disso, há poucos anos a Lei 11.977, de 7 de julho de 2009, promoveu importantes alterações na legislação sobre regularização de assentamentos urbanos, o que enfraquece a justificativa da MP de que haveria incompatibilidade entre a realidade e a ordem jurídica vigente. Todos os municípios brasileiros e o Distrito Federal estavam em avançado estágio de adaptação de suas políticas e normas locais com a sistemática nela disposta. Caso subsista a nova lei, teriam, agora, de readequar a regularização fundiária urbana ao modelo trazido pela Lei 13.465/2017, o que afetará radicalmente a própria celeridade prometida pela MP 759/2016. A

A ADI nº 5.883, proposta pelo IAB, por seu turno, ao arguir a inconstitucionalidade formal na usurpação de competência do Município, expõe que a Constituição Federal atribui diversas competências ao Município no que se refere à política urbana, elegendo-o como o ente predominante no planejamento e na execução do ordenamento territorial.

Sob a perspectiva da inconstitucionalidade material, aponta também a ADI, o que seria uma violação da política urbana constitucional, pois a Lei nº 13.465/2017 não teria se dedicado, como deveria, à regulamentação abstrata e nacional de princípios e determinações constitucionais da política urbana. Ao contrário, ela teria consubstanciado um verdadeiro manual de implementação “passo a passo” da Reurb para os Municípios, deixando pouca ou nenhuma escolha aos entes locais.

Com isso, a indicação das referidas arguições de inconstitucionalidades sugere a confrontação de alguns aspectos do marco regulatório atual da regularização fundiária (Lei nº 13.465/2017) com o diploma legal revogado (Lei nº 11.977/2009).

A regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, realizadas mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, levando-se em conta, ainda, a situação socioeconômica da população e as normas ambientais, são diretrizes gerais da política urbana previstas no Estatuto da Cidade (art. 2º, XIV, da Lei nº 10.257/2001). Trata-se de um instituto político-jurídico utilizado com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana (art. 4º, V, “q”, da Lei nº 10.257/2001).

Arícia Correia (2018, p. 29) ressalta que o mero cotejo entre os conceitos de regularização fundiária de cada uma das leis atestaria a perspectiva plena do instituto na lei revogada, em contraposição ao aspecto dominial, da titulação, na lei atual. Se não, vejamos: a Lei Federal nº 11.977/2009, no seu art. 46²⁷, privilegia “o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”, ao passo que a Lei Federal nº 13.465/2017, no seu art. 9º²⁸,

medida provisória contrapõe-se à finalidade autoproclamada de acelerar a regularização de assentamentos urbanos”.

²⁷ BRASIL. Lei nº 11.977, de 07.07.2009. Art. 46. A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

²⁸ Lei nº 13.465, de 11.07.2017. Art. 9º. Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

evidencia a “incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes”.

O conceito legal de regularização fundiária é bastante amplo, pois envolve variadas medidas que visam à adequação e conformação às regras positivadas. O programa governamental “Minha Casa Minha Vida”, lançado por meio da Lei nº 11.977/2009, fixou importantes definições legais sobre a regularização fundiária de interesse social e de interesse específico em assentamentos irregulares. A lei não apenas definiu ações administrativas para enfrentar a política habitacional, como também reconheceu na regularização “a sua importância dentro desse processo como um conjunto de ações articuladas, finalisticamente vinculadas à concretização do acesso à moradia adequada em áreas irregulares”, conforme previsão expressa do art. 46 da referida lei (MELO, 2010, p. 180).

A segurança jurídica alcançada por meio da titulação tem sua importância na regularização fundiária urbana, mas desde que não negligenciadas as reparações urbanísticas e ambientais. A intervenção, sob a forma de regularização jurídica, é de fundamental relevância, pois a situação de legalidade afasta a insegurança quanto à perda da moradia. Fukassawa (2013, p. 69) recorda que, não raro, o suposto direito de propriedade ou de posse se consubstancia num contrato particular precário, ou num recibo à guisa de documento do imóvel. Contudo, impõe-se observar que a titulação do imóvel assegurando a propriedade ou a posse não é o bastante, restando imprescindível a promoção da correção das distorções urbanísticas e ambientais, notadamente quanto à falta de infraestrutura.

Nota-se que a Lei nº 11.977/2009 fixou a “questão social do acesso à moradia” como núcleo central da “regularização fundiária de interesse social plena”, que tem por objetivo oferecer todas as condições de habitabilidade, inclusive serviços públicos e acesso ao trabalho etc. (MELO, 2010, p. 184-185).

Por outro lado, ao mesmo tempo em que se reconhece o propósito da nova Lei nº 13.465/2017, de promover alguns ajustes da lei antecessora, não se pode deixar de observar, numa análise comparativa entre os dois regramentos, que a lei atual parece priorizar a titulação, em detrimento da regulação do uso do solo e, especificamente, do princípio norteador da sustentabilidade ambiental. Outro aspecto digno de nota é a simplificação cartorial no âmbito do Registro de Imóveis, que busca priorizar, exatamente, a regularização no seu âmbito estritamente dominial, em detrimento de aspectos sensíveis da desejada regularização plena (CORREIA, 2018, p. 29).

Não sem razão, a doutrina especializada tem debatido e criticado esse modelo de política de regulação fundiária que vise, aprioristicamente, à titulação, sem se preocupar com

a necessária adoção de outros mecanismos que assegurem o alcance progressivo da plena realização do direito à moradia adequada como componente do direito a um padrão de vida adequado, consoante à Nova Agenda Urbana no âmbito da Conferência HABITAT III.

De acordo com Lígia Melo (2010, p. 56), a mera titulação da propriedade não garante, por si só, o exercício do direito de morar adequadamente, se não vier acompanhada de uma gama de intervenções públicas que promovam a manutenção de tal direito. Somente dessa forma é que se poderá formar uma rede de proteção contra o assédio do mercado e das intempéries socioeconômicas que transformam o direito em mercadoria de troca. O que se almeja, portanto, é a concretização do direito de morar adequadamente, e não o acesso à propriedade simplesmente.

Essa visão estritamente cartorial estaria demonstrada na Lei nº 13.465/2017, em vários preceitos da nova legislação: desde a possibilidade de titulação independentemente de urbanização²⁹ até o estímulo à consolidação da propriedade plena de terras públicas, numa leitura sempre capitalista de toda e qualquer mercadoria, inclusive a terra urbana (CORREIA, 2018, p. 29).

Em vista disso, o intenso debate acerca da intervenção limitada da regularização fundiária, baseada principalmente na titulação e na sua inscrição no Registro de Imóveis, invariavelmente envolve uma criteriosa análise sobre a tese defendida por Hernando de Soto (2001). Adotado em inúmeros países, o seu modelo de regularização fundiária consiste, basicamente na transferência de títulos fundiários, sobretudo os de propriedade privada, ignorando o fato de que a regularização fundiária mais inclusiva indicaria a regularização da posse e a promoção da urbanização do local sem recorrer à remoção dos possuidores para outros locais (RIOS, 2012, p. 71).

De forma contundente, Edésio Fernandes (2003, p. 189) afirma que as experiências de regularização baseadas na transferência de títulos, como defendido por Hernando de Soto (2001), não são bem-sucedidas. Portanto, deve ser recebida, com cautela e de maneira crítica, a ideia do economista peruano de transformar o que ele denomina de “capital morto”³⁰ em “capital líquido”.

²⁹ BRASIL. Lei nº 13.465, de 11.07.2017. Art. 36 (...) § 3º. As obras de implantação de infraestrutura essencial, de equipamentos comunitários e de melhoria habitacional, bem como sua manutenção, podem ser realizadas antes, durante ou após a conclusão da Reurb.

³⁰ Assim Hernando de Soto reconhecia o que denominou de “capital morto”: “Imagine um país onde ninguém consegue identificar quem é dono de quê. Um país onde endereços não podem ser conferidos facilmente, e não se tem como obrigar as pessoas a saldarem suas dívidas. Onde não se consegue transformar convenientemente recursos em dinheiro, nem posses em ações, onde não se padronizam as descrições de ativos, portanto não se pode compará-los. Onde as normas que regem a propriedade variam de um bairro a outro, ou mesmo de uma rua

Contudo, a legalização proposta por De Soto (2001), mediante a regularização registrária do título, não leva em consideração a integração socioespacial; ao contrário, ela visa apenas à transformação do imóvel num ativo econômico. Baseando-se em experiências dos países desenvolvidos do Ocidente, Hernando de Soto (2001) propõe a titulação em massa como forma de garantir o acesso a crédito aos moradores de assentamentos ilegais (FERNANDES, 2003, p. 189).

Para David Harvey (2014, p. 57), a argumentação do referido economista de que a miséria nos países do Sul é gerada pela falta de direitos de propriedade ignora o fato de que a pobreza também é abundante em sociedades nas quais os direitos de propriedade são bem definidos.

Harvey (2014) admite que houve casos no Rio de Janeiro e em Lima, no Peru, em que a concessão desses direitos teve o efeito de gerar energias individuais e empenhos empreendedores que levaram ao avanço pessoal. Contudo, há que se atentar para o possível efeito concomitante da destruição dos modos coletivos, da não maximização dos lucros de solidariedade social e de apoio mútuo e da anulação dos efeitos positivos agregados, decorrentes da falta de empregos estáveis e minimamente bem remunerados.

De fato, a visão econômica de Hernando de Soto (2001) atribui um valor especialmente superior à propriedade, em detrimento do valor da posse³¹. Todavia, é necessário ressaltar que a preocupação do autor em incentivar a aquisição do direito à propriedade visa a atender aos interesses do capital, e não, especificamente, aos interesses dos moradores no exercício do direito de moradia. Essa dimensão econômica revela-se claramente na afirmação de que “em nações desenvolvidas, a representação formal de propriedade funciona como um meio de assegurar os interesses de terceiros e de promover a responsabilidade, proporcionando as informações, as referências, as regras e os mecanismos de execução necessários para tal”. A propriedade funciona, portanto, como meio garantidor de responsabilidades perante terceiros (HOLSTON, 2013, p. 420).

a outra. Acabamos de imaginar a vida num país em desenvolvimento ou no extinto bloco comunista”. (SOTO, Hernando de. O mistério do capital: porque o capitalismo dá certo nos países desenvolvidos e fracassa no resto do mundo. Rio de Janeiro: Record, 2001, p. 29).

³¹ Argumentação de Hernando de Soto (2001, pp. 77-79) favorável à propriedade, em detrimento da posse: Embora se estabeleçam para proteger tanto a segurança da posse como a das transações, é óbvio que os sistemas ocidentais enfatizam estas últimas. A segurança é principalmente enfocada na produção de confiabilidade nas transações de modo que as pessoas possam mais facilmente fazer os seus ativos levarem vida paralela como capital. (...) A propriedade, então, não é um mero pedaço de papel e sim um dispositivo de mediação que captura e estoca a maior parte do que se precisa para manutenção do funcionamento de uma economia de mercado. A propriedade semeia o sistema, tornando as pessoas responsáveis e os ativos fungíveis, acompanhando de perto as transações e, assim, proporcionando todos os mecanismos necessários ao funcionamento dos sistemas monetário e bancário e de investimento. A ligação entre o capital e o dinheiro moderno passa pela propriedade.

A força atrativa dos argumentos de De Soto (2001) tem sido capaz de lhe render significativa notoriedade em diversos países que adotam o seu modelo de legalização em suas políticas de regularização fundiária. Ao mesmo tempo, o economista tem sido sistematicamente atacado por severas críticas à sua tese que privilegia a titulação em massa

Dentre um rol extenso de críticas apontadas por Edésio Fernandes (2003), cabe destacar o não questionamento, pelo economista, da natureza da ordem jurídica, que gera a ilegalidade urbana. Critica-se, também, a utilização de enfoque metodológico pouco rigoroso para o cálculo do volume, altamente improvável, do “capital morto”. O mais grave, porém, é a falta da percepção do papel desempenhado pela propriedade exercido em alguns países, sobretudo da América Latina, como um mecanismo fundamental de capitalização, gerando uma estrutura fundiária altamente concentrada, que dá suporte a uma herança de patrimonialismo e clientelismo político, o que afeta profundamente as condições de acesso à terra urbana, à moradia e à distribuição espacial de equipamentos e serviços públicos, gerando também o fenômeno da ilegalidade urbana.

Em sentido contrário à visão conservadora de De Soto (2001), propõem-se soluções jurídico-políticas que priorizem a segurança da posse, compatibilizando-se o reconhecimento do direito à moradia com benefícios voltados aos ocupantes dos assentamentos urbanos. Por esse ângulo, o enfoque na transferência de títulos de propriedade não pareceria ser a melhor solução, se confrontado com outros institutos previstos no Estatuto da Cidade, como a usucapião especial urbana, a CDRU ou a CUEM (FERNANDES, 2003, p. 197-199).

É importante, também, destacar que a Lei nº 13.465/2017 tem sido criticada, pela doutrina, por apresentar um elemento gentrificador³², provocado pela valorização do mercado da terra urbana decorrente da titulação em massa, sem as concomitantes medidas de proteção aos moradores para evitar a ocorrência do fenômeno.

Segundo Janoschka e Sequera (2014, p. 2-4), a gentrificação caracteriza-se pela violência multifacetada, exercida pelos mercados imobiliários formais, que contam com a aplicação de políticas fomentadoras da expulsão progressiva das classes populares de seus habitats, conduzindo a reapropriação sucessiva desses espaços por setores socioeconomicamente privilegiados.

³² O vocábulo “gentrificação” resulta da versão do termo em inglês “*gentrification*”, usado, inicialmente, para descrever um processo de mudança urbana no centro da Cidade de Londres, marcado por melhoramentos urbanísticos e sua requalificação, acarretando assim a substituição da classe trabalhadora pela “*gentry*”, composta por nobres ingleses. Com o passar do tempo, o termo sofreu alterações e adaptações, de acordo com o momento, lugar, perspectivas e teorias (OLIVEIRA, 2017, p. 1).

Enfatiza-se que a violência, ainda que simbólica, presente no deslocamento de uma classe de baixos recursos de seu território e na imediata reconquista desse espaço por outra classe mais abastada financeiramente, revela também uma estratégia para expulsar práticas sociais, culturais, econômicas e políticas não desejadas. Em certa medida, a gentrificação pode ser identificada como um projeto político típico do capitalismo neoliberal, que acaba por impulsionar determinados tipos de investimentos privados do setor imobiliário, no sentido de reestruturar a cidade contemporânea como um projeto de classe.

Dessa forma, o deslocamento involuntário ou desalojamento de pessoas dos seus lugares representam uma injustiça social perpetrada com violência nas dimensões física, econômica, psicológica e social. O Estado adota a gentrificação como política habitacional e, ao mesmo tempo, negligencia na análise de dados que documentam o grau e características desses deslocamentos. Assim, os impactos negativos da gentrificação incidem não apenas nas pessoas deslocadas, mas na dinâmica do espaço urbano, que, por conta do elemento gentrificador, orienta a procura por bairros periféricos, onde os serviços precários são economicamente compatíveis com seus recursos (JANOSCHKA; SEQUERA, 2014, p. 10-11)

Os mecanismos e processos de gentrificação, contudo, poderiam ser evitados em determinadas situações. A instituição de ZEIS/AEIS, por exemplo, seria uma das medidas capazes de evitar a gentrificação, protegendo-se, assim, as comunidades das remoções. Entretanto, o legislador nacional a considera dispensável para o processo da regularização fundiária, a partir da Lei nº 13.465/2017, como se observa no § 2º do art. 18, segundo o qual “a Reurb não está condicionada à existência de ZEIS”.

A construção de um circuito de intervenção, com a inclusão das ZEIS na estrutura integrada dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade e nos PDs, como áreas prioritárias de financiamento, pode ser uma ferramenta transformadora do espaço urbano. A caracterização da ZEIS limita os interesses dos empreendedores imobiliários sobre essas áreas urbanas, condicionando-os à provisão habitacional de interesse social. A ideia de intervenção mediante um modelo de circuito integrado com a ZEIS favoreceria a oferta habitacional, melhoraria ou regularizaria o estoque existente e recuperaria ou requalificaria o tecido urbano, em favor da população de menores rendimentos (LIMA NETO et al, 2014).

Nesse sentido é que se deve destacar a relevância da definição do PD, pela CF/88, como o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, com a obrigatoriedade de elaboração para os Municípios com mais de vinte mil habitantes. A utilização dos instrumentos de política urbana de forma integrada, visando à justa distribuição

do produto decorrente da utilização do espaço urbano, depende do grau de estruturação operacional do PD.

Conforme vem sendo fixado, a titulação em massa da população dos assentamentos informais não atinge o objetivo de prover a moradia adequada quando o Poder Público negligencia em políticas públicas que, efetivamente, deveriam impedir a gentrificação, que, por sua vez, contribui para a formação de um círculo vicioso da permanência do problema habitacional do país.

De fato, o direito à moradia adequada torna-se mais factível se houver compatibilização da segurança da posse com medidas que evitem a gentrificação. Contudo, a face mais perversa da falta de segurança da posse é a prática dos despejos forçados. Para que o direito à moradia não seja violado, Osório (2014, p. 67) defende que todos os Estados-partes do PIDESC devam assegurar o acesso legal à provisão da moradia e ao reconhecimento jurídico da posse segura. Esse reconhecimento de direito é que se busca no âmbito da regularização fundiária, sobretudo na modalidade social.

2.3. REURB-S

O novo marco legal da regularização fundiária – a Lei nº 13.465/2017 – inovou ao nomear a regularização fundiária urbana de REURB, categorizando-a nas modalidades de REURB-S e REURB-E³³, disciplinando, em separado, as glebas parceladas anteriormente a 19.12.1979.

Conforme estabelecido no art. 13, I, a Reurb de Interesse Social (REURB-S) é a modalidade de regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal³⁴.

No que diz respeito ao conceito de baixa renda, a lei federal não se ocupou de sua disciplina para fins de enquadramento na modalidade da REURB-S. Porém, o Decreto nº 9.310, de 15.03.2018, que institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação

³³ No que tange à segunda modalidade da REURB, pelo critério da exclusão, a Lei nº 13.465/2017, no art. 13, II, denominou de Reurb de Interesse Específico (REURB-E) a regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese da REURB-S.

³⁴ A Lei nº 11.977/2009 tratava da regularização fundiária de interesse social no seu art. 58, ao estabelecer que o projeto deveria considerar as características da ocupação e da área ocupada para fins de definição de parâmetros urbanísticos e ambientais específicos, além de identificar os lotes, as vias de circulação e as áreas destinadas ao uso público.

dos imóveis da União, corrigiu essa lacuna, estabelecendo, no art. 103, a renda familiar mensal do ocupante do assentamento urbano até o equivalente a cinco salários mínimos.

As precárias condições de habitabilidade poderiam, à primeira vista, ser suficientes para reconhecer a condição de baixa renda dos ocupantes desses assentamentos. Claudia Franco Corrêa (2012, p. 224) pondera, contudo, que há registro de muitos ocupantes “proprietários” de diversos imóveis, o que justifica a relevância de se impor outras exigências para o reconhecimento dos direitos no âmbito da regularização.

Por certo, a pobreza urbana e a desigualdade socioeconômica no Brasil atingiram níveis estarrecedores. O problema, contudo, se agrava a cada ano, inobstante a previsão legal de múltiplos institutos jurídicos que poderiam ser utilizados para o enfrentamento desse vexaminoso quadro de injustiça social.

No entanto, a implementação de mecanismos tributários e urbanísticos destinados a reduzir os acintosos níveis de desigualdade deve orientar-se pelos princípios de justiça tributária e de distribuição dos ônus e bônus dos produtos da cidade, os quais, por seu turno, se contrapõem aos preceitos definidores do histórico modelo concentracionista de renda e absolutista no exercício do direito à propriedade privada no país. A análise das condições que caracterizam o abismal distanciamento entre a meta constitucional de provimento da dignidade humana a todos os cidadãos e a realidade caótica e cruel da população urbana conduz à condição improrrogável de adoção dos mecanismos de combate aos altíssimos níveis de pobreza e de desigualdade no contexto urbano.

3. PRINCÍPIOS E CONCEPÇÕES DE JUSTIÇA NO COMBATE ÀS DESIGUALDADES SOCIAIS

Há séculos, assiste-se a um ininterrupto debate acerca da desigualdade marcada pela concentração da riqueza, de um lado, e da pobreza, de outro. Essa discussão diz respeito, sobretudo, à América Latina, uma das regiões onde se concentram as maiores degradações sociais e patrimoniais do planeta e, em especial, ao Brasil, não raro apontado como um dos países com os piores índices em termos de desigualdade³⁵.

Não obstante a Constituição Federal de 1988 haver consagrado a dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos da República, além dos objetivos fundamentais de construir uma sociedade livre, justa e solidária, são inquestionáveis os níveis alarmantes de pobreza e de desigualdade no país.

Diante disso, questiona-se: qual o limite das desigualdades sociais de um país que sustenta a sua condição de estado democrático de direito e que estabelece uma ordem econômica asseguradora de uma vida digna a todos os seus cidadãos? E ainda, quão distante dos valores éticos essenciais a todo ser humano tem sido a postura silenciosa de parte da população que não exige o combate a esse insofismável contexto de injustiça social?

Em tempos de direcionamento político e ideológico que privilegia a pauta econômica, que se distancia do combate a toda sorte de iniquidades no âmbito social, exsurge como essencialmente necessário o aprofundamento do debate da questão da pobreza e da concentração de riqueza no país e, em especial, dos princípios e teorias que fundamentam a implementação de medidas socioeconômicas justas.

3.1. Pobreza e desigualdades sociais no contexto urbano

3.1.1. Reflexões acerca da pobreza urbana

Milton Santos (2013) entende que a abordagem do problema da pobreza nos países subdesenvolvidos é cheia de dificuldades, marcadas por instrumentos de pesquisa deficientes, tais como estatísticas e classificações nem sempre confiáveis, além da confusão acerca dos objetivos e formulações teóricas incompletas (SANTOS, 2013, p. 13-16). Não surpreende a crítica que se faz à interpretação do problema e da recorrente manipulação de dados com finalidades abertamente políticas, não se olvidando do problema da subordinação de um

³⁵ Para Humberto Saccomandi (Valor Econômico, 2019a), na convulsão observada recentemente na América Latina (Bolívia, Venezuela, Equador e Chile), com protesto de índole eleitoral ou político, mais ou menos violento, “a desigualdade certamente é uma das causas principais”.

modelo internacional, o que certamente dificulta o estudo da questão e, possivelmente, gera distorções na compreensão das realidades específicas de cada território.

A tarefa de definir a pobreza não é fácil, embora, intuitivamente, a percepção primeira seja a de restringir o problema à sua natureza puramente material. Sob esse aspecto, a pobreza poderia ser definida como a incapacidade de satisfação das necessidades de tipo material. Nesse ponto, Milton Santos (2013) assevera que essa interpretação, inclusive, ajudaria a distinguir a “miséria” da “pobreza”, podendo-se considerar pobres aqueles que ostentam poder de compra em patamar abaixo do considerado normal no meio em que vivem, enquanto miseráveis seriam os privados da satisfação de algumas das necessidades vitais, em estado de precarização de saúde e força física, a ponto de se colocar a própria vida em risco.

De acordo com o relatório da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), denominado “Panorama Social da América Latina 2019”, divulgado em 28 de novembro de 2019 (p. 17), estima-se, como mostra o gráfico 1, que a pobreza nessa região (18 países)³⁶, que tinha deixado de cair desde 2015, continuará seguindo uma tendência ascendente no referido ano: enquanto a pobreza passará de 30,1% da população, em 2018, para 30,8%, em 2019, a pobreza extrema deverá ter um salto de 10,7% para 11,5% da população da América Latina e Caribe, no mesmo período.

Gráfico 1 – Pobreza e pobreza extrema na América Latina (2002-2019)



Fonte: Elaboração do autor (a partir de dados da CEPAL), 2020.

³⁶ Os dezoito países são os seguintes: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela.

Contudo, a questão da pobreza não pode se restringir a definições parciais, como ocorre, por exemplo, com o estabelecimento da noção da linha de pobreza, que frequentemente é criticada por se prestar a atender a interesses de determinados órgãos internacionais, ao planejar soluções com base em estatísticas nem sempre baseadas em parâmetros válidos.

De acordo com J. K. Galbraith (1972), “as pessoas são atingidas pela pobreza quando sua renda, mesmo sendo suficiente para sobreviver, está flagrantemente abaixo da renda da comunidade”. Esse estado de insuficiência impede as pessoas de adquirirem aquilo que a comunidade considera o mínimo necessário para uma vida digna. Segundo o autor, essas pessoas são “degradadas, porque, em sentido literal, vivem fora dos graus ou categorias que a comunidade encara como aceitáveis” (GALBRAITH, 1972, p. 300).

Essa é a situação atual da América Latina, sobretudo pela alta dos índices de pobreza, especialmente no Brasil, na Argentina e na Venezuela, em virtude da séria crise que os países enfrentam desde 2018 (Valor Econômico, 2019c). De acordo com o já referido relatório da CEPAL, de 2019, estima-se que a pobreza atinja, na região, 191 milhões de pessoas nesse ano, em comparação com os 185 milhões do ano anterior. O número de pessoas em estado de extrema pobreza também deve aumentar na região, passando de 66 milhões, em 2018, para 72 milhões, no ano de 2019 (Valor Econômico, 2019c).

Há de se observar, contudo, um defeito na noção de “linha de pobreza”, que é o seu caráter estático. Afinal, os conceitos de recursos e necessidades, ligados à noção de escassez, são dinâmicos. Os recursos tornam-se mais ou menos disponíveis em função do lugar e do tempo, o que implica, inclusive, a relativização do seu valor. Por isso que a noção de pobreza ligada à noção de escassez não pode ser estática (SANTOS, 2013, p. 17-18).

Paul Singer (1998, p. 86), contudo, assevera que, até as últimas décadas do século passado, as linhas de pobreza e de indigência³⁷ eram apenas definidas de acordo com o salário mínimo nacional ou fração dele, sem que se levassem em consideração os custos de vida bastante distintos, o tamanho da cidade, o grau de desenvolvimento ou a localização geográfica. A partir de então, sofisticou-se a análise, produzindo-se pesquisas de orçamentos familiares para definição de cestas básicas e respectivos valores para cada região ou área metropolitana. Na mesma linha, conforme apontado por Galbraith (1972, p. 301), o grau de

³⁷ A “linha de indigência” é definida pela renda mensal necessária para suprir as necessidades exclusivamente alimentares, enquanto a “linha de pobreza” é definida como a renda mínima mensal para satisfazer todas as necessidades básicas de um indivíduo (SINGER, 1998, p. 86).

privação é aferível levando-se em consideração o tamanho da família, o lugar de residência e as alterações do custo de vida. Ainda de acordo com o autor, “as limitações que confinam as pessoas no gueto são as que resultam de investimento insuficiente no setor público” (GALBRAITH, 1972, p. 301), razão pela qual defende a alocação de recursos suficientemente capaz de impedir que a pobreza se transforme num problema intergeracional, e argumenta:

(...) os meios para escapar dessas limitações e romper a cadeia em gerações futuras – melhor nutrição e saúde, melhor educação, mais e melhores moradias, melhor transporte público, um ambiente mais inspirador de uma participação social eficaz – todos, com raras exceções, demandam um investimento maciçamente superior no setor público (GALBRAITH, 1972, p. 308).

Assim, a decisão de investir ou não, de quando e quanto investir no interesse dos segmentos sociais mais desfavorecidas implica distribuição de riqueza e envolve interesses conflitantes. É uma questão de cunho político, de vontade política, ou de fortalecer ou de enfraquecer, ou pelo menos mitigar, os mecanismos concentradores de riqueza em prol dos detentores da propriedade privada e dos meios de produção. (MOREIRA, 2019, p. 74).

Com efeito, os investimentos em diversas áreas, realizados por meio de políticas sociais levadas a cabo pelo governo federal, no passado, revelam a queda do Índice de Vulnerabilidade Social (IVS)³⁸ no país. No entanto, tal índice retraiu-se mais expressivamente do que o subíndice associado à infraestrutura urbana (IVS infraestrutura urbana³⁹). A partir de 2015, contudo, é importante observar a repercussão do desempenho dos subíndices “capital humano”⁴⁰ e “renda e trabalho”⁴¹.

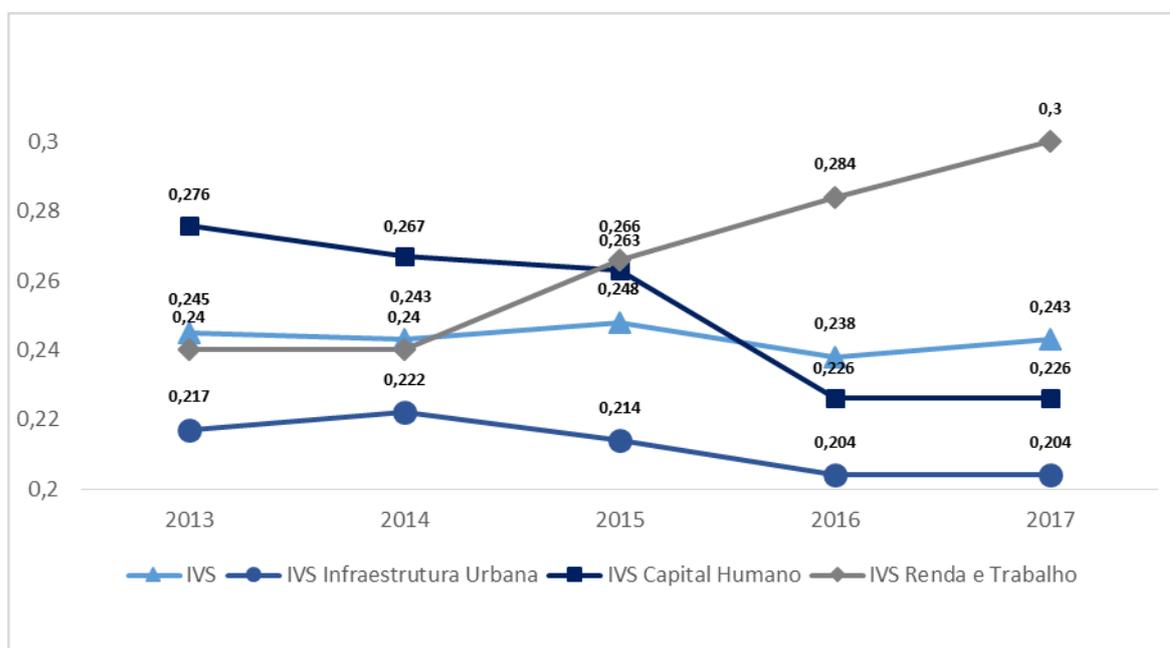
³⁸ O IVS (Índice de Vulnerabilidade Social) sinaliza o acesso, a ausência ou a insuficiência de alguns “ativos” em áreas do território brasileiro, os quais deveriam, a princípio, estar à disposição de todo cidadão, por força da ação do Estado. São três os subíndices que o compõem: i) Infraestrutura Urbana; ii) Capital Humano; e iii) Renda e Trabalho. Eles representam três grandes conjuntos de ativos, cuja posse ou privação determina as condições de bem-estar das populações nas sociedades contemporâneas. O IVS é o resultado da média aritmética dos subíndices: IVS Infraestrutura Urbana, IVS Capital Humano e IVS Renda e Trabalho, cada um deles entra no cálculo do IVS final com o mesmo peso. De acordo com dados disponibilizados pelo IPEA, o IVS no Brasil, no ano 2000, era de 0,446. Em 2010, o índice caiu para 0,326. Em 2011, ele chegou a 0,266, alcançando, em 2012, o patamar de 0,249.

³⁹ Costa (2018, p. 143) esclarece que o conceito de infraestrutura se relaciona a um conjunto de suportes, equipamentos, serviços e estruturas de planejamento e gestão que permite o funcionamento das cidades. Logo, a infraestrutura urbana é um “guarda-chuva” que abrange “saneamento socioambiental (sistemas de abastecimento de água, sistemas de coleta e tratamento de esgotos, redes de drenagem pluvial e sistemas de coleta, destinação e tratamento de resíduos sólidos urbanos); e dos sistemas e redes de provisão de energia e telecomunicação que, em geral, enquadram-se como parte da infraestrutura econômica, dada a similaridade que esse tipo de infraestrutura possui com os monopólios naturais”.

⁴⁰ A dimensão Capital Humano envolve dois tipos de ativos que determinam as perspectivas de futuro dos indivíduos: suas condições de saúde e seu acesso à educação.

⁴¹ A vulnerabilidade de Renda e Trabalho agrupa não só indicadores relativos à insuficiência de renda das famílias, no momento da coleta dos dados, como incorpora outros fatores que, associados ao fluxo de renda insuficiente, configuram um estado de insegurança de renda das famílias: a desocupação de adultos, a ocupação

Gráfico 2 – IVS e seus três subíndices no Brasil (2013-2017)



Fonte: Elaboração do autor (a partir de dados do IPEA), 2020.

De acordo com o gráfico 2 - que se restringe a demonstrar dados relativos aos últimos cinco anos disponibilizados pelo IPEA -, nota-se que o IVS apresentou queda até o ano de 2014, sofrendo, porém, um aumento de 2,06%, em 2015, com variação do índice de 0,243 para 0,248. Em 2016, o IVS volta a cair, dessa feita, na ordem de 4,03%. No entanto, em 2017, o país volta a apresentar um desempenho pior que o ano anterior, repetindo o mesmo IVS de 0,243 contabilizado no ano de 2014.

Em contrapartida, de acordo com os índices divulgados pelo IPEA, em planilha detalhada das três dimensões do Índice de Vulnerabilidade Social, o IVS infraestrutura urbana (IVS-IU) manteve-se em queda até o ano de 2013, quando atingiu o índice de 0,217. No ano seguinte, o índice sofreu um aumento de 2,30%. Porém, volta a cair nos dois anos seguintes, mantendo, contudo, o mesmo índice, nos anos de 2016 e 2017.

Nota-se que a queda do IVS, de 2015 para 2016, foi puxada pela queda do IVS-IU e do IVS Capital Humano, enquanto que o aumento do IVS, de 2016 para 2017, deveu-se ao aumento do IVS Renda e Trabalho, já que o IVS-IU estabilizou-se em 0,204, ao mesmo tempo que o IVS-Capital Humano também se manteve constante, porém em 0,226.

Ainda que o IVS-IU tenha se estabilizado no período 2016-2017, é importante observar que o baixo desempenho revelado no IVS infraestrutura demonstra as falhas e precariedades de políticas de desenvolvimento urbano, observáveis na maioria dos centros urbanos do país, sobretudo nos assentamentos informais, onde imperam as péssimas condições de habitabilidade, de infraestrutura urbana e social e do uso e ocupação do solo (COSTA, 2018).

A título de ilustração, ao tomarmos os índices de 2000 e 2017, do IVS (que variou de 0,446 para 0,243), e do IVS-IU, que, por sua vez, variou, no mesmo período, de 0,351 para 0,204, conclui-se que o IVS sofreu uma queda de 45,51%, percentual que supera a queda do IVS-IU de apenas 41,71%, ou seja, a vulnerabilidade em infraestrutura urbana reduziu menos que a vulnerabilidade social.

Independentemente do território de onde se observa, a pobreza deve ser definida num contexto de determinada sociedade. Porém, o mais importante é compreender o fenômeno da pobreza do que medi-lo. A medida da pobreza deve ser interpretada considerando os objetivos determinados pela sociedade, e não apenas de acordo com estatísticas que procuram enquadrar o indivíduo numa sociedade segundo uma perspectiva global, porque a pobreza não é somente uma categoria econômica, mas também política e social. A construção de uma teoria sólida e adequada da pobreza, como base para a tomada de ações, requer o exame do contexto num dado momento de uma sociedade, exigindo-se um tratamento dinâmico de todos os fatores que influenciam na formação do fenômeno (SANTOS, 2013, p. 18).

Milton Santos (2013) denuncia as maneiras variadas de esquivar-se do problema da pobreza, ora tratando-a isoladamente, ora ignorando que a sociedade é dividida em classes, sem se olvidar das formas mais sutis de encobrimento da realidade, como, por exemplo, a afirmação de que o pobre pode melhorar sua situação através do esforço individual, da iniciativa pessoal ou da educação (SANTOS, 2013, p. 20-21). Por essa perspectiva, evita-se enfrentar o problema com ideias que, efetivamente, podem contribuir para a mudança de tal realidade, ao tratar a pobreza apenas como uma conjuntura circunstancial, uma etapa transitória da mobilidade social, inerente às agruras do crescimento econômico.

Nesse sentido, uma pesquisa realizada pela CEPAL em 2012, quanto às causas da pobreza, constatou que 27,2% dos entrevistados viam a permanência da pobreza pela perspectiva de falta de interesse ou esforço individual. A pesquisa também revelou que “aqueles que acreditam que a pobreza é causada por falta de esforço tendem a ser menos favoráveis à intervenção do Estado para dirimir desigualdades e atenuar a miséria” (COBO et al, 2014, p. 132-134).

Porém, segundo Galbraith (1972, p. 302), a pobreza se divide em duas categorias amplas: a primeira, chamada “pobreza típica”, poderia ocorrer em qualquer comunidade, independentemente da prosperidade ou da época. Esse tipo de pobreza estaria relacionado a alguma característica que acometeria certos indivíduos, impedindo-os de participar do bem-estar geral, tais como deficiência mental, saúde precária, incapacidade de adaptar-se à disciplina da vida profissional, procriação incontrolável, alcoolismo e desvantagem educacional. A segunda, denominada “pobreza insular”, se manifestaria como uma “ilha” de pobreza, na qual todos, ou quase todos, são pobres. Aqui, evidentemente, não se poderia facilmente explicar o problema como inadaptação individual, podendo-se, contudo, afirmar, que “os habitantes da ilha foram frustrados por algum fator comum ao seu meio ambiente”.

Enquanto apenas se contornam os aspectos centrais da gênese da pobreza, preponderam-se as abordagens parciais do problema, como aquela segundo a qual a crise urbana seria gerada pela explosão demográfica que, por seu turno, seria a responsável pela intensa migração que agrava essa crise. A falta de emprego, para essa corrente, seria não apenas consequência da pressão demográfica, como também a responsável pela manutenção da economia tradicional (ou não moderna) que impediria a modernização. Essa é a ideia apoiada pela chamada teoria dualista e suas diversas representações (SANTOS, 2013, p. 20).

As teorias que imputavam a pobreza – sobretudo a pobreza urbana – ao crescimento demográfico baseavam-se em dados estatísticos que mostravam a curva da população e das carências aumentando simultaneamente, levando-se à conclusão de que qualquer esforço de crescimento era absorvido pelo aumento da população, o que conduziria ao entendimento de que a limitação do crescimento demográfico era indispensável a um crescimento econômico eficaz.

De acordo com essa interpretação, a expansão demográfica seria um autêntico sinal de alarme, pelo alegado potencial poder de provocar um desequilíbrio desastroso no plano dos recursos nos países subdesenvolvidos. Ignorava-se, contudo, o fato de que já houvera fases da história em que o crescimento demográfico fora contemporâneo do crescimento econômico, tanto nos países desenvolvidos como nos subdesenvolvidos (SANTOS, 2013, p. 24-25).

Atrelado à questão demográfica, também o êxodo rural, que se intensificou a partir da década de 1950, foi apontado como causa da pobreza. Não raro, observavam-se estudos e documentos afirmando que a economia urbana não estava preparada para acolher a grande massa de migrantes, o que acabaria provocando o empobrecimento deles próprios e também dos centros urbanos para onde se dirigiam. Contesta-se tal ideia, pois não parece haver

comprovações atestando que as migrações seriam causa direta do processo de marginalização, até porque ambas teriam a mesma fonte (SANTOS, 2013, p. 25).

Com efeito, as migrações internas têm, quase sempre, um fundo econômico. No caso da mecanização da agricultura, a redução da demanda por mão de obra força a migração dos desempregados para outras áreas, em busca de meios alternativos de sobrevivência. Se a primeira onda de emigrantes é constituída pelos desempregados, a próxima é a dos camponeses proletarizados. Contudo, há que se distinguir as causas estruturais da migração de natureza socioeconômica dos motivos individuais daqueles que optam por emigrar na esperança de encontrar melhores oportunidades em outro lugar (SINGER, 2018, p. 49-53)

Essa questão conduz à discussão sobre o verdadeiro papel da urbanização: a representação de uma esperança de abolição da pobreza ou a causa da multiplicação das degradações socioeconômicas. A tentativa de ligar a urbanização à pauperização, sob o argumento de que os ritmos elevados de urbanização nas regiões subdesenvolvidas teriam como efeito o agravamento, e não a suavização, da pobreza e da miséria nas cidades, deve ser vista com reservas. Milton Santos (2013, p. 6) aponta o erro dessa interpretação ao considerar a urbanização como uma variável independente, e não o que ela realmente é (um epifenômeno).

Não obstante a relação entre a urbanização e a industrialização, impõe-se identificar os mecanismos econômicos que contribuem para a transformação dos centros urbanos. No caso do Brasil, a indústria substitutiva de produtos importados fez da cidade uma fonte de empregos, mas a expectativa foi frustrante em muitas cidades, pois os empregos industriais ficaram muito aquém do crescimento demográfico, sobretudo onde a indústria se instalou precocemente, provocando graves rupturas na estrutura de emprego (WILHEIM, 1969, p. 24-37).

A teoria do dualismo estrutural ou tecnológico (também denominada de dualismo econômico, social ou geográfico), tese segundo a qual a sociedade, e também a economia, estariam divididos em dois setores – o setor moderno, aberto às transformações típicas da economia capitalista, e o setor tradicional, incapaz de absorver modernização – é bastante criticada por Milton Santos (2013). Segundo o autor, é equivocada a tentativa de explicar o não emprego como consequência de uma situação de dualismo tecnológico. De acordo com o referido dualismo, o crescimento limitar-se-ia a um só circuito econômico, em oposição à estagnação do outro circuito, para o qual também contribuiria o crescimento demográfico. Porém, se o freio do crescimento do setor moderno partisse, de fato, do outro setor, a solução

seria a difusão cada vez mais da modernização, como forma de se evitar os bloqueios. (SANTOS, 2013, p. 26-27).

Nesse sentido, seria contraditório tentar explicar o subdesenvolvimento e o não emprego, portanto também a pobreza, como consequências de uma situação de dualismo tecnológico. Sob essa perspectiva crítica ao dualismo, não haveria propriamente um setor tradicional, partindo-se do pressuposto de que toda a sociedade e também toda a economia estão penetradas por elementos de modernização, ainda que se distingam quantitativa e qualitativamente. Ademais, esses dois setores não existem separados, independentes e autônomos, até porque a modernização é a responsável pelo desenvolvimento do subemprego e da marginalidade, pela forma como assume em pleno período tecnológico (SANTOS, 2013, p. 27-28).

O antropólogo Oscar Lewis (1972, p. 7-30) desenvolveu o conceito do que se denominou de “cultura da pobreza”. Como pressuposto, a teoria distingue a pobreza *de per si* da “cultura da pobreza”.

Segundo sua teoria⁴², a cultura da pobreza não se prenderia unicamente a questões relacionadas a privações econômicas ou carência de algo. O autor sugere que a cultura da pobreza transcende as diferenças regionais, rurais, urbanas e nacionais. Para ele, existiriam traços característicos na cultura da pobreza, independentemente da sociedade ou do lugar, tais como a extraordinária semelhança no que se refere a estruturas familiares, relações interpessoais, orientação em matéria de tempo, sistemas de valores e esquemas de consumos.

Para Milton Santos (2013), Lewis compreendeu “o meio pobre como um verdadeiro caldo de cultura, de modo que o indivíduo pobre está condenado a viver pobre, salvo se

⁴² De acordo com Lewis (1972, pp. 7-30), a cultura da pobreza pode existir em função de uma variedade de contextos históricos. Sem embargo, ela tende a crescer e a se consolidar em sociedades com as seguintes características: a) economia doméstica, trabalhos avulsos e produção para consumo imediato; b) escassas oportunidades para o trabalhador não qualificado, c) desemprego; d) salários muito baixos; e) fracasso na formação de organizações econômicas, políticas e sociais, seja por iniciativa voluntária ou por imposição governamental, para a população de baixa renda; f) existência de uma concepção de valores em que uma classe dominante acumula riquezas e propriedades, com possibilidades reais de mobilidade ascendente e espírito de poupança, o que explica o baixo nível de ingressos como resultado da inadequação ou a inferioridade pessoal das classes pobres; g) sentimento de fatalismo e baixo nível de aspirações ou expectativas de mudança da realidade. Lewis, também, entende que a falta de participação efetiva e de integração do pobre nas instituições mais importantes da sociedade é uma das características cruciais da cultura da pobreza. Por outro lado, ao adquirirem consciência de classe ou tornarem-se ativos em organizações sindicais, os pobres deixam de pertencer à cultura da pobreza, ainda que continuem desesperadamente pobres. Nesse sentido, Lewis conclui que qualquer movimento, seja religioso, pacifista ou revolucionário, desde que organize e dê esperanças aos pobres e que promova, efetivamente, a solidariedade e um sentido de identidade e de pertencimento em grandes grupos, é capaz de destruir o coração social e psicológico da cultura da pobreza. Portanto, não há signos da cultura da pobreza se ausente a estratificação na sociedade, ainda que seus membros vivam em extrema pobreza. A cultura da pobreza não se apresenta, ou ao menos tende a se extinguir, em sociedades relativamente integradas ou em que os indivíduos sejam dotados de um sentimento de identidade.

houver um acidente em sua vida” (SANTOS, 2013, p. 29). Santos (2013) ainda ressalta que, segundo essa teoria, a pobreza tenderia a perpetuar-se de uma geração a outra, devido ao efeito sobre as crianças. A ideia de que há uma tendência à permanência da pobreza leva o geógrafo brasileiro ao seguinte questionamento: “se é verdade que os pobres tendem a permanecer pobres – essa espécie de pobreza por herança –, é ainda necessário jogar a culpa sobre eles mesmos?” (SANTOS, 2013, p. 29).

Santos (2013, p. 29-30) critica a teoria de Lewis (1972) por buscar o caminho curto de recusar o enfrentamento das reais causas do problema da pobreza e de estudar as instituições que regem a vida da população pobre, reprovando, inclusive, a atribuição do caráter de doença incurável à cultura do pobreza, o que sugeriria maior dificuldade de eliminá-la do que a pobreza em si.

Também merece destacar a teoria segundo a qual a pobreza viria do fato de um país ter experimentado um crescimento sem, contudo, ter alcançado o desenvolvimento, sendo o primeiro um simples aumento das quantidades globais, enquanto o segundo representaria a transformação das estruturas sociais, havendo quem defendesse também que o desenvolvimento teria que ser humano. Nessa perspectiva, o crescimento seria iníquo quando não acompanhado de uma redistribuição e de um aumento do bem-estar das massas desamparadas (SANTOS, 2013, p. 30).

De acordo com declarações recentes de Binyamin Appelbaum, as mensagens centrais dos economistas com relevância no cenário global na segunda metade do século XX indicavam a desigualdade como um tema de menor importância. Embora eles se dispusessem a apoiar iniciativas que reduzissem a pobreza, argumentavam, ao mesmo tempo, que já era satisfatório o fato de as pessoas poderem se beneficiar, ainda que minimamente, do crescimento econômico, não se importando que poucas pessoas se beneficiavam muito mais do que a grande maioria da população (Jornal Valor Econômico, 2019b).

Antes de tudo, porém, impõe-se recordar que a crise é global, sendo a crise urbana apenas um epifenômeno, cujas raízes encontram-se num sistema mundial comandado pelos países centrais, que exercem ações de modo a criar para os países da periferia uma forma de organização da economia, da sociedade e do espaço. Somente a partir desse entendimento é que surgirão as condições de fornecer soluções adequadas ao problema da pobreza (SANTOS, 2013, p. 31-32).

Ademais, a utilização do termo “marginalidade” como sinônimo de pobreza não é unanimemente aceita pela doutrina, sobretudo pela sua ambiguidade intrínseca. O seu uso indicaria, sobretudo, a população considerada excedente ou inútil economicamente, composta

pelos indivíduos “marginais, relegados e excluídos”, que sequer existiriam do ponto de vista econômico e social. Entretanto, estaria correto admitir que esses indivíduos são marginais pelo fato de pouco contribuírem para o crescimento econômico, do qual também pouco se beneficiam? (SANTOS, 2013, p. 36). Para Galbraith (1972), há um “sentimento de desamparo e de rejeição e a consequente desmoralização que é o resultado do infortúnio comum” (GALBRAITH, 1972, p. 304).

Com a discussão do tema da marginalidade, reabriu-se o debate sobre o que se denominou de “exército industrial de reserva”, ou “superpopulação” (SANTOS, 2013, p. 36), como preferiam outros autores, expressão que remete à ideia de superabundância de pessoas, que deveriam ser eliminadas ou responsabilizadas, social ou economicamente pela sua inutilidade. Em outro sentido, a expressão superpopulação relativa, também discutida por Marx, conduz à relação entre necessidades e recursos em determinado lugar e momento da história, a qual, adequadamente modificada, evitaria problemas de escassez, na medida em que os recursos seriam suficientes para toda a sociedade (SANTOS, 2013, p. 36-37).

Não obstante as inúmeras discussões e teses sobre a pobreza, o desafio se renova ao longo da história com o objetivo de se identificar mecanismos eficientes como solução do problema. (SANTOS, 2013, p. 37).

Para Milton Santos (2013), a abordagem do problema da pobreza através da tese da marginalidade não é satisfatória, como também não o é qualquer outro tratamento que não leve em consideração os efeitos da modernização (a nível internacional e local) na economia urbana dos países pobres, em contraste com a economia moderna, nem as relações do “exército industrial de reserva” (SANTOS, 2013, p. 42). De fato, o capitalismo sempre constitui reservas de capacidade produtiva e de força de trabalho, que são utilizadas nos momentos de expansão econômica (SINGER, 2018, p. 60).

Atento aos processos de modernização, Singer (1998) já enunciava a sua fórmula aparentemente paradoxal, segundo a qual a criação de empregos resulta no crescimento do desemprego, numa referência explícita à verificação do fato de que diversos trabalhadores que antes dividiam tarefas vêm sendo substituídos por computadores, além da difusão do autosserviço, facilitado sobretudo pelo emprego universal dos microcomputadores (SINGER, 1998, p. 17). Isso significa que, com a modernização, ao mesmo tempo que o sistema econômico absorve novos empregados, também exclui do mercado de trabalho um contingente maior de pessoas, acarretando subemprego, desemprego e marginalidade (SANTOS, 2013, p. 42).

Outrossim, com relação aos efeitos deletérios da perda do emprego formal, Singer (1998, p. 104) destaca a exclusão das instituições formais da população atingida, impedindo a esses indivíduos o acesso a direitos trabalhistas, previdenciários, FGTS, direito de representação por sindicatos e horas-extras. O que não se pode perder de vista é que, no Brasil, esse contingente da população alijada do emprego formal é particularmente grande e as grandes mudanças estruturais da política econômica sinalizam um quadro ainda mais grave no que diz respeito à perda de direitos relacionados ao trabalho formal.

De fato, o progresso tecnológico decorrente da modernização altera a composição técnica do capital e reduz rápida e drasticamente a demanda de mão de obra, impondo-se, por esse motivo, a modificação da clássica ideia de “exército industrial de reserva”, levando-se em conta novas realidades, inclusive nos países subdesenvolvidos. Sob essa perspectiva, cumpre estudar a economia urbana como um sistema único, composto, porém, de dois subsistemas, denominados “circuito superior” e “circuito inferior”⁴³ (SANTOS, 2013, p. 43).

A definição desses subsistemas é relevante, porque uma teoria da pobreza que sirva de paradigma aos estudos urbanos, ao planejamento econômico e regional, deve definir a relação entre a economia da pobreza e a economia moderna, assim como a relação entre a população pobre e a economia pobre, devendo-se considerar os dados gerais do fenômeno, seus modelos operacionais e suas interrelações com dados culturais, sociais, econômicos e institucionais, em escala local, nacional e global. (SANTOS, 2013, p. 44).

Nesse contexto, a sociedade se divide entre os que têm acesso contínuo a produtos e mercadorias que satisfazem às suas reais necessidades e aqueles que, em virtude dos poucos recursos financeiros, esporadicamente os acessa, configurando-se, assim, um consumo de bases discrepantes, tanto em nível quantitativo quanto qualitativo, dada a dificuldade de acesso pela população pobre a mercadorias e produtos modernos (SANTOS, 2013, p. 45).

Singer (2018, p. 61) ressalta que os reduzidíssimos níveis de consumo da população que integra o “exército industrial de reserva” formam comunidades economicamente fechadas no espaço urbano, que requerem uma quantidade mínima de bens produzidos pela economia capitalista, já que a satisfação de suas necessidades se dá, em grande medida, mediante a própria produção. Apenas uma pequena parcela dessa população participa, diretamente, da

⁴³ Segundo Milton Santos (2013, p. 43), o “circuito superior” diz respeito a relações que extrapolam o âmbito local ou regional, referindo-se, em sua essência, às estruturas do país ou de países estrangeiros, sendo mais diretamente ligado à modernização tecnológica. O chamado “circuito inferior” compreende as atividades de pequena escala, servindo, basicamente, à população pobre, restringindo-se, quase sempre, a atividades desenvolvidas nas circunscrições geográficas das cidades.

economia capitalista e do seu excedente, observando-se, no âmbito dessas comunidades, a redistribuição dos recursos obtidos por meio de extensa rede de trocas de bens e serviços.

Segundo Milton Santos (2013),

Os pobres não têm acesso a um grande número de mercadorias modernas. Os mais pobres só podem obter bens de consumo corrente através de um determinado sistema de distribuição frequentemente complementada por um mecanismo de produção igualmente específico. Esse sistema surge em resposta às condições de pobreza em que vive uma grande parte da sociedade. (SANTOS, 2013, p. 45-46)

Nesse cenário, a população pobre se vê obrigada a optar entre o consumo esporádico de bens manufaturados ou substituí-los por mercadorias equivalentes, produzidas por pequenos empresários ou mesmo por artesãos (SANTOS, 2013, p. 46).

Analisando a economia urbana da pobreza, o autor observou a função essencial do circuito inferior de difundir o modo capitalista de produção entre a população pobre, por meio do consumo, da absorção da poupança e da mais-valia das unidades familiares para o circuito superior, com a intermediação da máquina financeira, da produção e do consumo, com destaque especial para o próprio Estado, através do duplo canal da tributação e da disponibilização desigual de recursos (SANTOS, 2013, p. 70).

Dessa forma, o caminho do progresso material, dinamizado pela modernização tecnológica, não surte o efeito de reduzir os níveis de pobreza. Antes, produz uma crescente disparidade socioeconômica. Nota-se que uma importante parcela dos recursos nacionais é distribuída de maneira a beneficiar uma classe já economicamente favorecida. Estabelece-se, assim, um círculo vicioso, pois, na medida em que a renda permanece concentrada, o consumo dos grupos de alta renda se diversifica. Enquanto isso, os pobres são duplamente prejudicados, pois consomem produtos francamente lucrativos aos empresários, além de serem barrados no processo de modernização que os qualificaria a melhorar sua situação, o que acarreta a manutenção das desigualdades, com a estrutura de produção orientada no sentido de promover os benefícios da modernidade somente a alguns grupos selecionados. (SANTOS, 2013, p. 81).

3.1.2. Considerações sobre a desigualdade social no Brasil

Não obstante os possíveis problemas de interpretação ou manipulação de dados estatísticos acerca da desigualdade social, uma constatação, ao menos, afigura-se como

incontestemente: o Brasil é um dos países mais desiguais do planeta⁴⁴. O problema é que essa posição macabra não é episódica⁴⁵. Ao contrário, a grave desigualdade social patrimonial no Brasil revela sinais de crescimento a cada ano, o que pode ser comprovado pela concentração da pobreza, na grande parcela da população, e da concentração de riqueza, num percentual diminuto de indivíduos que compõem a classe rica do país⁴⁶.

Historicamente, as políticas econômicas implantadas no Brasil, desde a ocupação do seu território no século XVI até os dias atuais, apresentaram-se como altamente concentracionistas, de modo a privilegiar as classes mais elitizadas, em detrimento da população de rendas baixas. Ainda que houvesse políticas públicas pontuais para a redução da extrema pobreza, institucionalizou-se no país uma política de elevação da desigualdade socioeconômica, embora os seus mecanismos sejam, até os dias atuais, imperceptíveis à quase totalidade dos setores da população.

Como resultado da harmonização ponderada de concepções do Estado Social e do Estado Liberal, a CF/88 instituiu o Estado Democrático de Direito, “de desiderato social”, caracterizado pelo meio-termo entre o reconhecimento dos direitos individuais e liberais e a

⁴⁴ Paul Singer (1998, p. 84) é categórico ao afirmar que “o Brasil é a terra da desigualdade. Aqui o grau de disparidade entre ricos e pobres, brancos e não-brancos, homem e mulher, moradores do campo e da cidade, indivíduos de alta e de baixa escolaridade é provavelmente maior que em qualquer outro lugar. No entanto, a desigualdade de renda, *status* social ou reconhecimento legal é apenas o outro lado da moeda da exclusão social. Os excluídos em termos de aquisição de renda, prestígio social ou direitos legais são exatamente aqueles que abtem menos desses recursos porque outros obtêm demais”.

⁴⁵ De acordo com o sociólogo e técnico do IPEA, Pedro Herculano Guimarães Ferreira de Souza, o Brasil se acostumou a ser desigual e que nenhum país é tão desigual por tanto tempo sem ter se acostumado com isso (Jornal Estadão, 2019).

Contudo, segundo pesquisa realizada pela Oxfam Brasil, entre os dias 12 e 18 de fevereiro de 2019, concluiu-se que 8 em cada 10 brasileiros, hoje, acreditam não ser possível falar em progresso sem que haja redução das desigualdades de renda (G1, 2019).

⁴⁶ Numa abordagem global, Thomas Piketty concluiu um estudo segundo o qual “a desigualdade na distribuição das riquezas mundiais no início dos anos 2010 parece comparável, em sua magnitude, àquela observada nas sociedades europeias de 1900-1910”. A parcela do milésimo (0,1%) superior atualmente parece deter próximo de 20% do patrimônio total; a do centésimo (1%) superior, perto de 50% do patrimônio; a do décimo (10%) superior, entre 80% e 90% do patrimônio mundial (ou seja, o restante da população, representado por 90% da população global, detém entre 10 e 20% da riqueza global); a metade inferior da população global deteria menos de 5% do patrimônio total (PIKETTY, 2014, p. 427; TAVARES, 2017, pp. 5-6).

De acordo com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em seu Relatório de Desenvolvimento Humano, intitulado “Além da renda, além das médias, além do hoje: desigualdades no desenvolvimento humano no século XXI” publicado em 09.12.2019, o IDH do Brasil mantém tendência de avanço, mas as desigualdades permanecem. Entre 1990 e 2018, o país apresentou aumento consistente do seu Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), um crescimento de 24%. Em relação a 2017, o Brasil apresentou leve crescimento de 0,001 no seu IDH, passando de 0,760 para 0,761. Esse resultado mantém o Brasil no grupo de países com Alto Desenvolvimento Humano. Sua posição no ranking de 189 países é a 79ª, juntamente com a Colômbia. Na América do Sul, o Brasil é o 4º país com maior IDH. Chile, Argentina e Uruguai aparecem na frente. O país teve o quinto maior crescimento no IDH na região entre 2010 e 2018. No entanto, quando o valor do IDH do Brasil tem descontada a desigualdade, ele apresenta uma perda de 24,5%. A parcela dos 10% mais ricos do Brasil concentra cerca de 42% da renda total do país (PNUD, 2019).

relevância dos direitos sociais e da solidariedade social. É nesse contexto que se reconhece o direito de propriedade vinculada à função social e à garantia de um conteúdo mínimo dos direitos fundamentais aos cidadãos (TAVARES, 2017, p. 1-4).

Com efeito, as grandes manifestações sociais que têm tomado as praças dos grandes centros urbanos do planeta, inclusive no Brasil, ainda que motivadas inicialmente por uma questão específica, sempre emitem protestos contra a ostensiva desigualdade socioeconômica acarretada pela ausência histórica de políticas econômicas e sociais equitativas.

Não obstante as disposições constitucionais expressas no sentido de se erradicar a pobreza e de combater as desigualdades socioeconômicas, com a garantia do mínimo existencial, há um portentoso arcabouço jurídico, sobretudo em normas do sistema tributário atual, que caminha exatamente no sentido oposto, ao concentrar riqueza e promover extremas desigualdades sociais patrimoniais (TAVARES, 2017, p. 55).

A segunda década do século XXI foi marcada pelo recrudescimento do debate acerca da marcha acelerada dos níveis de desigualdade em escala global. Vários fatores são apontados como causas desse novo padrão de desigualdades: décadas de desregulamentação financeira, globalização⁴⁷ sem controles, flexibilização nas relações de emprego, com desoneração dos custos, supressão do piso mínimo nas remunerações, redução do tamanho e das funções do Estado, corte do gasto público e mudança na sua estrutura, juntamente com reformas estruturais e privatizantes dos sistemas de proteção social, além de políticas fiscais que promovem a competitividade, com corte de impostos e mais regressividade tributária (COBO et al, 2014, p. 13).

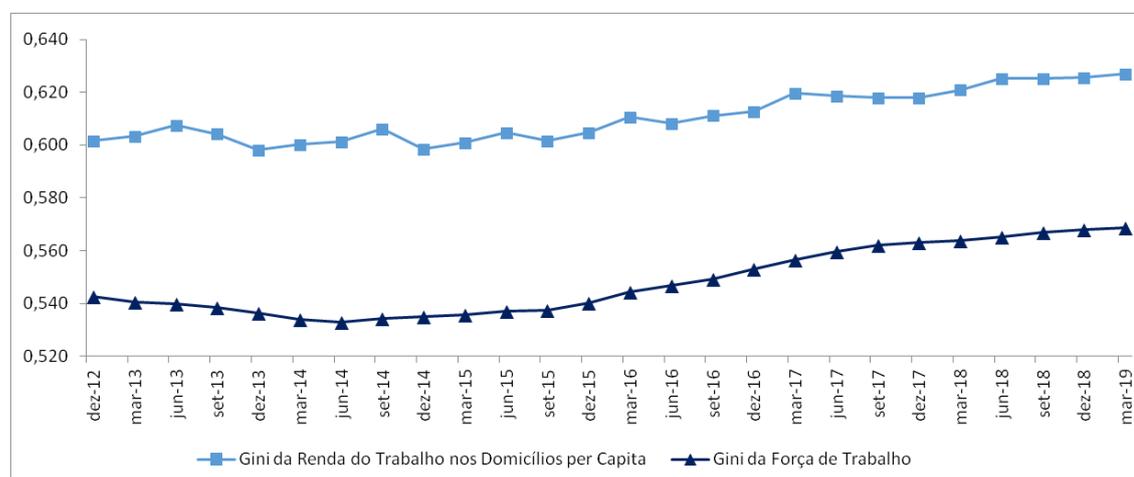
Diante disso, evidencia-se o coeficiente de Gini como uma importante medida para a análise da desigualdade de renda⁴⁸. Apesar das apontadas deficiências e complexidades de seu cálculo, o histórico e evolução do índice cumprem a função de confirmar o evidente quadro

⁴⁷ Segundo Paul Singer (1998, p. 20-22), “a globalização é um processo de reorganização da divisão internacional do trabalho, acionado em parte pelas diferenças de produtividade e de custos de produção entre países. No início da segunda etapa [fim dos anos 60 do século passado, incluindo uma boa parte da América Latina], os países semi-industrializados apresentavam ao capital global vantagens comparativas, que consistiam em grande disponibilidade de mão-de-obra já treinada e condicionada ao trabalho industrial a custos muito menores do que nos países desenvolvidos. Na mesma época, as lutas de classe nos países industrializados haviam se intensificado, alimentadas por crescente insatisfação de uma classe operária de escolaridade elevada com um trabalho monótono e alienante. Grandes jornadas grevistas eram resolvidas com elevações salariais que superavam os ganhos de produtividade e pressionavam os lucros. A transferência em grande escala de linhas de produção industrial para a periferia foi a resposta das empresas. Grandes centros industriais na Europa e na América do Norte foram literalmente esvaziados, com prédios fabris abandonados e grande número de desempregados”. Ao contrário da primeira etapa [do fim da guerra ao fim dos anos 60], desta vez a globalização assumia o papel de causador de “desindustrialização” e empobrecimento de cidades e regiões inteiras”.

⁴⁸ De acordo com o IBGE, “o índice de Gini é um indicador que mede distribuição, concentração e desigualdade econômica e varia de 0 (perfeita igualdade) até 1 (máxima concentração e desigualdade)” (IBGE, 2019).

de aprofundamento do processo de acumulação de riqueza e do alargamento do fosso social consistente da brutal perda de proteção das camadas mais pobres da população.

Gráfico 3 – Índice Gini por Conceito de Renda (2012-2019)



Fonte: Elaboração do autor (com base em dados da FGV/IBRE), 2020.

Conforme levantamento realizado pelo Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (FGV/IBRE), o índice Gini, que mede a renda do trabalho *per capita*, alcançou, em março de 2019, o maior patamar (0,627) da série histórica iniciada em 2012. O estudo revela que a desigualdade vem subindo desde novembro de 2015, de acordo com as “oscilações na relação entre a renda média dos 10% mais ricos e dos 40% mais pobres”. Enquanto no período pré-crise (até 2015), “os mais ricos tiveram aumento real de 5%, e os mais pobres, o dobro, 10%”; no período pós-crise, a renda acumulada dos ricos sofreu um aumento de 3,3%, e a dos pobres, um decréscimo de 20%, observando-se, contudo, que durante toda a série histórica iniciada em 2012, “a renda real acumulada dos mais ricos aumentou 8,5% e a dos mais pobres caiu 14%” (FVG/IBRE, 2019).

O estudo ainda revelou que a desigualdade se potencializa ainda mais nos momentos pós-crise, em virtude de os mais pobres, de baixa formação e pouca experiência, serem menos contratados do que os mais bem qualificados. Com baixa demanda de trabalho e grande procura por emprego, a prioridade de contratação, num primeiro sinal de recuperação da economia, será dos profissionais mais bem preparados.

A pesquisa nacional, conduzida por um grupo coordenado por Lena Lavinas (COBO et al, 2014, p. 131) e publicada em 2014, mostrou que as regiões mais pobres do país, “com renda domiciliar per capita inferior à média nacional, tendem a apoiar medidas de caráter redistributivo” em proporção maior que nos segmentos de renda mais alta. O mesmo estudo

apurou que “o brasileiro médio julga relevante o papel do governo na redução das desigualdades entre ricos e pobres e na garantia do bem-estar das pessoas” (COBO et al, 2014, p. 131).

É inquestionável a necessidade de priorizar o debate em todos os setores da sociedade sobre a questão da regressividade dos tributos, a qual representa um freio à redistribuição. Não obstante previsões constitucionais vedando a concentração de rendas e estabelecendo a garantia de um mínimo existencial, mediante harmonização dos direitos individuais e sociais e, sobretudo, pelo objetivo expresso de erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades socioeconômicas, o sistema tributário nacional contempla um conjunto de normas que fomenta a política que deveria ser combatida, provocando e estimulando extremas desigualdades sociais e patrimoniais (TAVARES, 2017, p. 55-67).

A tributação regressiva, que ocorre também quando “o Estado tira dos mais pobres para dar aos mais ricos, na forma de salários, aposentadorias” (VALOR ECONÔMICO, 2019a), investimentos, foi tema do estudo divulgado em maio de 2019, pela OCDE, denominado “*Under Pressure: the squeezed middle class*”, que poderia ser traduzida para o vernáculo como “Sob pressão: a comprimida classe média”. No caso do Brasil, a pesquisa apontou que os benefícios recebidos do Poder Público pelas famílias de baixa e média renda são desproporcionalmente baixos. É o contrário do que ocorre com as famílias de alta renda, que representam 19% da população e 43% dos benefícios sociais (OECDiLibrary, 2019; Valor Econômico, 2019a)⁴⁹.

A composição do mínimo existencial não pode somente contemplar, conforme critérios absolutamente equivocados, a quantia mínima necessária para aquisição de alimentos básicos para a sobrevivência. Os direitos de moradia, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene e transportes compõem, igualmente, o conjunto de necessidades vitais básicas humanas, conforme estabelecido no art. 7º, inciso IV, da CF/88 (TAVARES, 2017, p. 61).

A pesquisa coordenada por Lavinias (COBO et al, 2014, p. 134) constatou que, quanto maior a renda, menor o apoio à intervenção do Estado na provisão de bem-estar, via redistribuição. Esse aspecto revela efeitos significativos da renda familiar e das regiões geográficas nos resultados. Indivíduos com faixas de renda familiar mais baixas (inferior da R\$ 3.000,00 mensais) demonstraram ser mais propensos a ver no Estado como um agente de

⁴⁹ Texto original: “When it comes to the Emerging economies, the share of benefits received by middle-income households in Brazil and South Africa is much lower than the OECD average – partly because their middle-income classes account for smaller shares of their populations. Moreover, in the case of Brazil, benefits received by low- and middle-income households are disproportionately low. It is the other way round for upper-income households, who account for 19% of the population and 43% of social benefits.” (OECDiLibrary, 2019).

promoção de mais igualdade, tal como ocorre com os indivíduos das regiões do Sudeste, Nordeste e Norte do Brasil.

A excessiva desigualdade socioeconômica entre indivíduos que ocupam o topo da pirâmide social e aqueles situados na sua base exige a análise de possíveis falhas das escolhas políticas que repercutem no direito tributário e no direito financeiro, no papel do Estado em promover uma justiça distributiva (TAVARES, 2017, p. 68).

Ainda que não haja consenso acerca do financiamento coletivo para a “universalização e redistribuição ampla e incondicional no acesso a direitos”, o cidadão brasileiro médio mostra-se favorável à “intervenção residual e focalizada por parte do Estado”, na promoção do bem-estar social, reconhecendo-se, assim, o papel de destaque do Poder Público na superação da pobreza e da desigualdade (COBO et al, 2014, p. 135-136).

Um cenário de excessiva desigualdade entre ricos e pobres ocorre quando a taxa de rendimento do capital supera a taxa de crescimento da renda e da produção. Thomas Piketty (2014, p. 32-34) ressalta a questão das relações elevadas entre o estoque de capital e o fluxo de renda nacional, demonstrando que “nas economias que crescem pouco, a riqueza acumulada no passado naturalmente ganha importância desproporcional”, bastando “um pequeno fluxo de poupança para aumentar o estoque de forma constante e substancial”.

Um outro aspecto relevante que agrava esse cenário de desigualdade é “o ambiente de guerra fiscal internacional” (RIBEIRO, 2015a, p. 32), na busca de capitais voláteis que se deslocam com facilidade, em decorrência da globalização e do avanço tecnológico. Essa movimentação de capital em busca de melhores oportunidades de negócios conduz, invariavelmente, à redução da tributação dos rendimentos do capital, como o imposto de renda e o imposto sobre o patrimônio. Em contrapartida, os recursos necessários para os investimentos estatais são obtidos mediante a tributação da massa de trabalhadores e dos consumidores (RIBEIRO, 2015a, p. 32).

No contexto de remuneração do capital excedendo substancialmente a taxa de crescimento da economia, o patrimônio, acumulado ou herdado do passado, aumenta mais rapidamente do que a renda e a produção. A recapitalização acentuada desse patrimônio, em face da menor progressão da produção e dos salários, estimula a transformação do empresário em rentista, permitindo que ele domine a massa de indivíduos que somente têm a oferecer a sua força de trabalho.

De acordo com Piketty (2014), o mais grave é que, uma vez constituído, o capital passa a reproduzir-se mais rapidamente do que o crescimento observado na produção. A razão de a desigualdade tornar-se extrema vem da elevação do rendimento em proporção direta ao

volume crescente de capital. Por disporem de reservas significativas, maiores patrimônios têm maior capacidade de assunção a maiores riscos, além de poderem programar o momento e o lugar para os melhores investimentos (PIKETTY, 2014, p. 32-34; 420).

Para Tavares (2017), o efeito do crescimento do capital em níveis superiores à taxa de crescimento da renda e da produção tem o condão de aumentar as desigualdades sociais, pois, à medida que se eleva a concentração de riqueza para aqueles que já detêm grandes patrimônios, aumenta-se o distanciamento entre estes que se encontram no topo da pirâmide social e aqueles que estão na sua base.

A respeito da evolução dos rankings mundiais de fortunas, Thomas Piketty (2014, p. 421) assevera que, “no limite acadêmico, é de bom tom não ter muito apreço pelas listas de maiores fortunas publicadas por revistas (Forbes, nos Estados Unidos, e várias outras mundo afora)”, em razão dos apontados graves vieses e sérios problemas metodológicos. O autor, contudo, pondera, que há um mérito nessas publicações ao tentar responder, de forma objetiva, à legítima demanda social de informação sobre uma questão bem relevante dos tempos atuais: a distribuição mundial da fortuna e sua evolução.

De acordo com a edição especial da Revista Forbes nº 71, de 2019, cuja capa estampa o título “+ de 200 bilionários brasileiros: o ranking definitivo dos mais ricos do país”, o Brasil conta, atualmente, com exatos 206 bilionários, 26 a mais do que em 2018, e 36 a mais do que em 2017.

A reportagem revela não apenas a disputa pela liderança na fila dos bilionários brasileiros, como também o perfil, a fortuna e as oscilações de posição do grupo seletivo das maiores riquezas do Brasil. A metodologia utilizada para a obtenção da lista dos bilionários leva em conta uma “estimativa de patrimônio apurada principalmente a partir do valor de mercado das empresas nas quais os citados têm participação acionária total ou parcial” (REVISTA FORBES, 2019, p. 81). Para as companhias de capital aberto, esse valor foi fixado pela cotação da bolsa de valores, considerando-se o valor das ações em 30 de agosto de 2019, enquanto que para as empresas fechadas, o levantamento foi feito por comparação com companhias similares cotadas em bolsa, com deságio de 10%, usando-se a mesma data de corte. De acordo com a revista, em alguns casos, a estimativa de valor de mercado foi feita por especialistas do setor.

Cabe ressaltar que “na lista brasileira, não são levados em conta ativos pessoais, como imóveis (exceto em caso de grande volume, usado como investimento), obras de arte, dinheiro em conta bancária ou outras formas de patrimônio, por falta de acesso a tais informações” (REVISTA FORBES, 2019, p. 81).

A Forbes de 2019 apresenta também a fortuna por Estado (em R\$ bilhões). São Paulo ultrapassou, nesse ano, o Rio de Janeiro, e agora é o estado com a maior concentração de riqueza do Brasil, com R\$ 384,21 bilhões, distribuídos entre 82 (oitenta e dois) nomes. Por sua vez, o Rio de Janeiro aparece em segundo lugar, com R\$ 345,04 bilhões. Porém, cada um dos seus 30 (trinta) representantes acumula, proporcionalmente, um volume maior de riqueza do que os representantes paulistas. O Estado de Minas Gerais, por seu turno, aparece em 3º lugar na lista, com 22 (vinte e dois) bilionários, acumulando a fortuna de R\$ 70,67 bilhões, enquanto que o Estado do Espírito Santo aparece em 11º lugar, com apenas um bilionário, com a fortuna de R\$ 3,4 bilhões.

A evolução, ano a ano, das maiores fortunas também é revelada, com série histórica, desde o ano de 2012. É importante observar que não apenas o número de integrantes da lista cresceu em todos os anos em comparação ao ano anterior, como também o valor dos patrimônios manteve uma curva ascendente a cada ano.

No que concerne à origem das riquezas dos bilionários brasileiros, há uma grande diversidade de setores da economia. O setor financeiro, contudo, assume uma liderança excepcional. São 48 bilionários no setor, que somam a fortuna de R\$ 345,97 bilhões, enquanto que a segunda posição é representada por 27 bilionários do setor de alimentos e bebidas, que somam o patrimônio total na ordem de R\$ 276,33 bilhões.

Outro dado significativo apresentado pela Forbes revela o percentual das fortunas dos bilionários brasileiros em relação ao PIB. No ano anterior, a riqueza total de R\$ 6,6 trilhões dos bilionários representava 14,78% do PIB brasileiro. Em 2019, a fortuna total dos 206 bilionários, de R\$ 6,8 trilhões, representa 16,47% do PIB.

Em tempos de recrudescimento das desigualdades sociais patrimoniais no Brasil, conforme demonstrado pelo índice Gini recentemente apurado, além da constatação cotidianamente veiculada pelos meios de comunicação do vergonhoso estado de penúria de um grande contingente populacional dos segmentos mais empobrecidos e miseráveis, a publicação da evolução das grandes fortunas brasileiras revela-se, ao menos, útil para a tomada de consciência acerca da dinâmica da formação das grandes riquezas e, ao mesmo tempo, das grandes mazelas nacionais.

Piketty (2014, p. 422) entende que as listas de fortunas propostas pelas revistas poderiam e deveriam ser melhoradas, sobretudo se os dados pudessem ser confrontados com fontes administrativas, fiscais e bancárias. O autor pondera, no entanto, que seria absurdo e contraproducente ignorar os dados revelados, ainda mais levando-se em conta como as fontes administrativas são mal coordenadas, inclusive no contexto internacional.

O direito à aquisição de bens e à acumulação de riqueza insere-se num sistema geral amplo estruturado por um sistema jurídico do qual o tributo é elemento essencial. Pode-se afirmar que “não existem direitos de propriedade independentes do sistema tributário” (MURHY; NAGEL, 2005, p. 79). Juntamente com as leis que regem os contratos, doações, heranças e outros institutos jurídicos, a estrutura tributária está na própria definição do direito de propriedade. Decorre dessa lógica a ilegitimidade de retenção da totalidade da renda pré-tributária, “pois essa renda é o produto de um sistema do qual os impostos são um elemento inalienável” (MURHY; NAGEL, 2005, p. 13).

Não obstante o consenso acerca da ideia de que o sistema tributário deva aplicar a equidade na distribuição dos ônus fiscais aos contribuintes, a exata medida desse tratamento é motivo de divergências e controvérsias, restritas a tímidos e pontuais debates acerca desse tema específico. Em outro plano, ainda que se reconheça a complexidade do sistema tributário, tornando legítimo o pleito por sua simplificação como objeto de uma iminente reforma no setor, pouco se discute a questão da justiça tributária no Brasil.

3.2. Crítica à utilização do tributo como mecanismo fomentador das desigualdades sociais

Não bastasse a concentração de riqueza acarretada pela substancial capacidade de retorno dos investimentos maciços de portentosos volumes de capital, o atual sistema tributário brasileiro atua no sentido de estimular, ainda mais, a concentração de renda dos indivíduos pertencentes aos setores mais ricos da pirâmide social, ao mesmo tempo que contribui para a manutenção do elevado índice de pobreza no país.

Trata-se, portanto, de grave desvirtuamento da finalidade do tributo como ferramenta de busca da moderação entre direitos individuais e sociais, atuando no direito da propriedade privada⁵⁰, buscando a obtenção dos recursos necessários ao custeio desses direitos. O funcionamento da tributação como mecanismo para o combate à excessiva concentração de renda pode ser explicado nos seguintes termos:

⁵⁰ Liam Murphy e Thomas Nagel (2005, p. 101) discorre sobre as duas funções da tributação tecendo uma relação com o instituto da propriedade: “A tributação tem duas funções principais: (1) Ela determina que proporção dos recursos da sociedade vai estar sob o controle do governo para ser gasta de acordo com algum procedimento de decisão coletiva, e que proporção será deixada, na qualidade de propriedade pessoal, sob o arbítrio de indivíduos particulares. Essa é a *repartição entre o público e o privado*. (2) Ela é um dos principais fatores que determinam de que modo o produto social é dividido entre os diversos indivíduos, tanto sob a forma de propriedade privada quanto sob a forma de benefícios fornecidos pela ação pública. Essa é *distribuição*.”

[...] a utilização da tributação como mecanismo para a equalização de direitos e a implementação do meio termo entre a concentração de renda, oriunda do individualismo excessivo, e a completa abstenção ao direito de propriedade em prol da coletividade, como no socialismo, é fundamental para que os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil afetos à redução das desigualdades sociais e à erradicação da pobreza sejam implementados, do mesmo modo que é essencial para amenizar e combater o efeito (...) acima mencionado (TAVARES, 2017, p. 72).

Trilhando nessa linha de entendimento, Ricardo Lodi Ribeiro (2015b) defende a tributação como instrumento para a redução das desigualdades sociais. O primeiro modo ocorre por meio da “redistribuição de renda”, na forma de prestações positivas aos mais pobres, viabilizadas com a obtenção de recursos auferidos da tributação dos mais ricos. A outra forma é realizada pela “distribuição de rendas, que não tem propriamente o conteúdo distributivo” (RIBEIRO, 2015b, p. 7-8). Na realidade, esta se baseia apenas “nas receitas e na ideia de divisão justa do ônus fiscal pela capacidade contributiva, por meio da progressividade e da tributação sobre as grandes riquezas” (RIBEIRO, 2015b, p. 8), evitando-se, assim, a concentração de renda.

A carga tributária resultante da política fiscal adotada no país para cada segmento econômico identifica o percentual da tributação em relação ao PIB. O primeiro dado estatístico relevante é a histórica inferioridade da carga tributária brasileira em relação à média obtida dos países integrantes da OCDE, o que se contrapõe ao recorrente discurso de que o Brasil tem uma das maiores cargas tributárias do mundo⁵¹.

Nathalia Tavares (2017, p. 76) explica que “a sensação da maior parte da sociedade de que os tributos no Brasil são altos” se deve ao fato de que a carga tributária no país tem um impacto maior nas classes média e baixa. Os tributos são, majoritariamente, direcionados aos trabalhadores, e não à pequena parcela da população que detém as maiores riquezas.

Thomas Piketty (2014, p. 478) estudou o processo de construção do Estado social durante o século XX com base na “taxa de arrecadação”. Enquanto a arrecadação média nos países ricos se desenvolveu, estabilizando-se entre 30 e 50%, a depender do país, nos países pobres e intermediários observou-se uma redução significativa, o que, segundo Ricardo Lodi Ribeiro (2015b, p. 9), “torna impossível ir além das funções soberanas e em direção à construção do Estado Social”.

Para Piketty (2014, p. 468-478), a análise da evolução do que ele denomina “redistribuição moderna” é importante, “pois o processo de construção de um Estado fiscal e

⁵¹ O Brasil formulou, em 30 de maio de 2017, pedido para entrada como membro da OCDE (Agência Brasil, 2017). No entanto, até fevereiro de 2020, o pedido ainda não havia sido atendido, sem expectativas de sê-lo no curto prazo.

social foi, em todos os países desenvolvidos de hoje, um elemento do processo de modernização e desenvolvimento”, além de representar um “imenso progresso histórico”, tornando-se um grande consenso acerca da formação dos sistemas sociais, sobretudo no “modelo social europeu”.

No Brasil, a carga tributária, nos últimos anos, foi de 32,29%, 32,43% e 35,07%, respectivamente, nos anos de 2016, 2017 e 2018⁵², acima dos patamares alcançados nos anos anteriores a 2000. De acordo com o Instituto Fiscal Independente, do Senado, somente no ano de 2001 é que a carga tributária iniciou uma série que superaria o patamar de 30% do PIB.

Piketty (2014, p. 468-469) assegura que nenhuma força política importante defenderia atualmente uma carga tributária da ordem de 10-20% do PIB, o que limitaria o Poder Público às funções soberanas nacionais. Tampouco se sustentaria a ampliação indefinida do Estado social a ponto de se alcançar a carga de 70-80%, patamar que se chegaria nos anos 2050-2060, caso se mantivesse o ritmo implementado entre os anos 1930-1980. Contudo, em tese, uma sociedade poderia estabelecer uma carga tributária entre dois terços e três quartos da renda nacional, contanto que a arrecadação fosse “transparente, eficaz e aceita por todos, e sobretudo que fossem utilizados para financiar as necessidades e os investimentos julgados prioritários” (PIKETTY, 2014, p. 469). Bastante esclarecedor é o posicionamento do autor ao afirmar que “o imposto não é bom nem ruim em si: tudo depende da maneira como ele é arrecadado e do que se faz com ele” (PIKETTY, 2014, p. 469).

O estudo da carga e base tributárias permite, “a partir da mensuração de cada tributo do sistema” (RIBEIRO, 2015b, p. 9), identificar os segmentos econômicos que estão mais ou menos onerados. Igualmente relevante é observar qual é a classe mais onerada e a mais beneficiada por esse modelo de tributação. Todavia, impõe-se verificar se o atual sistema tributário brasileiro tem sido um mecanismo eficaz de combate às desigualdades sociais.

Não obstante a constatação de que o país experimentou, durante a primeira década do século XXI, uma queda das desigualdades sociais, a partir de 2015, observa-se que os índices

⁵² De acordo com matéria publicada no site do Jornal Estadão, em 29.07.2019, a carga tributária de 2018 representa um recorde, superando, de acordo com esse periódico, a máxima anterior ocorrida no ano de 2008, de 34,76% do PIB. De 2008 até 2015, a carga encolheu aproximadamente 1,92% do PIB, mas, de 2016 a 2018, houve um avanço da tributação em 2,23% do PIB. De acordo com o jornal, o aumento de carga de 2018 surpreendeu, até porque o país vinha de um período recessivo, então uma conjunção de fatores deve ter contribuído para o aumento da carga tributária em 2018: “O crescimento do IRPJ e CSLL relacionado ao aumento da lucratividade das empresas, especialmente as estatais, que tiveram resultado muito bom no ano passado. Houve aumento da alíquota da Cofins sobre combustíveis em 2017, mas o efeito cheio em 12 meses só veio em 2018. Houve uma política da Petrobrás de ajustar os preços dos combustíveis conforme as oscilações de preço internacional de petróleo. A expansão do preço do barril foi repassada pela Petrobrás aos combustíveis, o que contribuiu para a arrecadação do ICMS. Por fim, teve o Imposto de Importação, cuja arrecadação foi beneficiada pelo aumento da taxa de câmbio, e o IPTU, decorrente de um esforço das prefeituras que estão em situação fiscal mais delicada de arrecadar mais” (2019).

voltaram a subir, atingindo um pico em março de 2019, medido pelo coeficiente Gini, conforme já observado. Isso parece demonstrar que a estrutura do modelo tributário adotado no país fomenta e cristaliza as desigualdades sociais e patrimoniais.

Ao contrário das economias de porte equivalente, o Brasil tributa preponderantemente o consumo de bens e serviços. Também de modo contrário à maioria dos países, tributam-se bem menos a renda e o patrimônio.

Os tributos sobre o consumo são ônus que recaem sobre toda a população, de forma indiscriminada, sem identificação do poder aquisitivo do consumidor. Esse tipo de tributo causa um impacto mais forte na população pobre, em virtude do fato de que todos os seus rendimentos são destinados à aquisição de bens e produtos necessários à sua sobrevivência. A tributação da renda, ao contrário, atinge os extratos superiores da pirâmide social (RIBEIRO, 2015b, p. 13). A consequência desse tipo de tributação é um peso proporcionalmente maior da carga tributária na população pobre, ao mesmo tempo que contribui para a acumulação de riqueza dos segmentos populacionais de maiores rendas.

Na Tabela 1, os dados acerca da carga tributária segundo variações da base de incidência, dividida em cinco tipos (renda, folha de salários, propriedade, bens e serviços, transações financeiras e outros tributos), em 2016 e 2017, demonstram o percentual expressivamente superior, relativamente à arrecadação tributária total, no consumo de bens e serviços (47,57% e 48,44%, respectivamente). Em seguida, aparece a arrecadação sobre a folha de salários (26,23% e 26,12%), ao passo que, sobre a renda, a arrecadação representou 20,01% e 19,22%, e, finalmente, a propriedade (4,52% e 4,58%) e as transações financeiras (1,66% e 1,63%), relativamente aos respectivos exercícios financeiros.

Tabela 1: Série histórica da participação das bases de incidência na arrecadação total (2010-2017)

Série histórica da participação das bases de incidência na arrecadação total – 2010 a 2017											
Código	Tipo de Base	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
1000	Renda	20,46%	19,64%	18,22%	19,09%	17,94%	18,17%	18,09%	18,30%	20,01%	19,22%
2000	Folha de Salários	24,49%	26,54%	26,20%	25,80%	26,61%	25,94%	26,16%	26,09%	26,23%	26,12%
3000	Propriedade	3,55%	3,89%	3,77%	3,73%	3,88%	3,91%	4,09%	4,43%	4,52%	4,58%
4000	Bens e Serviços	49,56%	48,26%	49,63%	49,15%	49,65%	50,26%	50,03%	49,40%	47,57%	48,44%
5000	Trans. Financeiras	2,03%	1,79%	2,10%	2,20%	1,96%	1,68%	1,62%	1,80%	1,66%	1,63%
9000	Outros Tributos	-0,09%	-0,12%	0,08%	0,03%	-0,03%	0,03%	0,01%	-0,02%	0,01%	0,01%
0000	Total	100%									

Fonte: Elaboração do autor (com base em dados da Receita Federal do Brasil), 2020.

Diante desses dados, é importante refletir sobre a instituição da progressividade sobre a renda, que, segundo Piketty (2014, p. 480), foi a inovação mais significativa do século XX no âmbito da tributação para fins da redução da desigualdade. Contudo, o autor ressalta que essa política está gravemente ameaçada pelas “forças de concorrência fiscal dentre os países” (PIKETY, 2014, p. 480) e também pelo fato de haver sido implementada em regime de urgência, o que contribui para a ausência de espaço para uma fundamentação mais robusta para a continuidade do modelo .

No Brasil, vigora uma progressividade tímida na tributação da renda. O trabalho assalariado é tributado por meio de uma tabela progressiva que não ultrapassa os 27,5%. Logo, a progressividade não atinge as grandes rendas, que são oneradas com a mesma alíquota que incide sobre a renda máxima da classe média. Há, portanto, uma progressividade limitada, já que existe uma regressividade no topo da pirâmide social. Além disso, outras disparidades são observadas na tributação da pessoa física, como a isenção do imposto de renda sobre a distribuição de lucros e dividendos; a reduzida alíquota de 15% sobre ganhos de capital, em detrimento dos até 27,5% sobre o trabalho assalariado (RIBEIRO, 2015b, p. 16); e a tributação dos juros sobre capital próprio (conhecidos como “JCP”), que visa a estimular os investimentos de capital estrangeiro no país. A implementação de tal política tributária coloca o Brasil como um dos países “que menos tributa a renda, o lucro e o ganho de capital, exatamente por tributar pesadamente e principalmente as rendas oriundas do salário (TAVARES, 2017. p. 79).

De fato, de acordo com dados publicados pela RFB, relativamente ao ano de 2016, comparando com os 33 países da OCDE, à época, o Brasil foi o que menos tributou a renda, o lucro e o ganho de capital, com uma carga tributária de 6,5% do PIB, ao passo que a média da OCDE foi de 11,4%, havendo cinco países da Organização que ultrapassaram a taxa de 15%, incluindo a Dinamarca, que tributou essa base em 28,7%.

É importante recordar que uma importante proposta para combater a desigualdade social passa pela tributação dos grandes fluxos de capitais, com redução das grandes fortunas e promoção de mais equilíbrio entre os extratos sociais. Segundo Ribeiro (2014b, p. 25), essa tributação teria índole distributiva, no sentido de diminuir a concentração de rendas, por meio da estratégia de diminuir o retorno do capital privado a níveis compatíveis com a taxa de crescimento econômico.

A tímida tributação sobre a propriedade no Brasil também se destaca, não apenas quando comparado com as outras bases de incidência, conforme já demonstrado, como também quando comparado com os países da OCDE. Dados publicados pela RFB

relativamente ao exercício de 2016 dão conta de que a carga tributária sobre a propriedade no Brasil foi de 1,5% do PIB, contrastando com a média de 1,9% na OCDE, devendo ser registrado, contudo, que da lista de 32 países da Organização, nessa estatística específica, 17 deles têm uma carga superior à do Brasil, variando de 1,9% a 4,2%.

A tributação mais pesada sobre o consumo de bens e serviços, associada à menor tributação dos itens que compõem o patrimônio (renda e propriedade, por exemplo), gera sérias consequências. No que se refere à tributação do consumo, o impacto mais nefasto é observado na população que está abaixo do mínimo existencial e que não ostenta capacidade contributiva, pois praticamente a totalidade de seus rendimentos é gasta na aquisição de produtos e serviços. Ao mesmo tempo, essa tributação alta do consumo favorece, proporcionalmente, as classes mais altas, cujos ganhos não são todos direcionados ao consumo, o que fomenta, em seu poder, a sucessiva cumulatividade de capital, rendas e propriedade. Essa escolha política acentua as desigualdades socioeconômicas entre os diversos segmentos sociais (TAVARES, 2017, p. 82).

O estudo do sistema tributário brasileiro permite apontar para a necessidade da implementação de algumas medidas imprescindíveis para reduzir as desigualdades sociais, sobretudo mediante o combate à acintosa concentração de renda numa parcela mínima da população. Os mecanismos concentracionistas de renda não se compatibilizam com a concepção econômica distributiva firmada no pacto social que culminou na elaboração da Constituição Cidadã, de 1988. As ilegítimas desigualdades resultantes da tributação regressiva, na maior parte dos casos, conduzem à urgente reflexão acerca das dimensões que envolvem o sistema fiscal.

O texto constitucional indica a busca de um “cenário justo” (TAVARES, 2017, p. 163), que deverá envolver a justa equalização entre os interesses econômicos do país e o consenso entre os cidadãos acerca de um modelo de aceitação de justiça, que leve, necessariamente, em consideração as condições de dignidade dos setores mais pobres da sociedade.

Não obstante prevalecer, no país, uma “baixa densidade na discussão filosófica sobre as dimensões éticas das estratégias” que disseminam “uma retórica enganadora acerca da imparcialidade tributária” (MURPHY; NAGEL, 2005, p. 101), é inquestionável a existência expressa de uma principiologia de envergadura constitucional, que orienta, com base na ideia de justiça como equidade, uma discussão sofisticada e questionadora a respeito dos fundamentos do modelo tributário atual que se utiliza de mecanismos fiscais para fomentar

desigualdades sociais e patrimoniais inteiramente incompatíveis com os preceitos de um Estado Democrático de Direito.

3.3. As teorias rawsianas e a justiça tributária no combate às desigualdades

Historicamente, a ocupação do espaço urbano no Brasil se desenvolveu de maneira preponderantemente irregular. Ademais, essa ocupação vem sendo, ao longo dos séculos, caracterizada por um déficit habitacional formado na lógica capitalista de forte valorização da terra urbana como ativo financeiro, o que impacta os setores da população mais vulneráveis economicamente e provoca a ocupação predatória de localidades com tremendas deficiências de serviços públicos.

Numa estrutura de grave e injusta desigualdade social e econômica como essa, é imprescindível o esforço de identificar as condições e perspectivas de vida dos indivíduos, a fim de que sejam apresentados os contornos de uma justiça social que tenha como meta o combate às causas arbitrárias da desigualdade e uma concepção justa da ação pública das instituições (MURPHY; NAGEL, 2005, p. 77). O desafio que se apresenta é a materialização de instrumentos econômico-financeiros em prol da concretização do direito da moradia adequada, para o qual se busca fundamentação nas teorias desenvolvidas por John Rawls (2011; 2016) e na justiça tributária.

O direito a uma moradia digna, condição essencial para se alcançar o primeiro estágio do exercício da cidadania plena de sujeitos livres e iguais numa sociedade equitativamente bem-ordenada, apresenta-se como um dos maiores desafios para um Estado que se pretende democraticamente constitucional, tendo em vista o histórico padrão de desigualdade social e econômica.

A dramática condição de exclusão de grupos sociais desfavorecidos economicamente ganha relevo quando especialmente analisada no contexto da regularização fundiária urbana instituída pelo Poder Público. De acordo com Cláudia Franco Corrêa (2012, p. 24), os assentamentos urbanos informais são, antes de tudo, “um esforço de resistência”, considerando os pontuais momentos em que o Poder Público pensa na população carente “quando da distribuição dos recursos e bens urbanos”.

A profusão dos instrumentos jurídicos formalmente previstos pelo ordenamento pátrio para atuarem no desenvolvimento das funções sociais se contrasta com a precária distribuição equitativa dos bens primários essenciais no contexto desses núcleos informais. A baixa eficácia na utilização de tais instrumentos no combate às graves desigualdades sociais

motiva o desenvolvimento de teorias alternativas que incorporam valores de justiça distributiva nos institutos jurídicos, econômicos e financeiros.

É exatamente na realidade fática desses assentamentos que se invoca a aplicação da concepção de justiça proposta por John Rawls em “Uma Teoria da Justiça” (RAWLS, 2016), destinada à estrutura básica da sociedade, oferecendo-lhe um padrão por meio do qual se avaliam os aspectos distributivos das vantagens sociais.

Igualmente essencial apresenta-se a teorização da sociedade democrática do Liberalismo Político (RAWLS, 2011) do mesmo autor na representação do cidadão de uma sociedade bem-ordenada de base constitucional, caracterizada por uma concepção política de justiça baseada na disposição de propor e sujeitar-se a termos equitativos de cooperação.

3.3.1. Teorias de John Rawls no combate às desigualdades sociais

Segundo John Rawls (RAWLS, 2016, p. 8-13), o objeto principal da justiça é a estrutura básica da sociedade, que deve ser regulada e orientada pelos princípios de justiça escolhidos pelos seus membros, sendo essencial o modo pelo qual as instituições jurídicas e sociais distribuem os direitos e deveres fundamentais, com o estabelecimento da divisão dos benefícios e encargos entre os indivíduos.

A definição da estrutura básica da sociedade como principal objeto da justiça distributiva se justifica na medida em que se reconhecem, nessa estrutura, distintas posições sociais marcadas por profundas desigualdades indicativas de expectativas de vida diferentes. A essas desigualdades identificadas na estrutura básica aplicam-se os princípios de justiça social que orientam os membros da sociedade na conformação do arranjo social, político e econômico, o qual atribuirá os direitos e deveres fundamentais e estabelecerá as oportunidades econômicas e as condições sociais.

Amartya Sen (2011, p. 446) pondera que, embora Rawls (2016) tenha se concentrado nas instituições como objeto de seus princípios da justiça, a ele não faltou o interesse pelas realizações sociais inserido no seu conceito de justiça como equidade, o qual é determinado por uma combinação entre instituições justas e conduta plena, na busca de uma sociedade perfeitamente justa.

Os princípios de justiça a serem aplicados à estrutura básica da sociedade e aos acordos subsequentes são aqueles objetos que Rawls (2016) chama de “acordo original”, situação hipotética de igualdade na qual as pessoas, livres e racionais e, ao mesmo tempo,

mutuamente desinteressadas, definiriam as condições fundamentais da sociedade a que pertencem.

Nesse sentido, afirma-se que tais princípios seriam resultados de acordos justos, de índole equitativa, devendo regular todo o sistema de normas e, ainda, reger as instituições (RAWLS, 2016, p. 13-21). A relevância desse pacto puramente hipotético que pressupõe a abstração dos indivíduos acerca de quaisquer conhecimentos sobre sua posição futura na sociedade está na ideia de que, dentre um rol de opções possíveis, a escolha sempre recairia nos termos equitativos dos princípios de justiça.

O grave quadro habitacional do país – caracterizado pela exclusão social e pela segregação urbana, em que as camadas das populações mais pobres, no mais das vezes, ocupam áreas de terras incompatíveis com o padrão mínimo de dignidade humana, revelando um abismal distanciamento da meta da moradia adequada –, incompatibiliza-se com a ideia da justiça como equidade, em que os princípios da justiça são definidos em uma situação inicial equitativa (RAWLS, 2016, p. 15).

Os dois princípios da justiça acordados na posição original aplicam-se à estrutura da sociedade, entendida como a organização das principais instituições sociais em um esquema social cooperativo (RAWLS, 2016, p. 7). Enquanto o princípio da “liberdade igual” indica que cada pessoa deva ter igual direito de acesso ao sistema mais extenso de iguais liberdades fundamentais⁵³, o segundo princípio prevê que as desigualdades sociais e econômicas somente serão aceitas se trouxerem benefícios aos menos favorecidos, ao mesmo tempo que possibilita o acesso a funções e cargos a todos em igualdade equitativa de oportunidades (RAWLS, 2016, p. 74).

Nesse ponto, impõe-se indagar se seria crível, sob o que Rawls (2016) denomina de “véu de ignorância”⁵⁴ (condição hipotética de abstração de quaisquer conhecimentos de suas condições, talentos e posição social), a escolha pelos indivíduos de princípios outros que não especificassem o mínimo de bens primários (RAWLS, 2016, p. 213; 220-224) para o exercício básico de sua cidadania e para a atuação como sujeitos cooperativos do seu meio

⁵³ Godoi (2005, p. 149) esclarece que o primeiro princípio de Rawls indica que “cada pessoa deve ter um direito igual ao mais amplo sistema de liberdades básicas que seja compatível com um sistema semelhante de liberdades básicas para todas as outras pessoas da sociedade. Por liberdades básicas são entendidas as liberdades políticas (direito de votar e ser votado), as liberdades de pensamento, expressão e religiosa, a liberdade de associação, a liberdade de ir e vir, a inviolabilidade da integridade física e moral. Trata-se de condições institucionais essenciais para o desenvolvimento e exercício pleno das capacidades morais dos cidadãos”.

⁵⁴ Típke e Yamahita (2002, p.18) esclarecem que “[os princípios de justiça são válidos] para os membros de uma sociedade quando eles decidem atrás do ‘véu da ignorância’, quando desconhecem sua posição na sociedade, seu status, seus talentos naturais, tais como inteligência e força física – enfim, quando decidem de forma completamente imparcial, porque não sabem que ordem é vantajosa para eles, qual poderia se desvantajosa, porque, enfim, atrás do ‘véu da ignorância’ o próprio interesse individual não pode ser considerado”.

social. Esse é o caso de grande parte dos núcleos urbanos informais objetos da regularização fundiária de interesse social, cujos sujeitos se encontram destituídos daquilo que se poderia chamar de moradia apropriada a lhes proporcionar um padrão de vida adequado, juntamente dos meios de subsistência e de liberdades básicas.

Nesse cenário de desigualdade, enfatiza-se a concepção geral da justiça proposta por Rawls (RAWLS, 2011, p. 13-16; 205), segundo a qual todos os valores sociais, liberdades e oportunidades, renda e riqueza, e bases sociais da autoestima deveriam ser distribuídos igualitariamente, a menos que uma distribuição desigual de um ou de todos esses valores pudesse gerar vantagens a todos.

Não obstante a indicação de renda e riqueza, o foco na identificação da pobreza para Rawls é a noção mais abrangente dos bens primários, que têm a renda como um dos seus constituintes (SEN, 2011, p. 95). Na verdade, trata-se da doutrina mais radicalmente igualitária, pela estrita prioridade à melhora das condições dos indivíduos mais pobres da sociedade (MURPHY; NAGEL, 2005, p. 73).

Segundo o princípio da diferença, presente no segundo princípio de justiça de Rawls, a desigualdade somente seria justificável se a diferença de expectativas fosse vantajosa para o indivíduo que estivesse em piores condições.

De acordo com Amartya Sen (2011, p. 95), “o princípio da diferença indica a importância da equidade em arranjos sociais para que se preste atenção especialmente nas dificuldades das pessoas em pior situação”. Segundo Godoi (2005, p. 151), é o princípio que verdadeiramente incorpora o valor da solidariedade ou fraternidade.

As diferenças de riqueza e de padrão de vida entre os indivíduos que integram as diversas classes sociais só se justificariam à medida que os arranjos que geram as desigualdades também atendessem aos interesses dos grupos mais desfavorecidos, num padrão mínimo oferecido por qualquer outro sistema alternativo (MURPHY; NAGEL, 2005, p. 73).

Tipke e Yamashita (2002, p. 17) ponderam que, de fato, não existe, *a priori*, uma distribuição igualitária dos bens materiais (como a renda e o patrimônio), em virtude do livre desenvolvimento econômico, porém isso não significa que os menos privilegiados não precisem alcançar uma posição econômica mais favorável do que aquela da “igualdade restrita”, ainda que por meio de redistribuição.

Somente nesse sentido é que se justifica a desigualdade, desde que vantajosa para todos, ainda que em diferentes medidas. Observam os autores, contudo, que “Rawls se orienta pela vantagem ou benefício individual, e não de maneira utilitarista, pelo benefício global”.

Esse pressuposto impede a compensação de eventual favorecimento de um grupo, via concessão de privilégios, com o desfavorecimento de outro. No entanto, o que parece ressaltar nos núcleos urbanos informais é que as contribuições marginais frequentes aos mais favorecidos resultam numa maior diferença entre as classes sociais, o que viola o princípio das vantagens mútuas num sistema de igualdade democrática.

Ao constatar o estado precário de habitabilidade desses assentamentos urbanos, inapropriados ao exercício pleno da cidadania, deve-se recordar que esse cenário não integraria a concepção de justiça como equidade proposta por Rawls (2016), exatamente pela carência dos bens essenciais estabelecidos em acordos equitativos de uma sociedade cooperativa.

Aplicando-se a regra máxima (*maximun minimorum*) (RAWLS, 2016, p. 186-191), a escolha dos princípios de justiça, dentre alternativas múltiplas de concepções, garantiria iguais liberdades fundamentais, igualdade equitativa de oportunidades e divisão igualitária de renda e riqueza. Assim, em situação de incerteza e sob o ponto de vista da posição original, os princípios de justiça sempre prevaleceriam, em detrimento de quaisquer outras concepções alternativas que eventualmente sinalizassem resultados como os constatados nas regularizações fundiárias de interesse social, cuja realidade expressa os piores resultados quando comparados com o patamar mínimo de direitos assegurados pelos dois princípios de justiça.

Não custa recordar que, sob o véu de ignorância proposto por Rawls (2016), excluir-se-ia qualquer conhecimento das contingências da posição dos indivíduos na sociedade, sendo racional a adoção de atitudes conservadoras próprias da regra *maximin*, mediante a escolha dos dois princípios de justiça.

A exigência do mínimo satisfatório garantido pelos dois princípios de justiça (RAWLS, 2016, p. 185) não comporta as graves infrações flagrantemente constatadas no cenário da crise habitacional da população pobre da sociedade brasileira. Quando esses princípios são atendidos, as liberdades e os direitos fundamentais são alcançados e todos se beneficiam da cooperação social. Por isso que Rawls (2016) apresenta o argumento segundo o qual o acordo original seria definitivo (RAWLS, 2016, p. 186), ao se estabelecer os padrões mínimos que deveriam reger as expectativas de vida dos envolvidos (RAWLS, 2016, p. 187-189). De boa-fé, os indivíduos firmariam acordos que saberiam, de antemão, poderem cumpri-los em quaisquer circunstâncias, pois apresentariam termos razoáveis para todos os membros da sociedade.

De acordo com o argumento apresentado por Rawls (2016), o reconhecimento público dos princípios de justiça e, especificamente, do direito fundamental da moradia adequada, com serviços públicos de qualidade, fortaleceria o autorrespeito e a cooperação social, sustentando a autoestima de todos os indivíduos (RAWLS, 2016, p. 219).

O estudo das condições sociais dos mais desfavorecidos economicamente não pode prescindir da análise do provimento, pelo Estado, de um mínimo existencial consistente de bens básicos capazes de assegurar a justiça como equidade (RAWLS, 2016, p. 342-343). Segundo a doutrina rawlsiana, independentemente do sistema social vigente, este deve ser estruturado de forma que a distribuição resultante seja justa, o que dependerá da organização apropriada das instituições da sociedade, que se dividem em setores constituídos por órgãos encarregados de preservar determinadas condições sociais e econômicas. Dois desses setores destacam-se pela conexão com a questão das necessidades sociais e da justa distribuição de riqueza relacionadas à crise das moradias adequadas para os grupos mais desfavorecidos economicamente: setor de transferência e setor de distribuição.

Segundo Rawls (2016), o denominado “setor de transferência” (RAWLS, 2016, p. 344) seria responsável por garantir o mínimo social, que seriam os chamados “bens primários”. Para tanto, levam-se em conta as necessidades e atribui-se a elas um peso apropriado em relação a outras reivindicações, coisa que um mercado competitivo sozinho, como instrumento de distribuição, não é capaz de gerar.

Na mesma linha de entendimento, Murphy e Nagel (2005, p. 43) asseveram que a distribuição produzida pelo mercado não é justa, impondo-se, por isso, não apenas uma tributação segundo a capacidade contributiva, mas também uma política de justiça dos gastos do governo. Essas medidas revelam-se essenciais quando da formulação de metas distributivas de um governo justo, comprometido, sobretudo, com a redução das desigualdades sociais.

Nesse sentido, há um propício nível de bem-estar social, com atendimento às exigências das necessidades dos indivíduos. A realidade dos que não alcançaram o direito fundamental da moradia adequada evidencia, na visão de Rawls (2016), que os princípios de justiça não são satisfeitos, porque a renda total desses sujeitos que compõem o grupo dos menos favorecidos (salários mais transferências) está longe de possibilitar a maximização de suas expectativas a longo prazo (obedecendo-se às restrições da liberdade e da igualdade equitativa de oportunidades).

Rawls ainda faz referência ao chamado “setor de distribuição” (RAWLS, 2016, p. 345-348), que teria a função de preservar uma justiça a mais próxima possível do ideal das

parcelas distributivas através da tributação e dos ajustes necessários ao direito de propriedade (RAWLS, 2016, p. 345).

O primeiro aspecto proposto por Rawls (2016) reside em instituir impostos sobre heranças e doações, e em estabelecer restrições ao direito de herança, visando a corrigir gradual e continuamente a distribuição da riqueza e impedir concentrações que prejudiquem o valor equitativo da liberdade política e da igualdade equitativa de oportunidades. Igualmente injusto, pela ideia de desigualdade de oportunidades ínsita numa estrutura de classes hereditárias, é o sistema que fixa uma alíquota máxima do imposto sobre herança e doações em percentual muito inferior à média adotada por outros países.

O segundo aspecto estabelece um sistema de tributação cuja arrecadação geraria recursos necessários para fornecer bens públicos e realizar as transferências que atendessem ao princípio da diferença, contanto que a carga tributária seja partilhada de forma justa, mediante arranjos institucionais eficazes, de modo a combater o que Murphy e Nagel (2005, p. 74) denomina de “desigualdade moralmente arbitrária”, que é inaceitável em uma ordem social justa, a menos que seja inevitável ou justificável por razões não arbitrarias.

Ambos os setores retratam aspectos sobre os quais as instituições devem dedicar uma especial atenção para reverter o quadro de injustiça social dos menos favorecidos, cuja renda sofre um impacto tributário proporcionalmente maior do que o das camadas afortunadas, pois sua renda integral é totalmente destinada ao consumo altamente tributado (RAWLS, 2016, p. 345-347).

Impõe-se ressaltar que a concepção de justiça distributiva resulta do sistema de instituições concebido com a aplicação dos dois princípios de justiça e da justiça procedimental pura⁵⁵, cabendo a cada indivíduo o direito previsto no sistema público de normas no qual se fundamentam suas expectativas legítimas. Tipke e Yamashita (2002, p. 20) destacam a existência de princípios como pressuposto básico para a justiça material, de modo que “a violação injustificada de um princípio leva a um privilégio ou a uma discriminação”.

A justiça como equidade rejeita a concepção segundo a qual a renda e a riqueza devam ser distribuídas de acordo com o mérito moral, pois tal princípio não seria aceito na “posição original”. O mérito moral e a distribuição segundo a virtude não se apresentam propriamente como conteúdo dos princípios da justiça aplicáveis ao sistema público de

⁵⁵ Segundo Rawls (2016, p. 104), verifica-se a justiça procedimental pura quando não há um critério independente para o resultado, mas, sim, um procedimento correto ou justo que leva a um resultado também correto ou justo, contanto que o procedimento seja aplicado de forma correta.

normas, que constitui a estrutura básica da sociedade. Nenhum preceito de justiça objetiva recompensar virtudes (RAWLS, 2016, p. 387).

Ao afirmarem as instituições da sociedade, os indivíduos assumem o compromisso de não apenas apoiarem os arranjos justos, mas também de cumprirem os esquemas de cooperação, de modo que todos se obrigam a atender às expectativas legítimas do direito de cada um ao produto social pelo desempenho das respectivas tarefas previstas nos arranjos institucionais (RAWLS, 2016, p. 26; 377). As expectativas legítimas se fundamentam em arranjos econômicos e sociais, os quais, por seu turno, se baseiam em normas e preceitos de justiça.

Amartya Sen (2011) concorda que “o foco de Rawls, de fato, faz sentido, se a intenção for definir a forma de alcançar arranjos sociais perfeitamente justos e, com a ajuda adicional do comportamento razoável”, apesar de questionar como esse modelo político consistente e coerente seria traduzido em orientações para os juízos sobre a justiça no mundo atual (SEN, 2011, p. 110).

Nesse sentido, o acesso à moradia adequada – que pressupõe o acesso universal à água potável e ao saneamento a preços acessíveis, bem como a igualdade de acesso de todos a bens públicos e serviços de qualidade em áreas como segurança alimentar e nutrição, saúde, educação, mobilidade e transporte, energia, qualidade do ar e meios de subsistência – é o direito de cada indivíduo, determinado pelo sistema justo da sociedade ordenada, seguindo os arranjos sociais existentes, que reconhecem as parcelas distributivas em função das suas justas reivindicações pelo que cada um produz nessa sociedade.

No contexto da regularização fundiária de índole social, reivindica-se, como mínimo existencial, algo além da mera titulação da posse ou da propriedade dos lotes e construções. Exige-se, concomitantemente, o acesso aos equipamentos urbanos essenciais para a obtenção da moradia digna.

No bojo da regularização fundiária de núcleos urbanos informais, onde se propõe assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais, a definição do “razoável” é de suma importância no exercício de levar em conta as circunstâncias degradantes da vida de determinados grupos sociais.

Essa situação é propícia à reflexão do entendimento de Rawls (2016), segundo o qual, entre indivíduos iguais, pessoas razoáveis (RAWLS, 2011, p. 58) propõem princípios e critérios que possam constituir termos equitativos de cooperação, aos quais se submetem voluntariamente, dada a garantia de que os outros também agiriam da mesma forma.

Para essas pessoas, é “razoável” (RAWLS, 2011, p. 57-64) pensar que se trata de normas que todos aceitariam, pois foram justificadas e discutidas dentre termos equitativos propostos por outras pessoas.

O “razoável” é o componente da ideia de sociedade como um sistema de cooperação social equitativa. As “pessoas razoáveis” desejam, como um fim em si mesmo, um mundo social em que elas, na condição de pessoas livres e iguais, possam cooperar com todos os demais, nos termos que todos possam aceitar.

Na formação cooperativa da estrutura básica da sociedade e por meio do véu de ignorância, os cidadãos, como agentes razoáveis e racionais, situam-se de forma razoável, equitativa ou simétrica, sem que nenhum deles tenha vantagens de barganha em relação aos demais. É pelo “razoável” que as pessoas entram no mundo das outras, propondo e aceitando os termos equitativos de cooperação entre elas (RAWLS, 2011, p. 57-64).

Embora cada indivíduo tenha os seus próprios fins racionais, todos eles propõem termos equitativos que esperam ser aceitos, permitindo que todos se beneficiem desses acordos. Por trás da capacidade de propor e de aceitar esses termos equitativos e de agir em conformidade com eles, está a faculdade moral que constitui uma virtude social essencial. Esses termos equitativos são expressos pelos princípios, que, por sua vez, especificam os direitos e deveres fundamentais dos quais se extrai uma ideia de reciprocidade, de altruísmo e de benefício mútuo entre cidadãos livres e iguais de uma sociedade bem-ordenada.

A ideia de garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas por meio da regularização fundiária urbana de índole social, conjugada com a urbanização democraticamente planejada, para promover a integração social e a geração de emprego e renda, se coaduna com a teoria rawlsiana segundo a qual os cidadãos estarão equitativamente situados uns em relação aos outros quando estiverem, eles próprios, aptos a especificar os termos equitativos de cooperação social, à luz do que cada um deles considere sua própria vantagem ou bem.

Para Murphy e Nagel (2005, p. 122-123), há bens que todos têm o dever de promover, sendo classificados não exatamente como bens públicos, mas como “deveres públicos”, por serem “bens em si mesmos”. O direito a uma habitação digna enquadra-se nesta categoria, daí a justificativa de sua provisão pela coletividade, com ação direta do Estado, sustentado pelos tributos arrecadados por meio de uma política fiscal equitativa.

Conforme já fixado, o direito à moradia adequada é amparado por uma extensa legislação e por inúmeros instrumentos jurídicos e políticos. No entanto, a gama desses institutos não tem sido capaz de garantir esse direito social ao nível mínimo exigido.

No universo dramático dos ocupantes de núcleos urbanos informais, não se pode perder de vista a ideia dos bens essenciais às necessidades dos cidadãos. De acordo com Rawls, caberia às partes, na condição de representantes dos cidadãos livres e iguais, especificar os princípios que garantissem esses bens primários, para assegurarem a realização dos interesses de ordem superior, além dos especificados expressamente pelos dois princípios de justiça, das bases sociais e do autorrespeito.

Rawls (2016) pondera para o fato de que os cidadãos não têm capacidades iguais. Contudo, se a eles fosse garantido um mínimo essencial capaz de lhes assegurar o exercício de suas faculdades morais, intelectuais e físicas, eles seriam membros plenamente cooperativos da sociedade.

Amartya Sen (2011) admite que a teoria da Justiça de Rawls (2016) assegura um lugar de destaque na eliminação da pobreza, a qual é medida exatamente pela privação de bens primários, razão pela qual continua tendo um efeito poderoso na análise de políticas públicas voltadas à remoção da pobreza (SEN, 2011, p. 95). A garantia ao direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas dos ocupantes de núcleos urbanos informais constitui esse mínimo essencial para se estabelecer a base sólida de uma sociedade justa.

O acesso à moradia adequada relaciona-se estreitamente com os princípios que determinam os direitos e as liberdades fundamentais e iguais, além dos princípios que regulam questões básicas de justiça distributiva e ao direito a uma moradia digna. São questões fundamentais que expressam valor político e, como tal, devem prevalecer como valor de nível superior, pois são os valores dessa natureza que moldam a estrutura básica da vida social (RAWLS, 2011, p. 252; 263-264).

A concepção de justiça social equitativa de Rawls considera essencial a justiça socioeconômica como meta para evitar as profundas desigualdades e, por isso, conecta-se perfeitamente à noção de justiça tributária, caracterizada, sobretudo, pela capacidade contributiva, como também pelo princípio da justa distribuição dos ônus e bônus urbanísticos previsto, expressamente, no Estatuto da Cidade.

3.3.2. Princípios da equidade tributária e da justa distribuição dos ônus e bônus urbanísticos

A tributação não se resume à simples sistemática de pagamentos por serviços públicos e custeio dos gastos governamentais. O tributo é o instrumento de um sistema político que põe em prática uma determinada concepção de justiça econômica e distributiva.

Trata-se de um elemento inalienável que compõe o sistema geral de direitos de propriedade. Portanto, não se reconhece um “direito natural à propriedade da renda pré-tributária” (MURPHY; NAGEL, 2005, p. 51), renda que sequer existiria sem um sistema jurídico complexo sustentado por tributos. De fato, tributos expressam as condições de criação dos conjuntos de bens proprietários. Desse modo, o sistema tributário é considerado “um elemento essencial do quadro estrutural que cria as expectativas legítimas nascidas dos contratos de emprego e de outras transações econômicas” (MURPHY; NAGEL, 2005, p. 51). Portanto, o tributo não é algo que incide *a posteriori* nesse quadro. Antes, ele compõe o conteúdo do sistema geral de um regime econômico (MURPHY; NAGEL, 2005, p. 5-51).

Apesar de a Constituição Federal afirmar que a República Federativa do Brasil se constitui em Estado Democrático de Direito e que tem como objetivos a erradicação da pobreza e da marginalização e o combate às desigualdades sociais, é notório que o Estado brasileiro caracteriza-se exatamente como um fomentador das desigualdades econômicas que deveria combater. Isso ocorre, também, porque o sistema tributário nacional impõe uma carga tributária injusta à parcela economicamente mais desfavorecida, devido ao baixo grau de progressividade na tributação, resultando, assim, no comprometimento de significativa parcela de sua diminuta renda com os impostos indiretos incidentes no consumo. Em contrapartida, conforme já observado, tributa-se proporcionalmente menos o capital e a propriedade, gerando desigualdade e concentração de renda (RFB, 2018; IFI, 2018).

Com isso, a observação das características desse modelo de tributação sinaliza a necessidade de se perquirir acerca da finalidade e formas de tributar: até que ponto determinados serviços e direitos deveriam ser financiados pelos tributos? Tais tributos deveriam ser usados como mecanismos de redistribuição de recursos dos mais ricos aos mais pobres, evitando-se a deterioração social expressa em acintosa desigualdade? E ainda, quais as bases tributárias que deveriam suportar o maior ônus da tributação: indivíduos, pessoas jurídicas, transações econômicas, patrimônio, riqueza ou consumo? (MURPHY; NAGEL, 2005, p. 7).

Apesar de a CF/88 prestigiar a liberdade, a igualdade, a democracia e a justiça, constata-se uma grande discrepância entre o texto normativo e a realidade social, justificando-se, em razão disso, a legitimidade da propositura de medidas destinadas a tornar menos distante o texto constitucional da realidade social.

O princípio da igualdade, cláusula pétrea da Constituição brasileira, garante que todos os homens são iguais perante a lei. De natureza igualitária, essa cláusula geral combate os privilégios, além de vetar as prerrogativas de classe, casta, nacionalidade, religião, origem,

raça. Contudo, “o direito fundamental à igualdade”, que tem o tratamento isonômico como corolário da justiça, pressupõe um “critério adequado de comparação, um *tertium comparationis* orientado na justiça” (TIPKE; YAMASHITA, 2002, p. 21). Essa igualdade também é exigida no âmbito da tributação, devendo o tributo ser cobrado equitativamente, utilizando-se como critério adequado o princípio da capacidade contributiva dos cidadãos, na proporção de seu patrimônio (TIPKE, 1984, p. 517).

Conforme já mencionado, a Constituição Federal brasileira também reconheceu a relevância dos direitos sociais e da solidariedade social, tendo consagrado como objetivo fundamental da República Federativa a construção de sociedade livre, justa e solidária⁵⁶.

Conquanto não seja o objetivo deste trabalho esmiuçar as vastas dimensões do fenômeno da solidariedade, impõe-se destacar alguns de seus aspectos. O primeiro deles é a distinção entre a noção da “solidariedade dos antigos”, concebida como a virtude indissociável nas relações com os outros, ínsita dos grupos primários e familiares, e a “solidariedade dos modernos”, um princípio jurídico e político, cuja realização envolve não apenas os entes estatais e as comunidades políticas, mas também a comunidade social, a sociedade civil ou comunidade cívica (NABAIS, 2005, p.113).

No âmbito do que se denomina “solidariedade dos modernos”, é relevante distinguir, sobretudo nos tempos atuais, duas outras formas de entender o fenômeno da solidariedade: a “solidariedade vertical” (solidariedade pelos direitos ou solidariedade paterna) e a “solidariedade horizontal” (solidariedade pelos deveres ou solidariedade fraterna) (NABAIS, 2005, p. 115).

Sob a perspectiva da solidariedade vertical, Nabais (2005) afirma que o Estado social não pode deixar de prover um mínimo existencial aos seus cidadãos, que se traduz em um adequado nível de realização dos direitos à saúde, à educação, à habitação e à segurança social. Trata-se de “indeclinável exigência constitucional” a intervenção política para a realização de prestações sociais nos contextos de pobreza (tida como um grave problema social), seja diretamente pelo Estado, seja por particulares, por imposição daquele, nos casos previstos no ordenamento jurídico.

Por seu turno, a solidariedade horizontal corresponde à solidariedade da comunidade social na esfera das relações entre indivíduos. Contemporaneamente, esse tipo de solidariedade – seja por atuação espontânea dos indivíduos, seja por convocação das próprias

⁵⁶ Segundo José Casalta Nabais (2005, pp. 111-112), “o termo solidariedade tem as suas raízes no étimo latino *solidarium*, que vem de *solidum*, *soldum* (= a inteiro, compacto). Daí a obrigação solidária ser aquela em que cada um dos devedores está adstrito ao cumprimento da obrigação por inteiro e cada um dos credores tenha direito a esse mesmo cumprimento também por inteiro.

instituições –, demonstra certa incapacidade do Estado de realizar os anseios dos seus cidadãos, ou até mesmo expressa, segundo alguns, o limite da escassez de recursos para o atendimento dos seus direitos econômicos, sociais e culturais.

Embora destituída de conteúdos materiais específicos, a solidariedade comporta um “valor ético e jurídico”, o que a faz se aproximar da noção de justiça, exatamente por criar elos de apoio mútuo entre grupos envolvidos na redistribuição de bens sociais. A aproximação entre ética e direito culminou na justificativa da capacidade contributiva pelas ideias de solidariedade e fraternidade. Da solidariedade entre os cidadãos, nasce a ideia de que a carga tributária deva recair sobre os mais ricos, “aliviando-se a incidência sobre os mais pobres e dela dispensando os que estão abaixo do nível mínimo de sobrevivência” (TORRES, 2005, p. 198-200).

No mesmo sentido, Cláudio Sacchetto (2005, p. 24) destaca o relevante efeito do princípio da solidariedade no que concerne a repartição do custo das políticas públicas com base no princípio da capacidade contributiva. Para o catedrático do direito tributário, a adoção desse princípio descartaria outras formas de tributação, como a que se baseia na contraprestação (ou no princípio do benefício⁵⁷).

A propósito, o princípio da solidariedade (ou princípio do Estado social) oferece o caráter social necessário à garantia da igualdade material, que, por certo, não se esgota na igualdade perante a lei, impedindo, assim, que a distribuição de renda e patrimônio não seja tão desigual a ponto de comprometer a paz no meio social (TIPKE; YAMASHITA, 2002, p. 43).

Para Marco Aurélio Greco (2005, p. 181-184), a construção de uma sociedade solidária é uma “norma programática”⁵⁸ com eficácia jurídica. Trata-se, porém, da “máxima eficácia possível da Constituição”, porque “a Constituição não é apenas instrumento de garantia de direitos e valores individuais”; refere-se, ainda, a “uma proposta de instauração de um desenho social”. Por essa perspectiva, tal norma “é suficiente para aparelhar um critério

⁵⁷ O princípio do benefício se relaciona à ideia de quanto os contribuintes se beneficiam dos serviços governamentais. Relaciona-se, por isso, à magnitude de um benefício recebido, o que implicaria a necessidade de calculá-lo, tomando como bases a situação de antes e da que segue o seu recebimento. Mas, como calcular, por exemplo, o nível de bem-estar entre um mundo sem governo e o bem-estar promovido com a sua existência? O problema fundamental do princípio é que ele nada informa acerca do nível adequado de gastos do governo. Incoerência maior é observada no contexto de governos orientados por teorias de justiça social, os quais garantem um sistema mínimo de bem-estar social, como renda mínima e serviços de saúde. Segundo o princípio do benefício, os custos dos benefícios deveriam ser cobrados dos pobres na proporção desses benefícios, o que não faz sentido, porque se exigiria o pagamento desses serviços prestados. O princípio do benefício, portanto, não serve como critério de justiça tributária. Enquanto princípio de moralidade política, ele não se compatibiliza com nenhuma teoria de justiça social (MURPHY; NAGEL, 2005, pp. 22-27).

⁵⁸ De acordo com voto do Ministro Celso de Mello, no Ag. RE 271.286-RS, 2ª Turma, DJ 24.11.2000, “a interpretação da norma programática não pode transformá-la em promessa constitucional inconsequente”.

de avaliação da constitucionalidade das leis tributárias, sempre que disserem respeito a figuras e temas que envolvam a solidariedade social.”

De fato, o art. 145, § 1º, da CF/88⁵⁹, estabeleceu que “sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte (...)”, expressão que dá ensejo a um intenso debate quanto à eficácia e à força do princípio da igualdade segundo a capacidade contributiva ali prevista⁶⁰. Assim, a tributação segundo a igualdade de sacrifícios somente seria admitida na hipótese radical de que a distribuição de bem-estar produzida pelo mercado é justa. Partindo-se do pressuposto de que esses retornos são injustos, justifica-se, pelos critérios corretos de justiça e pela capacidade contributiva, uma outra redistribuição que não a efetuada pelo mercado (MURPHY; NAGEL, 2005, p. 43).

Sendo assim, o princípio da capacidade contributiva deve expressar, ao menos, a ideia de assumir sacrifícios proporcionais à própria capacidade, o que contrasta, por via de consequência, não apenas com o princípio da igualdade de sacrifícios absolutos, em que todos partilham os mesmos ônus reais, como também com o princípio da igualdade de sacrifícios marginais, o qual representa uma perspectiva essencialmente utilitarista⁶¹.

De fato, o princípio da igualdade de sacrifícios proporcionais se aproxima da noção igualitária da capacidade contributiva (pelo menos em comparação com o princípio da igualdade de sacrifício real), tratando-se, portanto, de uma concepção de justiça tributária, em que a estrutura dos tributos corresponde, proporcionalmente, a sacrifícios de bem-estar dos contribuintes. Esse meio de redistribuição consiste na ideia de que os mais ricos ostentam condições de arcar com um sacrifício real maior que os mais pobres, admitindo-se, inclusive, o que se convencionou chamar de “princípio do sacrifício cada vez maior”, relacionado aos esquemas tributários progressivos (MURPHY; NAGEL, 2005, p. 39-43). A não aplicação do

⁵⁹ O art. 145, da CF/88, integra a Seção I, do Capítulo do Sistema Tributário, que trata dos “Princípios Gerais”, o que significa, segundo Marco Aurélio Greco (2005, p. 179), a veiculação de “uma diretriz positiva de ação, seja para o legislador, seja para o aplicador e o intérprete”.

⁶⁰ Segundo Marco Aurélio Greco (2005, pp. 178-179), é possível falar em resgate da capacidade contributiva pelo constituinte de 1988, que a reintroduziu no sistema constitucional brasileiro. De fato, Aliomar Baleeiro, constituinte de 1946, introduziu no texto da Constituição de 1946 (art. 202) o preceito que consagrava o princípio da capacidade contributiva. Contudo, na reforma tributária de 1965, a Emenda Constitucional nº 18/65 suprimiu o referido artigo, fazendo desaparecer, no modelo constitucional, o “referencial material da tributação”. Segundo Greco, “isto levou ao desenvolvimento de um sistema tributário em que o ser humano estava em segundo plano”, pois “levava-se em conta a arrecadação, a geração de recursos, mas não os valores sociais, ligados à dignidade da pessoa humana, da sua participação em coletividade (...)”.

⁶¹ Segundo Murphy e Nagel (2005, pp. 33-75), “os utilitaristas e outros partidários da maximização se interessam pela melhora do bem-estar global total, medido por um critério apropriado. Para eles, a redução das desigualdades é somente um meio para a promoção desse fim, e não um fim em si mesma”. No que diz respeito à questão dos tributos, para os utilitaristas, o melhor sistema tributário é aquele que promove de maneira mais eficaz, o bem-estar do maior número de indivíduos; o objetivo utilitarista é “projetar um esquema tributário que estimule as pessoas a agir da maneira que melhor sirva a esse bem conjunto”.

fundamental princípio da capacidade contributiva denota desigualdade da carga tributária total, conforme se observa, a seguir:

Normas que restringem ou até esvaziam a determinação geral do sujeito tributário, do objeto do imposto, das bases de cálculo ou da tarifa (alíquota) violam indiciariamente o princípio de igualdade, a menos que apenas sirvam para ter em conta, em casos atípicos, uma capacidade contributiva reduzida, ou estejam fundadas em outro princípio, por exemplo, no princípio de Estado social (TIPKE, 1984, p. 525).

Cabe ressaltar que o princípio da solidariedade prioriza a aplicação do princípio da progressividade na tributação, em detrimento do princípio da proporcionalidade. Com efeito, a progressividade é o meio fiscal mais eficiente para a garantia de acesso a uma gama maior de direitos, já que funciona como um mecanismo neutralizante dos obstáculos postos pela ordem econômica e social ao pleno desenvolvimento humano.

Conforme explica Sachetto (2005, p. 27), na progressividade, ao contrário da exigência proporcional, aumenta-se a base imponible sobre a qual incide o tributo, gerando, assim, um *superplus* desvinculado de uma lógica econômica, e mais apropriado a um tipo social. Entretanto, a progressividade também pode ser aplicada mediante alíquotas progressivas. A esse respeito, Tipke (1984) entende que o rompimento da igualdade via progressividade é fundamentado pelo princípio do Estado social, que tem como objetivo, dentre outros, “a distribuição de renda e do patrimônio, a correção da distribuição da riqueza”, sendo justificada a tributação progressiva da renda como política social da lei tributária (TIPKE, 1984, p. 525).

Embora a admissibilidade do princípio da progressividade resulte do princípio do Estado social, Tipke e Yamashita (2002, p. 35) esclarecem que a progressividade não encontra óbices no princípio da capacidade contributiva, não havendo, portanto, incompatibilidade entre eles. A capacidade contributiva permite a utilização de alíquotas progressivas, mas não as exige.

Nabais (2005) também fundamenta a progressividade no Estado social, e não no princípio da capacidade contributiva. Para o autor, a existência de tributos com alíquotas progressivas traduz um “fator importante de realização da solidariedade social” (NABAIS, 2005, p. 132). A depender do peso da receita nessa forma de tributação, a progressividade não contribuiria apenas para “atenuar ou eliminar a regressividade de outros impostos do sistema”, antes, acabaria por “conduzir a uma certa progressividade do próprio sistema fiscal” (NABAIS, 2005, p. 132).

Segundo Murphy e Nagel (2005, p. 43), a exigência do emprego, pelo governo, de meios tributários e de políticas de gastos que atendam a critérios corretos de justiça, sobretudo para correção das mais graves desigualdades, justifica-se pelo pressuposto de que a distribuição produzida pelo mercado não é justa. Por isso que não faria sentido exigir política fiscal justa sem que houvesse justiça dos gastos governamentais⁶². O ideal é que todo o sistema tributário respondesse às exigências da solidariedade social e da capacidade contributiva. No entanto, nem sempre a atividade legislativa contribui para prestigiar o “direito tributário solidário”, identificando-se tal descaso com relação a distintos tributos (GODOI, 2005, p. 159-164).

Cabe, primeiramente, destacar o IRPF, no qual se verifica, a princípio, o cumprimento efetivo do comando do art. 153, § 2º, da CF/88, no que se refere à generalidade, universalidade e progressividade do imposto da competência da União. A hipótese mais debatida pela doutrina no que se refere à falta da generalidade, é a isenção do imposto concedida, desde 1996, aos lucros e dividendos distribuídos pelas pessoas jurídicas a seus sócios e acionistas. A progressividade do imposto também é baixa, pois ela não alcança as rendas mais altas do país, além do agravante de se fixar, de forma irreal, as deduções com despesas da família dos contribuintes.

Em contrapartida, o sistema prioriza a tributação sobre o consumo de bens e serviços, inclusive com alíquotas extraordinariamente altas sobre os serviços de energia elétrica e de telefonia, além do baixo grau de seletividade do ICMS e do IPI. Com isso, o caráter regressivo da tributação, no que diz respeito aos impostos indiretos sobre o consumo, tem um impacto significativamente pesado sobre a população pobre.

Uma ideia que foi rechaçada pelo Congresso Nacional, e que serviria para cumprir a função extrafiscal da redistribuição de riqueza no país, é a progressividade de alíquotas do ITD sobre heranças e doações, de competência estadual. Nesse caso, essa extrafiscalidade, com fundamento na solidariedade social, demandaria um agravamento tributário, mas não com propósitos meramente arrecadatórios.

⁶² Em contraposição à ideia de tributação de acordo com a capacidade contributiva, entendida em função da noção de que a justiça exige uma justa divisão das cargas tributárias, vale destacar duas das chamadas “doutrinas libertárias”: a) o “libertarismo de direito”, comprometido com a ideia de um rigoroso direito moral à propriedade. Esse direito moral inviolável à acumulação de bens acarreta a ideia de que nenhuma tributação compulsória é legítima, devendo o governo ser financiado por arranjos voluntários. Nenhuma justa distribuição de cargas tributárias seria legítima para essa doutrina; b) o “libertarismo de merecimento”, que expressa a ideia de que o mercado dá às pessoas o que elas merecem, recompensando suas contribuições produtivas, implicando a noção de que a distribuição do mercado é justa, apesar de não se opor a uma tributação compulsória, desde que os ônus tributários sejam partilhados por igual (MURPHY; NAGEL, 2005, pp. 44-45).

Não se pode perder de vista o imposto extrafiscal por excelência, que apresenta a imanente ideia de solidariedade social: o ITR tem alíquotas distintas, de modo a desestimular a manutenção de terras improdutivas, não incidindo sobre pequenas glebas rurais. Não obstante sua previsão como instrumento essencial para a implementação da reforma agrária, a função do imposto foi sendo esvaziada, apresentando irrisória arrecadação, culminando na transferência da fiscalização e arrecadação da União aos Municípios.

Impõe-se, porém, discutir o aspecto fundamental do máximo grau de eficácia do princípio da capacidade contributiva, que demarcaria o início do que se denomina confisco. A CF/88, no art. 150, inciso IV, veda aos entes federados a utilização do tributo com efeito de confisco. Trata-se do que Tipke e Yamashita (2005, p. 67-68) chamam de “eficácia negativa da capacidade contributiva” ou “aspecto negativo da capacidade contributiva”, de modo que os tributos não podem produzir um efeito confiscatório. Ressaltam os autores que “a proibição do tributo com efeito de confisco é um valor positivado como princípio constitucional, resultante de três direitos fundamentais”, a saber: direito à propriedade, direito à herança e direito ao livre exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão.

Ainda que se reconheça a gravidade do impacto deletério na tributação injusta de diversas espécies tributárias pelos diversos entes políticos na parcela mais pobre da população, a questão da justiça fiscal e da arrecadação justa relacionada a tributos distintos dos selecionados com o objeto deste estudo não se insere no seu escopo, o qual restringir-se-á a refletir mais crítica e criteriosamente acerca de determinados instrumentos tributários e urbanísticos mais diretamente relacionados à captação de recursos pelo ente municipal para aplicação no desenvolvimento humano e urbano, em atendimento às necessidades verificadas nos assentamentos urbanos informais no âmbito da REURB-S, instituída pela Lei nº 13.465/2017.

Considera-se que os direitos tributário e urbanístico são instrumentos hábeis para a implementação de políticas públicas democráticas, exatamente porque não são insensíveis aos valores e princípios jurídicos (TORRES, 2014, p. 39-40) que asseguram a “cidadania urbana” (HOLSTON, p. 22). De fato, os valores e princípios do pós-positivismo não preconizam a desconstrução, mas a superação do conhecimento convencional, reintroduzindo as ideias de justiça e de legitimidade (BARROSO, p. 248).

É preciso, por meio da tributação (e, também, dos instrumentos urbanísticos), obter efetivamente daqueles dotados de capacidade econômica, a devida contribuição para a formação de recursos necessários ao oferecimento de iguais oportunidades a todos os membros da sociedade, redistribuindo os recursos arrecadados e, sobretudo, aplicando-os na

proteção do mínimo existencial, de observância imperativa na teoria de Rawls (TAVARES, 2017, p. 163). Caso contrário, o Estado permanecerá funcionando como uma máquina incrementadora das desigualdades já constatadas no meio social.

No estudo da aplicação dos instrumentos tributários e urbanísticos, compreendidos no rol de competência municipal, com relação direta à propriedade urbana, a capacidade de contribuição fiscal e econômica desempenha importante papel, que se coaduna com o princípio da igualdade material e da tributação equitativa (TIPKE, 1984, p. 518-520).

No que diz respeito, especificamente, aos instrumentos urbanísticos, releva observar a aplicação do princípio da “justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização”, previsto no art. 2º, inciso IX, do Estatuto da Cidade como o critério adequado da política urbana no que concerne à ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

Essa distribuição equitativa de encargos e benefícios decorre da ideia de igualdade material, devendo-se a distribuição dos ônus e bônus urbanísticos se adequar não somente à capacidade de contribuir dos proprietários do solo urbano com os ônus urbanísticos, como também à justa distribuição dos benefícios.

Para que essa distribuição seja justa, é necessário, primeiramente, mensurar as vantagens urbanísticas decorrentes das políticas governamentais. Os ganhos alheios ao esforço individual dos proprietários do solo urbano têm natureza de bem público, o que deslegitima a sua apropriação exclusiva pelos titulares da propriedade privada do solo urbano. Daí surge a necessidade de se determinar, por meios de instrumentos tributários e urbanísticos, a justa distribuição desses benefícios, o que pressupõe a priorização de um mínimo exigível para assegurar à parcela mais pobre da população o usufruto dos direitos à cidade.

Além disso, a ideia de justiça se projeta no campo das finanças públicas, sobretudo após o aumento das demandas sociais pela melhor distribuição dos bens públicos, fazendo emergir, em consequência, uma justiça financeira basicamente distributiva (TORRES, 2013, p. 92), que trata, desigualmente, os desiguais na medida das suas desigualdades⁶³.

A utilização do tributo como instrumento de realização da justiça por meio de uma redistribuição dos rendimentos exige a reavaliação da questão do financiamento público e do orçamento. Uma mudança necessária consistiria na priorização da noção das finanças no seu aspecto funcional, pressupondo a função isonômica e redistributiva da renda, em

⁶³ Ricardo Lobo Torres (2013, p. 92) atribui a John Rawls e a Klaus Tipke o novo impulso dado à questão da justiça financeira.

contraposição à noção liberal de neutralidade das finanças, que, por seu turno, deixa “inalteradas as posições econômicas dos contribuintes”, podendo ser “justificada apenas pela remoção das causas de ineficiência do funcionamento do mercado” (SACCHETO, 2005, p. 26).

3.4. Algumas considerações sobre a dimensão distributiva da gestão de recursos

O cumprimento, pelo Estado, das obrigações e deveres, que lhe competem constitucionalmente, depende da gestão de recursos, os quais podem ser obtidos de diversas formas. Conforme dispõe o art. 165, da CF/88, o orçamento é regido pelo princípio da programação, devendo abranger a totalidade dos programas de ação governamental, incluindo as ações políticas e as metas econômicas a serem atingidas.

A tributação desempenha um papel primordial no que diz respeito à captação de recursos e à forma de sua distribuição, a ponto de se afirmar que a verdadeira função do Direito Tributário consiste em “obter, de modo justo, os recursos necessários para o orçamento de cada ente federativo (TIPKE; YAMASHITA, 2005, p. 39).

Marphy e Nagel (2005, p. 101) entendem que o sistema tributário, por meio da “repartição entre público e privado”, determina a proporção de recursos da sociedade que estará sob o controle do governo e, conseqüentemente, a parcela da propriedade pessoal que será deixada ao livre arbítrio dos indivíduos. A outra função relevante seria a “distribuição”, através da qual se determina o modo de divisão do produto social entre os indivíduos, tanto sob a forma de propriedade privada, quanto por meio de benefícios oferecidos pela ação pública.

Contudo, impõe-se observar que “o Direito Tributário e o Direito Financeiro são especialidades jurídicas que se comunicam, mas não se confundem” cuidando o primeiro de “uma dentre as várias espécies de receitas estatais sobre as quais versam as finanças públicas (a receita tributária)”, enquanto o segundo tem como objeto a gestão e a aplicação de recursos públicos (ABRAHAM, 2015, p. 265). Porém, ambos atuam na realização do que se pode denominar de “justiça fiscal em sentido amplo, oferecendo ao cidadão e aos governos os mecanismos necessários para a criação de uma sociedade mais digna e justa” (ABRAHAM, 2015, p. 265-266).

Para o direito financeiro, todo e qualquer dinheiro que ingresse nos cofres públicos, independentemente do título, denomina-se “entrada”, havendo, porém, alguns autores que denominam as entradas provisórias de “ingresso” (OLIVEIRA, 2010, p. 118-124). As

entradas podem ser provisórias (depósitos para garantia de uma proposta ou contrato, cauções, fianças) ou definitivas (tributos, preços etc.), constituindo-se em receita pública apenas as últimas, por somente elas permanecerem em definitivo nos cofres públicos, para o custeio dos serviços públicos e da estrutura estatal.

A classificação, quanto à origem, divide as receitas públicas em originárias e derivadas. As primeiras abrangem as entradas não tributárias, obtidas das relações de direito privado e de direito público disponível, enquanto que as receitas públicas derivadas são constituídas das entradas provenientes da arrecadação de tributos e de outras relações de direito público.

A Lei nº 4.320, de 17.03.1964, conhecida como a Lei Geral dos Orçamentos⁶⁴, estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Além disso, a promulgação da Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, representou um poderoso reforço na busca pela eficiência e eficácia da utilização dos recursos públicos, dotando a execução do orçamento de maior transparência fiscal.

De acordo com o art. 9º da lei, receitas tributárias são receitas derivadas, instituídas pelas entidades de direito público, compreendendo os impostos, as taxas e contribuições, nos termos da constituição e das leis vigentes em matéria financeira, destinando-se o seu produto ao custeio de atividades gerais ou específicas exercidas por essas entidades.

Destaca-se aqui a função financeira do tributo, “traduzida no fato de sua exigência e cobrança visarem, fundamentalmente, fazer face às despesas públicas” (NABAIS, 2005, p. 131). Para Godoi (2005, p.157), o financiamento dos gastos públicos expressa um dever de solidariedade, como projeção do princípio da repartição equitativa dos encargos públicos.

O Estado Fiscal, que surge no final do século XVIII e passa por diversas fases e períodos, compreendendo desde arbitrariedades até privilégios odiosos, afirma o tributo, mais contemporaneamente, como dever fundamental da cidadania, no contexto da igualdade de todos perante a lei. Independentemente da ideologia do Estado Fiscal – “Estado mínimo com baixa arrecadação e alta desigualdade social ou um Estado com pesados tributos progressivos e desconcentradores de renda” (GODOI, 2005, p. 154) –, o seu funcionamento regular depende da instituição de tributos. Por outro lado, as denominadas “receitas públicas

⁶⁴ Com o advento da Lei nº 4.320/1964, abandona-se o “orçamento tradicional”, cujo processo orçamentário é dissociado dos processos de planejamento e programação, e institui-se o modelo orçamentário de orçamento-programa, “que contempla, além das informações financeiras sobre as receitas e despesas, os programas de ação do Estado, pela identificação dos projetos, planos, objetivos e metas, fundamental para o planejamento governamental (ABRAHAM, 2015, p. 268).

originárias”, oriundas de atividades empresariais desenvolvidas pelo então Estado Socialista Empresário, que se tornou incompetente para exercê-las, são estranhas à filosofia do Estado Fiscal, o que culminou na preponderante reserva da atividade econômica empresarial às forças produtivas do mercado (GODOI, 2005, p. 153-154; TIPKE; YAMASHITA, 2005, p. 39).

Contudo, o equilíbrio das finanças públicas não se exaure na disciplina do conjunto de normas tributárias e financeiras sobre a instituição, fiscalização e arrecadação dos recursos públicos. Impõe-se, também, observar o regramento jurídico sobre a gestão e aplicação dos recursos financeiros do Estado, o qual deve ser fundado na ideia da repartição equitativa dos gastos públicos.

Para financiamento do custo público, a despesa pública (ou gasto público) pode ser conceituada tanto para designar o conjunto dos dispêndios do ente estatal para o funcionamento dos serviços públicos, quanto para se referir à aplicação de certa quantia, em dinheiro, por parte da autoridade pública competente, desde que com autorização legislativa para a execução de um determinado fim (OLIVEIRA, 2010, p. 274-278).

A decisão de gastar comporta um componente de índole política e exige o cumprimento de um rigoroso procedimento. Após a elaboração de um plano de ação, o administrador descreve-o no orçamento, devendo indicar as fontes de recursos. Na realização dos gastos, nenhuma despesa pode ser efetuada sem a prévia autorização legislativa e licitação, salvo os casos de dispensa e impossibilidade do procedimento licitatório previstos na Lei nº 8.666, de 21.06.1993. O controle da despesa também passa pelo empenho, considerado como o ato emanado da autoridade competente que cria para o Estado a obrigação de pagamento.

No contexto de recessão econômica, as finanças dos governos municipais sofrem um impacto negativo maior, não apenas pelo aspecto volátil das receitas, cujas bases fiscais (da arrecadação própria e das transferências constitucionais e legais) são mais dependentes dos ciclos econômicos, mas também porque a estrutura dos gastos é permanentemente rígida, com elevado peso das rubricas obrigatórias, como gastos de pessoal e políticas públicas essenciais, que apresentam baixa margem de discricionariedade para ajustes (ORAIR, 2016, p. 234).

A Lei nº 4.320/1964 classifica as despesas públicas em correntes (que se subdividem em despesas de custeio e transferências) e de capital (que se subdividem em investimentos, inversões financeiras e transferências de capital)⁶⁵.

⁶⁵ De acordo com Regis Fernandes Oliveira (2010, pp. 277-278), as “despesas públicas correntes” se subdividem em “despesas de custeio” (pessoal civil, militar, material de consumo, serviços de terceiros e encargos diversos)

Uma questão particularmente relevante em matéria tributária é a destinação do produto da arrecadação dessa fonte de receitas. Conforme ressaltado por Marco Aurélio Greco (2005, p. 183-184), o controle efetivo dos orçamentos públicos – tanto no que se refere à correta aplicação dos recursos arrecadados a título de tributo, quanto ao cumprimento das prioridades e destinações previstas constitucionalmente –, decorre da solidariedade social e traduz a demanda da sociedade brasileira acerca do controle real (e não meramente virtual) sobre a aplicação das receitas tributárias.

Em contexto de recursos públicos insuficientes para atender a uma demanda cada vez maior e urgente por serviços públicos na promoção dos direitos da coletividade, o orçamento, relevante instrumento de controle da receita e da despesa, deve-se revestir de toda a juridicidade para garantir a gestão das finanças públicas, inclusive o questionamento da lei orçamentária por controle concentrado de constitucionalidade⁶⁶, além da intervenção do Poder Judiciário em questões relacionadas a direitos fundamentais no orçamento, com a superação do dogma tradicional da reserva do possível.

Com efeito, o orçamento público é uma ferramenta de controle e um meio de “concreção das políticas públicas constitucionalizadas ou legisladas, bem como aquelas prometidas à população com base no ordenamento jurídico” (DOMINGUES, 2015, p. 104). Orientando-se pelo “princípio da distribuição equitativa do gasto público”, o orçamento exige aprovação do conteúdo material, de cifras e de verbas relacionadas a interesses geralmente conflitantes da sociedade, desde que legitimada por decisões políticas fundamentadas. Ele também incorpora não só o restrito controle da aplicação das despesas, mas também a necessária revisão anual para readequação da carga tributária ao financiamento das políticas públicas (DOMINGUES, 2015, p. 104).

Toda a principiologia acerca da justa tributação e do trato equitativo na distribuição dos recursos públicos irradia efeitos na atividade financeira-orçamentária, que se constitui como um autêntico instrumento para a concretização de direitos.

e de “transferências correntes” (subvenções sociais, econômicas, inativos, pensionistas, salário-família e abono familiar, juros da dívida pública, contribuições da previdência social e diversas).

De acordo com o mesmo autor, as “despesas de capital” comportam os investimentos (obras, serviços em regime de programação especial, equipamentos e instalações, material permanente, participação em constituição ou aumento de capital de empresas ou entidades industriais ou agrícolas), as “inversões financeiras” (aquisição de imóveis, participação em aumento ou constituição de capital de empresas ou entidades comerciais ou financeiras, aquisição de títulos representativos de capital de empresas em funcionamento, constituição de fundos rotativos, concessão de empréstimos e diversos) e as “transferências de capital” (amortização da dívida pública, auxílios para obras públicas, auxílios para equipamentos e instalações, auxílios para inversões financeiras e outras contribuições).

⁶⁶ As seguintes Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) admitiram a impugnação de lei orçamentária em sede de controle abstrato de constitucionalidade: ADI nº 2925, de 2003; ADI nº 4048, de 2008 e ADI nº 4663, de 2011.

O reconhecimento, pelo STF, do caráter vinculativo às normas orçamentárias, e o novo entendimento já sedimentado na Corte Superior no tocante ao cabimento do controle abstrato das leis orçamentárias podem ser atribuídos, conforme lição de Marcus Abraham (2015), ao “suposto conteúdo político e não normativo, baseado no entendimento de serem tais normas atos de efeito concreto, específico e de caráter individual” (ABRAHAM, 2015, p. 271). Para o autor, as leis orçamentárias “não são dotadas, como a generalidade das leis, de efeitos abstratos, genéricos e impessoais” (ABRAHAM, 2015, p. 271).

Nessa linha de entendimento, o STF vem proferindo julgamentos⁶⁷ no sentido de conferir um alto grau de concretude às chamadas normas programáticas, que traduzem as justas expectativas dos cidadãos no que se referem a direitos sociais de alta fundamentalidade, permitindo a perfeita associação do “mínimo existencial” com a “cláusula da reserva do possível”, ressaltando a dupla finalidade do Estado, consistente do dever de obter os recursos, para aplicá-los nas políticas públicas previstas nos objetivos fundamentais da Constituição brasileira, sendo vedados quaisquer obstáculos reveladores de manipulação de ordem administrativo-financeira que tornem frustrados os legítimos direitos que assegurem as mínimas condições de vida dos indivíduos.

Sendo assim, a concretude dos direitos essenciais à coletividade, sobretudo em contexto de extrema desigualdade econômica, depende, em grande medida, da aplicação e gestão eficiente dos mecanismos tributários suficientes e necessários à captação de recursos. Faz-se necessário, também, a utilização de instrumentos urbanísticos capazes de distribuir equitativamente os ônus e bônus decorrentes da urbanização.

⁶⁷ Consultar a ADPF nº 45, de 15.10.2003, o RE nº 410715-SP, de 18.11.2003, e o AgR ARE 1189014, no julgamento de 27.09.2019.

4. INSTRUMENTOS TRIBUTÁRIOS E URBANÍSTICOS

O interesse em investigar os instrumentos tributários e urbanísticos surge da conscientização acerca das demandas por políticas públicas equitativas e da constatação de um movimento global que busca a disseminação ampla na utilização de mecanismos econômicos em benefício da comunidade (SMOLKA, 2014, p. 2), em especial da população urbana mais pobre. A concretização dos seus direitos não deveria se limitar à titulação e ao registro do direito à posse ou à propriedade, mas se estender às reparações urbanísticas e ambientais dos núcleos urbanos mais precarizados, incluindo as infraestruturas essenciais, de modo a prover aos seus moradores melhor habitabilidade e qualidade de vida.

A combinação entre o crescimento desordenado da população urbana, a deficiente política habitacional e a carência de ordenação e planejamento urbano provocou uma série de graves irregularidades na ocupação do solo urbano. Ao mesmo tempo, assistiu-se a uma significativa valorização do patrimônio imobiliário, provocada por fatores alheios a quaisquer investimentos diretos e exclusivos dos seus titulares. Essa valorização tem sido gerada, em grande medida, pelos múltiplos processos de urbanização, sem que tenha havido, como contrapartida, em favor do Poder Público, a captura de ganhos de mais-valia, seja por meio da cobrança de impostos com funções urbanísticas, seja por instrumentos urbanísticos propriamente ditos (COSTA et al, 2017, p. 10-15).

A propósito, a noção da recuperação de mais-valias fundiárias é a de mobilizar, em prol da coletividade, uma parte ou a totalidade dos incrementos do valor da terra, provocados, não diretamente pelos proprietários da terra, mas por investimentos públicos em infraestrutura ou alterações administrativas nas normas e regulamentos que disciplinam o uso do solo urbano. Trata-se de um “mecanismo potencialmente poderoso de financiamento”, que pode ser obtido por meio de uma grande variedade de instrumentos (SMOLKA, 2014, p. 2).

A defesa da utilização dos instrumentos tributários e urbanísticos aplicáveis no contexto da REURB-S, para financiar as demandas por habitação, infraestrutura e serviços sociais básicos de responsabilidade dos governos municipais, compreendidas nas dimensões dominial-registral, urbanística e socioambiental (CORREIA, 2018, p. 23), como forma de promover o direito social humano da moradia digna, também pressupõe a superação dos valores em face dos positivismo (convencionalmente chamada de “virada kantiana”).

Vale destacar que o propósito deste trabalho é focar em instrumentos de recuperação de parcela dos incrementos do valor da terra previstos no Estatuto da Cidade, cujas bases de incidência não sejam tão sensíveis às desacelerações do desempenho econômico do país, de

modo a garantir fluxos mais contínuos de receitas que possam, ao menos, reduzir o grau de descontinuidade do financiamento da infraestrutura urbana e de moradia da população urbana de rendas mais baixas.

Especificamente no que concerne aos instrumentos de “recuperação de mais-valias urbanas” – compreendida como o “retorno à comunidade dos incrementos de valor da terra decorrentes de ações alheias aos investimentos diretos dos proprietários” (SMOLKA, 2014, p. 8) – impõe-se aplicar o princípio que veda o enriquecimento sem causa, previsto nos arts. 884 a 886, do CCB.

Destaca-se, ainda, a função social do direito de propriedade, na medida em que se trata da retomada de parte do incremento do valor do imóvel urbano gerado pelo investimento público ou por outras intervenções alheias aos investimentos diretos dos proprietários, com a finalidade de financiar a infraestrutura urbana (SMOLKA, p. 5-8), assegurando-se, assim, a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, *ex vi* do art. 2º, inciso IX, do Estatuto da Cidade.

Independentemente do grau de participação do Poder Público municipal e do setor privado, as diretrizes e princípios que orientam as intervenções no espaço público, com a utilização dos instrumentos tributários e urbanísticos, indicam, como sua principal finalidade, o financiamento de políticas públicas que priorizem o direito à moradia digna da população urbana menos favorecida economicamente.

O princípio da justa distribuição dos ônus e bônus urbanísticos, a propósito, erige-se como fundamento para instituir exações em quaisquer mais-valias geradas pelas intervenções estatais, sobretudo quando expressamente previstas como instrumentos da política urbana pelo Estatuto da Cidade.

A competência de envergadura constitucional para implementar a política urbana, por meio de planos de ordenação e planejamento de uso e ocupação do solo, foi conferida aos Municípios, a qual somente se efetivará por meio da combinação harmoniosa entre esses instrumentos de política de planejamento com os mecanismos tributários e urbanísticos.

Vale lembrar que alguns instrumentos de recuperação de mais-valia pertencem à classe dos tributos (IPTU⁶⁸ e contribuição de melhoria). Outros, contudo, inobstante serem nominados de impostos, taxas e contribuições em outros países da América Latina, são

⁶⁸ Cabe ressaltar que “alguns observadores consideram os instrumentos de recuperação de mais-valias fundiárias como substitutos para a cobrança de impostos imobiliários, usados em situações pontuais ou específicas. Outros questionam se o imposto predial deveria ser reconhecido como um instrumento de recuperação de mais-valias fundiárias, uma vez que este imposto geralmente não está associado a qualquer intervenção pública” (SMOLKA, 2014, pp. 21-22). De toda sorte, o IPTU classifica-se, nos termos do art. 4º, inciso IV, “a”, do Estatuto da Cidade, como instituto tributário utilizado como instrumento da política urbana.

classificados, no Brasil, como exações ou contrapartidas regulamentadas pelo direito de construir ou pelo uso da propriedade imobiliária. No que diz respeito à arrecadação, o ingresso das receitas dessas exações consta do orçamento geral dos Municípios, embora o produto obtido da recuperação da mais-valia possa tomar forma de compensações em espécie, como bens e serviços (SMOLKA, 2014, p. 20).

Desse modo, o fortalecimento e reequilíbrio das finanças municipais, sobretudo nos maiores Municípios, incluindo as capitais dos Estados, devem passar tanto pela gestão eficaz e responsável dos impostos de sua competência, quanto pela “recuperação das inversões públicas das quais tenha resultado valorização de imóveis urbanos”⁶⁹ por meio da maior utilização dos instrumentos urbanísticos, conforme previsão do Estatuto da Cidade.

Com relação a isso, Rodrigo Orair (2016, p. 233-234) destaca a ampliação das responsabilidades, ao reger as finanças, após o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, de 2000, que passou a exigir um maior esforço de arrecadação dos tributos de competência municipal, sobretudo após a desaceleração econômica que o país vem atravessando desde 2011, o que desencadeou um decréscimo das transferências intragovernamentais. Conforme frequentemente verificado, os obstáculos das finanças municipais decorrem da volatilidade de boa parte das suas fontes de recursos, formadas, basicamente, pelos tributos próprios e pelas transferências constitucionais e legais, cujas bases de incidência são sensíveis aos ciclos econômicos, sem contar a estrutura rígida dos gastos de sua responsabilidade.

Ainda que se reconheça a relevância de outras categorias de instrumentos que disciplinem o uso da propriedade privada e do solo urbano, o que se propõe, neste trabalho, todavia, é tratar panoramicamente de aspectos de determinados instrumentos tributários e urbanísticos – o IPTU, o IPTU progressivo no tempo, a contribuição de melhoria e a outorga onerosa do direito de construir (OODC ou ODC) –, que podem ser utilizados, sobretudo no âmbito intramunicipal das grandes cidades brasileiras, restringindo-se o seu escopo a peculiaridades verificadas na legislação do Poder Público municipal das Capitais dos Estados do Sudeste brasileiro.

Contudo, antes de apresentar o primeiro desses instrumentos, de natureza fiscal, impõe-se apresentar breves observações a respeito da definição e da classificação dos tributos no sistema tributário brasileiro.

⁶⁹ BRASIL. Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), art. 2º, inciso XI.

4.1. Breves observações acerca dos tributos

De acordo com o artigo 3º, do CTN, “tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”. Contudo, admite-se para o vocábulo “tributo” seis acepções distintas: quantia em dinheiro; prestação correspondente ao dever jurídico do sujeito passivo; direito subjetivo de que é titular o sujeito ativo; sinônimo de relação jurídica tributária; norma jurídica tributária; e norma, fato e relação jurídica (CARVALHO, 2015a, p. 47):

Tratando-se da definição de tributo, importa ressaltar que, nos termos do que dispõe o artigo 4º, do CTN, a denominação do tributo não tem o condão de definir a sua natureza jurídica, pois apenas indica uma direção para o início de sua interpretação. A consequência lógica da adoção de tal premissa leva à conclusão de que a qualificação do tributo deve resultar da observância do regime jurídico composto pelas regras aplicáveis ao gravame, e não simplesmente da denominação do tributo dada pelo legislador ou operador do direito.

Assim, a classificação das modalidades do tributo ocorre com a distribuição em classes, segundo as semelhanças entre elas. A determinação das espécies dependerá dos caracteres ou atributos acrescentados ao gênero, não havendo motivos para imposição de limites à liberdade do sujeito do conhecimento de classificar, que se caracteriza como o ato de separar em classes ou grupos, em razão de novos critérios geradores de distinções (CARVALHO, 2015b, p 123-125). Segundo a teoria das classes, o nome geral “tributo” denotaria uma classe geral em que cada espécie apresentaria atributos ou propriedades comuns.

No que tange à classificação dos tributos, releva mencionar a teoria que utiliza a “vinculação ou não” do aspecto material do antecedente normativo a uma atividade estatal referida ao contribuinte como único elemento distintivo para identificar as espécies tributárias, resultando, da aplicação desse critério, as três clássicas espécies impositivas: impostos (tributos não vinculados), taxas e contribuições de melhoria (tributos vinculados) (MARQUES, 2000, p. 218).

Contudo, as normas de estrutura que outorgam competência tributária aos entes políticos da atual Constituição Federal indicam a existência de três variáveis que devem ser consideradas na classificação dos tributos:

1º critério: exigência constitucional de previsão legal de vinculação entre a materialidade do antecedente normativo e uma atividade estatal referida ao contribuinte. Os tributos identificados pela referida variável são as taxas e as contribuições de melhoria.

2º critério: exigência constitucional de previsão legal de destinação específica para o produto de arrecadação. Os tributos identificados são as taxas, as contribuições e os empréstimos compulsórios.

3º critério: exigência constitucional de previsão legal de restituição do montante arrecadado ao contribuinte, ao cabo de determinado período. Tributos identificados: empréstimos compulsórios (MARQUES, 2000, p. 225).

Deve-se observar que a divisão de tributos estampada no art. 145, da Constituição Federal (e também no art. 5º, do CTN) é a denominada divisão clássica (CARVALHO, 2014, p. 248-249)⁷⁰: impostos, taxas e contribuições de melhoria, embora a classificação dos tributos no sistema tributário nacional presente, a rigor, cinco espécies tributárias: imposto; taxa; contribuição de melhoria; empréstimo compulsório; e contribuições especiais.

A referida corrente clássica, surgida quando ainda vigorava a ordem constitucional de 1967-1969 (baseada no art. 5º, do CTN e sob o fundamento do art. 4º, também do referido código), usa um único critério classificatório, representado pela materialidade ou não do “aspecto material do antecedente normativo”, relativamente a algum tipo de atividade estatal, daí decorrendo tributos vinculados à atividade estatal e tributos não vinculados.

Os tributos não vinculados são aqueles cuja materialidade não envolve nenhuma atividade dessa natureza, como são os impostos, via de regra, por não haver nenhum tipo de contraprestação. Quanto aos vinculados, há uma divisão: nos diretamente vinculados, como as taxas, a atividade estatal atinge diretamente o contribuinte. Contudo, os indiretamente vinculados – como são as contribuições de melhoria – não se dirigem, especificamente, à coletividade, mas a determinados contribuintes.

Com efeito, sob a égide da Constituição Federal de 1988, surge uma postura classificatória que utiliza, além da materialidade relativa à atividade do estado – presente na corrente clássica –, os critérios da destinação das receitas tributárias e o da previsão ou não de restituição, o que vai dar ensejo à classificação dos tributos em cinco espécies tributárias: imposto, taxa, contribuição de melhoria, empréstimo compulsório e contribuições especiais.

⁷⁰ O Professor Paulo de Barros Carvalho (2014, pp. 248-249) filia-se à corrente tripartite, segundo a qual tributo é gênero do qual apenas imposto, taxa e contribuição de melhoria são espécies. Segundo sua tese, os empréstimos compulsórios são entidades tributárias da espécie em que se enquadram, devendo o fato jurídico tributário estar compreendido na competência impositiva da União, que poderá escolhê-los entre os eventos descritos no art. 153, da Constituição Federal, enquanto que as contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico ou no interesse das categorias profissionais e econômicas, são entidades que podem assumir tanto a feição de impostos, como de taxas.

Conforme já observado, a divisão clássica, segundo a qual há apenas três espécies de tributos (imposto, taxa e contribuições de melhoria), fundamenta-se nos arts. 4º e 5º do CTN, editado no ano de 1966. Segundo essa teoria, a destinação é irrelevante para a qualificação do tributo. A propósito, no que se refere à vinculação da receita à atividade estatal, o art. 167, IV, da CF/88, a veda expressamente para os impostos, com as ressalvas ali previstas. No entanto, a classificação que divide os tributos em cinco espécies tributárias (impostos, taxas, contribuição de melhoria, empréstimos compulsórios e contribuições especiais) utiliza-se da destinação do produto da arrecadação como um dos critérios. Conforme já comentado, é exatamente a utilização dos três critérios (a vinculação da materialidade à atividade do estado, a destinação das receitas tributárias ou vinculação de recurso e a previsão ou não de restituição) que conduz às cinco espécies tributárias, cada qual com a sua regra-matriz de incidência própria (RMIT), que representa normas que definem a incidência de tributos por meio da descrição de fatos e estipulação dos sujeitos da relação, além de fixar os termos determinativos da obrigação patrimonial (CARVALHO, 2015a, p. 238).

Compõem a regra-matriz de incidência tributária a “hipótese” e a “consequência” (ou “consequente”). A primeira traz a previsão de um fato, enquanto a segunda prescreve a relação jurídica (obrigação tributária) que vai se instaurar, e onde e quando acontecerá o fato cogitado no suposto. A “hipótese” alude a um fato, enquanto a “consequência” prescreve os efeitos jurídicos. O descritor (hipótese) designa o antecedente normativo, e o prescriptor (consequência) indica o consequente. Além disso, na “hipótese”, encontramos o critério material (comportamento de uma pessoa), condicionado no tempo (critério temporal) e no espaço (critério espacial). Na “consequência”, por sua vez, encontramos o critério pessoal (sujeitos ativo e passivo) e um critério quantitativo (base de cálculo e alíquota). A conjunção desses dados forma o núcleo lógico-estrutural da norma-padrão de incidência tributária (CARVALHO, 2015a, p. 239).

A regra-matriz apresenta-se com a seguinte estrutura:

$D \{ [Cm (v.c). Ct. Ce] \rightarrow [Cp (Sa. Sp). Cq (bc.al)] \}$, sendo que:

$D \{ [Cm (v.c). Ct. Ce] \}$ representa a hipótese normativa (antecedente ou suposto) e $[Cp (Sa. Sp). Cq (bc.al)]$, o consequente normativo (proposição relacional ou prescriptor). E, ainda, D representa a cópula deôntica; Cm é o critério material, composto por um verbo v e um complemento c ; Ct é o critério temporal; Ce é o critério espacial; Cp significa o critério pessoal, formado pela indicação de um sujeito ativo Sa e um sujeito passivo Sp ; Cq é o critério quantitativo integrado por uma base de cálculo e uma alíquota (BRITTO, 2014, p. 50).

Adiante, proceder-se-á ao exame de duas espécies tributárias, qualificadas, pelo Estatuto da Cidade, como institutos jurídicos utilizados no desenvolvimento da política urbana pelos entes municipais.

O primeiro instrumento apontado com potencial para alavancar recursos destinados a financiar o desenvolvimento urbano é o IPTU, não apenas pela notória valorização do patrimônio imobiliário nos últimos anos, mas, principalmente, pelas deficiências estruturais da instituição, cobrança e fiscalização do tributo, que devem ser enfrentadas sob a orientação do princípio da capacidade contributiva.

4.2. Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU)

A justa e eficiente tributação da propriedade imobiliária apresenta-se como uma das propostas de fortalecimento do potencial de financiamento dos governos municipais. Há inúmeros mecanismos que podem ser utilizados para reestruturar o sistema de cobrança do imposto, como a ampliação da cobertura da tributação, a atualização dos cadastros e das PGV, a revisão dos critérios na concessão indiscriminada de descontos, a modernização dos sistemas com novas tecnologias e a implantação de sistemas de controles mais eficientes para combater o alto nível de inadimplência.

O IPTU é um tributo de competência municipal, previsto no art. 156, inciso I, da CF/88 e nas normas contidas nos artigos 32 a 34, do CTN. Cada ente municipal deve instituir o IPTU de sua competência por meio de leis ordinárias, devendo a regra-matriz do imposto ser construída nos seguintes termos⁷¹:

Hipótese:

1. Critério material: ser proprietário, ter domínio útil ou posse do bem imóvel.
2. Critério espacial: no perímetro urbano do Município.
3. Critério temporal: no dia 1º de cada ano civil.

Consequente:

1. Critério pessoal:
 - a) Sujeito ativo: Município
 - b) Sujeito passivo: o proprietário ou quem tiver o domínio útil ou a posse do imóvel.
2. Critério quantitativo:
 - a) Base de cálculo: o valor venal do bem imóvel.

⁷¹ Baseado na CF/88 e no CTN.

b) Alíquota: de acordo com o que dispuser a lei municipal.

Impõe-se observar, contudo, que o Estatuto da Cidade dispõe que o IPTU é um instituto tributário a ser utilizado como instrumento da política urbana (art. 4º, inciso IV, “a”, da Lei nº 10.257/2001).

É importante salientar, também, que somente a partir da promulgação da EC nº 29/2000, autorizou-se a instituição progressiva do IPTU, em razão do valor do imóvel e por alíquotas diferentes, conforme a localização e o uso do imóvel urbano, nos termos do art. 156, § 1º, incisos I e II, respectivamente, da CF/88⁷². Não há que se confundir, portanto, a progressividade instituída no sistema constitucional tributário, a qual se expressa em função do valor do imóvel urbano, com a progressividade do denominado “IPTU progressivo no tempo”, traduzida como sanção ao proprietário que descumprir a função social da propriedade privada de que é titular.

Não obstante as inúmeras iniciativas que deveriam ser implementadas para uma cobrança justa do IPTU, nota-se que a relativamente baixa efetividade na arrecadação pode, também, ser atribuída à pouca aderência, na instituição do tributo, a princípios constitucionais que preconizam a capacidade contributiva do contribuinte, inclusive pela aplicação da progressividade tributária.

4.2.1. Progressividade do IPTU

A progressividade do IPTU prevista no art. 156, § 1º, inciso I, da CF/88, tem índole fiscal e decorre do princípio da capacidade contributiva do contribuinte, de modo que, quanto maior o volume da base de cálculo expressa pelo valor venal do imóvel, maior será a capacidade de contribuir com o imposto (TAVARES, 2017, p. 133).

Trata-se, portanto, da instituição de uma política fiscal destinada à concretização do princípio da capacidade contributiva do sujeito passivo do IPTU, estruturado formalmente sob o fundamento do princípio da isonomia. A compreensão e a adoção da prática desses dois princípios têm como finalidade a desconcentração da riqueza provocada pelo sistema tributário em geral, que se notabiliza pela sua acintosa regressividade.

⁷² Além da progressividade do IPTU em razão do valor do imóvel, prevista no capítulo do sistema tributário nacional (art. 156, § 1º, inciso I, CF/88), o legislador constituinte previu o IPTU progressivo no tempo, previsto no capítulo sobre a política urbana, com caráter sancionatório, para o caso de solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado (art. 182, § 4º, inciso II, da CF/88).

A progressividade do IPTU também encontra sustentáculo na instituição de alíquotas distintas segundo a localização e uso do imóvel. Esse postulado encontra-se em estreita consonância com a política de desenvolvimento urbano praticada pelo ente municipal, nos termos do art. 182, da CF/88.

4.2.2. Alíquotas diferentes segundo a localização e o uso do imóvel

De natureza extrafiscal, o estabelecimento de alíquotas distintas do IPTU segundo a localização e o uso do imóvel urbano, previsto no art. 156, § 1º, inciso II, da CF/88, está relacionado, precipuamente, ao planejamento urbano, tendo, como objetivo, a orientação da forma de ocupação dos imóveis no território urbano, ora estimulando, ora desestimulando o adensamento ou espraiamento de determinados setores do território urbano. A natureza extrafiscal encontra-se exatamente na possibilidade de reordenar o espaço urbano e o desenvolvimento econômico por meio da aplicação de alíquotas distintas de acordo com a localização.

Até o ano de 1999, alguns Municípios instituíram e cobraram o IPTU baseando-se em alíquotas progressivas, em razão da localização e do uso dos imóveis. No entanto, essas cobranças foram, posteriormente, consideradas inconstitucionais, tendo havido, inclusive, decisões, como no RE 602.347/MG, para que o tributo fosse calculado pela alíquota mínima. A Súmula 668⁷³, editada pelo STF, pacificou o entendimento da questão ao fixar marco temporal a partir do qual seria possível o estabelecimento de alíquotas progressivas nessas hipóteses, sendo considerada inconstitucional a lei municipal que tivesse estabelecido, antes da EC nº 29/2000, alíquotas progressivas para o IPTU, salvo se destinada a assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana.

Com a promulgação da EC nº 29/2000, que deu nova redação ao art. 156, §1º, CF/88, restou positivada, no texto constitucional, não apenas a já prevista progressividade no tempo do IPTU a que se refere o art. 182, §4º, inciso II, como também a progressividade em razão do valor, da localização e do uso do imóvel. Desde 2001, tornou-se legítimo, portanto, sob o prisma constitucional, a instituição, por leis, de alíquotas diversas, por exemplo, para imóveis residenciais e comerciais, conforme decidido no RE 586.693/SP.

⁷³ BRASIL. STF. Súmula 668: “É inconstitucional a lei municipal que tenha estabelecido, antes da Emenda Constitucional 29/2000, alíquotas progressivas para o IPTU, salvo se destinada a assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana.”

É importante observar a ausência de uniformidade na escolha das alíquotas do IPTU pelos Municípios brasileiros. Ao contrário, há uma relativa liberdade na sua fixação, desde que não se ultrapasse um limite que violaria o princípio da vedação ao confisco, previsto no art. 150, inciso IV, da CF/88.

4.2.3. O problema da defasagem da Planta Genérica de Valores

O art. 33, do CTN, dispõe que a base de cálculo do IPTU é o valor venal do imóvel, equivalente ao seu valor no mercado imobiliário. A apuração dos valores imobiliários no mercado pela Fazenda Pública municipal, para compor a denominada PGV, é indicada como o critério adequado para o estabelecimento da base de cálculo do IPTU. De fato, para efetivar o cumprimento da obrigação tributária, em cada exercício financeiro, o Poder Executivo municipal deve adotar procedimentos concernentes à tarefa de avaliar e de liquidar o tributo, de torná-lo certo e de aplicar critérios legais de apuração do valor do imóvel, por meio, inclusive, de planta genérica (COÊLHO, 2012, p. 337).

É importante ressaltar, inicialmente, que o art. 150, § 1º, da CF/88, excepciona o IPTU, no que diz respeito à fixação da sua base de cálculo, ao cumprimento do princípio da anterioridade nonagesimal. No que concerne à majoração desse critério quantitativo, entretanto, o STJ, por meio da Súmula nº 160, estabeleceu que “é defeso ao Município atualizar o IPTU, mediante Decreto, em percentual superior ao índice oficial de correção monetária”, o que implica a necessidade de edição de lei para a instituição de base de cálculo atualizada com índice superior à correção monetária.

No mesmo sentido, decidiu-se, no julgamento do RE 648.245/MG, com repercussão geral, que “é inconstitucional a majoração do IPTU sem edição de lei em sentido formal, vedada a atualização, por ato do Executivo, em percentual superior aos índices oficiais”. Esse entendimento jurisprudencial, no entanto, é bastante criticado, em virtude das dificuldades reais decorrentes da exigência de edição de lei em sentido formal para majorar a base de cálculo do IPTU em percentuais superiores aos índices de correção monetária. Com efeito, a elaboração da PGV deveria ser um procedimento relativamente simples, mesmo para Municípios de portes menores que, geralmente, não contam com *know-how* e capital humano altamente qualificados, já que bastaria uma apuração criteriosa dos valores da construção civil e do terreno para a elaboração da base fiscal do referido tributo.

No entanto, vigora o entendimento segundo o qual a alteração da PGV sem edição de lei formal não pode resultar em efetivas avaliações do valor venal, mas tão-somente

atualização dos valores da planta anterior, na proporção da inflação do período, a qual deve ser realizada mediante ato administrativo (COELHO, 2012, p. 337). Portanto, qualquer modificação na planta de valores que culmine em efetiva majoração da base de cálculo do IPTU deve ser veiculada por lei em sentido formal, e não por decreto, devendo ser cumpridos todos os requisitos para a sua validação, inclusive a efetiva publicação no Diário Oficial. Por se constituir uma questão de justiça tributária, Nathalia Tavares (2017, p. 185) ressalta a imprescindibilidade da alteração e atualização dos valores venais dos imóveis. Sem a devida alteração, os imóveis de valores mais altos são os mais beneficiados pela injusta forma de tributação, favorecendo-se não apenas da ausência de conscientização dos contribuintes sobre a importância da atualização da PGV, como também da atuação de um aliado de peso, que não se pode ignorar: a grande dificuldade imposta pelas Câmaras Municipais, em virtude do alegado desgaste político que tal medida pode gerar.

Esse aspecto relevante despertou a preocupação do Exmo. Ministro Luís Roberto Barroso, no julgamento do RE nº 648.245/MG, em que se destacou a possibilidade de o Município e o Prefeito se tornarem reféns das Câmaras Municipais que não aprovam, por animosidade política, a atualização da base de cálculo do IPTU, o que resultaria no comprometimento de uma das principais fontes de recursos do poder local. Por certo, uma iniciativa com condições de contornar esse tipo de resistência política ocorreu com a proposição do PLC nº 108, de 2011⁷⁴, por meio do qual pretendeu-se incluir no comando do art. 11 da LRF (LC nº 101/2000) a obrigatoriedade de atualização da PGV de acordo com os valores venais pelos Municípios com população acima de vinte mil habitantes. Entretanto, o referido PLC foi arquivado, restando, todavia, a possibilidade de nova apresentação da

⁷⁴ O Projeto de Lei Complementar nº 108/2011 foi apresentado pelo Relator Cláudio Puty, propondo acrescentar parágrafos ao artigo 11, da Lei nº 101, de 04.05.2000, que dispõe sobre normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal.

Art. 1. O art. 11 da Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar com as seguintes alterações: “Art. 11 (...)

§ 1º É obrigatória à instituição e o uso de planta genérica de valores, para fins de apuração do valor venal de imóveis urbano, para todo município com população acima de 20.000 (vinte mil habitantes);

§ 2º Os Municípios deverão atualizar suas respectivas plantas genéricas de valores, de modo a ajustá-las ao valor real de mercado do imóvel e de seus respectivos direitos, no mínimo: I - a cada 4 (quatro) anos, para os municípios com população acima de 500.000 (quinhentos mil) habitantes; II - a cada 6 (seis) anos para os municípios com população entre 50.000 (cinquenta mil) e 500.000 (quinhentos mil) habitantes; III - a cada 8 (oito) anos para os municípios com população de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes.

§ 2º É vedada a realização de transferências voluntárias para o ente que não observe o disposto neste artigo.”

Cabe ressaltar que o PLC nº 108/2011 foi arquivado nos termos do Artigo 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que dispõe que “finda a legislatura, arquivar-se-ão todas as proposições que no seu decurso tenham sido submetidas à deliberação da Câmara e ainda se encontrem em tramitação, bem como as que abram crédito suplementar, com pareceres ou sem eles, salvo as (...). Parágrafo único. A proposição poderá ser desarquivada mediante requerimento do Autor, ou Autores, dentro dos primeiros cento e oitenta dias da primeira sessão legislativa ordinária da legislatura subsequente, retomando a tramitação desde o estágio em que se encontrava”.

matéria nas próximas legislaturas. A Lei nº 15.889, de 24 de março de 2014, do Município de São Paulo, pode ser citada como exemplo de atualização bem-sucedida da PGV, com novos valores unitários do metro quadrado de construção e de terreno, e com o cumprimento dos requisitos formais.

O Município do Rio de Janeiro, também, atualizou, recentemente, sua PGV, por meio da Lei nº 6.250/2017, prevendo, ainda, a atualização periódica a cada quatro anos, tendo entrado em vigor, no exercício de 2018, os valores unitários relativos aos padrões territoriais e à tipologia construtiva, de acordo com tabelas específicas para cada um dos modos de utilização do imóvel urbano.

4.2.4. O IPTU nas capitais dos Estados do Sudeste brasileiro

O Município de Vitória estabelece suas alíquotas no art. 9º, da Lei nº 4.476, de 18.08.1997, levando em consideração o uso do imóvel, aplicando-se, dentro de cada tipo de utilização, a progressividade em função do valor.

Para os imóveis edificados de uso residencial, há apenas duas alíquotas:

- 0,16 % para os valores venais compreendidos entre R\$ 30.000,01 (trinta mil reais e um centavo) e R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais), e;
- 0,20% para os imóveis de valor venal a partir de R\$ 60.000,01 (sessenta mil reais e um centavo) (VITÓRIA, Lei nº 4.476, 1997).

Nota-se que, além da baixa progressividade, com diferença mínima entre alíquotas baixas, há incidência da mesma alíquota para imóveis de valores venais tão díspares, a partir do valor superior da base de cálculo da tabela. Ou seja, a mesma alíquota de 0,20% incide tanto sobre imóveis avaliados, por exemplo, em R\$ 60.000,01 (sessenta mil reais e um centavo), como também sobre imóveis avaliados em R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais).

Para os imóveis edificados de uso não residencial, estabeleceram-se 5 (cinco) alíquotas distintas, em função dos valores venais dos imóveis (em R\$):

- De 30.000,01 a 120.000,00: 0,20%;
- De 120.000,01 a 180.000,00: 0,30 %;
- De 180.000,01 a 240.000,00: 0,32%;
- De 240.000,01 a 300.000,00: 0,34%, e;
- Acima de 300.000,01: 0,40% (VITÓRIA, Lei nº 4.476, 1997).

Novamente, observa-se, aqui, a aplicação de alíquotas muito baixas, embora a progressividade seja maior do que a verificada na tributação dos imóveis residenciais. Contudo, ainda assim, ela é muito limitada, pois progride somente até o valor venal de R\$

300.000,00 (trezentos mil reais). Acima desse valor, prevalece uma regressividade tributária, que favorece os empresários dos grandes grupos econômicos e financeiros, proprietários dos imóveis não-residenciais mais caros da cidade.

Diferentemente dos imóveis edificadas, o legislador municipal impôs alíquotas mais pesadas para os imóveis não edificadas, de acordo com o valor venal (em R\$):

- De 7.000,01 a 240.000,00: 2,00%;
- De 240.000,01 a 500.000,00: 2,50% e;
- Acima de 500.000,01: 3,00% (VITÓRIA, Lei nº 4.476, 1997).

Os requisitos para a aplicação das referidas alíquotas é que o imóvel esteja situado em logradouro beneficiado com, pelo menos, três serviços públicos, a saber, meio fio, abastecimento de água, sistema de esgoto sanitário e rede de iluminação pública.

O legislador, no entanto, previu diversas exceções a essa tributação “mais pesada” dos imóveis não edificadas, evidentemente para aqueles que cumprirem (ou passarem a cumprir) a função social da propriedade⁷⁵:

- a) a alíquota de 0,60 %: a1) para aqueles imóveis que iniciarem construção de edificação devidamente licenciada; a2) para aqueles considerados excedentes de terrenos edificadas, superiores a 05 (cinco) vezes a área da construção, aplicáveis a terrenos com área não inferior a 300 m² (trezentos metros quadrados); a3) para aqueles que se responsabilizarem pela implantação da infraestrutura dos serviços públicos mencionados acima;
- b) alíquota de 0,30% para aqueles excedentes mencionados acima, mas com necessidade para a atividade fim reconhecida pelo Conselho Municipal de Tributos Imobiliários;
- c) 0,25%: c1) para aqueles cuja área, por razões diversas das mencionadas anteriormente, seja declarada *non aedificandi* no projeto de parcelamento ou por restrição imposta pela administração; c2) para os que se encontrarem localizados acima da cota altimétrica de 50 m (cinquenta metros);
- d) 0,15% para os compreendidos na situação da alínea anterior e que tenham sido formalmente gravados do ônus hipotecário para a garantia da execução das obras de infraestrutura dos serviços públicos já mencionados.

⁷⁵ Baseado no art. 9º, inciso II, da Lei nº 4.476 (municipal de Vitória), de 18 de agosto de 1997.

Cumprido, portanto, ressaltar, que a legislação municipal de Vitória contempla a aplicação de alíquota em função do uso, assim como a progressividade de alíquotas em razão do valor, mas não utiliza a progressividade em razão da localização do imóvel. Em todas as hipóteses de tributação, a tabela do IPTU contempla valores venais muito baixos para o porte de uma capital de Estado.

Constata-se que o Município de Vitória somente utiliza duas alíquotas (0,16% e 0,20%) para imóveis edificados de uso residencial, o que representa uma baixíssima progressividade na tributação. Essa progressividade baixa revela uma evidente regressividade quando os valores dos imóveis superam o baixo patamar dos R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais). O modelo dessa tributação ignora as diferenças brutais dos valores dos imóveis da cidade e a capacidade contributiva dos contribuintes, mormente dos detentores dos mais valiosos patrimônios imobiliários. Essa tributação favorece as classes mais abastadas economicamente, ao mesmo tempo que compromete as finanças públicas, causando prejuízo a toda a coletividade, em especial às camadas populacionais mais carentes e dependentes das políticas públicas financiadas pelo ente municipal.

Por outro lado, um grau de progressividade relativamente maior é observado na tabela dos imóveis edificados de uso não-residencial. Todavia, para os valores acima de um patamar relativamente baixo de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais), impera uma indesejada regressividade, que favorece, mais uma vez, os setores economicamente mais promissores com uma tributação indubitavelmente baixa do imposto imobiliário.

A alíquota do IPTU no Município de Vitória somente supera a média relativamente baixa de tributação de 1% nos imóveis não edificados, para os quais são estabelecidas, a rigor, três alíquotas (2%; 2,5% e 3%), de acordo com faixas de valores venais. A primeira constatação é, novamente, a fixação de poucas alíquotas, o que expressa a baixa progressividade na tributação. Considerando as ressalvas dos casos excepcionais que preveem alíquotas que variam entre 0,15% e 0,60%, um terreno ou lote avaliado, por exemplo, em R\$ 7.000,01, é tributado, com a alíquota de 2%, ao passo que quaisquer terrenos de valores que superem R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), no topo da tabela, são tributados com a alíquota única de 3%.

O legislador do Município de Belo Horizonte, por sua vez, previu alíquotas para o IPTU em razão do uso do imóvel, aplicando-se, dentro de cada tipo de utilização, uma progressividade em função do valor, embora não tenha contemplado a progressividade em função da localização. As alíquotas encontram-se estabelecidas no art. 83 e na Tabela III da Lei nº 5.641, de 22.12.1989, alterada pela Lei nº 9.795, de 28.12.2009, nos seguintes termos:

1. Imóveis edificados:
 - 1.1 Ocupação exclusivamente residencial:
 - 1.1.1 - imóveis com valor venal até R\$ 80.000,00: 0,60%;
 - 1.1.2 - imóveis com valor venal acima de R\$ 80.000,00 e até R\$ 200.000,00: 0,70%;
 - 1.1.3 - imóveis com valor venal acima de R\$ 200.000,00 e até R\$ 350.000,00: 0,75%;
 - 1.1.4 - imóveis com valor venal acima de R\$ 350.000,00 e até R\$ 600.000,00: 0,80%;
 - 1.1.5 - imóveis com valor venal acima de R\$ 600.000,00 e até R\$ 800.000,00: 0,85%;
 - 1.1.6 - imóveis com valor venal acima de R\$ 800.000,00 e até R\$ 1.000.000,00: 0,90%;
 - 1.1.7 - imóveis com valor venal acima de R\$ 1.000.000,00: 1,00 %.
 - 1.2 - Ocupação não residencial e demais ocupações:
 - 1.2.1 imóveis com valor venal até R\$ 30.000,00: 1,20%;
 - 1.2.2 - imóveis com valor venal acima de R\$ 30.000,00 e até R\$ 100.000,00: 1,30%
 - 1.2.3 - imóveis com valor venal acima de R\$ 100.000,00 e até R\$ 500.000,00: 1,40%;
 - 1.2.4 - imóveis com valor venal acima de R\$ 500.000,00 e até R\$ 1.000.000,00: 1,50%;
 - 1.2.5 - imóveis com valor venal acima de R\$ 1.000.000,00: 1,60 %.
- 2 - Lotes ou terrenos não edificados:
 - 2.1 imóveis com valor venal até R\$ 40.000,00: 1,00%;
 - 2.2 - imóveis com valor venal acima de R\$ 40.000,00 e até R\$ 300.000,00: 1,60%;
 - 2.3 - imóveis com valor venal acima de R\$ 300.000,00 e até R\$ 600.000,00: 2,00%;
 - 2.4 - imóveis com valor venal acima de R\$ 600.000,00 e até R\$ 1.000.000,00: 2,50%;
 - 2.5 - imóveis com valor venal acima de R\$ 1.000.000,00: 3,00%. (BELO HORIZONTE, Lei nº 5.641, 1989, alterada pela Lei nº 9.795, 2009).

Observa-se que tributação do IPTU de Belo Horizonte contempla a aplicação de alíquotas em função do uso, assim como a progressividade dessas em razão do valor do imóvel, mas não utiliza a progressividade em razão de sua localização, revelando, em consequência, nesse aspecto, o seu caráter regressivo. Em todas as hipóteses de tributação, a tabela do IPTU é progressiva até o valor venal de um milhão de reais, sendo esse referencial reconhecidamente baixo para o porte dessa importante capital de Estado.

Infer-se que o Município utiliza sete alíquotas (entre 0,60% e 1%) para imóveis edificados de uso exclusivamente residencial, o que representa, deve-se admitir, uma relativa progressividade na tributação. Todavia, uma injusta regressividade prevalece a partir de um valor venal relativamente baixo de um milhão de reais. Ou seja, todos os imóveis com valores venais superiores a esse referencial, inclusive os mais valiosos da cidade, de titularidade dos contribuintes com capacidade econômica compatível com a classe que ocupa o topo da pirâmide social, são tributados com a diminuta alíquota de 1%.

Semelhante grau relativo de progressividade é aplicado aos imóveis edificados de uso não-residencial, embora o número de alíquotas se reduza, nesse caso, a cinco (entre 1,20% e 1,60%). Por outro lado, para os imóveis de valores acima do mesmo patamar

relativamente baixo de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), impera uma indesejada regressividade, que somente favorece os setores econômicos mais promissores, aquinhoados com uma tributação muito baixa do imposto imobiliário. Os imóveis não edificados (lotes ou terrenos) da capital mineira são tributados com uma dentre as cinco alíquotas (entre 1% e 3%), de acordo com faixas de valores venais, com o mesmo limite superior dos casos anteriores, ou seja, R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais).

Dois aspectos se destacam na tabela de IPTU de Belo Horizonte: o primeiro deles é que a regressividade caminha, tanto nas duas hipóteses de imóveis edificados, quanto na de terrenos e lotes, até alcançar o mesmo e exato valor de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais). É eloquente a constatação de que a progressividade do IPTU não supera, independentemente do tipo de imóvel, um valor consideravelmente baixo para os padrões de uma das capitais mais promissoras do país. O segundo ponto de destaque refere-se à maior progressividade verificada na tabela dos imóveis exclusivamente residenciais. Embora não alcance o topo da pirâmide social, a referida progressividade possui, inegavelmente, uma orientação baseada no princípio da capacidade contributiva, em virtude do maior escalonamento de alíquotas (sete alíquotas distintas, em contraposição às cinco previstas para os outros dois tipos de uso de imóveis).

Outrossim, na tributação do IPTU do Município de São Paulo, também se identificam alíquotas progressivas em função do valor dos imóveis. Historicamente, porém, o Município de SP adota um modelo particular de tributação, fixando-se uma única alíquota para os imóveis de determinada utilização, aplicando-se-lhes, então, descontos ou acréscimos potenciais, em função das faixas de valor venal.

Com efeito, de acordo com os arts. 6º e 7º, do Anexo único, do Decreto nº 58.420, de 14.09.2018, que aprovou a consolidação das leis tributárias do Município de SP, a tributação do imposto predial, aplicável aos imóveis utilizados, exclusiva ou predominantemente, como residência, parte da alíquota fixa de 1,0% e, a depender do valor venal, desconta-se ou adiciona-se um determinado percentual, nos seguintes termos:

Tabela 2: Desconto/Acréscimo de Alíquota do IPTU residencial - SP

Faixas de Valor venal	Desconto/Acréscimo
Até R\$ 150.000,00	- 0,3%
De R\$ 150.000,01 até R\$ 300.000,00	- 0,1%
De R\$ 300.000,01 até R\$ 600.000,00	+ 0,1%
De R\$ 600.000,01 até R\$ 1.200.000,00	+ 0,3%
Acima de R\$ 1.200.000,01	+ 0,5%

Fonte: Elaboração do autor (com base em dados do Decreto nº 58.420, 2018)⁷⁶, 2020.

Por sua vez, conforme estabelecido nos arts. 8º e 9º do mesmo decreto, o imposto predial dos imóveis com utilização não exclusiva nem predominantemente residenciais tem como base a alíquota de 1,5%, sofrendo as seguintes alterações:

Tabela 3: Desconto/Acréscimo de Alíquota do IPTU não-residencial - SP

Faixas de valor venal	Desconto/Acréscimo
Até R\$ 150.000,00	- 0,4%
De R\$ 150.000,01 até R\$ 300.000,00	- 0,2%
De R\$ 300.000,01 até R\$ 600.000,00	0,0%
De R\$ 600.000,01 até R\$ 1.200.000,00	+ 0,2%
Acima de R\$ 1.200.000,01	+ 0,4%

Fonte: Elaboração do autor (com base em dados do Decreto nº 58.420, 2018⁷⁷), 2020.

Finalmente, o imposto territorial urbano, aplicável aos imóveis não edificados, também toma como base a alíquota de 1,5%, com previsão dos mesmos descontos e acréscimos da tabela anterior, nos termos dos arts. 28 e 29 do referido Decreto.

Tabela 4: Desconto/Acréscimo de Alíquota do Imposto territorial - SP

Faixas de valor venal	Desconto/Acréscimo
Até R\$ 150.000,00	- 0,4%
De R\$ 150.000,01 até R\$ 300.000,00	- 0,2%
De R\$ 300.000,01 até R\$ 600.000,00	0,0%
De R\$ 600.000,01 até R\$ 1.200.000,00	+ 0,2%
Acima de R\$ 1.200.000,01	+ 0,4%

Fonte: Elaboração do autor (com base em dados do Decreto nº 58.420, 2018⁷⁸), 2020.

Com isso, as críticas relativas à baixa progressividade apontadas na tributação do IPTU dos Municípios de Vitória e de Belo Horizonte devem ser ainda mais severas e intensas à tributação respectiva no Município de São Paulo, exatamente por concentrar os melhores índices de prosperidade econômica e patrimonial imobiliária no país.

⁷⁶ Elaboração própria, baseando-se na redação original do Decreto nº 58.420, de 14 de setembro de 2018 (SÃO PAULO).

⁷⁷ Elaboração própria, baseando-se na redação original do Decreto nº 58.420, de 14 de setembro de 2018 (SÃO PAULO).

⁷⁸ Elaboração própria, baseando-se na redação original do Decreto nº 58.420, de 14 de setembro de 2018 (SÃO PAULO).

Embora o Município de São Paulo tenha elevado o nível da progressividade ao valor de R\$ 1.200.000,00 (um milhão e duzentos mil reais) – o que, repita-se, não corresponde à sua superioridade absoluta na região, em termos de riqueza patrimonial imobiliária -, em comparação ao valor de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), fixado pelo legislador municipal de Belo Horizonte, neste, fixou-se um número superior de alíquotas para o imposto predial (sete alíquotas), contrastando com as cinco alíquotas estabelecidas para todos os tipos de imóveis no Município de SP.

Dando continuidade à análise no âmbito da capital paulista, o Município prevê, considerando os acréscimos possíveis, de acordo com o valor venal, a alíquota máxima de 1,5% no imposto predial de utilização residencial, e 1,4% nas demais hipóteses, enquanto Belo Horizonte não ultrapassa o patamar de 1,0% no imposto predial residencial, superando, contudo, São Paulo nas demais hipóteses, já que atinge o máximo de 1,6% em ocupações não residenciais e 3% para os lotes e terrenos não edificadas.

Cumprindo recordar que o Município de Vitória tributa os imóveis residenciais em, no máximo, 0,2%, e os imóveis de uso não residencial em, no máximo, 0,4%, embora tribute os imóveis não edificadas em, no máximo, 3%, ressalvando-se, contudo, as hipóteses que podem levar a uma tributação que prevê a aplicação de alíquota entre o baixo patamar de 0,15% e 0,60%.

Importa, também, observar que, tal como Belo Horizonte e Vitória, o Município de São Paulo não fixou alíquotas distintas em razão da localização do imóvel, restringindo-se, como já observado com relação às duas primeiras capitais, à aplicação de alíquotas em função do valor venal.

O Município de SP ainda contempla distintas “alíquotas-base” e diferentes hipóteses de acréscimos e descontos, separando, no chamado “primeiro grupo”, os imóveis prediais de utilização exclusiva ou preponderantemente residenciais, e, no “segundo”, os demais imóveis, já que aplica as mesmas “alíquotas-base”, valores venais, descontos e acréscimos, tanto para os imóveis não residenciais, quanto para os imóveis territoriais urbanos.

Finalmente, no Município do Rio de Janeiro, a Lei nº 6.250, de 28.09.2017, que alterou dispositivos do Código Tributário Municipal (Lei nº 691, de 24.12.1984), como, por exemplo, o art. 67, fixou alíquota única aplicável à base de cálculo do imóvel, de acordo com o seu uso, nos seguintes termos:

I – Imóveis edificadas:	Alíquota (%)
1 - Unidades residenciais.....	1,0
2 - Unidades não residenciais.....	2,5

II – Imóveis não edificadas 3,0 (RIO DE JANEIRO, Lei nº 691, 1984, alterada pela Lei nº 6.250, 2017)

É importante recordar que a redação original do artigo em análise contemplava uma progressividade em função da área, em “m²” (metro quadrado), para os imóveis prediais, e em função da testada fictícia, medida em “m” (metro), a qual era expressa do seguinte modo⁷⁹:

- i) 5 (cinco) alíquotas, com variação entre 0,6% e 1,2% para as “unidades residenciais”;
- ii) 6 (seis) alíquotas, com variação entre 0,6% e 1,2%, para unidades não residenciais;
- iii) 2 (duas) alíquotas (1,0% e 1,2%), para imóveis situados junto à orla marítima da Região C ou junto à Lagoa Rodrigo de Freitas;
- iv) 6 (seis) alíquotas para cada uma das 3 (três) regiões fiscais classificadas por bairros, denominadas, A, B, C, num total de 18 (dezoito) alíquotas, para os imóveis não edificadas, com variação de 0,5% a 4%, na Região A; 1,5% a 5%, na Região B; e 3% a 7%, na Região C.

Com o advento da Lei nº 2.955/1999, estabeleceram-se as seguintes alíquotas:

- i) 1,20% para imóveis edificadas residenciais;
- ii) 2,80% para imóveis edificadas, não residenciais; e
- iii) 3,50% para imóveis não edificadas (RIO DE JANEIRO, Lei nº 2.955, 1999).

Tais dados demonstram que alterações importantes – notabilizadas pela radical redução do número de alíquotas –, vêm sendo implementadas na forma de tributar o IPTU no Município do Rio de Janeiro. Essa evidente simplificação no modelo de tributação, com a utilização de um número radicalmente menor de alíquotas, expressa, ao menos sob esse aspecto, uma tendência contrária à permissão constitucional para se adotar a progressividade do imposto desde a promulgação da EC nº 29/2000, como forma de se compensar a tributação altamente regressiva de todo o sistema tributário brasileiro.

Conforme já verificado, a legislação atual do Município do RJ, em vigor desde 2018, continua prevendo alíquotas distintas segundo o uso do imóvel. Porém, ela segue o modelo anterior de tributação, no que diz respeito à não contemplação de alíquotas distintas de acordo com a localização do imóvel, não obstante a utilização de um redutor da ordem de 10% no cálculo do “valor venal” das casas localizadas nos bairros mais periféricos da cidade (Regiões fiscais A e B).

⁷⁹ Elaboração própria, baseando-se na redação original do art. 67, da Lei nº 691 (municipal do Rio de Janeiro), de 24 de dezembro de 1984.

O estabelecimento da alíquota única para cada um dos três tipos de uso dos imóveis é compensado pela aplicação de fórmulas e tabelas necessárias à apuração do valor venal do imóvel. Por sua vez, o imposto devido é calculado mediante a aplicação da alíquota pertinente sobre o valor venal do imóvel, que é a base de cálculo do IPTU, que contém até 6 (seis) variáveis. Assim, a base de cálculo dos imóveis edificadas é obtida por meio da aplicação da fórmula “Valor Venal = $A \times T \times I \times P \times Vu$ ”, em que:

A = Área edificada do imóvel;

T = Fator Tipologia, aplicável de acordo com as características construtivas do imóvel, dentre as previstas na Tabela III, da Lei 6.250/2017, ou de suas partes que sejam telheiros anexos a outras edificações não residenciais e quadras de esportes, conforme Tabela V-A, consideradas as suas reformas, acréscimos e modificações;

I = Fator Idade, aplicável em razão da idade do imóvel, contada a partir do exercício seguinte ao da concessão do “habite-se”, da reconstrução ou, ainda, do exercício seguinte à ocupação do imóvel;

P = Fator Posição, conforme Tabela II, aplicável somente a imóveis enquadrados no fator tipologia das alíneas “a”, “b”, “c” ou “z”, da Tabela III, segundo a localização do imóvel em relação ao logradouro, distinguindo-o como de frente, de fundos, de vila ou encravado, este último considerado como aquele cuja edificação não se comunica com a via pública, exceto por servidão de passagem por outro imóvel;

Vu = Valor Unitário associado à sua tipologia construtiva, conforme Tabela XVI-A (Planta de Valores do Município)⁸⁰.

Uma vez obtido o “valor venal” do imóvel edificado de uso residencial, aplica-se a alíquota de 1%, para a obtenção do valor do imposto. Contudo, se o imposto não ultrapassar o valor de R\$ 3.332,00 (três mil, trezentos e trinta e dois reais), será concedido um desconto, que poderá alcançar até 60% do valor obtido, do seguinte modo:

Tabela 5: Desconto do valor do IPTU residencial - RJ

Valor do imposto até (R\$)	Desconto (%)
888,00	60
1.333,00	40
1.778,00	20
3.332,00	10

⁸⁰ Elaboração própria, baseando-se na Lei nº 691 (municipal do Rio de Janeiro), de 24 de dezembro de 1984, alterada pela Lei nº 6.250 (municipal do Rio de Janeiro), de 28 de setembro de 2017 e informações prestadas pela Secretaria Municipal de Fazenda do Rio de Janeiro.

Fonte: Elaboração do autor (com base em dados da Lei nº 691, 1984, alterada pela Lei nº 6.250, 2017⁸¹), 2020.

No caso de imóvel não-residencial, aplica-se a alíquota de 2,5% sobre a “base de cálculo”, para a apuração do valor do imposto. Entretanto, se o imposto não ultrapassar o valor de R\$ 5.555,00, será concedido um desconto fixo, incondicional, de até R\$ 667,00 (seiscentos e sessenta e sete reais), o qual poderá representar, no mínimo, 12% de desconto, sem limite superior.

A base de cálculo dos imóveis não edificados é obtida mediante a aplicação da seguinte fórmula, com 6 (seis) variáveis: “Valor Venal = $T_f \times V_o \times S \times L \times A \times D$ ”, em que:

T_f = Testada Fictícia;

V_o = Valor Unitário Padrão Territorial, conforme Tabela XVI-A (Planta de Valores do Município);

S = Fator Situação, aplicável a terrenos com duas ou mais testadas;

L = Fator Restrição Legal, aplicável a terrenos sobre os quais incidam restrições ao seu pleno aproveitamento;

A = Fator Acidentação Topográfica, aplicável em terrenos que apresentam características topográficas impeditivas de seu pleno aproveitamento;

D = Fator Drenagem, aplicável a terrenos inundáveis e alagados, variando de um décimo a nove décimos⁸².

Uma vez obtido o “valor venal” do imóvel não edificado, aplica-se a alíquota de 3% para obter o valor do imposto. Contudo, se imposto não ultrapassar o valor de R\$ 3.332,00 (três mil, trezentos e trinta e dois reais), será concedido um desconto fixo de até R\$ 1.111,00 (hum mil, cento e onze reais), que poderá representar, no mínimo, 33 % de desconto, sem limite máximo.

Em resumo, o valor do IPTU devido no Município do Rio de Janeiro não resulta da mera incidência da alíquota pertinente (1,0%; 2,5% ou 3%) sobre a base de cálculo (valor venal do imóvel). A depender o valor do imposto devido e, em determinadas hipóteses, da tributação das unidades prediais não residenciais e dos imóveis não edificados, será concedido desconto que poderia chegar até os 100% do valor do imposto apurado.

⁸¹ Elaboração própria, baseando-se na Lei nº 691 (municipal do Rio de Janeiro), de 24 de dezembro de 1984, alterada pela Lei nº 6.250 (municipal do Rio de Janeiro), de 28 de setembro de 2017.

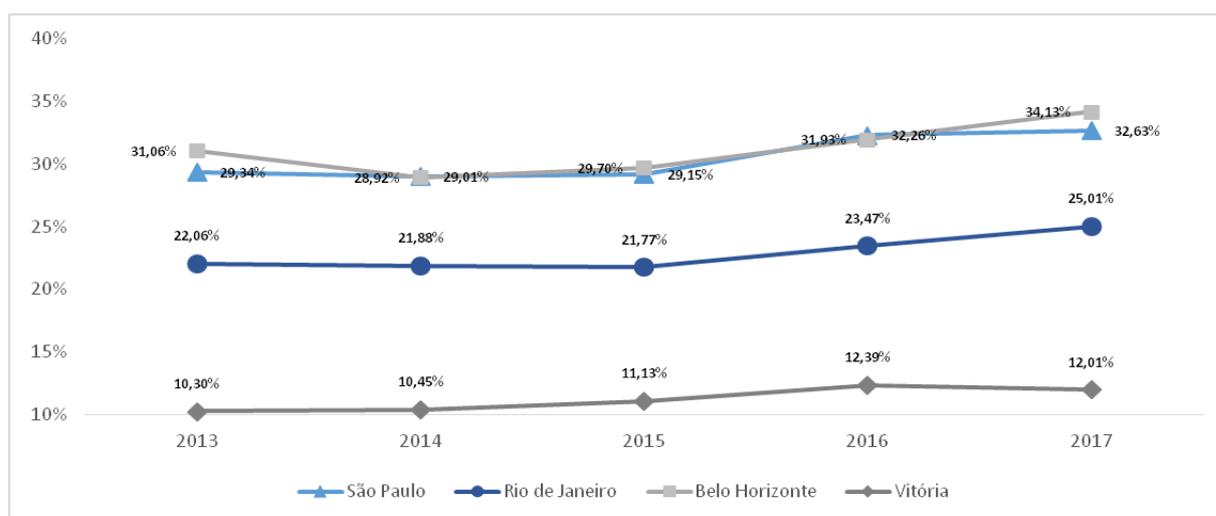
⁸² Elaboração própria, baseando-se na Lei nº 691 (municipal do Rio de Janeiro), de 24 de dezembro de 1984, alterada pela Lei nº 6.250 (municipal do Rio de Janeiro), de 28 de setembro de 2017 e informações prestadas pela Secretaria Municipal de Fazenda do Rio de Janeiro.

Sendo assim, as quatro possibilidades de desconto, em percentuais de 10%, 20% 40% ou 60%, para os imóveis residenciais, de acordo com as faixas inferiores do valor do imposto apurado, sugerem uma forma distinta de aplicação da progressividade. Aplicando-se esses descontos à alíquota única de 1%, enunciada pela legislação atualmente em vigor, as alíquotas seriam, de fato, 0,4%; 0,6%; 0,80%, 0,9% e 1,0%, de acordo com o valor venal dos imóveis. Essa interpretação pode levar à conclusão de que a progressividade praticada – se assim admitida – é efetivamente baixa, por dois aspectos: em primeiro lugar, porque preponderam alíquotas baixas, inferiores à média de 1%; em segundo, porque, aos valores venais superiores a R\$ 333.200,00 (trezentos e trinta e três mil e duzentos reais) aplica-se a baixa alíquota real de 1%.

De qualquer modo, trata-se de uma progressividade que alcança um valor absoluto superior ao verificado nas demais capitais estaduais do Sudeste brasileiro, ainda que, injustificadamente, continue a se notabilizar pela incapacidade de atingir os patrimônios imobiliários mais valiosos da cidade. No entanto, caberia a verificação do grau de aproximação entre todos os valores venais – obtidos, pelo Município do RJ, com a utilização de tantas variáveis – com os reais valores dos imóveis praticados no mercado imobiliário.

Para uma melhor visualização, o gráfico 4 demonstra o desempenho da arrecadação do IPTU em relação à receita total nas capitais do Sudeste brasileiro, entre os anos de 2013-2017.

Gráfico 4 – Participação do IPTU na Receita Tributária Total (2013 – 2017)



Fonte: Elaboração do autor (com dados do Portal MeuMunicípio), 2020.

A partir do gráfico 4, é possível observar que a primeira verificação do desempenho do IPTU em face da receita tributária total é a disputa acirrada pela maior participação da arrecadação do imposto entre os Municípios de Belo Horizonte e São Paulo, tendo atingido, respectivamente, as marcas de 34,13% e 32,63%, no último ano da série apresentada no gráfico.

Constata-se, também, que as duas capitais (BH e SP) ocuparam essa liderança disputada, no período, numa média respectiva de 31,14% e 30,48%. Durante a série, observa-se que o Município do RJ sempre apresenta o 3º lugar no desempenho da participação do IPTU no total da receita tributária, atingindo a média, no período, com o percentual de 22,84%.

Por fim, a Cidade de Vitória se destaca por apresentar o mais fraco desempenho do IPTU na série em exame, apresentando a baixa média de 11,26% das receitas tributárias totais no período, o qual pode ser atribuído, dentre outros fatores, pelas menores alíquotas aplicáveis ao imposto da região.

Conforme informação prestada pela Subsecretaria de Receita da Prefeitura Municipal, Vitória possui, no cadastro imobiliário do corrente ano de 2020, 175.330 (cento e setenta e cinco mil, trezentos e trinta) residências cadastradas, cujo valor venal total não ultrapassa o valor de R\$ 41 bilhões (quarenta e um bilhões de reais). Esse resultado acanhado pode ser atribuído ao tempo decorrido desde o último cadastramento realizado. Apenas em 1992 houve um cadastramento total, enquanto que em 2004 foi realizado um cadastramento parcial, não tendo sido usado o georreferenciamento.

Embora a correção dos valores venais pelo Município de Vitória seja realizada com base na variação anual do IPCA-E, não se obteve dado acerca da última revisão da sua PGV. Outro aspecto importante é a alta inadimplência do imposto: o Município não apura o nível de inadimplência por classe, mas somente o nível geral de inadimplentes, que alcançou o percentual de 20,07% no ano corrente.

Cumprе salientar que o Município de Vitória se utiliza, desde o ano de 2013, dos serviços de protesto extrajudicial, com a consequente inclusão dos contribuintes inadimplentes no Cadastro negativo, conforme art. 1º, § 1º, da Lei nº 9.492/1997 (Lei de Protestos e Títulos), com inclusão efetuada pela Lei nº 12.767/2012. Por outro lado, não dispõe, no âmbito da própria Prefeitura, de um cadastro específico de contribuintes inadimplentes.

De acordo com os dados apresentados pela Subsecretaria da Receita do Município, verifica-se que a representatividade da receita do IPTU na Cidade de Vitória frente à receita

corrente líquida segue uma linha descendente desde 2015, tendo atingido o seu pior desempenho no último ano (2019) da série apresentada, no percentual de 3,99%.

Reportando-se novamente ao gráfico 4, é possível observar que os Municípios de BH e RJ são as únicas capitais que apresentam curva ascendente, desde a ano de 2015, no grau de representatividade do IPTU, em comparação com o total das receitas tributárias. Esse crescimento da arrecadação coaduna-se com dados da RFB a respeito do aumento da representatividade do IPTU em relação ao PIB nos últimos anos. De acordo com o órgão, a carga do IPTU saltou de 0,55% do PIB, em 2016, para 0,59%, em 2017.

Com relação à cidade de Belo Horizonte, é importante destacar alguns dados relevantes prestados pelo Município em pesquisa realizada para este trabalho. O Município promoveu recadastramentos parciais dos imóveis nos anos de 2017 e 2018, declarando ter usado georreferenciamento pelo SIG. Ademais, o número de residências cadastradas atingiu, em 2020, a marca de 635.971 (seiscentos e trinta e cinco mil, novecentos e setenta e uma) e o valor venal total de todos os imóveis cadastrados supera a marca de R\$ 213 bilhões (duzentos e treze bilhões de reais). No entanto, a última atualização da PGV ocorreu no ano de 2009, ou seja, há mais de 10 (dez) que os valores venais não são corrigidos.

Uma limitação relevante na tributação e arrecadação do IPTU de Belo Horizonte relaciona-se ao alto grau de inadimplência da modalidade territorial do imposto. Segundo informação prestada pela Secretaria de Fazenda do Município, em 2019, o nível de adimplência total do IPTU atingiu a marca de 84,50%, sendo que o imposto predial apresentou adimplência de 86,30%. Porém, na modalidade territorial, a adimplência não ultrapassou o percentual de 57,85%.

Em termos absolutos, a arrecadação do IPTU, em BH, subiu nos últimos 6 (seis) anos. Todavia, a receita do imposto, em relação à receita corrente líquida do Município, não apresentou um bom resultado no último ano. De um contínuo crescimento desde 2014, em 11%, atingiu um pico em 2018 (com a marca de 13,4%), tendo apresentado queda em 2019, quando alcançou o nível de 12,6% em relação à receita líquida.

Além disso, o Município de BH busca a eficiência, também, no sistema de cobrança, utilizando-se do protesto extrajudicial, com a consequente inclusão do contribuinte inadimplente no Cadastro negativo, conforme art. 1º, § 1º, da Lei nº 9.492/1997 (Lei de Protestos e Títulos), com inclusão efetuada pela Lei nº 12.767/2012. Por outro lado, não dispõe, no âmbito da própria Prefeitura, de um cadastro de inadimplentes específico.

Por sua vez, o Município de São Paulo mantém uma política de recadastramento de imóveis de forma contínua, com atualização periódica da PGV e correção anual dos valores

unitários de metro quadrado da construção e do terreno. O Município disponibilizou, para esta pesquisa, apenas o nível de inadimplência global do IPTU, que alcançou o percentual de 11,99%, em 2019.

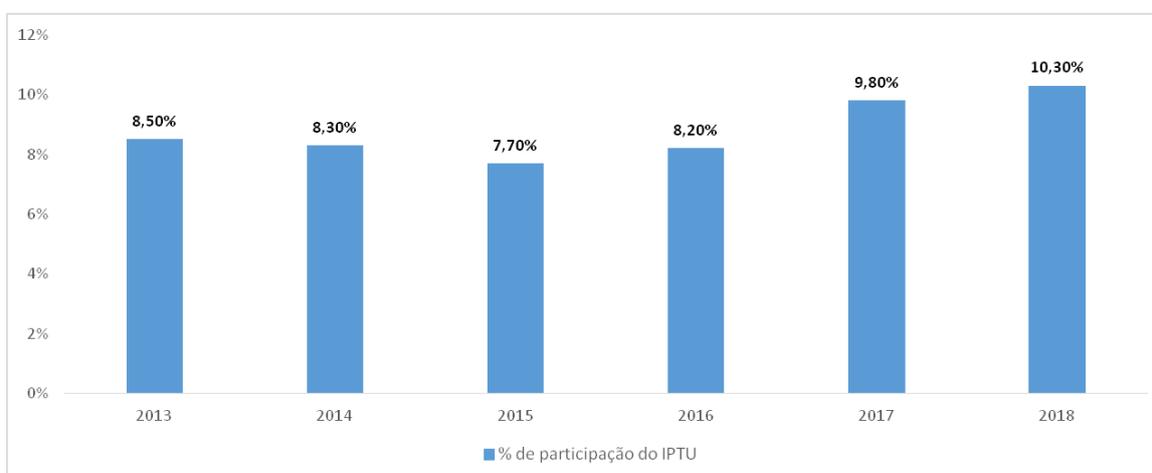
Observa-se ainda que o Município de São Paulo utiliza o denominado CADIN (Cadastro Informativo Municipal), no qual se registram as pendências de contribuintes perante órgãos e entidades da Administração Pública direta e indireta.

No Rio de Janeiro, por sua vez, a crescente participação do IPTU em relação à receita tributária total decorre de uma série de medidas tomadas, ao longo da última década, num esforço gradual e contínuo de conquistar o grau de relevância que se tem atribuído ao referido imposto no rol dos instrumentos de desenvolvimento urbano.

O Município atualizou, recentemente, sua PGV, contemplando novos valores venais do IPTU, com previsão de atualização a cada quatro anos. A nova legislação prevê, ainda, correção automática dos seus valores segundo variação do IPCA-E, quando não revisados. Os cadastros imobiliários também vêm sendo atualizados, num esforço permanente para diminuir o nível de inadimplência do imposto.

De fato, houve uma discreta evolução da representatividade da arrecadação do IPTU em relação à receita total do Município do RJ. Analisando-se a receita do período compreendido entre 2014 e 2018, disponibilizada pela CGM, mostrada no gráfico 5, observa-se que houve uma queda de desempenho até 2015, em relação aos anos anteriores. Porém, a partir de 2016, verifica-se uma sucessão de acréscimos dessa representatividade, alcançando a arrecadação do imposto, em 2018, o percentual de 10,3% da receita total.

Gráfico 5 – Participação do IPTU na Receita Total do Município do RJ



Fonte: Elaboração do autor (com base em dados disponibilizados pela CGM do RJ), 2020.

Malgrado a superioridade histórica da arrecadação do ISS em relação ao IPTU, esse último imposto vem, ao longo da última década, aumentando sua representatividade no cômputo da receita total do Município. No período analisado, a superioridade do primeiro sempre se manteve, ao menos, com o dobro de sua arrecadação do segundo, tendo alcançado, na série examinada, o seu máximo, em 2015, quando a arrecadação do ISS representou a arrecadação do IPTU multiplicada pelo fator 2,81. Desde então, todavia, esse fator vem diminuindo drasticamente, chegando, em 2018, com o ISS arrecadando apenas 1,92 vez o valor arrecadado de IPTU.

Contudo, ainda que se verifique um crescente desempenho do IPTU em algumas das capitais do Sudeste brasileiro, os aspectos criticados ao longo deste trabalho demonstram uma indisfarçável regressividade na tributação do imposto. A decisão política para identificar e superar as limitações estruturais na instituição e na arrecadação do tributo, no âmbito de cada Município, poderia dar ensejo à implementação de uma tributação mais justa, com base no princípio da capacidade contributiva, mormente nas capitais do porte econômico de São Paulo e do Rio de Janeiro.

A iniciativa de se estabelecer o prazo de 4 (quatro) anos para a atualização da PGV, conforme proposta no PLC 108/2011, e adotado pelo Município do RJ, é um exemplo a ser seguido, de preferência se fixado pelo próprio PD da Cidade. O estabelecimento de um plano permanente de atualização dos cadastros, com identificação completa dos contribuintes e controle dos inadimplentes é outra medida imprescindível para ampliar o grau de eficiência na tributação e arrecadação do imposto.

Diferentemente do IPTU, tratado neste tópico, cuja competência municipal é prevista pelo sistema tributário constitucional, no art. 156, I, da CF/88, o “IPTU progressivo no tempo”, descrito a seguir, é previsto no capítulo da política urbana municipal, mais precisamente no art. 182, § 4º, inciso II, da CF/88. Embora ambos integrem a lista de instrumentos da política urbana dos Municípios, conforme previsão no Estatuto da Cidade, o primeiro deles compõe o rol das espécies tributárias pertencentes à categoria dos impostos, ao mesmo tempo que é também identificado, pelo referido Estatuto, no art. 4º, inc. IV, alínea “a”, como instrumento tributário, rol que ainda abrange, na alínea “b” outra espécie tributária, a contribuição de melhoria. Diferentemente, o “IPTU progressivo no tempo” não integra, na Constituição Federal, o capítulo destinado ao sistema constitucional tributário, mas ao capítulo dedicado à política urbana, além de ser disciplinado, pelo Estatuto da Cidade, de forma apartada do IPTU.

4.3. IPTU progressivo no tempo

O IPTU progressivo no tempo, previsto no art. 182, § 4º, inciso II, da CF/88, no capítulo destinado à disciplina constitucional da política urbana municipal, tem índole extrafiscal, pois objetiva desestimular o descumprimento da função social da propriedade urbana, por não edificação, subutilização ou não utilização.

Como instrumento da política urbana, na hipótese de descumprimento de lei municipal específica que determine o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, o IPTU progressivo no tempo poderá ser utilizado pelo Município, mediante majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos, respeitada a alíquota máxima de 15%, nos termos do artigo 7º, do Estatuto da Cidade.

Cumprir ressaltar que o imóvel urbano sujeito à cobrança do IPTU progressivo no tempo deverá estar localizado em área incluída no Plano Diretor, exigindo-se regulamentação em lei municipal específica, nos termos do art. 182, § 4º, da CF/88. O fundamento da aplicação do IPTU progressivo no tempo, de caráter sancionatório, é a constatação de que o proprietário não atendeu à determinação de aproveitamento do imóvel não edificado, não utilizado ou subutilizado.

Nota-se que a referida imposição se dirige à coisa, ou melhor, a uma propriedade específica, e não ao seu proprietário. Trata-se, portanto, de uma obrigação *propter rem*, que acompanha a “coisa”, independentemente de eventual transferência do domínio, pois consubstancia-se na obrigação de fazer, expressa no dever de parcelar, edificar ou utilizar a propriedade urbana.

Há previsão, no Plano Diretor do Município de Vitória (Lei nº 9.271, de 21.05.2018), de diversos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade. O IPTU progressivo no tempo, por exemplo, encontra-se disciplinado no art. 234. No entanto, o Município não apresentou nenhuma arrecadação do instrumento nos últimos seis anos, de acordo com informação prestada pela Subsecretaria de Receita do Município.

Similarmente, o PD de Belo Horizonte (Lei nº 11.181, de 08.08.2019), também, prevê a instituição do IPTU progressivo, no art. 43. Ademais, a Lei nº 11.216, de 04.02.2020 disciplina este e outros instrumentos de política urbana. Assim, o IPTU progressivo no tempo poderá ser aplicado em todo território do Município de Belo Horizonte, exceto nas áreas sem previsão de coeficiente de aproveitamento mínimo. O PD da cidade prevê a adoção, pelo Executivo, de programas voltados para a aproximação entre proprietários notificados para o parcelamento, edificação e utilização compulsórios e agentes interessados no

desenvolvimento de empreendimentos imobiliários. Prevê, ainda, a possibilidade de se constituir um consórcio imobiliário como forma de viabilização de planos de urbanização ou edificação, por meio do qual o proprietário transfere ao Executivo seu imóvel e, após a realização das obras, recebe, como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas.

Cabe salientar que a lei específica mencionada no parágrafo anterior determina que o IPTU progressivo no tempo tomará como base a alíquota e o valor venal utilizados no lançamento do IPTU convencional, com aumento progressivo até atingir a alíquota máxima de 15%, até que a obrigação de parcelar, de edificar ou de utilizar seja cumprida. Contudo, caso haja alteração legislativa no que concerne às alíquotas do IPTU de índole fiscal durante o período de aplicação da progressividade, essa nova alíquota dará ensejo ao recálculo da alíquota do IPTU progressivo no tempo, com incidência retroativa.

Não obstante a previsão na legislação, o Município de Belo Horizonte não implementou a cobrança do IPTU progressivo no tempo, não tendo sido verificada arrecadação dos últimos 6 (seis) anos, fato confirmado pela Secretaria de Fazenda do Município.

O Plano Diretor da Cidade de São Paulo, por sua vez, aprovado por meio da Lei nº 16.050, de 31.07.2014, trata do IPTU progressivo no tempo no art. 98, dispondo, dentre outros aspectos, sobre a vedação de concessão de isenção, anistias, incentivos ou benefícios fiscais relativos ao IPTU-sanção, além de determinar a suspensão de quaisquer isenções do IPTU incidentes em imóvel cujo proprietário tenha sido notificado para parcelamento, edificação ou utilização compulsória.

Além da previsão no PD, o IPTU progressivo no tempo está previsto, também, no art. 7º da Lei nº 15.234, de 01.07.2010, que institui, nos termos do art. 182, § 4º, da CF/88, os instrumentos para o cumprimento da função social da propriedade urbana no Município de São Paulo, com redação dada, atualmente, pelo próprio PD, de 2014.

Segundo Rosana Denaldi (2016), São Paulo iniciou a notificação dos proprietários dos imóveis ociosos em 2014. Embora recente, a experiência se destacou pela “importância do Município no cenário nacional e por priorizar a notificação de edificações não utilizadas na área central” (DENALDI, 2016). Posteriormente, o Município escalonou as notificações, priorizando as áreas delimitadas como ZEIS 2, 3 e 5 e as áreas localizadas nos perímetros da Operações Urbanas Centro e Água Branca.

O expressivo número de notificações realizadas a partir da implantação do PEUC, pelo Município de SP, culminou com a arrecadação do IPTU progressivo no tempo⁸³ somente a partir de 2017:

Quadro 1: Arrecadação de IPTU progressivo no tempo – Município de São Paulo

Ano de Arrecadação	Valor Arrecadado de IPTU progressivo no tempo (R\$)
2017	135.288,00
2018	2.373.782,00
2019	3.111.629,00

Fonte: Secretaria Municipal de Fazenda de São Paulo

Já no âmbito da Cidade do Rio de Janeiro, o IPTU progressivo no tempo qualifica-se, conforme disposição do PD (aprovado pela LC nº 111, de 01.02.2011), no seu art. 37, inciso III, alínea “b”, como instrumento de aplicação da política urbana, mais especificamente na “gestão de uso e ocupação do solo”, limitando-se o PD a estabelecer, no art. 75, o seguinte:

Art. 75. Em caso de descumprimento das condições e dos prazos para o parcelamento, a edificação ou a utilização do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, será aplicado Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos, nos termos do artigo 7º do Estatuto da Cidade.

§ 1º. A lei específica, a que se refere o *caput* do artigo 71 desta Lei Complementar, fixará a alíquota anual do imposto, a qual não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento, sendo vedada a concessão de isenção ou anistia.

§ 2º. Caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não esteja atendida em cinco anos, será mantida a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação, garantida ao Poder Público a prerrogativa de que trata o art. 76 desta Lei Complementar (RIO DE JANEIRO, Lei nº 111, 2011).

Contudo, até a presente data, este instrumento de política urbana ainda não foi regulamentado por lei específica. O Projeto de Lei nº 1.396/2012, que, em fevereiro de 2020, continuava em tramitação na Câmara dos Vereadores do Rio de Janeiro, propõe instituir, nos termos dos artigos 5º a 8º do Estatuto da Cidade, instrumentos para o cumprimento da função social da propriedade no Município do RJ, mais especificamente do PEUC e do IPTU progressivo no tempo.

⁸³ Os dados de arrecadação foram fornecidos pela Secretaria Municipal de Fazenda de São Paulo, em resposta ao questionamento acerca da arrecadação de “IPTU progressivo no tempo” nos últimos 6 (seis) anos, com a observação da referida Pasta de que houve arrecadação apenas nos 3 (três) últimos exercícios.

A justificativa para a implantação do PEUC e do IPTU progressivo no tempo foi apresentada pelo então Prefeito da Cidade, Eduardo Paes, no ano de 2012, no referido PL, nos seguintes termos:

O Município do Rio de Janeiro possui uma grande quantidade de imóveis desocupados ou subutilizados, mesmo em áreas bem servidas de infraestrutura. As Macrozonas de Ocupação Incentivada e Controlada destacam-se por terem uma infraestrutura mais significativa do que as regiões de expansão periférica e, portanto, apresentam um maior potencial de adensamento no que diz respeito à ocupação dos imóveis ociosos ou vazios existentes. A grande quantidade de imóveis subutilizados em áreas consolidadas da Cidade representa não só um problema, mas também um desafio para o planejamento e gestão do solo, inclusive, podendo resultar na degradação e desvalorização de regiões inteiras, bem como resultar no comprometimento da estabilidade da própria edificação, colocando em risco a população. É nesse contexto que se impõe a adoção de medidas que possibilitem o aproveitamento das edificações e terrenos ociosos, inclusive de forma coercitiva, mediante instrumentos que propiciem uma gestão mais eficiente do solo urbano. O Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU Progressivo no Tempo é um dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade – e incluído no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro – que obriga, quando em associação ao Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsória, também regulamentados nesta Lei, aos proprietários de imóveis ociosos, definidos pelo Plano, a aproveitá-los adequadamente. Convém salientar que o instrumento do IPTU Progressivo no Tempo insere ainda uma perspectiva de tempo ao planejamento da Cidade, permitindo a adequação da utilização dos imóveis em consonância com o planejamento de determinada região. Nesse intuito, encaminhamos o presente Projeto de Lei para a regulamentação destes importantes instrumentos de gestão de uso e ocupação do solo e que, certamente, muito contribuirão para reduzir os riscos advindos da subutilização de imóveis (RIO DE JANEIRO, Projeto de Lei nº 1.396, 2012).

Passados quase vinte anos de vigência do Estatuto da Cidade, observa-se um evidente desprestígio do IPTU progressivo no tempo pelos entes locais. Um obstáculo natural é a baixíssima aplicabilidade do próprio PEUC, etapa inicial de uma possível sucessão coativa, contemplando o estabelecimento da alíquota progressiva no tempo e culminando na desapropriação, com pagamento em títulos da dívida pública, caso se insista no não-aproveitamento do solo urbano, consoante com a lei específica.

Segundo Rosana Denaldi (2016), a maior parte das experiências com o PEUC são interrompidas antes de se atingir a aplicação do IPTU progressivo no tempo, observando-se, ainda, que nem sempre a aplicação do PEUC se aproxima das finalidades previstas da Reforma Urbana. Até mesmo quando a sua aplicação converge para esse ideário, a sua eficácia se relaciona mais intensamente com “os projetos e as estratégias dos agentes que moldam a organização e a intervenção territorial do Estado” (DENALDI, 2016).

As dificuldades de implantação dos referidos instrumentos estendem-se desde a baixa capacitação institucional, passando pela falta de interesse derivada do custo político, calculado na adoção de intervenções com efeitos gerados apenas a médio e longo prazos e, até

mesmo, o desconhecimento dos referidos instrumentos, ressaltando-se, porém, como a causa prevalecente a “construção político-social sobre a propriedade privada e as classes proprietárias de terras” (MAGALHÃES; RIBEIRO, 2016), que resiste ao entendimento atualmente consagrado da superação definitiva do atributo da perpetuidade da propriedade urbana.

Carvalho Júnior (2016) ressalta a importância do controle pelo Município do nível de inadimplência do IPTU, sobretudo da classe “territorial”, para aqueles que pretendem instituir o IPTU progressivo no tempo, sendo imprescindível uma política eficiente de cadastramento dos terrenos e de identificação dos contribuintes. O acompanhamento do nível de inadimplência por classes do IPTU permite aos Municípios avaliar se, diante de níveis altos de inadimplência da classe territorial, haveria alguma indicação do aumento da alíquota até os 15% previstos no IPTU progressivo no tempo.

O Estatuto da Cidade prevê, ainda, a utilização – também como instrumento da política urbana – de um tributo que, inobstante sua função tipicamente fiscal – já que visa à arrecadação de recursos financeiros para cobrir os custos de uma obra pública –, apresenta uma função especificamente definida.

A finalidade precípua desse instrumento é exatamente a realização do ideal de justiça, na medida em que impede a incorporação de proveitos maiores – por parte de proprietários imobiliários de uma determinada área da cidade beneficiada por uma obra pública –, do que os conferidos aos habitantes em geral, restando, assim, justificada a cobrança pelo incremento do valor do imóvel resultante daquela obra. O tributo que atende a esse propósito é denominado de “contribuição de melhoria”.

4.4. Contribuição de Melhoria

No contexto de grave crise fiscal, a contribuição de melhoria poderia se constituir em importante fonte adicional de receitas, resultando no crescimento da capacidade de investimento do Poder Público municipal no setor de moradias e de infraestrutura urbana, sobretudo nas zonas mais carentes das intervenções públicas.

A contribuição de melhoria é uma espécie tributária vinculada a uma materialidade estatal⁸⁴, consistente da mais-valia imobiliária resultante da realização de uma obra pública. A

⁸⁴ De fato, a competência para instituição da contribuição de melhoria, conforme previsto pelo art. 145, III, da CF/88, é do ente político que realizar a obra pública, podendo ser a União, os Estados, o Distrito Federal ou os Municípios. Embora dependa de uma atividade estatal específica, que, no caso, é a realização da obra pública, a

receita resultante da exação, porém, não se costuma vincular a uma destinação específica, pois a contribuição de melhoria não custeia a obra pública. Ela ingressa na conta do Tesouro exatamente como ocorre com os impostos, pois não há vinculação da receita.

Os princípios que preconizam a justiça tributária, e que são veiculadores da ideia de igualdade e equidade, comportam a orientação segundo a qual a contribuição de melhoria deva sempre ser instituída para buscar dos proprietários de imóveis urbanos o ressarcimento do custo da obra pública que valorizou o seu patrimônio imobiliário, surgindo daí a tese de que a contribuição de melhoria se apoia na ideia da vedação do enriquecimento sem causa (MARQUES, 2005, p. 19-36). Não seria justo que toda a coletividade arcasse com um investimento que somente beneficia a área de localização de poucos imóveis.

A instituição da contribuição de melhoria, contudo, deve levar em consideração alguns critérios. O primeiro deles refere-se à transparência da cobrança, que somente poderá ser levada a efeito após a execução total ou parcial da obra, ou seja, somente é cabível a cobrança no momento a partir do qual se poderá, efetivamente, verificar a ocorrência da valorização do patrimônio imobiliário.

Com efeito, pela redação do art. 81 do CTN, a contribuição de melhoria é tributo instituído para fazer face ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária, tendo como limite total a despesa realizada e, como limite individual, o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado.

Em cumprimento ao princípio da legalidade (previsto no art. 150, I, da CF/88 e no art. 3º, do CTN), que veda a instituição e cobrança de tributo sem lei que o estabeleça, o art. 82, do CTN, enumera os requisitos que a lei instituidora da contribuição de melhoria deve observar:

Art. 82. A lei relativa à contribuição de melhoria observará os seguintes requisitos mínimos:

I - publicação prévia dos seguintes elementos:

- a) memorial descritivo do projeto;
 - b) orçamento do custo da obra;
 - c) determinação da parcela do custo da obra a ser financiada pela contribuição;
 - d) delimitação da zona beneficiada;
 - e) determinação do fator de absorção do benefício da valorização para toda a zona ou para cada uma das áreas diferenciadas, nela contidas;
- II - fixação de prazo não inferior a 30 (trinta) dias, para impugnação pelos interessados, de qualquer dos elementos referidos no inciso anterior;
- III - regulamentação do processo administrativo de instrução e julgamento da impugnação a que se refere o inciso anterior, sem prejuízo da sua apreciação judicial (BRASIL, Lei nº 5.172, 1966).

contribuição de melhoria se difere da taxa, que é o tributo vinculado a uma atividade estatal, mas ligado ao exercício regular do poder de polícia ou à prestação de serviço público.

A instituição da contribuição de melhoria condiciona-se, portanto, à efetiva atividade estatal consubstanciada na realização da obra pública, devendo apenas ser cobrada após a realização do fato gerador, ocorrido com a valorização imobiliária decorrente da obra pública realizada pelo Poder Público, tendo como limite total a despesa realizada, levando-se, ainda, em consideração, o limite individual da valorização de cada imóvel, sendo vedada a cobrança deste limite no que superar o custo da obra⁸⁵.

Com efeito, de acordo com o art. 81, do CTN, o fato impositivo da contribuição de melhoria é a valorização do imóvel decorrente da realização de obra pública, tendo como limite total, para a instituição e cobrança da contribuição de melhoria, o valor da obra ou o acréscimo de valor patrimonial verificado, o que for menor. O nascimento da obrigação tributária exige que, da obra pública realizada, decorra valorização do imóvel.

A RMIT da contribuição de melhoria instituída pelo Poder Público municipal pode ser apresentada da seguinte forma:

Hipótese:

1. Critério material: obter valorização imobiliária decorrente da realização de obra pública;
2. Critério espacial: perímetro urbano do Município;
3. Critério temporal: momento em que se verifica a valorização do imóvel, consubstanciada na notificação do edital de incidência do tributo.

Consequente:

1. Critério pessoal:
 - a) Sujeito ativo: Município;
 - b) Sujeito passivo: o proprietário ou quem tiver o domínio útil ou a posse do

⁸⁵ Há uma discussão doutrinária acerca dos limites da cobrança da contribuição de melhoria, sobretudo em razão da omissão de qualquer referência a tais limites no texto da CF/88. Essa omissão do legislador constituinte é usada como fundamento por parte da doutrina que entende que o proprietário poderia ser cobrado do valor que representasse a valorização individual do imóvel, ainda que o valor arrecadado ultrapassasse o custo da obra. Hugo de Brito Machado (2015, pp. 209-220) rejeita toda a argumentação dessa doutrina, asseverando: que a Constituição não deve ser tão minudente a ponto de ter de explicitar toda a matéria tributária, sobretudo porque esses limites estão implícitos, sendo eles inerentes à contribuição de melhoria; que a nova ordem constitucional recepcionou a legislação tributária compatível com a Carta de 1988 (conforme dispõe o art. 34, § 5º, do ADCT), razão pela qual deve prevalecer o que dispõe o art. 81, do CTN e também, os dispositivos do Decreto-lei nº 195/1967, que fixam como limite total a despesa realizada, e como limite individual, o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado. Igualmente no âmbito jurisprudencial, é unânime o reconhecimento da recepção dos arts. 81 e 82, do CTN, que tratam da contribuição de melhoria, conforme verificado no AgRg no Ag 1190553 RS 2009/0075001-8, publicado no DJe de 26.04.2011, julgado em 17.08.2010 e no ARE 1202330 PR, publicado no DJe 096, de 10.05.2019, julgado em 02.05.2019.

imóvel situado em áreas direta ou indiretamente beneficiadas pela obra;

2. Critério quantitativo:

- c) Base de cálculo: orçamento total ou parcial do custo da obra, nos termos do edital de lançamento da contribuição de melhoria;
- d) Alíquota: percentual do custo total ou parcial da obra, conforme fixado no edital de lançamento do tributo⁸⁶.

Nesse sentido, julga-se incontroversa, portanto, a ilegitimidade da cobrança que utilize apenas o custo da obra, ignorando-se a eventual ausência de valorização imobiliária, no limite individual. Ora, se a contribuição de que se cuida é de melhoria, essa melhoria “corresponde ao incremento de valor do imóvel daquele que será obrigado ao seu pagamento”, não sendo razoável a instituição de cobrança de melhoria se não houver melhoria alguma (MACHADO, 2015, p. 219-220).

Um aspecto bastante discutido pela doutrina é a possibilidade de aplicação do princípio da capacidade contributiva⁸⁷ dos titulares dos imóveis beneficiados pela intervenção pública, o que levaria, em algumas circunstâncias excepcionais, à instituição de uma contribuição maior de determinadas classes de contribuinte, como pessoas jurídicas, e até mesmo da municipalidade, que arcaria com um determinado *quantum* para compensar a verificada incapacidade de contribuir de titulares de imóveis de valores venais comprovadamente inferiores, ainda que efetivamente beneficiados pela mais-valia advinda da obra.

Ainda que não se adote o princípio da capacidade contributiva na distribuição da contribuição de melhoria, a sua utilização não poderá, em nenhuma hipótese, acarretar injustiças sociais, até porque a sua finalidade precípua é exatamente a realização da ideia de justiça distributiva. Segundo Smolka (2014, p. 31), uma prática que ultrapassaria o limite da razoabilidade na instituição da contribuição de melhoria seria a alegada justificativa para

⁸⁶ Baseado em dispositivos da CF/88, do CTN e do Decreto-Lei nº 195, de 24 de fevereiro de 1967.

⁸⁷ Carlos Roberto Marques (2005, pp. 40-44) analisa a possibilidade de aplicação do princípio da capacidade contributiva à contribuição de melhoria. Há, por outro lado, uma corrente tributária contrária que defende a sua inaplicabilidade, seja em razão do acentuado caráter individualista do gravame tributário, ou porque o seu princípio norteador restringir-se-ia ao custo-benefício. Contrapondo-se a esta posição, no entanto, uma parte da doutrina, incluindo o referido autor, entende que a contribuição de melhoria funda-se na capacidade contributiva, seja porque “tributos graduados na capacidade contributiva sofrem a incidência do princípio já na tipificação dos seus fatos geradores, seja porque o seu “fato gerador (valorização imobiliária) enuncia circunstância enunciativa daquela capacidade”, ou, ainda, porque a valorização acrescida ao patrimônio denuncia um aumento da potencialidade financeira do contribuinte ou, finalmente, porque “o imóvel, ao mesmo tempo que serve de suporte econômico para incidência do tributo em questão, é a própria evidência de que o patrimônio do sujeito passivo suporta a imposição imobiliária”.

remoções e deslocamentos forçados das camadas da população de rendas baixas, diante da comprovada incapacidade econômica de arcar com o valor das melhorias dos seus imóveis.

A importância da contribuição de melhoria ganha relevo na observação de que o Estatuto da Cidade a qualifica como forma de intervenção do Estado na propriedade alheia, para assegurar a cláusula constitucional da função social da propriedade urbana. Inserida no art. 4º, inciso IV, alínea “b” do referido Estatuto, essa espécie tributária assume também a função de assegurar a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, prevista no art. 2º, inciso IX, do mesmo diploma.

O Decreto-Lei nº 195, de 24.02.1967, que regulamenta a Contribuição de Melhoria, estabelece como fato gerador do tributo o acréscimo do valor do imóvel localizado nas áreas beneficiadas direta ou indiretamente por obras públicas, que se encontram enumeradas no seu art. 2º transcrito a seguir:

Art. 2º Será devida a Contribuição de Melhoria, no caso de valorização de imóveis de propriedade privada, em virtude de qualquer das seguintes obras públicas:

I - abertura, alargamento, pavimentação, iluminação, arborização, esgotos pluviais e outros melhoramentos de praças e vias públicas;

II - construção e ampliação de parques, campos de desportos, pontes, túneis e viadutos;

III - construção ou ampliação de sistemas de trânsito rápido inclusive tôdas as obras e edificações necessárias ao funcionamento do sistema;

IV - serviços e obras de abastecimento de água potável, esgotos, instalações de redes elétricas, telefônicas, transportes e comunicações em geral ou de suprimento de gás, funiculares, ascensores e instalações de comodidade pública;

V - proteção contra secas, inundações, erosão, ressacas, e de saneamento de drenagem em geral, diques, cais, desobstrução de barras, portos e canais, retificação e regularização de cursos d’água e irrigação;

VI - construção de estradas de ferro e construção, pavimentação e melhoramento de estradas de rodagem;

VII - construção de aeródromos e aeroportos e seus acessos;

VIII - aterros e realizações de embelezamento em geral, inclusive desapropriações em desenvolvimento de plano de aspecto paisagístico (Decreto-Lei nº 195, 1967).

Não obstante a grande abrangência de obras públicas que poderiam dar ensejo à instituição e cobrança da contribuição de melhoria, observa-se, historicamente, a sua baixíssima utilização no Brasil. Por exemplo, na década de 2000 a 2010, a exação representou apenas 1% do total de tributos sobre as propriedades imobiliárias. Essa baixa representatividade da contribuição de melhoria também se verifica em vários países da América Latina⁸⁸ (SMOLKA, 2014, p. 25).

⁸⁸ Smolka (2014, pp. 23-25) verificou que quase toda a América Latina conta com leis que permitem a instituição de um tributo semelhante à “contribuição de melhoria” prevista no Brasil, embora demonstre, também, a ausência de uniformidade da arrecadação do tributo em muitos desses países.

Hugo de Brito Machado (2015, p. 203-222) expressa seu estranhamento ao fato de que a contribuição de melhoria permanece praticamente sem utilização, sobretudo considerando a permanente voracidade do Fisco. A baixa aplicação do tributo seria, a princípio, explicada, segundo o autor, pela interpretação de que a cobrança somente poderia ser feita depois de concluída a obra, a despeito do que expressamente dispõe o art. 9º do Decreto-lei 195/1967:

Art. 9º Executada a obra de melhoramento na sua totalidade ou em parte suficiente para beneficiar determinados imóveis, de modo a justificar o início da cobrança da Contribuição de Melhoria, proceder-se-á ao lançamento referente a êsses imóveis depois de publicado o respectivo demonstrativo de custos (Decreto-Lei nº 195, 1967).

Com efeito, além de a exigência prévia da conclusão da obra não se caracterizar como obstáculo à cobrança, geralmente, as obras de grande porte são realizadas pelo Poder Público, com recursos oriundos de instituições financeiras, inclusive internacionais, podendo-se utilizar a arrecadação da contribuição de melhoria para o pagamento dos respectivos contratos de empréstimo, sempre com a finalidade essencial de retorno ao tesouro público dos recursos despendidos na obra pública da qual tenha decorrido valorização imobiliária, evitando-se, assim, o enriquecimento injusto dos proprietários do imóveis localizados na área beneficiada, à custa da coletividade (MACHADO, 2015, p. 222).

Em estudo comparativo das aplicações do tributo na América Latina, Smolka (2014, p. 26-28) identificou vários fatores que explicam o baixo desempenho da contribuição de melhoria. Um deles é a utilização de critérios pouco rígidos, que acabam acarretando falhas na apuração do valor da contribuição no âmbito da área beneficiada pela obra pública. Ou seja, a contribuição de melhoria não se aplica a toda e qualquer obra pública realizada. Onde ainda não houver meios técnicos, sistemas de cadastros eficientes e PVG atualizada periodicamente para aferir o efetivo acréscimo líquido de valorização imobiliária, não se recomenda a utilização desse instrumento, ainda que a obra tenha sido executada pelo Poder Público.

Outro problema complexo identificado pelo autor (SMOLKA, 2014, p. 28-29) é a dificuldade de definição da área impactada e das respectivas propriedades beneficiadas, sem contar o risco de erros na apuração da variação do valor agregado em cada uma das propriedades imobiliárias, em função da distância e do tempo contado a partir da realização da obra.

Como solução para o enfrentamento dos referidos problemas, são indicados os métodos utilizados em experiências anteriores de projetos semelhantes ou mesmo a aferição de vários atributos dos imóveis compreendidos na área beneficiada pela obra, os quais podem incluir a distância da obra realizada e as características, qualidade e uso dos imóveis. São critérios que podem, naturalmente, gerar falhas na distribuição das contribuições, o que justifica a previsão de interposição de impugnações ou recursos por parte do proprietário eventualmente prejudicado. É importante observar, ainda, que o próprio Decreto-lei nº 195/1967 prevê, no seu artigo 3º, critérios que devem ser utilizados na apuração do valor da contribuição de melhoria:

Art. 3º A Contribuição de Melhoria a ser exigida pela União, Estado, Distrito Federal e Municípios para fazer face ao custo das obras públicas, será cobrada pela Unidade Administrativa que as realizar, adotando-se como critério o benefício resultante da obra, calculado através de índices cadastrais das respectivas zonas de influência, a serem fixados em regulamentação deste Decreto-lei.

§ 1º A apuração, dependendo da natureza das obras, far-se-á levando em conta a situação do imóvel na zona de influência, sua testada, área, finalidade de exploração econômica e outros elementos a serem considerados, isolada ou conjuntamente (Decreto-Lei nº 195, 1967).

A transparência de todo o procedimento de instituição e cobrança da contribuição de melhoria quanto à divulgação, acompanhamento e fiscalização dos custos e cronograma da obra é, paradoxalmente, na opinião de Hugo de Brito Machado (2015), a explicação do seu desinteresse no Brasil:

(...) preferimos acreditar que a verdadeira razão para a não cobrança da contribuição de melhoria no Brasil é a exigência legal de publicação do orçamento da obra e o direito do contribuinte de impugnar o respectivo valor, porque as obras públicas em nosso País, desgraçadamente, são quase todas objeto de vergonhoso superfaturamento. Por isso, mesmo, a Administração Pública prefere não fazer as coisas com a transparência que a lei exige, como condição para a cobrança da contribuição de melhoria (MACHADO, 2015, p. 222).

Conforme já observado, a arrecadação da contribuição de melhoria no Brasil, entre os anos 2000 e 2010, teve um baixíssimo desempenho. São Paulo, Paraná e Santa Catarina foram responsáveis por 49% da arrecadação total do tributo, dividindo-se os 51% do montante total arrecadado pelos outros 23 (vinte e três) Estados. No entanto, foi o Estado do Paraná que apresentou, durante o período analisado, uma evolução estável e positiva de arrecadação. No que se refere aos Municípios brasileiros, dos 20 (vinte) que obtiveram melhor arrecadação da contribuição de melhoria, 8 (oito) estão situados no Estado de São Paulo, 4 (quatro) no Paraná, 2 (dois) no Estado do RJ, 1 (um) em Santa Catarina e apenas 1 (um) na Região

Nordeste, no Estado da Bahia. De todos os Municípios elencadas, apenas 2 (dois) são capitais: Campo Grande, no Mato Grosso do Sul, e João Pessoa, na Paraíba (PEREIRA, 2013, p. 7).

Em sua pesquisa sobre recuperação de mais-valias urbanas por meio da contribuição de melhoria, em que analisou, mais detidamente, o caso do Paraná, entre os anos 2000 e 2010, Gislene Pereira (2013) apresentou contra-argumentações para alguns (pré) conceitos que levam à pouca utilização do instrumento:

- a) A contribuição de melhoria não é de difícil cobrança, tendo a pesquisa revelado que mesmo Municípios pequenos e com estrutura administrativa modesta lograram estabelecer uma rotina eficiente e de fácil aplicação para a cobrança;
- b) A pesquisa demonstrou que não é constante a proporcionalidade entre a arrecadação da contribuição de melhoria e o bom desempenho econômico do Município. Muitos Municípios de baixo desenvolvimento econômico apresentaram melhor desempenho na arrecadação do tributo do que outros com PIB mais elevado;
- c) A pesquisa demonstrou que a contribuição de melhoria tem sido utilizada quase que exclusivamente para recuperar custos de obras de pavimentação. Porém, em contexto de crescente redução de fontes de recursos tradicionais para financiamento da urbanização, não se deveria desperdiçar os aportes que a contribuição de melhoria poderia gerar;
- d) o sucesso da arrecadação da contribuição de melhoria não depende exclusivamente do Município. O exemplo de ação institucional desenvolvida pelo Paranacidade, no Estado do Paraná, demonstrou a importância de uma política articulada de incentivo à instituição da contribuição de melhoria. A política regional causa um efeito relevante, pois equaliza a cobrança em todos os Municípios, evitando a prática de não se instituir o gravame porque o Município vizinho também não o faz (Gislene Pereira, 2013, p. 24-26).

O Plano Diretor do Município de Vitória (Lei nº 9.271, de 21.05.2018) prevê a instituição da contribuição de melhoria nos seus arts. 275 a 278, dispondo, ainda, no art. 314, que ficam convalidadas leis específicas e regulamentos que não o contrariarem.

Nas últimas décadas, poucas leis trataram da contribuição de melhoria no Município de Vitória. A Lei de nº 2.316, de 17.07.1974, por exemplo, trata da não incidência do tributo nos imóveis residenciais adquiridos através do “Plano de Financiamento às Cooperativas Operárias”, criado pelo Decreto Federal nº 58.377/1966, visando proporcionar a casa própria a membros de cooperativas habitacionais constituídas pelos Sindicatos de Empregados, com observância de disposições do citado decreto.

Em sentido análogo, a Lei nº 2.408, de 12.12.1975, que regula matéria tributária em caráter geral, incluindo o tributo em análise, contempla a isenção da contribuição de melhoria na realização de obras de infraestrutura em conjuntos residenciais proletários, custeadas com repasse de financiamentos concedidos pelo Banco Nacional de Habitação, edificadas pela Companhia Habitacional do Estado.

Por seu turno, a Lei de nº 3.092, de 05.12.1983, trata do que se denominou de “plano comunitário de melhoramentos”, relativo à contratação de serviços e obras de pavimentação, recapeamento, drenagem, urbanização, construção de muros, calçadas, limpeza de terrenos e quaisquer outras melhorias de logradouros públicos de interesse da Municipalidade, com custos rateados entre os proprietários e com autorização e aprovação do ente municipal.

Contudo, o mais relevante é o disposto na Lei nº 2.205, de 01.12.1972, que disciplina, de modo específico, a utilização desse instrumento de política urbana, embora em data anterior ao advento do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001).

Conforme abordado no início deste capítulo, ressaltou-se, na utilização dos critérios para a classificação dos tributos, a ausência de destinação da contribuição de melhoria. O fato de o tributo em exame não custear a obra pública, seu ingresso vai direto para a conta do Tesouro, como ocorre com os impostos. No entanto, o Município de Vitória, historicamente, estabelece uma destinação específica para essa espécie tributária.

O art. 34, da Lei nº 2.205/1972, estabelecia, em seu art. 34, que toda a arrecadação oriunda da contribuição de melhoria constituiria “receita do orçamento de capital do Município” e recurso para cumprimento do “orçamento plurianual de investimentos”, vedando-se sua aplicação no custeio de despesas correntes.

O Plano Diretor atual do Município (Lei nº 9.271/2018), trilhando na mesma linha, estabelece que a arrecadação da contribuição de melhoria integrará o rol de fontes do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (conforme art. 295, inciso IX, do PD), inclusive nos casos de implantação da infraestrutura básica, pelo ente municipal, no âmbito da REURB-E, imputando-se responsabilidade solidária pelo pagamento da exação aos beneficiários das obras, dos promotores e dos proprietários da área, nos termos do art. 177, do mesmo PD.

Alguns aspectos relativos à criação do Fundo de Desenvolvimento Urbano previsto no PD de Vitória merecem destaque, não apenas pelas relevantes hipóteses de aporte de recursos, como também pela sua aplicação no interesse da população mais vulnerável economicamente:

a) o PD prevê, no art. 295, inúmeras hipóteses de fontes de recursos para o Fundo, dentre as quais destacam-se: as “receitas provenientes da utilização de bens públicos, edificações, solo, subsolo e espaço aéreo – não afetados por programas habitacionais de interesses social”, valores decorrentes de “medidas mitigadoras e/ou compensatórias determinadas pelos estudos do impacto de vizinhança e estudo técnico de avaliação dos empreendimentos especiais”, “valores devidos em substituição à doação de áreas públicas nos processos de parcelamento do solo”, outorga onerosa do direito de construir”, “receitas oriundas de programas de regularização fundiária ou edilícia” e contribuição de melhoria;

b) nos termos do art. 297, do PD, os recursos do Fundo deverão ser aplicados na consecução das finalidades previstas no PD, cabendo, aqui, destacar: a regularização fundiária de interesse social de forma complementar e suplementar ao Fundo Municipal de Habitação; a “produção de empreendimentos habitacionais de interesse social em imóveis tombados e de interesse de preservação, de forma complementar e suplementar ao Fundo Municipal de Habitação”, e a “reabilitação de imóveis localizados nas ZEIUs, preferencialmente para atendimento habitacional destinado à população de baixa renda” (VITÓRIA, Lei nº 9.271, de 21 de maio de 2018).

Não obstante a produção legislativa acerca da contribuição de melhoria, não houve, pelo Município de Vitória, a implementação, de fato, do instrumento, não tendo havido, portanto, nenhum ingresso de recurso dessa natureza nos cofres municipais. Esse dado foi confirmado pela Gerência de Arrecadação e Cobrança da Secretaria de Fazenda.

Corroborando a falta de interesse na implementação do tributo, o Plano Diretor de Belo Horizonte (Lei nº 11.181, de 08.08.2019) não faz nenhuma referência à instituição e à cobrança da contribuição de melhoria em decorrência de valorização de obra pública. Conforme apurado na presente pesquisa, o instrumento tributário somente é previsto no Código Tributário do Município (Lei nº 1.310, de 31.12.1966) e no Decreto nº 2.139, de 21.12.1971.

O Município de São Paulo, ao contrário, dispõe sobre a contribuição de melhoria no seu PD, mas apenas no art. 337, inciso IX, limitando-se a estabelecer que os recursos provenientes da “contribuição de melhoria decorrente de obras públicas realizadas com base na Lei do Plano Diretor Estratégico, excetuada aquela proveniente do asfaltamento de vias públicas” constituirão fonte de recurso do FUNDURB, na linha proposta pela legislação da capital capixaba.

A Lei nº 10.212, de 11.12.1986, e leis posteriores que alteraram seus dispositivos estabeleceram as hipóteses usuais de incidência da exação. Entretanto, a legislação paulistana excluía a aplicação da contribuição de melhoria na hipótese de simples reparação e recapeamento de pavimento, de alteração de traçado geométrico de vias e logradouros públicos e de colocação de guias e sarjetas. A referida lei, também, definia, com fundamento no princípio da capacidade contributiva, situações em que valores inferiores da contribuição “correrão por conta da Prefeitura”. De acordo com o art. 6º, da Lei de 1986, exigia-se, ainda, publicação de edital da obra após aprovação da autoridade competente.

Conforme informação prestada pela Secretaria Municipal de Urbanismo, contudo, a Lei sancionada em 1986 perdeu a eficácia, não se aplicando mais a contribuição de melhoria como instrumento de política urbana. Isso explica o fato de não haver sido encontrada

nenhuma publicação de edital para a instituição de contribuição de melhoria pelo Município de São Paulo, nos últimos anos⁸⁹.

Por sua vez, o Plano Diretor do Município do Rio de Janeiro (aprovado pela LC nº 111/2011) considera a contribuição de melhoria um instrumento tributário da política urbana, juntamente com o IPTU, taxas e incentivos fiscais, conforme disposto no art. 37, inciso VII, alínea “b”. Outra referência à espécie tributária no PD encontra-se no art. 158, ao dispor que a contribuição de melhoria, além do IPTU, taxas e benefícios fiscais, constitui instrumentos de caráter tributário, estabelecendo, ainda, que “a aplicação da contribuição de melhoria será operacionalizada para fazer face ao custo de obras públicas”.

O baixíssimo desempenho da arrecadação da contribuição de melhoria pelas capitais dos Estados brasileiros durante o período de 2013 a 2018, demonstrado a seguir, revela o insignificante grau de representatividade em relação à totalidade dos demais tributos municipais. Conforme já abordado, diversos fatores podem dificultar a aplicação desse instrumento que é uma das formas mais antigas de recuperação de mais-valias.

A tabela 6 mostra a participação irrisória das Capitais dos Estados brasileiros, com ressalva para a Cidade de Campo Grande – MS na utilização da contribuição de melhoria como instrumento de desenvolvimento urbano. O baixo desempenho revela-se ainda mais evidente ao observar que o percentual alcançado durante o período é puxado, quase que exclusivamente, pela referida capital localizada no Centro-Oeste brasileiro. Cabe salientar que a capital do MS tem uma tradição no uso da contribuição de melhoria, destacando-se, desde o ano de 2010, como um dos melhores desempenhos do país na implementação dessa espécie de instrumento tributário-urbanístico.

Dentre as capitais de Estados brasileiros, portanto, o Município de Campo Grande - MS, destaca-se, historicamente, como um exemplo de sucesso na arrecadação da contribuição de melhoria. Esse desempenho é atribuído, sobretudo, por alcançar índices de anuência da população acima do mínimo estimado de 75% para a implementação do instrumento, além de um eficaz programa de acompanhamento e controle dos pagamentos (PEREIRA et al, 2018).

⁸⁹ De acordo com a Secretaria de Fazenda do Município de São Paulo, “não houve obra que ensejasse a instituição de contribuição de melhoria nos últimos seis anos” e “no momento, não existe edital publicado para instituição de contribuição de melhoria”.

Tabela 6: Contribuição de Melhoria nas capitais do Estado (2013-2018)

Contribuição de Melhoria nas Capitais – 2013-2018						
Capitais	2013 (R\$)	2014 (R\$)	2015 (R\$)	2016 (R\$)	2017 (R\$)	2018 (R\$)
NORTE	1.964,11	6.843,64	0,00	0,00	0,00	0,00
Rio Branco						
Macapá						
Manaus						
Belém						
Porto Velho						
Boa Vista						
Palmas	1.964,11	6.843,64				
NORDESTE	0,00	0,00	57.588,55	121.331,98	90.600,30	91.052,25
Maceió						
Salvador						
Fortaleza						
São Luís						
João Pessoa						
Recife						
Teresina						
Natal			57.588,55	121.331,98	90.600,30	91.052,25
Aracaju						
CENTRO-OESTE	3.885.115,52	3.281.356,05	2.033.666,05	1.354.895,48	2.553.586,94	2.832.485,56
Goiânia						
Cuiabá						
Campo Grande	3.885.115,52	3.281.356,05	2.033.666,05	1.354.895,48	2.553.586,94	2.832.485,56
Brasília						
SUDESTE	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	627.954,87
Vitória						
Belo Horizonte						
São Paulo						627.954,87
Rio de Janeiro						
SUL	119,42	0,00	0,00	2.237,47	0,00	620.121,19
Curitiba	119,42					619.967,47
Porto Alegre						
Florianópolis				2.237,47		153,72
TOTAL CAPITAIS	3.887.199,05	3.288.199,69	2.091.254,60	1.478.464,93	2.644.187,24	4.171.613,87
TOTAL BRASIL	170.080.876,67	170.220.576,73	188.456.447,08	204.317.099,83	247.546.713,02	402.150.796,36
% CAPITAIS	2,29%	1,93%	1,11%	0,72%	1,07%	1,04%

Fonte: Elaboração do autor (com dados do STN/SISCONFI), 2020.

Vale observar que o Município de SP foi a única capital de Estado da Região Sudeste que arrecadou contribuição de melhoria na série da tabela 6, inobstante o fato já comentado sobre a ineficácia da Lei nº 10.212/1986 e a ausência de edital de obras nos últimos seis anos.

Com intuito de incentivar o seu uso pelos Municípios, o Ministério das Cidades divulgou um manual técnico de regulamentação e implementação da contribuição de melhoria (PEREIRA et al, 2018) no âmbito do programa de fortalecimento das capacidades governativas dos entes públicos. A iniciativa se apoia na parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento e o *Lincoln Institute of Land Policy*. O manual descreve os pontos essenciais do tributo, inclusive o “passo a passo” para a cobrança e a sua interação

com outros instrumentos. Há relatos de experiências exitosas em várias cidades, ilustradas com fotografias, critérios de rateio no cálculo, fluxogramas de lançamento e modelos de edital.

Como justificativas para a cobrança da contribuição de melhoria, os autores destacam o aspecto de justiça fiscal da espécie tributária, tendo em vista que somente os beneficiados com a efetiva valorização do imóvel, decorrente da realização da obra, serão notificados a pagar a exação. A segunda justificativa para a sua instituição baseia-se no fato de que o Poder Público pode recuperar receitas que serão aplicadas em benefício da maioria da população.

Os autores ponderam que, de fato, os procedimentos prévios para o lançamento da contribuição de melhoria têm um impacto negativo na decisão de sua aplicação, sem contar os recursos administrativos e ações judiciais que se sucedem ao lançamento do tributo. Uma iniciativa, porém, que reduziria as dificuldades na instituição e cobrança do tributo consistiria na atualização frequente do cadastro imobiliário e da planta de valores dos imóveis.

Contudo, o instrumento de política urbana que vem despertando um grande interesse dos gestores, na última década, é a Outorga Onerosa do Direito de Construir, sobretudo, em razão da bem-sucedida experiência implementada na maior capital do país.

4.5. Outorga Onerosa do Direito de Construir

A Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) é “o pagamento de uma contrapartida econômica⁹⁰ por aquele que recebe do Poder Público um direito de construir (solo criado) que antes não possuía” (SANDRONI, 2010).

Sonia Rabello (2016, p. 282-283) esclarece que a OODC é a denominação consagrada pelo Estatuto da Cidade. Porém, essa mesma ferramenta, ainda que sob o nome de “solo criado”, já vinha sendo utilizada por vários municípios brasileiros antes de 2001.

Não obstante a alteração do nome do instituto jurídico, o fundamento e a legitimidade para imposição de ônus ao direito de construir derivam da associação entre a regulamentação da política urbana e os benefícios ou ganhos indevidos consistentes das mais-valias urbanas, podendo ser explicados nos seguintes termos:

⁹⁰ De acordo com o Plano Diretor do Município de São Paulo (aprovado pela Lei nº 16.050, de 31.07.2014), “Contrapartida Financeira é o valor econômico, correspondente à outorga onerosa de potencial construtivo adicional, a ser pago ao Poder Público pelo proprietário de imóvel, em espécie ou em Certificados de Potencial Adicional de Construção – CEPAC”.

As ações relativas a normas e regulamentações urbanas empreendidas pelas autoridades municipais de planejamento geralmente afetam os usos do solo e seus usuários e, por outro lado, resultam em incrementos diretos ou indiretos de valor da terra em um terreno ou grupo de terrenos. A recuperação desses incrementos em benefício da sociedade é obtida através da aplicação de aportes urbanísticos ou financeiros – as exações –, e de outros tipos de contrapartidas que incidem sobre o exercício do direito de construir (SMOLKA, 2014, p. 32).

De fato, o instituto da OODC, disciplinado nos arts. 28 a 31, do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), parte da noção de solo criado, na medida em que se utilizam, mediante contrapartida, índices superiores ao coeficiente básico estabelecido na lei.

A natureza jurídica do instrumento restou pacificada no voto paradigmático do Relator Ministro Eros Grau, no julgamento do RE 387.047/SC, cujo autor se insurgira contra a cobrança do então chamado “solo criado”, arguindo a inconstitucionalidade da lei que previa a cobrança, sob o fundamento de que tal “tributo” não integrava o sistema constitucional tributário, com a exigível outorga de competência do legislador constitucional para instituir a referida exação.

Em seu voto, o Exmo. Ministro Relator do processo refutou haver a existência de relação jurídica de caráter tributário, asseverando tratar-se de um ônus, pela vinculação da prestação correspondente à parcela de solo criado à vontade do proprietário, consistente do próprio interesse em construir no seu imóvel, utilizando-se de coeficiente de aproveitamento acima do básico.

A natureza não-tributária do “solo criado” (e, obviamente, da OODC) tornou-se ainda mais evidente ao se observar a consequência do descumprimento da prestação, que implica, tão-somente, a impossibilidade de se utilizar um coeficiente de aproveitamento superior ao básico estabelecido por lei, e não uma penalidade tributária decorrente do inadimplemento de um crédito de natureza fiscal.

Nesse sentido, aduziu o Exmo. Ministro, em seu voto, que o solo criado seria, na realidade, com base no que dispõe o art. 182, da CF/88, um instrumento de política de desenvolvimento urbano executada pelo ente municipal, no sentido de corrigir as distorções do crescimento desordenado das cidades, com fundamento nos princípios da função social da cidade e da propriedade urbana.

Com base em coerentes decisões do STF, concluiu-se que a OODC não é uma espécie tributária, mas, antes, um ônus que incide no uso do direito de construir adicional, o qual não faz parte dos bens do proprietário, pois é um bem público que pertence à cidade como um todo (Rabello, 2012, p. 18; Somolka, 2014, p. 21). Nesse sentido, a decisão do STF

no RE nº 509.422, que decide, mais uma vez, sobre a natureza jurídica não-tributária da outorga onerosa, sustenta:

Recurso Extraordinário. Lei nº 3.338/89, do Município de Florianópolis/SC. Solo criado. Não configuração como tributo. Outorga onerosa do direito de criar solo. Distinção entre ônus, dever e obrigação. *Função social da propriedade*. Artigos 182 e 170, III da Constituição do Brasil.

Outorga onerosa do direito de criar solo. Prestação de dar cuja satisfação afasta obstáculo ao exercício, por quem a presta, de determinada faculdade. Ato necessário. Ônus. Não há, na hipótese, obrigação. Não se trata de tributo. Não se trata de imposto. Faculdade atribuível ao proprietário de imóvel, mercê da qual se lhe permite o exercício do direito de construir acima do coeficiente único de aproveitamento adotado em determinada área, desde que satisfeita prestação de dar que consubstancia ônus. Onde não há obrigação não pode haver tributo. Distinção entre ônus, dever e obrigação e entre ato devido e ato necessário.

Ônus do proprietário de imóvel urbano. Instrumento próprio à política de desenvolvimento urbano, cuja execução incumbe ao Poder Público municipal, nos termos do disposto no artigo 182 da Constituição do Brasil. Instrumento voltado à correção de distorções que o crescimento urbano desordenado acarreta, à promoção do pleno desenvolvimento das funções da cidade e a dar concreção ao princípio da função social da propriedade [art. 170, III da CB] (BRASIL, STF, Recurso Extraordinário nº 509.422, 2006).

Desse modo, a OODC relaciona-se, antes de tudo, com a discussão acerca do *ius aedificandi* ser ou não inerente ao direito de propriedade. O tema diz respeito, especificamente, ao estabelecimento de um índice que corresponda ao limite conferido à comunidade como o direito de edificação em sua propriedade imobiliária. Essa questão é especialmente relevante em contextos de franco “processo de crescimento das cidades em área e densidade construtiva”, o que acarreta significativa valorização dos terrenos urbanos, em que o mercado de terras se caracteriza por uma demanda que se expande e que esbarra numa relativa rigidez da oferta⁹¹ (SANDRONI, 2010, p. 1).

As discussões sobre os limites da faculdade de edificar tiveram início na década de 70 do século passado, culminando na redação da Carta do Embu⁹², na qual restaram consubstanciadas diretrizes e conceitos acerca do solo criado e da OODC. Porém, somente com a nova ordem constitucional é que se tornou possível a conciliação da regulação do território urbano com o exercício da propriedade privada.

⁹¹ Segundo Paulo Sandroni (2010, p. 1), a relativa rigidez da oferta de terras está ancorada, basicamente, em três fatores: “i) concentração da propriedade fundiária, ii) dificuldade de acesso a áreas ainda não ocupadas por ausência de infraestrutura e iii) restrições impostas pelo zoneamento”.

⁹² Paulo Sandroni (2010, p. 3) esclarece que “A Carta de Embu foi o documento resultante de um seminário realizado na cidade homônima do Estado de São Paulo, em meados dos anos 70 onde juristas, urbanistas, arquitetos e sociólogos e outros profissionais se reuniram para discutir o problema da questão urbana no Brasil e estabeleceram uma série de diretrizes, entre as quais pode-se destacar o princípio do solo criado e da outorga onerosa do direito de construir, ambos convergindo para o pagamento de contrapartidas econômicas se o proprietário de um terreno fosse beneficiado com direitos adicionais de construção, isto é, com direitos que fossem mais além dos dispositivos de zoneamento existentes.”

Sonia Rabello (2016, p. 262-263) identifica, nessa possibilidade de conciliação, dois planos de interesses jurídicos: o primeiro, que poderia ser chamado de “plano dos interesses coletivos difusos”, relaciona-se com as funções sociais da cidade, em que se incorpora o direito a uma qualidade de vida digna para todos os cidadãos, conforme previsto no art. 182, da CF/88⁹³; o segundo é aquele que garante o direito à propriedade privada, dotada, porém, de função social, nos termos do art. 5º, incisos XXII e XXIII, da CF/88.

Em decorrência da abertura de possibilidades de intervenções do Poder Público no espaço urbano do interesse da coletividade, deve-se ressaltar a importância da promulgação do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257, de 2001)⁹⁴, que estabelece uma série de institutos e dispositivos, muitos deles já previstos em leis anteriores, cabendo destacar “o princípio da função social da propriedade territorial e a separação entre o direito de construir e o direito de propriedade” (SANDRONI, 2010, p. 3).

É forçoso ressaltar, ainda, que a utilização dos instrumentos urbanísticos e tributários deve sempre se orientar pela ideia de que o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade tem como finalidade precípua a garantia do bem-estar dos habitantes da cidade. A cidade, portanto, “não consiste em um valor em si mesmo”, mas em “mero instrumento de realização” dos seus cidadãos (SCHREIBER, 2015, p. 52).

Igualmente no âmbito do Direito Civil, restou positivado que o exercício do direito à propriedade compreende as faculdades de caráter individual, desde que haja o cumprimento de um conjunto de deveres e obrigações. O art. 1.228, do CCB, por exemplo, ao mesmo tempo que, nos termos do que dispõe o seu *caput*, faculta ao proprietário o direito de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha, impõe, por outro lado, nos seus parágrafos, várias condições para o exercício desse direito, como a finalidade econômica e social e a proibição de prática de atos que não tragam ao proprietário qualquer comodidade ou utilidade.

Todavia, é no art. 1.229, do mesmo CCB, que se expressa uma primeira normatização acerca da utilização do solo, subsolo e espaço aéreo:

Art. 1.229. A propriedade do solo abrange a do espaço aéreo e subsolo correspondentes, em altura e profundidade úteis ao seu exercício, não podendo o proprietário opor-se a atividades que sejam realizadas, por terceiros, a uma altura ou

⁹³ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. “Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. [...]”

⁹⁴ Sonia Rabello (2016) ressalva que antes da Constituição Federal de 1988, a União havia aprovado no Congresso Nacional a Lei Federal nº 6.766, em 1979, que regula as modalidades de parcelamento do solo urbano.

profundidade tais, que não tenha ele interesse legítimo em impedi-las (BRASIL, Lei nº 10.406, 2002).

O conteúdo dos dispositivos do parágrafo anterior, vale notar, associa-se à ideia de ordenamento territorial, o que suscita o debate acerca da regulamentação da função social da propriedade, inclusive mediante a aplicação de critérios de aproveitamento do uso dos terrenos urbanos, fixando-se, assim, limites no direito de edificar, em conformidade com as características de cada zona ou área urbana.

Não custa recordar a relevante importância do Plano Diretor, que deve estabelecer os parâmetros substanciais mínimos para o cumprimento da função social da propriedade urbana, conforme verificado no comando constitucional previsto no § 2º, do art. 182, da CF/88⁹⁵.

A outorga onerosa relaciona-se, portanto, à ideia de regulação do direito de propriedade, e não de limitação ao seu conteúdo. Nessa mesma linha de entendimento, Sonia Rabello (2016, p. 271-272) defende a não utilização do termo “limitação”, porque ele sempre transmitiria a ideia de sacrifício de um direito supostamente maior. Na realidade, o que prevalece é a ideia de regulação de uma situação privada, de fato ou de direito, ainda que provoque o resultado, como mormente se constata, de limitação de algo. Essa perspectiva não leva, contudo, sob nenhuma circunstância, à pressuposição da ideia apriorística de um direito restrito ao âmbito individual, com detrimento do interesse da coletividade.

Em sentido análogo a esse entendimento, Smolka (2014, p. 41) pondera que tampouco deveria prevalecer a ideia de que a regulação de uso e de aproveitamento do solo constituiria uma expropriação. Esta somente ocorreria se, a partir da nova norma, apenas um proprietário fosse afetado negativamente ou se a nova normativa retirasse o conteúdo econômico garantido por norma anterior. Logo, não caberia, segundo o autor, a alegação de direito à indenização por uma “mudança desfavorável da normativa ou pela eliminação de direitos a usos do solo não realizados e ainda não autorizados” (SMOLKA, 2014, p. 41).

A chamada “normatização de direitos” ou “regulação de direitos em função de interesses públicos” (RABELLO, 2016, p. 273) é perfeitamente concretizada pela utilização dos instrumentos urbanísticos e tributários, fundamentados no princípio da justa distribuição dos ônus e bônus urbanísticos, expressamente previsto pelo Estatuto da Cidade, no art. 2º, inciso IX.

⁹⁵ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. “Art. 182. [...] 2º. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação expressas no plano diretor.”

O instrumento por excelência que possibilita a aplicação da ideia de equidade na planificação urbana (RABELLO, ano, p. 274) é exatamente a OODC, instrumento não-tributário, assim previsto no art. 28, do Estatuto da Cidade:

Art. 28. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

§ 1º. Para os efeitos desta Lei, coeficiente de aproveitamento é a relação entre a área edificável e a área do terreno.

§ 2º. O plano diretor poderá fixar coeficiente de aproveitamento básico único para toda a zona urbana ou diferenciado para áreas específicas dentro da zona urbana.

§ 3º. O plano diretor definirá os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento, considerando a proporcionalidade entre a infraestrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área (BRASIL, Lei nº 10.257, 2001).

O Plano Diretor do Município de Vitória (Lei nº 9.271, de 21.05.2018) prevê a instituição da OODC entre os arts. 246 e 251, e da transferência do potencial construtivo entre os arts. 252 a 259, além de dispor, no seu art. 314, que ficam convalidadas leis específicas e regulamentos que não o contrariarem.

Frisa-se ainda que não foi editada lei específica sobre a OODC, mas o PD de Vitória prevê, no art. 248, que uma lei municipal específica definirá o coeficiente de aproveitamento básico para fins de utilização da OODC, e excetua as ZEIS do âmbito de sua atuação, conforme previsto no art. 249, estabelecendo que os recursos provenientes da referida outorga onerosa integrarão o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano, disciplinado nos arts. 295 a 298, do mesmo PD.

Os parâmetros para o cálculo de contrapartidas do beneficiário na OODC, no entanto, não foram estabelecidos no PD. A pendência de regulamentação por lei específica explica a falta de dados relativos à receita proveniente da aplicação do instrumento.

A respeito do aproveitamento do potencial construtivo além do coeficiente básico, o PD estabelece que o acréscimo de área computável no coeficiente de aproveitamento em cada imóvel ficará limitado a 25% (vinte e cinco por cento) do potencial construtivo do lote receptor. Cabe ressaltar que os coeficientes de aproveitamento, alterados na revisão do PD em 2018, são classificados por zona urbana, conforme disposto no Anexo 9 do PD.

O Município de Vitória também disciplina a transferência do direito de construir (TDC), no PD, no seu art. 252, o que não pressupõe, necessariamente, a instituição e a regulamentação da OODC. Há hipóteses em que é permitida a transferência de 100% do potencial construtivo do lote, como na implantação ou ampliação de sistema viário,

preservação de imóveis identificados como de interesse de preservação, tombados ou de preservação de paisagem e de implementação de projetos de requalificação.

No Município de Belo Horizonte, a outorga onerosa do direito de construir, nomeada, simplificada, pelo legislador, de ODC, encontra-se disciplinada no PD (Lei nº 11.181, de 08.08.2019), nos arts. 48 a 50, na Lei nº 11.216, de 04.02.2020, e, também, no Decreto nº 17.272, de 04.02.2020. O instrumento exige do responsável do projeto licenciado uma contrapartida a ser paga à vista ou parceladamente, conforme estabelecido na referida lei de 2020, sendo a quitação integral do pagamento a condição para emissão de baixa de construção da edificação e da emissão de alvará de localização e funcionamento, em caso de exercício de atividades econômicas na edificação.

Por sua vez, a Lei nº 11.216/2000 estabelece a fórmula para obtenção da contrapartida financeira, determinando-se que o valor do terreno utilizado no cálculo da ODC será obtido da planta de valores imobiliários, utilizada na apuração do ITBI, sendo que o pagamento integral da ODC é condição para o início da obra. No entanto, ficam suspensas as contrapartidas de projetos de habitação de interesse social, de empreendimentos do Poder Público e outras instituições científicas, culturais, tecnológicas e afins.

Regulamentada muito recentemente, a ODC no Município de Belo Horizonte ainda não produziu nenhuma receita até fevereiro de 2020. Além disso, o PD de Belo Horizonte também disciplina, com disposições na Lei nº 11.216/2020, a TDC, em que se autoriza o proprietário de imóvel urbano a alienar ou a exercer, em outro local, o direito de construir relativo ao coeficiente de aproveitamento básico, sem que seja necessária a instituição da ODC.

Alguns imóveis são passíveis de gerar TDC, como aqueles destinados ao interesse cultural e ao interesse ambiental ou à implantação de um equipamento urbano comunitário ou de outros projetos prioritários. Contudo, o PD veda a geração de TDC em imóveis de propriedade pública, ou que, em sua origem, tenham sido alienados pelo Município, pelo Estado ou pela União de forma não onerosa.

Cumprindo observar que o cálculo da área passível de transferência também utiliza a planta de valores do ITBI, observando-se que os imóveis destinados ao atendimento de interesse cultural terão o resultado da equação multiplicado pelo fator “2,0”, ao passo que, no caso de área de interesse ambiental, esse fator multiplicado ao resultado da fórmula não poderá ultrapassar “0,5”.

É importante destacar que a concessão de ODC, da TDC e do BPH (benefício decorrente da produção de HIS)⁹⁶ é monitorada para se verificar o impacto na infraestrutura e no meio ambiente, por meio de cálculos e reavaliações do estoque de potencial construtivo adicional. Em todo caso, o Executivo dará publicidade ao estoque disponível para superação do coeficiente básico das unidades territoriais.

A respeito dos instrumentos para superação do coeficiente de aproveitamento básico, o PD de Belo Horizonte define, como limites, o coeficiente máximo e, também, o coeficiente de aproveitamento de centralidade do zoneamento no qual esteja inserido o terreno, observando as condições previstas por lei. Em qualquer situação, porém, o prazo para utilização do potencial construtivo adicional caducará com a validade do alvará de construção, o que implica a caducidade do direito de construir adicional, sendo vedada, assim, a sua transferência ou alienação.

Para o cálculo do potencial construtivo adicional, é importante distinguir o conceito de “coeficiente de aproveitamento básico” do conceito de “coeficiente de aproveitamento que exceda o básico”. Para Sonia Rabelo (2016, p. 281), o primeiro deles incorpora o exercício de direito de uso do proprietário. Por outro lado, quaisquer coeficientes superiores ao básico – ou seja, quaisquer índices fixados em adição ao coeficiente básico – deverão ser considerados recursos urbanísticos definidos como bens públicos, que somente podem ser utilizados mediante uma contrapartida financeira.

A Prefeitura Municipal de Belo Horizonte regulamenta, por meio do Decreto nº 17.272, de 04.02.2020, o estoque de potencial construtivo adicional, a ODC, a TDC e o BPH, estabelecendo, dentre outros pontos: a) as condições para a suspensão da ODC nos casos enquadrados de interesse social; b) a obrigação de pagamento do restante do valor da ODC, quando da emissão do alvará mediante o pagamento da primeira parcela da contrapartida; c) os requisitos e condições para o recebimento de potencial construtivo proveniente de PBH; e d) detalhamento das possibilidades de geração do TDC, segundo os interesses cultural e ambiental e a sua efetivação.

O referido decreto dispõe, ainda, que o órgão municipal responsável pela política urbana deverá realizar o monitoramento do estoque de potencial construtivo adicional em cada unidade territorial. Os impactos urbanísticos iminentes que deverão ser verificados nesse

⁹⁶ Belo Horizonte. Lei nº 11.181, de 08.08.2019 (Aprova o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte). Art. 58 - O benefício decorrente da produção de habitação de interesse social - BPH - constitui potencial construtivo adicional transferível, outorgado de forma gratuita em decorrência da implantação de unidades habitacionais destinadas a famílias com renda inferior a um salário mínimo e meio, cujo valor de venda será definido pelo Executivo, que deverá considerar sua compatibilidade com a referida renda familiar (...).

monitoramento referem-se à saturação do sistema viário, ao risco à inundação e à vulnerabilidade climática.

O PD de BH também prevê o que se denomina Fundo de Desenvolvimento Urbano das Centralidades (FC), para o qual serão destinados vários recursos, dentre eles os provenientes das ODCs, de regularizações de caráter urbanístico das edificações do Município e demais fontes previstas em lei. Contudo, da arrecadação proveniente das ODCs, o Plano fixou o percentual de 25% para o Fundo Municipal de Habitação Popular (FMHP), destinados a investimento em habitação de interesse social, nas centralidades ou em sua vizinhança imediata. A arrecadação, todavia, será integralmente destinada ao FMHP em caso de a ODC estar vinculada a terrenos não incluídos em áreas de centralidades ou em áreas de grandes equipamentos.

O PD do Município de São Paulo (aprovado pela Lei nº 16.050, de 31.07.2014), por sua vez, dispõe que a OODC corresponde ao “potencial construtivo adicional mediante contrapartida financeira a ser prestada pelos beneficiários”, estabelecendo que os recursos daí auferidos serão destinados ao FUNDURB.

Ressalta-se que o cálculo do potencial construtivo adicional, definido pelo PD como um “bem jurídico dominical, de titularidade da Prefeitura”, utiliza, basicamente, o coeficiente de aproveitamento básico 1 (um), que corresponde ao tamanho do terreno, e o coeficiente máximo até 4 (quatro) ou o fixado em leis de operações urbanas ou leis especiais.

O PD de São Paulo, contudo, fixou o índice básico (e também o máximo) em 0,1 (um décimo), especificamente para área de proteção de mananciais, de contenção urbana e de uso sustentável. De qualquer modo, a aquisição de aproveitamento de coeficientes adicionais, acima do básico, seja ele qual for, até o limite máximo admitido, realiza-se mediante a outorga onerosa do direito de construir.

Para Sonia Rabello (2016, p. 282) o critério do tamanho físico do terreno é um padrão legítimo e razoável a ser utilizado como coeficiente básico de aproveitamento do terreno urbano, considerando-se que a propriedade urbana pressupõe algum tipo de construção e que esse coeficiente, de fato, corresponde ao uso da propriedade urbana de forma equitativa por toda a coletividade.

Entretanto, Sandroni (2010, p. 6) observou que, inicialmente, houve uma forte resistência de vários setores, inclusive da própria área financeira do governo municipal, ao rebaixamento generalizado do coeficiente de aproveitamento dos terrenos, pela hipotética redução da receita do IPTU. A queda na arrecadação, no entanto, não ocorreu, até porque esse

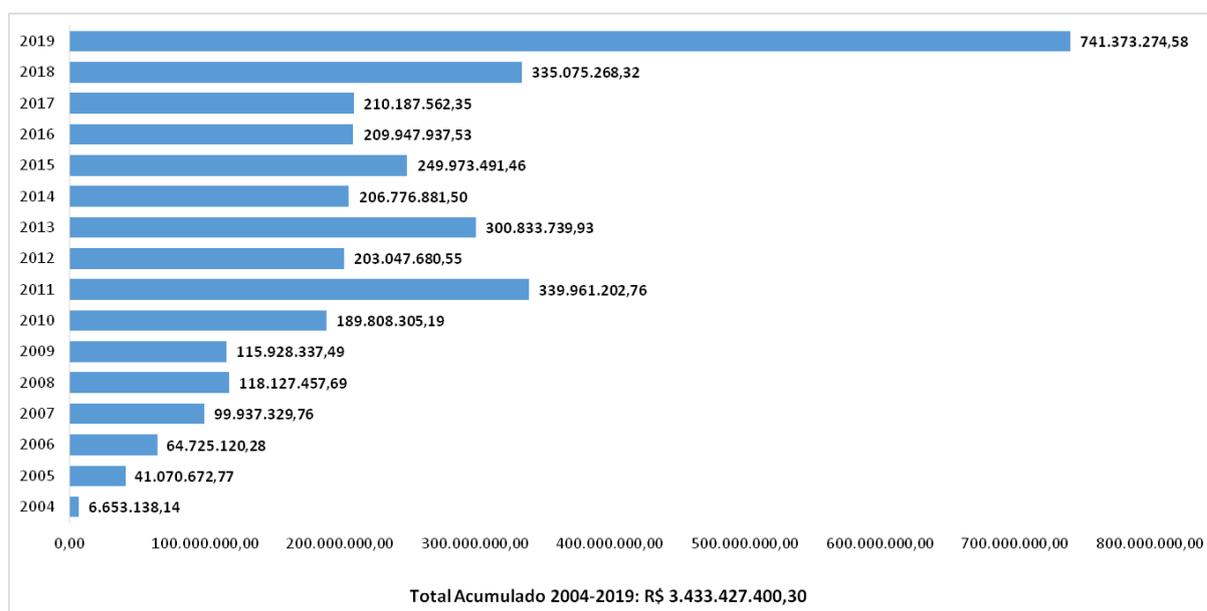
imposto é calculado com base no preço da PGV, geralmente inferior ao praticado no mercado, sobretudo quando esse encontra-se “aquecido”.

Estabeleceu-se, por fim, no Plano Diretor do Município de São Paulo, o tamanho físico do terreno urbano como coeficiente básico de aproveitamento. Esta decisão relevante firmou a posição que sustenta a separação entre o direito de construir e o direito à propriedade privada urbana.

Rabello (2016, p. 282) recorda que, na realidade, não há, no direito brasileiro, nenhuma menção ao direito a construir como um componente do referido direito real, como se verifica, inclusive, na norma contida do art. 1.228, do CCB, de sorte, pode-se afirmar, que o direito a construir não surge diretamente do direito à propriedade, mas sim como consequência indireta do elemento “uso” no caso da propriedade urbana.

Conforme apontado por Carvalho Junior (2016, p. 216), a outorga onerosa, instituída no Município de São Paulo no então Plano Diretor Estratégico de 2002, entre os anos 2005 e 2009, rendeu uma arrecadação média anual de R\$ 84 milhões, o que correspondeu no período a tímidos 3% da arrecadação nominal média do IPTU. O gráfico 6, no entanto, demonstra a consolidação de uma arrecadação em patamares cada vez mais elevados.

Gráfico 6 – Arrecadação da Outorga Onerosa do Direito de Construir no Município de SP



Fonte: Elaboração do autor (com dados da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano de SP), 2020.

Em entrevistas com empreendedores imobiliários, Sandroni (2010, p. 7) constatou que os preços dos terrenos não caíram em função da cobrança da outorga onerosa, de modo

que o argumento da utilização desse instrumento não prevalece nas negociações entre o proprietário do terreno e o empreendedor para a diminuição do seu valor, apesar do estabelecimento da redução do coeficiente de aproveitamento.

Conforme já comentado, “[...] os recursos auferidos com as contrapartidas financeiras oriundas da outorga onerosa de potencial construtivo adicional”⁹⁷ deverão ser destinados ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB), nos termos do parágrafo único, do art. 115, do PD do Município de São Paulo. O art. 337, do PD, contudo, enumera uma lista não exaustiva das fontes de recursos destinadas ao Fundo de Desenvolvimento Urbano, os quais serão aplicados no financiamento de programas, projetos e ações prioritárias indicadas pelo próprio PD ou pelas diversas secretarias do órgão municipal, com a participação do Conselho Municipal de Política Urbana.

Importa, porém, observar que o sucesso na utilização do instrumento deve ser aferido por critérios adequados que não levem em conta apenas a elevada captação dos recursos. Faz-se necessário avaliar se a destinação da arrecadação se coaduna com os propósitos do PD e do Estatuto da Cidade, em prol dos segmentos da população de rendas mais baixas.

Por sua vez, o PD do Município do Rio de Janeiro (LC nº 111, de 01.02.2011) disciplina, conjuntamente, “a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso”, como um dos instrumentos da política urbana aplicável na gestão do uso e ocupação do solo, conforme estabelecido no art. 37, inciso III, alínea “h”, do PD. A matéria encontra-se, porém, disciplinada na Seção IV (arts. 79 a 84) do Capítulo III, do mesmo PD.

Com base nesses dispositivos, a utilização do instrumento exige a observação dos índices de aproveitamento do terreno e de aproveitamento máximo, definidos, não apenas nos Anexos VII e VIII, do PD, mas também em leis específicas.

No que se refere ao território urbano onde é permitida a aplicação da outorga onerosa, o PD do Município do RJ mostrou-se bastante restritivo ao estabelecer, no § 2º do art. 79, que a referida política urbana “somente poderá ser exercida em áreas sujeitas à intervenção previstas no Anexo IV e definidas em lei como Áreas de Especial Interesse Urbanístico ou de Operações Urbanas Consorciadas”.

Todavia, o PD não se dedicou ao estabelecimento do cálculo da contrapartida financeira, cuja regulamentação será efetivada por lei específica. No que se refere à isenção parcial ou total da OODC, o PD apenas enumerou os casos em que uma lei específica poderá conceder o benefício. Contudo, o PD já previu a concessão de benefício, independentemente

⁹⁷ Trecho do parágrafo único do art. 115, da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 (Plano Diretor do Município de São Paulo).

de disposição de lei posterior, para o caso de outorga do direito de alteração de uso, nos casos de implantação de equipamentos públicos e comunitários e nos empreendimentos habitacionais de interesse social.

Ressalta-se que o direito de construir acima do índice do aproveitamento do terreno, que confere potencial adicional de construção, é oferecido pelo Município em leilões públicos, podendo ser convertido em Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPAC⁹⁸), em áreas de Operação Urbana.

Ademais, a arrecadação da outorga onerosa deverá ser igualmente repartida entre o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano e o Fundo Municipal de Habitação, sendo possível a prestação em espécie, por meio da execução de obras e de melhorias, com as finalidades previstas nos incisos I a IX, do art. 26, do Estatuto da Cidade. Entretanto, se o imóvel objeto da outorga estiver situado em APAC ou área de entorno de bem tombado, o percentual das receitas referentes ao Fundo Municipal de Habitação será destinado ao Fundo Municipal de Conservação do Patrimônio Cultural.

Com efeito, o art. 31, do Estatuto da Cidade limita as hipóteses de aplicação dos recursos auferidos da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso do solo às finalidades enumeradas no art. 26 do mesmo diploma, dentre as quais merecem ser destacadas a “regularização fundiária”, a “execução de programas e projetos habitacionais de interesse social”, a “constituição de reserva fundiária” e a “implantação de equipamentos urbanos e comunitários”.

Com relação à TDC, o PD do Município do RJ restringiu a sua utilização a territórios ou áreas abrangidas por operação urbana. Essa faculdade, no entanto, somente será reconhecida na implantação de equipamentos urbanos e comunitários, na preservação de imóvel de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural e no atendimento a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social, estendendo-se a autorização à hipótese de o proprietário doar ao Poder Público, total ou parcialmente, o seu imóvel, para essas finalidades.

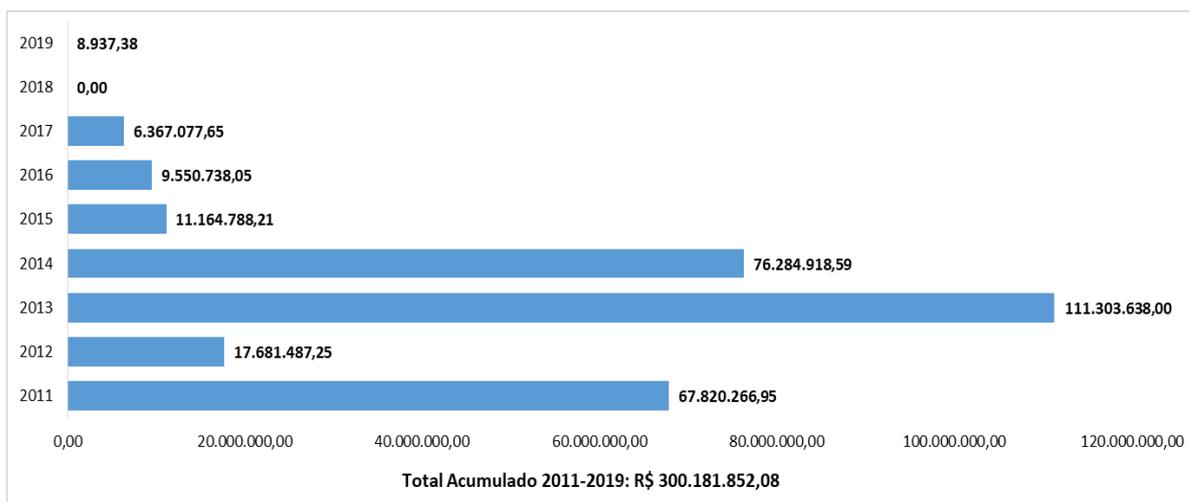
Importa ressaltar que, com exceção do Município de SP, os PDs das demais Capitais do Sudeste brasileiro – inclusive do Município do RJ – não estabeleceram a fórmula para o cálculo da contrapartida econômica da outorga onerosa, a qual deverá ser determinada por lei específica.

⁹⁸ Lilian Maria Gomes de Oliveira (2017, p. 46) esclarece que, “emitidos exclusivamente pelos Municípios”, os CEPAC (Certificado de Potencial Adicional de Construção) “foram criados com a intenção de ajudar na captação de recursos financeiros pelo ente público para efetivar a implementação de um instrumento de política urbana previsto no Estatuto da Cidade, qual seja, as Operações Urbanas Consorciadas”.

Cumprе ressaltar que a OODC é um instrumento de utilização excepcionalíssima no Município do Rio de Janeiro, conforme constatado por meio da análise da LOA – Lei Orçamentária Anual – dos últimos exercícios financeiros. É importante recordar que as receitas auferidas da OODC devem ser incluídas na Lei do Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual, nos termos do art. 83 do atual PD da Cidade do RJ.

De acordo com informação prestada pela Secretaria Municipal de Urbanismo do Rio de Janeiro, o instrumento da OODC foi aplicado de forma pontual nos últimos anos, nos seguintes casos: na Operação Urbana Consorciada (OUC) do Porto Maravilha (LC 101/2009), com contrapartida realizada através da venda de CEPAC; no Projeto de Estruturação Urbana (PEU) Vargens (LC 104/2009); e na Área de Especial Interesse Urbanístico (AEIU) do Engenheiro (LC 116/2012 e Decreto nº 37.961/2013). A utilização pontual da OODC – que demonstra a inexpressiva participação do instrumento na composição de fontes de recursos – restou comprovada na análise das receitas estimadas e das despesas fixadas do Município para o período compreendido entre os anos de 2011 e 2019, em especial das fontes de receitas relacionadas às contrapartidas relativas à OODC e dos aportes de recursos para o Fundo Municipal de Habitação e do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano. De fato, de acordo com os dados coletados nesta pesquisa, demonstrado no gráfico 7, o total da receita proveniente da OODC nos projetos em que o instrumento foi utilizado nos últimos 9 anos pouco ultrapassa o valor de R\$ 300 milhões de reais.

Gráfico 7 – Arrecadação da Outorga Onerosa do Direito de Construir no Município do RJ



Fonte: Elaboração do autor (com dados da Data Rio e da Secretaria Municipal de Urbanismo do Rio de Janeiro), 2020.

Como se pode verificar dos dados apresentados no gráfico 7, resta incontroverso que, após atingir um pico na arrecadação do ano de 2013, os ingressos dos recursos provenientes da aplicação episódica da OODC, pelo Município do Rio de Janeiro, foram decrescendo drasticamente nos anos seguintes, culminando na ausência de arrecadação em 2018.

Nesse ponto, é oportuno salientar que esse fraco desempenho da OODC no Rio de Janeiro, revelado no gráfico 7, contrasta-se frontalmente com o prestígio alcançado com a utilização do instrumento pelo Município de São Paulo, haja vista a crescente arrecadação demonstrada no gráfico 6. Comparando a performance da arrecadação nos dois gráficos, percebe-se que, por exemplo, somente no ano de 2019, o Município de São Paulo arrecadou mais que o dobro em OODC do que o Município do Rio de Janeiro nos últimos nove anos.

Conforme vem sendo apontado ao longo do presente trabalho, o fenômeno da ocupação do solo urbano gera impactos no meio social e econômico e tem provocado um intenso e prolongado debate acerca da distribuição dos produtos urbanos resultantes do uso do território.

Nesse passo, a utilização dos instrumentos de recuperação de mais-valia pelo Poder Público deveria ser otimizada no sentido de se formar um fluxo mais contínuo e regular de recursos que garantissem o permanente e necessário financiamento do desenvolvimento urbano e, em especial, no setor de projetos e programas de interesse social, notadamente em prol da população mais carente.

O produto resultante do valor adicionado do imóvel, decorrente da realização de infraestrutura urbana ou da requalificação do uso do solo, derivada da edição de um novo plano da política urbana, deve ser considerado o critério justo e adequado para a instituição e cobrança dos instrumentos tributários, financeiros e urbanísticos previstos pelo Estatuto da Cidade e pelos Planos Diretores dos Municípios.

O acompanhamento da utilização de tais mecanismos pelos poderes locais, no entanto, permite identificar um caráter segregacionista e regressivo em algumas dessas experiências, devendo ser tenazmente combatido. Esse é o caso identificado no âmbito do Projeto denominado Porto Maravilha, em que se permitiu o reassentamento populacional, mesmo sem o comprovado risco iminente que fundamentasse a realocação dos habitantes.

Indubitavelmente, os instrumentos tributários, financeiros e urbanísticos não podem se distanciar dos anseios da coletividade, servindo-se de mecanismos que atendam exclusivamente aos interesses dos grandes grupos privados. Ao revés, os instrumentos de política urbana devem usar como critério a justa distribuição dos ônus e bônus urbanísticos, na medida das capacidades e necessidades humanas.

Por fim, a aplicação dos instrumentos da política de desenvolvimento urbano não pode perder de vista a função social da propriedade e da cidade, tampouco pode desconsiderar as demandas mais urgentes da grande massa de moradores pobres, já tradicionalmente segregada e excluída dos serviços urbanos essenciais, sobretudo em contexto de eventual elaboração de projetos para mudança estética da cidade, num esforço de se elevar o grau de sua atratividade, por meio da execução de grandes projetos urbanos e de renovações de seus centros obsoletos.

CONCLUSÃO

O objetivo de investigar os instrumentos de política de desenvolvimento urbano no âmbito intramunicipal partiu da notória carência de recursos destinados ao financiamento de programas e projetos que contemplem, no contexto da REURB-S, a segurança jurídica da posse, as reparações urbanísticas e ambientais e os gastos com tributos e emolumentos cartorários.

Contudo, para uma maior compreensão da conjuntura atual da política habitacional do país, decidiu-se analisar, primeiramente, a estrutura agrária e o processo de urbanização brasileira, tendo sido verificado, neste estudo, que a estrutura tipicamente patriarcal da formação social do Brasil, baseada no latifúndio, aristocracia e escravidão, deixou sua marca indelével que perpassou todo o processo fundiário brasileiro. Desde a implantação do sistema colonial, o acesso à terra, pelos meios formais, limitou-se aos indivíduos pertencentes às classes sociais detentoras de maiores capitais.

Sob a perspectiva da economia política, observou-se, também, que, ao longo dos séculos, consolidou-se, no país, um modelo de concentração de renda e de poder político que favorece uma elite que se apropria das vantagens de um sistema tipicamente patrimonialista, em detrimento da grande maioria da população. Em consequência, os níveis de pobreza e de desigualdade social agravaram-se à medida que o país rompia com a sua origem agrária.

Os reflexos deletérios dessa política são observados exatamente no universo urbano, no qual predomina uma estrutura assimétrica de privilégios e de exclusão. De fato, o espaço urbano abriga tanto a cidade formal, com um conjunto de equipamentos e serviços de infraestrutura urbana, quanto a cidade ilegal, onde imperam as moradias precárias, a ausência de zoneamento urbano e o descumprimento das normas ambientais e edilícias. Nesses habitats caóticos dos assentamentos informais sobrevive, segregada territorialmente, a parcela dos indivíduos mais vulneráveis economicamente do país.

No que diz respeito à regularização fundiária, a análise do acompanhamento da sua evolução normativa permitiu verificar avanços e, também, retrocessos nos aspectos jurídicos dessa importante intervenção com potencial de transformar a realidade social e o ambiente urbano desses assentamentos. Observou-se que, historicamente, busca-se o reconhecimento da função social da posse como fundamento para diversos institutos manejados no contexto da regularização jurídica e urbanística dos habitats urbanos ocupados pela população pobre,

buscando, nos casos previstos em lei, a conversão da legitimação da posse em título de propriedade.

No entanto, a proteção jurídica à posse, com meta de provimento da moradia adequada, mediante a promoção de programas habitacionais e de melhorias das condições ambientais e de infraestrutura urbana, esbarra nas condições econômico-financeiras dos entes políticos. Por certo, o direito à moradia digna corresponde à legítima reivindicação de se construir uma sociedade livre das formas de marginalização e das profundas desigualdades que estratificam a sociedade.

Na busca da materialização dos direitos que expressam os ideais da Constituição da República, mais especificamente os garantidores da dignidade humana dos cidadãos, formou-se um portentoso arcabouço jurídico comprometido com a ordenação das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, além da distribuição equitativa das vantagens sociais.

Entretanto, vigora no Brasil, inclusive no âmbito municipal, um sistema tributário que fomenta as desigualdades socioeconômicas, em razão de uma injusta tributação, favorecendo os grandes detentores de renda e capital, em detrimento da classe mais desfavorecida economicamente. De igual modo, o ente municipal utiliza acanhadamente os mecanismos de recuperação das mais-valias fundiárias, consistentes dos incrementos de valor da propriedade urbana, promovidos pela atuação do Poder Público no espaço urbano.

Sob essa perspectiva é que se julga indispensável e urgente a orientação do princípio da capacidade contributiva e da progressividade tributária – que se conecta à ideia de justiça como equidade e à teorização democrática do liberalismo político desenvolvidos por John Rawls (2011; 2016) –, além da justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização, para fundamentar a utilização dos instrumentos jurídicos que poderão estabelecer um esquema social cooperativo na sociedade, baseado na igualdade equitativa de oportunidades.

No que diz respeito aos instrumentos jurídicos da política de desenvolvimento urbano previstos pelo Estatuto da Cidade, foram selecionados como objeto deste estudo dois institutos tributários (IPTU e contribuição de melhoria), além do IPTU progressivo no tempo e da outorga onerosa do direito de construir (OODC), restringindo-se à análise panorâmica de aspectos dos referidos institutos, em âmbito estritamente intramunicipal das capitais dos Estados brasileiros localizados na Região Sudeste.

O estudo do IPTU permitiu verificar que, historicamente, o sistema tributário brasileiro caracteriza-se por uma inequívoca regressividade, ao impor uma tributação baixa da

propriedade, em contraste com a alta tributação do consumo de bens e serviços, favorecendo os setores mais abastados e prejudicando as classes de menores rendas.

Ainda que considerado insatisfatório, observou-se uma tendência de esforço de alguns Municípios no sentido de aumentar a arrecadação do IPTU, após a eclosão da séria crise fiscal, o que acarretou a evolução da carga do IPTU, tendo passado, entre 2016 e 2017, do patamar de 0,55% para 0,59% do PIB.

Identificou-se ainda, no âmbito das capitais em análise, a ocorrência de um evidente contraste entre o desempenho da participação do IPTU de cada ente na receita tributária total. Belo Horizonte e São Paulo, por exemplo, alternaram a posição de liderança, no período de 2014 a 2017. Em terceiro lugar, o Rio de Janeiro tem demonstrado, a partir de 2015, um esforço gradual e contínuo para aumentar a representatividade do imposto em relação à receita total. O Município de Vitória, de forma isolada, apresenta a baixíssima participação do imposto no total de sua receita tributária.

Analisando a legislação do IPTU das referidas capitais, observou-se que a tributação do imposto se caracteriza, de um modo geral, pela baixa progressividade, não logrando atingir, de forma satisfatória, os setores mais altos da pirâmide social, ostensivamente expressivos nos Municípios de São Paulo e do Rio de Janeiro, por se destacarem como os polos economicamente mais dinâmicos do país.

Trata-se de uma tributação indisfarçadamente injusta que, ao mesmo tempo que favorece as classes mais abastadas economicamente, compromete as finanças públicas, repercutindo negativamente nos setores sociais mais carentes das políticas públicas implementadas pelos Municípios.

O Município de Vitória, que vem ostentando, desde 2015, uma piora do desempenho na receita do IPTU em relação à receita corrente líquida, registra um nível relativamente alto de inadimplência do imposto. Além da baixíssima progressividade, o Município utiliza alíquotas e valores venais bastante inferiores à média adotada na Região.

O Município de Belo Horizonte, por sua vez, fixou patamares mais elevados do que os de Vitória para a base de cálculo e alíquotas, mas também não permitiu que a progressividade do imposto alcançasse os setores mais promissores economicamente. Além disso, Belo Horizonte também não utiliza a progressividade em razão da localização do imóvel.

Já o Município de São Paulo elevou o nível de progressividade, fixando, inclusive, um número maior de alíquotas para o IPTU. Ainda assim, há um elevadíssimo e injusto grau de regressividade na tributação, observado na fixação de patamares baixos da tabela de

valores venais. São Paulo também não fixou alíquotas distintas em razão da localização do imóvel, limitando-se, tal como observado na legislação de Vitória e de Belo Horizonte, a aplicar diferentes alíquotas em função do valor venal dos imóveis.

Por fim, o Município do Rio de Janeiro implementou importantes alterações na política tributária do IPTU nos últimos anos, como a atualização da PGV, num evidente modelo de simplificação radical do número de alíquotas. A progressividade alcança valores absolutos superiores, quando comparados com os verificados nas demais capitais. No entanto, ela ainda se mostra distante dos extratos sociais formados pelos proprietários dos imóveis urbanos mais valiosos da cidade. Além disso, o Município prevê percentuais de descontos que são aplicáveis até determinado valor do imposto apurado. Seguindo o padrão adotado pelos demais Municípios, o Rio de Janeiro também não utiliza alíquotas distintas em razão da localização, embora aplique um redutor de 10% no valor da base cálculo para determinados imóveis localizados em bairros mais periféricas da cidade. Para o cálculo do valor venal, utiliza-se uma fórmula com distintas variáveis, acarretando, de modo geral, redução do valor venal do imóvel. Contudo, observa-se, nos últimos exercícios financeiros, um aumento do grau de representatividade do IPTU, revelando uma tendência de aproximação do ISS, com relação ao cômputo geral da receita do Município.

Por sua vez, o IPTU progressivo no tempo, de caráter sancionatório aos proprietários de imóveis que não cumprem a função social, não conquistou prestígio como instrumento de política urbana, revelando a falta de interesse das capitais pelo custo político que representa, com ressalva para o Município de São Paulo.

O Município de Vitória prevê a instituição do IPTU progressivo no tempo em seu Plano Diretor, embora não o tenha implementado. Já o Município de Belo Horizonte prevê a instituição do instrumento, tanto no Plano Diretor, como em lei específica, ambos de promulgação recente. Embora ainda não efetivamente implementada, a utilização de consórcios imobiliários e de programas de aproximação entre o proprietário faltoso e empreendedores imobiliários é prevista pela legislação como forma de parcelar, edificar e utilizar o imóvel urbano que não cumpre a sua função social.

O Município do Rio de Janeiro, por outro lado, sequer regulamentou o instituto, tratado pelo Plano Diretor de 2011 como um instrumento de gestão de uso e ocupação do solo. De fato, o projeto de lei complementar com vistas à regulamentação do IPTU-sanção encontra-se em tramitação na Câmara Municipal desde o ano de 2012, apesar da grande quantidade de imóveis desocupados ou subutilizados, com localização em áreas da cidade servidas de infraestrutura urbana.

São Paulo, ao contrário, iniciou, em 2014, uma política maciça de notificações dos proprietários de imóveis ociosos. O Município priorizou, inicialmente, as edificações não utilizadas na área central da cidade, escalonando, posteriormente, as notificações para outras áreas, tendo o cuidado de suspender quaisquer isenções do IPTU, nessas hipóteses. No entanto, o expressivo número de notificações surtiu efeito, em termos de arrecadação, apenas no ano de 2017.

Não obstante os argumentos favoráveis à instituição e cobrança da contribuição de melhoria, especialmente em contexto de crise econômica, o interesse das capitais dos Estados no instrumento é baixíssimo, apesar da demonstração de experiências exitosas em diversos municípios brasileiros. O fraquíssimo interesse desse instrumento é revelado pela inexpressiva arrecadação durante o período compreendido entre 2013 e 2018, no qual as capitais de todos os Estados brasileiros arrecadaram a irrisória média de 1,36% da arrecadação total desse tributo, em âmbito nacional. Na Região Sudeste, apenas o Município de São Paulo apresentou arrecadação no período.

O Plano Diretor do Município de Vitória prevê a utilização da contribuição de melhoria, estabelecendo, inclusive, que a sua arrecadação constitui fonte de recursos do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano. Tais recursos são aplicáveis, de forma complementar e supletar, ao Fundo Municipal de Habitação, para empreendimentos habitacionais de interesse social, inclusive no contexto da REURB-S.

O Município de Belo Horizonte, por sua vez, não tratou, em seu Plano Diretor, da contribuição de melhoria, a qual encontra-se disciplinada somente no Código Tributário municipal.

Na mesma linha da legislação de Vitória, o Plano Diretor de São Paulo estabelece que os recursos da arrecadação da contribuição de melhoria, com exceção da proveniente do asfaltamento de vias, destinam-se ao Fundo de Desenvolvimento Urbano da Cidade (FUNDURB).

Por sua vez, o Plano Diretor do Rio de Janeiro limita-se a qualificar a contribuição de melhoria como um instrumento da política urbana destinada a fazer face ao custo de obras públicas.

O presente estudo também constatou que a OODC ganhou relativa notoriedade, devido à implementação do instrumento pelo Município de São Paulo. Apenas essa capital logrou estabelecer índices de aproveitamento dos terrenos compatíveis com a noção da separação entre o direito de construir e o direito à propriedade privada urbana, tendo obtido uma arrecadação que se consolida a cada ano.

O Plano Diretor de Vitória, por exemplo, prevê a utilização do instrumento da OODC, com destinação dos recursos ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano. No entanto, o coeficiente de aproveitamento básico – que não poderá ultrapassar o percentual de 25% do potencial construtivo do lote – e o cálculo de contrapartidas do beneficiário serão estabelecidos por lei específica ainda não editada.

Regulamentada recentemente, a OODC, no Município de Belo Horizonte, não havia produzido receitas até a conclusão deste estudo. O Plano Diretor do Município, no entanto, já estabeleceu como requisito para a regularização da construção predial no imóvel urbano a quitação da contrapartida da OODC.

Já no Município de São Paulo, os recursos provenientes da contrapartida financeira correspondente ao potencial construtivo adicional são destinados ao FUNDURB. O coeficiente de aproveitamento básico estabelecido pelo Município é 1 (uma) unidade, que corresponde ao tamanho do terreno, podendo o coeficiente máximo alcançar o limite de 4 (quatro) ou outro quantitativo estabelecido em lei específica. Conforme apurado nesta pesquisa, a OODC rendeu ao Município de SP uma arrecadação média anual superior a R\$ 340 milhões (trezentos e quarenta milhões de reais), no período compreendido entre 2015 e 2019.

Diferentemente de São Paulo, o Município do Rio de Janeiro trata a OODC de modo mais restritivo, sobretudo em áreas definidas como de especial interesse urbanístico ou de operações urbanas consorciadas. A arrecadação é destinada ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano e ao Fundo Municipal de Habitação. O reduzido interesse do legislador do Município do Rio de Janeiro na implementação da OODC é revelado pela sua baixa arrecadação anual média de R\$ 5,4 (cinco milhões e quatrocentos mil reais) nos últimos cinco anos.

Por meio da pesquisa realizada, constatou-se que as capitais dos Estados do Sudeste brasileiro não utilizam, de forma conjugada, os instrumentos de política de desenvolvimento urbano, em prol dos interesses da população mais vulnerável economicamente, mesmo depois de quase duas décadas da edição do Estatuto da Cidade, o que revela, em certa medida, um baixo grau de conscientização da necessidade improrrogável de implantar mecanismos de distribuição equitativa das vantagens sociais.

Apesar do esforço atual no sentido de otimizar a tributação e a arrecadação do IPTU pelos Municípios, observado, sobretudo, em São Paulo e no Rio de Janeiro, resta, ainda, um inoportuno grau elevado de regressividade da tributação dos municípios analisados.

Outrossim, a pesquisa desenvolvida para o presente trabalho conduziu à constatação de que a baixa progressividade da tributação, as baixas alíquotas, a disseminação da prática de descontos, a desatualização dos cadastros imobiliários, a não atualização periódica das PGV, o alto índice de inadimplência e a limitada cobertura fiscal são alguns dos exemplos de um conjunto de obstáculos e problemas que impedem a exploração do pleno potencial do IPTU com vistas ao fortalecimento das finanças municipais.

De fato, o controle do nível de inadimplência do IPTU e o estabelecimento de um eficiente sistema de cadastro, especialmente na classe territorial, figuram como elementos fundamentais quando da instituição do IPTU progressivo no tempo, sob pena de se tornar inócuo o processo da sucessão coativa que culminaria na implementação do IPTU-sanção pelos Municípios.

Apesar do completo desinteresse das cidades analisadas na instituição e cobrança da contribuição de melhoria, esse tributo de índole distributiva poderia se constituir em um importante mecanismo de recuperação de receitas em benefício da coletividade. Na pesquisa realizada, constatou-se também que, em várias regiões do país, muitos municípios, de diferentes portes, utilizam esse instrumento em experiências significativamente exitosas.

A OODC, compreendida como um ônus que incide no direito adicional de construir, também deveria ser mais utilizada pelos entes municipais. Esse instrumento urbanístico expressa a ideia da regulamentação do direito de propriedade em benefício da coletividade, tendo os recursos dele auferidos destinados ao desenvolvimento urbano e social, inclusive para aplicação no contexto da REURB-S.

À vista de todo o exposto, conclui-se que os Municípios deveriam assumir, no âmbito de suas competências, o compromisso de instituírem, de acordo com as suas especificidades, sistemas articulados dos instrumentos de política de desenvolvimento urbano previstos no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor. Por fim, o financiamento da regularização fundiária de interesse social deveria priorizar fontes de recursos de baixa volatilidade, de forma a garantir um fluxo contínuo das receitas necessárias à proteção dos legítimos interesses das comunidades carentes dos centros urbanos, no que diz respeito ao acesso à moradia digna.

REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. **A nova dimensão do direito financeiro para as finanças públicas no Brasil**. In: MORAES, Carlos Eduardo Guerra de; RIBEIRO, Ricardo Lodi (Coordenação). QUEIROZ, Luís Cesar Souza de; GOMES, Marcus Lívio (Organização). Finanças públicas, tributação e desenvolvimento. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2015.

Agência Brasil. **Brasil formaliza pedido de adesão à OCDE**, 2017. Disponível em <http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2017-05/brasil-formaliza-pedido-de-adesao-ocde>. Acesso em 22 fev. 2020.

Agência Brasil. **MP da regularização fundiária é publicada no Diário Oficial da União**. Disponível em <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2019-12/mp-da-regularizacao-fundiaria-e-publicada-no-diario-oficial-da-uniao>. Acesso em 26 dez. 2019.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Direito à moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras**. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas: IPPUR: FASE, 1997.

ALFONSIN, Betânia. **Entrevista com a relatora especial da ONU para o direito à moradia adequada, Raquel Rolnik**. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

_____. **Repercussões da nova agenda urbana no direito público e privado no Brasil e na América Latina: o papel do direito à cidade**. In: BELLO, Enzo; KELLER, Rene José (Orgs.). Curso de direito à cidade: teoria e prática. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

ALVES, Carina de Santana. **A formação sócio-histórica brasileira e a questão urbana**. 7º Encontro Internacional de Política Social. 14º Encontro Nacional de Política Social. Tema: Contrarreformas ou Revolução: respostas ao capitalismo em crise Vitória (ES, Brasil), 3 a 6 de junho de 2019. Eixo: Questões agrária, urbana e ambiental. Disponível em <http://www.periodicos.ufes.br/EINPS/article/view/25736/17880>. Acesso em 26 out. 2019.

ASTORKIZA Ikazuriaga; FERRERO, Ana María. **Expansión urbana y sostenibilidad: una dicotomía difícil de conciliar**. Revista Española de Control Externo, Vol. XIV/40, p. 47-78, Ed. Tribunal de Cuentas. Madrid, 2012.

BAPTISTA, Maria Elisa. **A construção de um espaço de fronteiras: espaço público e cidadania**. In: CASTRIOTA, Leonardo Barci (Org.). Urbanização brasileira: redescobertas. Belo Horizonte: C/Arte, 2003.

BARLÉU, Gaspar. **História dos feitos recentemente praticados durante oito anos no Brasil**. Belo Horizonte: Ed. Itatiaia; São Paulo: Ed. da Universidade de São Paulo, 1974.

BELO HORIZONTE. Decreto nº 17.272, DE 4 de fevereiro de 2020. Regulamenta as Seções II, III, V e VI do Capítulo IV do Título II da Lei nº 11.181, de 8 de agosto de 2019, os Capítulos V e VI da Lei nº 11.216, de 4 de fevereiro de 2020, e dá outras providências. Disponível em

<http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DetalheArtigo&pk=1224873> Acesso em 23 fev. 2020.

_____. Lei nº 5.641, de 22 de dezembro de 1989. Dispõe sobre os tributos cobrados pelo município de Belo Horizonte e contém outras providências. Disponível em <http://www.fazenda.pbh.gov.br/internet/legislacao/formkey.asp?key=230>. Acesso em 22 fev. 2020.

_____. Lei nº 11.181, de 8 de agosto de 2019. Aprova o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte e dá outras providências. Disponível em <https://leismunicipais.com.br/a/mg/b/belo-horizonte/lei-ordinaria/2019/1118/11181/lei-ordinaria-n-11181-2019-aprova-o-plano-diretor-do-municipio-de-belo-horizonte-e-da-outras-providencias>. Acesso em 23 fev. 2020.

_____. Lei nº 11.216, de 04 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre a aplicação dos instrumentos de política urbana previstos nos Capítulos II, III e IV do Título II da Lei nº 11.181, de 8 de agosto de 2019, que aprova o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte. Disponível em <https://leismunicipais.com.br/a/mg/b/belo-horizonte/lei-ordinaria/2020/1121/11216/lei-ordinaria-n-11216-2020-dispoe-sobre-a-aplicacao-dos->

[instrumentos-de-politica-urbana-previstos-nos-capitulos-ii-iii-e-iv-do-titulo-ii-da-lei-n-11181-de-8-de-agosto-de-2019-que-aprova-o-plano-diretor-do-municipio-de-belo-horizonte](#). Acesso em 23 fev. 2020.

BERCOVICI, Gilberto; SALGADO, Rodrigo Oliveira. **Direito urbanístico como regulação econômica do espaço**. In: BELLO, Enzo; KELLER, Rene José (Orgs.). Curso de direito à cidade: teoria e prática. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. PLC 108, 16 de novembro de 2011. Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=527466>. Acesso em 23 fev. 2020.

_____. Câmara dos Deputados. Resolução 17/1989 - Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2012-2019.pdf>. Acesso em 23 fev. 2020.

_____. Decreto-Lei nº 195, de 24 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a cobrança da Contribuição de Melhoria. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0195.htm. Acesso em 23 fev. 2020.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 22 fev. 2020.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em 22 fev. 2020.

_____. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm. Acesso em 22 fev. 2020.

_____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em 22 fev. 2020.

_____. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm. Acesso em 22 fev. 2020.

_____. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11124.htm. Acesso em 26 out. 2019.

_____. STF. ADI 5.771, proposta pela Procuradoria-Geral da República, argui a inconstitucionalidade da Lei nº 13.465/2017. Processo Eletrônico único nº 9034439-96.2017.1.00.0000. Relatoria do Ministro Luiz Fux. Disponível em <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5255150>. Acesso em 16 fev. 2019

_____. STF. ADI 5.787, proposta pelo Partido dos Trabalhadores, argui a inconstitucionalidade da Lei nº 13.465/2017. Processo Eletrônico único nº 0011225-35.2017.1.00.0000. R. Relatoria do Ministro Luiz Fux. Disponível em <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5277531>. Acesso em 16 fev. 2019

_____. STF. ADI 5.883, proposta pela Diretoria Nacional do Instituto de Arquitetos do Brasil, argui a inconstitucionalidade da Lei nº 13.465/2017. Processo Eletrônico único nº 0064966-53.2018.1.00.0000. R. Relatoria do Ministro Luiz Fux. Disponível em <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5342200>. Acesso em 16 fev. 2019

_____. STF. RE nº 387.047/SC. Relator Min. Eros Grau. Tribunal Pleno, julgamento por unanimidade, publicado no DJ de 02.05.2008. Disponível em <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2124203>. Acesso em 23 fev. 2020.

_____. STF. RE nº RE 509.422/SC. Relator do Min. Ayres Britto. Julgamento publicado no DJE no dia 19.04.2010. Disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2443400>. Acesso em 27 fev. 2020.

_____. STF. RE nº 586.693/SP, Relator Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgado em 25.05.2011, Repercussão Geral. Mérito. Dje 119, Divulg. 21.06.2011, public. 22.06.2011. Disponível em <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2617543>. Acesso em 23 fev. 2020.

_____. STF. RE 602.347/MG. Plenário. RE nº 602.347/Minas Gerais. Relator: Min. Edson Fachin. Julgamento, por maioria, em 04.11.2015. Disponível em <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2695945>. Acesso em 23 fev. 2020.

_____. STF. BRASIL. STF. Plenário. RE nº 648.245/MG, Relatoria do Ministro Gilmar Mendes, Dje. 24.02.2014. Disponível em <http://stf.jus.br/portal/diarioJustica/verDiarioProcesso.asp?numDj=38&dataPublicacaoDj=24/02/2014&incidente=4105978&codCapitulo=5&numMateria=16&codMateria=1>. Acesso em 2 fev. 2020.

_____. STF. Súmula 668. Disponível em http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula&pagina=sumula_601_700. Acesso em 22 fev. 2020.

_____. STJ. Súmula 160. Disponível em <https://scon.stj.jus.br/SCON/sumanot/toc.jsp> Súmula 160 - É defeso, ao município, atualizar o IPTU, mediante decreto, em percentual superior ao índice oficial de correção monetária. Acesso em 23 fev. 2020.

RIO DE JANEIRO. Lei Complementar nº 111/2011, de 01 de fevereiro de 2011. Dispõe sobre a Política Urbana e Ambiental do Município, institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro e dá outras providências. Disponível em <http://www.camara.rj.gov.br/>. Acesso em 23 fev. 2020.

_____. Lei nº 691, de 24 de dezembro de 1984. Aprova o Código Tributário do Município do Rio de Janeiro e dá outras providências. Disponível em <https://leismunicipais.com.br/a1/codigo-tributario-rio-de-janeiro-rj>. Acesso em 23 fev. 2020.

_____. Lei nº 2.955 de 29 de dezembro de 1999. Altera a redação dos arts. 55, 61, 64 e 67, e das Tabelas IIIA e III-B da Lei nº 691, de 24 de dezembro de 1984(Código Tributário Municipal), e do art. 6º da Lei nº 2.687, de 26 de novembro de 1988, e dá outras providências.

Disponível em

<https://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/d38566aa34930b4d03257960005fd0c91/8d892d54a99fd61f032576ac0073398f?OpenDocument>. Acesso em 23 fev. 2020.

_____. Lei nº 6.250, de 28 de setembro de 2017. Altera a alíquota padrão do ITBI, promove alterações e inserções de dispositivos relativos a IPTU e TCL, inclusive na Planta Genérica de Valores - PGV de imóveis, e dá outras providências. Disponível em

<https://leismunicipais.com.br/a/rj/r/rio-de-janeiro/lei-ordinaria/2017/625/6250/lei-ordinaria-n-6250-2017-altera-a-aliquota-padrao-do-itbi-promove-alteracoes-e-insercoes-de-dispositivos-relativos-a-iptu-e-tcl-inclusive-na-planta-generica-de-valores-pgv-de-imoveis-e-da-outras-providencias>. Acesso em 24 fev. 2020.

_____. Projeto de Lei nº 1396/2012. Institui, nos termos dos artigos 5º A 8º do Estatuto da Cidade, instrumentos para o cumprimento da função social da propriedade no município do rio de janeiro e dá outras providências. Disponível em:

<https://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/scpro1316.nsf/0/03257AD1004CC81C03257A0E007211B6?OpenDocument>. Acesso em 23 fev. 2020.

SÃO PAULO. Decreto nº 58.420, de 14 de setembro de 2018. Aprova a Consolidação das Leis Tributárias do Município de São Paulo. Disponível em

<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-58420-de-15-de-setembro-de-2018>. Acesso em 22 fev. 2020.

_____. Lei nº 10.212, de 11 de dezembro de 1986. Dispõe sobre a Contribuição de Melhoria e dá outras providências. Disponível em

<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-10212-de-11-de-dezembro-de-1986>. Acesso em 23 fev. 2020.

_____. Lei nº 15.234, de 01.07.2010. Institui, nos termos do art. 182, § 4º da Constituição Federal, os instrumentos para o cumprimento da Função Social da Propriedade Urbana no Município de São Paulo e dá outras providências. Disponível em

<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-15234-de-01-de-julho-de-2010>. Acesso em 23 fev. 2020.

_____. Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014. Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002. Disponível em <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16050-de-31-de-julho-de-2014>. Acesso em 23 fev. 2020.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **O novo modelo brasileiro de desenvolvimento**. Revista Dados 11, 1973: 122-145. Disponível em https://gvpesquisa.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/bresser_-_o_novo_modelo_brasileiro_de_desenvolvimento.pdf. Acesso em 30 out. 2019.

BRITTO, Lucas Galvão. **O lugar e o tributo: ensaio sobre a competência e definição do critério espacial na regra matriz de incidência tributária**. São Paulo, Noeses, 2014.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo**. São Paulo: ed. 34; Edusp, 2000.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania, estadania, apatia**. Disponível em <http://historiasemlimites.com.br/wp/cidadania-estadania-apatia-jose-murilo-de-carvalho/>. Disponível em 26 out. 2019.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Derivação e positivação no direito tributário**, Volume I, 2. ed., São Paulo: Noeses, 2014.

_____. **Curso de direito tributário**, 26. ed., São Paulo: Saraiva, 2015a.

_____. **Direito tributário linguagem e método**, 6. ed., São Paulo: Noeses, 2015b.

CARVALHO JUNIOR, Pedro Humberto Bruno de. **O sistema avaliatório municipal de imóveis e a tributação do IPTU no Rio de Janeiro**. Dissertação de Mestrado – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Ciências Econômicas, 2011.

Disponível em <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/1806097/DLFE-237572.pdf/PedroHumbertoMMH.pdf>. Acesso em 26 out. 2019.

_____. **A administração tributária do IPTU e seu impacto na efetivação do Estatuto da Cidade.** In: COSTA, Marco Aurélio. O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana, Brasília: Ipea, 2016, p. 207-224. Disponível em https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=28583. Acesso em 29 jan. 2020.

CASTRIOTA, Leonardo Barci. **Urbanização Brasileira: redescobertas.** Belo Horizonte: C/Arte, 2003.

CENTURIÃO, Luiz Ricardo Michaelson. **A cidade na América Colonial Portuguesa. Estudos Ibero-Americanos.** PUCRS, nº 1, junho, 1996, p. 121-133.

CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. **Panorama Social de América Latina 2019**, 2019. Disponível em: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44969-panorama-social-america-latina-2019>. Acesso em: 20 dez. 2019.

CGM - Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro. **Prestação de Contas Carioca/Simplificada.** Disponível em <http://www.rio.rj.gov.br/web/cgm/exibeconteudo?id=4200417>. Acesso em 13.02.2020

COBO, Barbara; WALTENBERG, Fabio; VEIGA, Alinne; MÉNDEZ, Yasmín Salazar. **Percepções sobre desigualdade e pobreza: o que pensam os brasileiros da política social?** LAVINAS, Lena (Coordenação). Rio de Janeiro: Letra e Imagem: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2014.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de Direito Tributário Brasileiro**, 12^a. ed. ver. e atual., Rio de Janeiro: Forense, 2012.

CORRÊA, Cláudia Franco. **Controvérsias: entre o “direito de moradia” em favelas e o direito de propriedade imobiliária na cidade do Rio de Janeiro: o “direito de laje” em questão.** Rio de Janeiro: Topbooks, 2012.

_____. **Instrumentos de regularização fundiária nas favelas.** In: MELO, Marco Aurélio Bezerra de; AZEVEDO, Fábio de Oliveira (Orgs.). *Direito imobiliário: escritos em homenagem ao professor Ricardo Pereira Lira.* São Paulo: Editora Atlas S.A., 2015.

CORREIA, Arícia Fernandes. **Direito da regularização fundiária urbana plena.** Juiz de Fora. Editar Editora Associada Ltda., 2017.

_____. **Direito da regularização fundiária urbana e autonomia municipal: conversão da medida provisória nº 759/2016 na lei federal nº 13.465/2017.** In: CORREIA, Arícia Fernandes (Org.). *Direito da regularização fundiária urbana sustentável: pesquisa, teoria e prática sobre a lei federal nº 13.465/2017.* Juiz de Fora: Editar Editora Associada Ltda., 2018.

COSTA, Marco Aurélio. **Financiamento metropolitano no Brasil: um panorama de suas condições, seus desafios e suas perspectivas.** In: *Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole.* Organizadores: Bárbara Oliveira Marguti, Marco Aurélio Costa, César Buno Favarão. Brasília: Ipea, 2018. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180410_brasil_metropolitano_em_foco.pdf. Acesso em 29 jan. 2020.

COSTA, Marco Aurélio et al. **A infraestrutura urbana na berlinda: entre tímidos avanços e riscos de retrocessos.** In: XVII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 2017, São Paulo. Disponível em: http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/ST_Sessoes_Tematicas/ST%203/ST%203.1/ST%203.1-02.pdf. Acesso em 29 jan. 2020.

COUTO, Beatriz. **Barra [da Tijuca] e a morte anunciada da cidade [maravilhosa]: o capital imobiliário, os urbanistas e a vida urbana no Brasil.** In: CASTRIOTA, Leonardo Barci (Org.). *Urbanização brasileira: redescobertas.* Belo Horizonte: C/Arte, 2003.

Data Rio/Instituto Pereira Passos. **Execução Orçamentária – Receitas**. Disponível em: <http://www.data.rio/datasets/execu%C3%A7%C3%A3o-or%C3%A7ament%C3%A1ria-receitas?selectedAttribute=TOTAL>. Acesso em 13 de abril de 2020.

DENALDI, Rosana et al. **A aplicação do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (PEUC)**. In: Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana (Brazilian Journal of Urban Management), 2016. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/urbe/2017nahead/2175-3369-urbe-2175-3369009002AO02.pdf>. Acesso em 15 jun. 2018.

DOMINGUES, José Marcos. **Atividade financeira e direitos sociais**. In: MORAES, Carlos Eduardo Guerra de; RIBEIRO, Ricardo Lodi (Coordenação); QUEIROZ, Luís Cesar Souza de; GOMES, Marcus Lívio (Organização). Finanças públicas, tributação e desenvolvimento. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2015.

FERNANDES, Edésio. **A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil**. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Orgs.). Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

_____. **Legalização de favelas em Belo Horizonte: um novo capítulo na história?** In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Orgs.). A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica**. 3. ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.

FGV/IBRE – Fundação Getúlio Vargas/Instituto Brasileiro de Economia. **Levantamento do FGV IBRE aponta desigualdade recorde na renda do trabalho, 2019**. Disponível em <https://portalibre.fgv.br/navegacao-superior/noticias/levantamento-do-fgv-ibre-aponta-desigualdade-recorde-na-renda-do-trabalho.htm>. Acesso em 01 jan. 2020.

FLEIUSS, Max. **História Administrativa do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1923.

FREYRE, Gilberto. **Casa-Grande & Senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal**. 51. ed. São Paulo: Global, 2006.

FUKASSAWA, Fernando. **Regularização fundiária urbana: lei 11.977/2009**. São Paulo: Editora Saraiva, 2013.

G1. **Brasileiros não acreditam em progresso com desigualdade social**. Disponível em <https://g1.globo.com/natureza/blog/amelia-gonzalez/noticia/2019/04/08/brasileiros-nao-acreditam-em-progresso-com-desigualdade-social-diz-pesquisa.ghtml>. Acesso em 18 dez. 2019.

GALBRAITH, John Kenneth. **A sociedade afluyente**. 2. ed. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1972.

GODOI, Marciano Seabra de. **Tributo e solidariedade social**. In: Solidariedade social e tributação. Coordenadores: Marco Aurélio Greco e Marciano Seabra de Godoi. São Paulo: Dialética, 2005.

GODOY, Paulo Roberto Teixeira de. **A cidade no Brasil – período colonial**. Caminhos de Geografia. v. 12, nº 38, jun., 2011. Disponível em <http://www.seer.ufu.br/index.php/caminhosdegeografia/article/view/16118>. Acesso em 29 out. 2019.

GRECO, Marco Aurélio. **Solidariedade social e tributação**. In: Solidariedade social e tributação. Coordenadores: Marco Aurélio Greco e Marciano Seabra de Godoi. São Paulo: Dialética, 2005.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 27 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

HOLSTON, James. **Cidadania insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **PNAD Contínua 2018: 10% da população concentram 43,1% da massa de rendimentos do país, 2019**. Disponível em <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/25700-pnad-continua-2018-10-da-populacao-concentram-43-1-da-massa-de-rendimentos-do-pais>. Acesso em 01 jan. 2020.

IFI - Instituto Fiscal Independente – Senado Federal. **Relatório de Acompanhamento Fiscal, 2018**. Disponível em http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/542807/RAF17_JUN2018_TopicoEspecial_CargaTributaria.pdf. Acesso em 31 jul. 2019.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Atlas de Vulnerabilidade Social**. Disponível em <http://ivs.ipea.gov.br/index.php/pt/sobre>. Acesso em 21 dez. 2019.

JANOSCHKA, Michael; SEQUERA, Jorge. **Procesos de gentrificación y desplazamiento em América atina - una perspectiva comparativista**. Working Paper Series de Contested Cities, n. 7, 2014.

Jornal Estadão. **O Brasil se acostumou a ser desigual**, 2019,a. Pedro Herculano Guimarães Ferreira de Souza, 2019. Disponível em <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,o-brasil-se-acostumou-a-ser-desigual-diz-vencedor-do-premio-jabuti,70003118638>. Acesso em 18 dez. 2019.

_____. **A carga tributária é um grande polvo**, 2019b. Disponível em <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,a-carga-tributaria-e-um-grande-polvo-diz-dono-da-anfra-tecidos,70002944446>. Acesso em 07 jan. 2020.

_____. **Carga tributária bate recorde de 35,07% do PIB, mesmo com a economia fraca**, 2019c. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,carga-tributaria->

[bate-recorde-de-35-07-do-pib-mesmo-com-a-economia-fraca,70002944416](#). Acesso em: 07 jan. 2020.

Jornal Valor Econômico. **Crescer ou dividir? A falsa dicotomia da AL**. Por Humberto Saccomandi, edição impressa de 01 de novembro de 2019a.

_____. de 8 nov. 2019. **Economia da desigualdade**. Entrevista de Binyamin Appelbaum, edição impressa de 08 de novembro de 2019b.

_____. **Pobreza na América Latina deve aumentar neste ano, diz Cepal**, edição impressa de 29 de novembro de 2019c.

KELLER, Rene José. **Economia política: direito, estado e relações econômicas: a mercantilização jurídica como forma de priva(tiza)ção do direito à cidade**. In: BELLO, Enzo; KELLER, Rene José (Orgs.). Curso de direito à cidade: teoria e prática. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. 5 ed. São Paulo: Centauro, 2001.

_____. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999, 3ª reimpressão (2008).

LEWIS, Oscar. **La cultura de la pobreza**. In: LLOBERA, José R Série (Direção). Sociología y Antropología. Barcelona: Editorial Anagrama, 1972.

LIMA NETO, Vicente Correia; KRAUSE, Cleandro Henrique; BALBIM, Renato Nunes. **Instrumentos urbanísticos à luz dos planos diretores: uma análise a partir de um circuito completo de intervenção**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA 2014. Disponível em http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2905/1/TD_1943.pdf. Acesso em 26 out. 2019.

MACHADO, Hugo de Brito. **Teoria geral do direito tributário**. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2015.

MAGALHÃES, Alex Ferreira; RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. **“Só quero saber do que não pode dar certo, não tenho tempo a perder”**: o problema dos vazios urbanos e da “não aplicação” do parcelamento/edificação/utilização compulsórios, 2016. Disponível em https://www.academia.edu/33863305/S%C3%93_QUERO_SABER_DO_QUE_PODE_DAR_CERTO_N%C3%83O_TENHO_TEMPO_A_PERDER_O_PROBLEMA_DOS_VAZIOS_URBANOS_E_DA_N%C3%83O_APLICA%C3%87%C3%83O_DO_PARCELAMENTO_E_DIFICA%C3%87%C3%83O_UTILIZA%C3%87%C3%83O_COMPULS%C3%93RIOS. Acesso em 14 jun. 2018.

MARICATO, Ermínia. **Conhecer para resolver a cidade ilegal**. In: CASTRIOTA, Leonardo Barci. (Org.). Urbanização brasileira: redescobertas. Belo Horizonte: C/Arte, 2003.

_____. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. 7. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

_____. **O impasse da política urbana no Brasil**. 3. ed. (3ª reimpressão, 2018) Petrópolis: Editora Vozes, 2014.

MARINGONI, Gilberto. **A maior e mais ousada iniciativa do nacional-desenvolvimentismo**. In: Desafios do Desenvolvimento, IPEA, ano 13, nº 88, 2016, p. 43-56.

MARQUES, Carlos Roberto. **Contornos e fundamentos modernos da contribuição de melhoria**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2005.

MARQUES, Márcio Severo. **Classificação constitucional dos tributos**. São Paulo: Max Limonad, 2000.

MELO, Lígia. **Direito à moradia no Brasil: política urbana e acesso por meio da regularização fundiária**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

MONTE-MÓR, Roberto Luís. **Outras fronteiras: novas especialidades na urbanização brasileira**. In: CASTRIOTA, Leonardo Barci (Org.). Urbanização brasileira: redescobertas. Belo Horizonte: C/Arte, 2003.

MOREIRA, Eduardo. **Desigualdade & caminhos para uma sociedade mais justa**. 1. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019.

MOTA, Maurício Jorge Pereira da; MOURA, Emerson Affonso da Costa. **A formação das cidades brasileiras e o planejamento urbano: o problema fundiário no Brasil e a questão da moradia**. In: MOTA, Maurício Jorge; Pereira da; TORRES, Marcos Alcino de Azevedo; MOURA, Emerson Affonso da Costa (Orgs.). *Desafios do planejamento urbano no século XXI: políticas públicas, democracia, economia e moradia*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

MOTA, Maurício; TORRES, Marcos Alcino. **A função social da posse**. In: MOTA, Maurício; TORRES, Marcos Alcino (Orgs.). *Transformações do direito de propriedade privada*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

MURPHY, Liam; NAGEL, Thomas. **O mito da propriedade: os impostos e a justiça**. Tradução Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

NABAIS, José Casalta. **Solidariedade Social, Cidadania e Direito Fiscal**. In: *Solidariedade social e tributação*. Coordenadores: Marco Aurélio Greco e Marciano Seabra de Godoi. São Paulo: Dialética, 2005.

OECDiLibrary. **Under Pressure: the squeezed middle class**, 2019. Disponível em https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/under-pressure-the-squeezed-middle-class_689afed1-en. Acesso em 03 jan. 2020.

OLIVEIRA, Lilian Maria Gomes de. **A relação entre títulos de crédito e valores mobiliários: natureza jurídica do CEPAC**. Belo Horizonte: Editora Vorto, 2017.

OLIVEIRA, Natália Sales. **Gentrificação e moradia social: como a política urbana pode atuar**. Rio de Janeiro: Gramma, 2017.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**; 3. ed. rev. e atualizada, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2010.

ORAIR, Rodrigo Octávio. **Dilemas do financiamento das políticas públicas nos municípios brasileiros: uma visão geral**. In: COSTA, M. A. (Org.). O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana. Brasília: Ipea, 2016. p. 233-264.

OSÓRIO, Letícia Marques. **O direito à moradia como direito humano**. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Orgs.). Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2014.

PASTERNAK, Suzana. **Evolução espacial dos loteamentos irregulares em São Paulo**. In: BÓGUS, Lucia; RAPOSO, Isabel; PASTERNAK, Suzana (Orgs.). Da irregularidade fundiária urbana à regularização: análise comparativa Portugal-Brasil. São Paulo: EDUC, 2010.

PEREIRA, Gislene et al. **Recuperação de mais valias urbanas por meio de contribuição de melhoria. O caso do Paraná, Brasil, entre os anos 2000 e 2010**. Lincoln Institute of Land Policy, 2013. Disponível em <https://www.lincolninst.edu/publications/working-papers/recuperacao-mais-valias-urbanas-por-meio-contribuicao-melhoria>. Acesso em 15 dez. 2019.

_____. **Contribuição de Melhoria**. Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação de Instrumentos do Estatuto da Cidade. Brasília: Ministério das Cidades, 2018. Disponível em <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/publicacao-traz-orientacoes-para-municipios-implementarem-contribuicao-de-melhoria>. Acesso em 29 jan. 2020.

PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Tradução de Monica Baumgarten de Bolle. 1. ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PIMENTA, Margareth Afeche. **Uma outra pobreza urbana**. In: CASTRIOTA, Leonardo Barci (Org.). Urbanização brasileira: redescobertas. Belo Horizonte: C/Arte, 2003.

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Relatório do PNUD lança luz sobre nova geração de desigualdades**, 2019. Disponível em

<https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/presscenter/articles/2019/condicoes-de-partida-podem-determinar-desigualdades-no-futuro--r.html>. Acesso em 01 jan. 2020.

RABELLO, Sonia. Faculty profile. In: Land Lines. Lincoln Institute of Land Policy, 2012, p. 18-19. Disponível em https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/1991_1316_Land%20Lines%20January%202012%20final.pdf. Acesso em 25 fev. 2020.

_____. La regulación del territorio y de la propiedad inmobiliaria urbana: evolución conceptual en el derecho brasileño. In: AZUELA, Antonio (Coord.). *La ciudad y sus reglas: sobre la huella del derecho*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 2016, p. 257-286. Disponível em <http://www.soniarabello.com.br/wp-content/uploads/2017/08/La-regulaci%C3%B3n-del-territorio-y-de-la-propiedad-urbana-259-286.pdf>. Acesso em 30 out. 2018.

RAWLS, John. **Uma Teoria da Justiça**. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes. 2016.

Revista Forbes. Ano VII, nº 71, 2019. **Lista Forbes. Bilionários brasileiros 2019**.

RFB - Receita Federal do Brasil. Ministério da Fazenda. **Carga Tributária no Brasil 2017: análise por tributos e bases de incidência**. 2018. Disponível em <http://receita.economia.gov.br/noticias/ascom/2018/dezembro/carga-tributaria-bruta-atingiu-32-43-do-pib-em-2017/carga-tributaria-2017-1.pdf>. Acesso em 31.07.2019.

RIBEIRO, Ricardo Lodi. **Globalização, concentração de renda e tributação**. In: QUEIROZ, Luís Cesar Souza de; GOMES, Marcus Lívio (Organização). *Finanças públicas, tributação e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2015a.

_____. **Piketty e a reforma tributária igualitária no Brasil**. In: RFPTD, v. 3, n. 3, 2015b.

RIOS, Arthur. **Regularização fundiária urbana: procedimento administrativo de regularização de áreas pela lei 11.977/2009**. Curitiba: Juruá, 2012.

ROLNIK, Raquel. **O que é cidade**. 4. ed. (2ª reimpressão, 2018). São Paulo: Editora Brasiliense, 2012.

_____. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2015.

SACCHETTO, Cláudio. **O dever de solidariedade no Direito Tributário: o ordenamento italiano**. In: GRECO, Marco Aurélio; GODOI, Marciano Seabra de (Coordenadores). *Solidariedade social e tributação*. São Paulo: Dialética, 2005.

SANDRONI, Paulo. **Captura de mais valias urbanas em São Paulo através do binômio solo criado / outorga onerosa: análise do impacto do coeficiente de aproveitamento único como instrumento do Plano Diretor de 2002**, São Paulo: FGV/EAESP, 2010. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/13359/Paulo%20H.%20Sandroni%20-%20Outorga%20Onerosa%20Relatorio%20Final%20GV.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
Acesso em 15 dez. 2019.

SANTOS, Ângela Moulin Simões Penalva. **Política urbana no contexto federativo brasileiro: aspectos institucionais e financeiros**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2017.

SANTOS, Milton. **Pobreza Urbana**. 3. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2013.

_____. **Metamorfoses do espaço habitado: fundamentos teóricos e metodológicos da geografia**. 6. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2014.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 5. ed., 4. reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2011.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2004.

SCHREIBER, Anderson. **Direito imobiliário na perspectiva civil-constitucional**. In: *Direito imobiliário: escritos em homenagem ao professor Ricardo Pereira Lira*. Fábio de Oliveira Azevedo, Marco Aurélio Bezerra de Mello (Coordenadores), São Paulo: Atlas, 2015.

SEN, Amartya. *A ideia de justiça*. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

_____. **Direito urbanístico brasileiro**. 8. ed., atual. São Paulo: Malheiros, 2018.

SINGER, Paul Israel. **Dinâmica populacional e desenvolvimento: o papel do crescimento populacional no desenvolvimento econômico**. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1976.

_____. **Globalização e desemprego: diagnóstico e alternativas**. São Paulo: Contexto, 1998.

_____. **Economia política da urbanização**. 3. ed. São Paulo: Contexto, 2018.

SMOLKA, Martin O. **Recuperação de Mais-Valias Fundiárias na América Latina: políticas e instrumentos para o desenvolvimento urbano**. In: *Informe sobre políticas fundiárias*. Lincoln Institute of Land Policy, 2014. Disponível em https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/recuperacao-mais-valias-fundiarias-full_0.pdf. Acesso em 30 jul. 2019.

SOTO, Hernando de. **O mistério do capital: porque o capitalismo dá certo nos países desenvolvidos e fracassa no resto do mundo**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SOUZA, Carlos Humberto Francisco de. **A legitimação fundiária no regime da lei federal nº 13.465/2017**. In: MOTA, Maurício Jorge Pereira; TORRES, Marcos Alcino de Azevedo;

MOURA, Emerson Affonso da Costa. *Direito à moradia e regularização fundiária*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

SOUZA, Maria Angela de Almeida. **Loteamentos e Assentamentos de Gênese Ilegal na metrópole de recife: descompasso entre arcabouço jurídico e realidade social**. In: BÓGUS, Lucia; RAPOSO, Isabel; PASTERNAK, Suzana (Orgs.). *Da irregularidade fundiária urbana à regularização: análise comparativa Portugal-Brasil*. São Paulo: EDUC, 2010.

SOUZA E SILVA, Rodrigo Rafael. **Sociologia urbana: contradições urbanas, movimentos sociais e luta pelo direito à cidade**. In: BELLO, Enzo; KELLER, Rene José (Orgs.). *Curso de direito à cidade: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

TAVARES, Maria da Conceição. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaios sobre economia brasileira**. 11. ed. Rio de Janeiro. Zahar Editores, 1972.

TAVARES, Nathalia de Andrade Medeiros. **Desigualdades sociais patrimoniais: como a tributação pode reduzi-las?** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

TESTA, Virgílio. **Disciplina urbanística**. 7. ed., Milão: Giuffrè Editore, 1977.

TIPKE, Klaus. **Princípio da igualdade e ideia de sistema no direito tributário**. In: MACHADO, Brandão. *Direito tributário: estudos em homenagem ao Prof. Ruy Barbosa Nogueira*, Editora Saraiva, 1984.

TIPKE, Klaus; YAMASHITA, Douglas. **Justiça fiscal e princípio da capacidade contributiva**. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

THIBAU, Vinícius Lott. **Estado democrático de direito e gestão urbana compartilhada**. In: RIOS, Mariza; CARVALHO, Newton Teixeira (Orgs.). *Direito à cidade: moradia e equilíbrio ambiental*. Belo Horizonte: Del Rey, 2012.

TORRES, Marcos Alcino de Azevedo. **A propriedade e a posse: um confronto em torno da função social**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, apud MOTA, Maurício; TORRES,

Marcos Alcino. A função social da posse. In: MOTA, Maurício; TORRES, Marcos Alcino (Orgs.). Transformações do direito de propriedade privada. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

TORRES, Ricardo Lobo. **Existe um princípio estrutural da solidariedade?** In: GRECO, Marco Aurélio; GODOI, Marciano Seabra de (Coordenadores). Solidariedade social e tributação. São Paulo: Dialética, 2005.

_____. **Curso de Direito Financeiro e Tributário.** 19. ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2013.

UN-Habitat. New Urban Agenda. **Habitat III.** 2017.

Disponível em

<<http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-English-With-Index-1.pdf>>.

Acesso em 06 jan. 2019.

VIANNA, Alice Nohl. **A lei nº 13.465 de 2017 e o mecanismo de registro da propriedade urbana.** In: CORREIA, Arícia Fernandes (Org.). Direito da regularização fundiária urbana sustentável: pesquisa, teoria e prática sobre a lei federal nº 13.465/2017. Juiz de Fora: Editar Editora Associada Ltda., 2018.

VILLAÇA, Flávio. **A recente urbanização brasileira.** In: Leonardo Barci Castriota (Org.). Urbanização brasileira: redescobertas. Belo Horizonte: C/Arte, 2003, p. 28-41.

VILLASCHI, Juca. **Novas modalidades de urbanização e sua inserção regional: o condomínio Alphaville Lagoa dos Ingleses, Nova Lima-MG.** In: CASTRIOTA, Leonardo Barci (Org.). Urbanização brasileira: redescobertas. Belo Horizonte: C/Arte, 2003.

VITÓRIA. Lei nº 2.205, de 01 de dezembro de 1972. Dispõe sobre Contribuição de Melhoria. Disponível em <http://sistemas.vitoria.es.gov.br/webleis/Arquivos/1972/L2205.PDF>. Acesso em 23 fev. 2020.

_____. Lei nº 2.316, de 17 de julho de 1974. Dispõe sobre Contribuição de Melhoria. Disponível em <http://sistemas.vitoria.es.gov.br/webleis/Arquivos/1974/L2316.PDF>. Acesso em 23 fev. 2020.

_____. Lei nº 2.408, de 12 de dezembro de 1975. Dispõe sobre o sistema tributário e de rendas do Município de Vitória. Disponível em <http://sistemas.vitoria.es.gov.br/webleis/Arquivos/1975/L2408.PDF>. Acesso em 23 fev. 2020.

_____. Lei nº 3.092, de 05 de dezembro de 1983. Institui o Plano Comunitário de melhorias e dá outras providências. Disponível em <http://sistemas.vitoria.es.gov.br/webleis/Arquivos/1983/L3092.PDF>. Acesso em 23 fev. 2020.

_____. Lei nº 4.476, de 18 de agosto de 1997. Dispõe sobre o Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) e estabelece critérios para a determinação da base de cálculo do Imposto sobre a transmissão de bens imóveis (ITBI). Disponível em <http://camarasempapel.cmv.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/L44761997.html> Acesso em 22 fev. 2020.

_____. Lei nº 9.271, de 21 de maio de 2018. Aprova o Plano Diretor Urbano do Município de Vitória e dá outras providências. Revogando a Lei nº 6.705, de 2006. Disponível em: <http://sistemas.vitoria.es.gov.br/webleis/Arquivos/2018/L9271.PDF>. Acesso em 23 fev. 2020.

WILHEIM, Jorge. **Urbanismo no subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Editora Saga, 1969.
Referências de periódicos físicos e eletrônicos.