

População e Cidades

subsídios para o planejamento e para as políticas sociais



Universidade Estadual de Campinas – Unicamp

Reitor

Fernando Ferreira Costa

Vice-Reitor

Edgar Salvadori de Decca

Pró-Reitor de Desenvolvimento Universitário

Paulo Eduardo Moreira Rodrigues da Silva

Pró-Reitor de Pesquisa

Ronaldo Aloise Pilli

Pró-Reitor de Graduação

Marcelo Knobel

Pró-Reitora de Pós-Graduação

Euclides de Mesquita Neto

Pró-Reitoria de Extensão e Assuntos Comunitários

Mohamed Ezz El Din Mostafa Habib

Coordenadoria de Centros e Núcleos Interdisciplinares de Pesquisa (COCEN)

Ítala Maria Loffredo D'Ottaviano

Coordenadoria do Núcleo de Estudos de População (NEPO)

Regina Maria Barbosa

População e Cidades

subsídios para o planejamento e para as políticas sociais

Rosana Baeninger

organizadora



Campinas, setembro de 2010

Núcleo de Estudos de População (NEPO) - Unicamp
Av. Albert Einstein, 1.300 – CEP: 13081-970 – Campinas, SP – Brasil
Fone (19) 3521 5890 – Fax: (19) 3521 5900
www.nepo.unicamp.br

Apoio

Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA)
Harold Robinson - Representante Brasil e Diretor Argentina e Paraguai
Taís Freitas Santos - Representante Auxiliar

Organização e Revisão Geral Rosana Baeninger

Comitê de Publicação Taís Freitas Santos (UNFPA)
Rosana Baeninger (IFCH-NEPO/UNICAMP)
Fabiola Rodrigues (CEM-CEBRAP)

Colaboração Maria Ivonete Z. Teixeira

Capa, Produção Editorial e Diagramação Fabiana Grassano
Traço Publicações e Design

Leandra Cardoso
Flávia Fábio

Foto da capa Flávio Sampaio

Padronização Bibliográfica e Ficha Catalográfica Adriana Fernandes

FICHA CATALOGRÁFICA

População e Cidades: subsídios para o planejamento e para as políticas sociais / Rosana Baeninger (Org.). - Campinas: Núcleo de Estudos de População-Nepo/Unicamp; Brasília: UNFPA, 2010.
304p.

ISBN 978-85-88258-23-5

1.População. 2.Cidades. 3.Políticas Sociais. 1.Baeninger, Rosana (Org.). II.Título.

Sumário

Apresentação	
Taís Freitas Santos	7
Introdução	9
A transição urbana brasileira: trajetória, dificuldades e lições aprendidas	
George Martine e Gordon McGranahan	11
Dinâmica da população e políticas sociais	
Fabiola Rodrigues e Rosana Baeninger	25
Redes sociais, pobreza e espaço em duas metrópoles brasileiras	
Eduardo Marques, Renata Bichir, Graziela Castello e Maria Encarnación Moya	35
Planejamento municipal e segregação socioespacial: por que importa?	
José Marcos Pinto da Cunha	65
Cidadania, qualidade de vida e produção do espaço urbano: desafios para a gestão urbana e para o enfrentamento da questão social	
Claudete de Castro Silva Vitte	79
Geotecnologias e gestão de políticas públicas: uso de dados demográficos	
Álvaro de Oliveira D'Antona, Ricardo Sampaio Dagnino e Maria do Carmo Dias Bueno	99
Cidades e Plano Diretor: considerações sobre a função social da cidade e da propriedade	
Fabiola Rodrigues	117
Cidades e políticas de habitação	
Sonia Nahas de Carvalho	137

Gestão e planejamento de cidades e políticas sociais: gestão metropolitana – possibilidades e desafios	
Roberta Guimarães Peres e Gustavo Zimmermann	153
Indicadores no planejamento público	
Paulo de Martino Jannuzzi	163
Cidades médias em contexto metropolitano: hierarquias e mobilidades nas formas urbanas	
Eduardo Marandola Jr.	187
Crescimento das cidades: metrópole e interior do Brasil	
Rosana Baeninger	209
O sentido de “melhorar de vida” na cidade	
Lidiane M. Maciel	223
Unidade de conservação e agricultura de subsistência: o caso da Floresta Nacional de Caxiuanã	
Rosa de Nazaré Paes da Silva e Maria das Graças Ferraz Bezerra	239
Tendências recentes das migrações cearenses: o caso da migração de retorno	
Silvana Nunes de Queiroz e Rosana Baeninger	253
Cidade e imigração – Origens e territórios da imigração boliviana e coreana para a cidade de São Paulo	
Patrícia Tavares de Freitas e Rosana Baeninger	277
Sobre os autores	299

Cidades e Plano Diretor: considerações sobre a função social da cidade e da propriedade¹

Fabíola Rodrigues

O Estatuto da Cidade incorporou-se ao ordenamento jurídico brasileiro por meio da Lei Federal 10.257, de 10 de julho de 2001, tendo por fundamento a regulamentação do capítulo de política urbana da Constituição Federal de 1988.

O novedíio capítulo de política urbana incorporado à CF-1988, nos arts. 182 e 183² visava disciplinar as funções sociais da cidade e da propriedade, entendidas como fundamentais para a plena realização dos direitos de cidadania.

Isso significa dizer que, nos termos da Carta Magna de 1988, inclui-se no rol de direitos fundamentais – gênero que encampa as espécies dos direitos

¹ Esse artigo é fruto da pesquisa de pós-doutorado, desenvolvida pela autora no âmbito do Centro de Estudos da Metrópole (CEMCEBRAP), com apoio financeiro da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP).

² Da letra da lei lemos: “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. § 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. § 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.”; “Art. 183 - Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural” (BRASIL, 1988) (grifos nossos).

individuais, políticos, sociais, coletivos, nacionais e difusos – o direito a uma cidade justa, equilibrada e com qualidade de vida a todos os seus habitantes.

Nesse sentido, conforme positivado na CF-1988, a função social da cidade e da propriedade é definida pela política de desenvolvimento urbano, que tem por principal instrumento o plano diretor, visando garantir o bem-estar dos cidadãos, de modo que, na qualidade de *direito difuso* (SAULE JR., 1997), o bem-estar da população residente nas cidades alça o direito urbanístico à condição de bastião dos direitos fundamentais.

Essa centralidade do direito urbanístico no ordenamento jurídico nacional exigiu, evidentemente, que o capítulo de política urbana, de caráter fortemente programático, ganhasse efetiva aplicabilidade – o que se tornou possível graças à emergência da LF 10.257/01 – e ademais que o direito urbanístico fosse incorporado ao escopo da Lei nº 7.347/85, que disciplina a Ação Civil Pública, tornando o Ministério Público também o fiscalizador da adequada aplicação da legislação afeta à ordem urbanística³.

Não obstante a robustez desse arcabouço legal resta dúvida, ainda, sobre em quais situações fáticas o Ministério Público ou quaisquer dos demais legitimados da Ação Civil Pública agirão em favor da “ordem urbanística” – afinal nem a CF-1988 e nem a LF 10.257/01 circunscrevem-na objetivamente – o que já é bastante revelador das dificuldades que pairam sobre a realização do direito à cidade.

É verdade que o plano diretor e o conjunto de instrumentos de regulação urbanística, ali consubstanciados, poderiam operacionalizar os parâmetros da ordem urbanística; no entanto, dependentes que são estes institutos do próprio plano diretor – que é por excelência o instrumento de política urbana municipal – e considerando-se que muitos dos dispositivos de política urbana constantes da LF 10.257/01 dependem de regulamentação em lei específica, a ordem urbanística estaria profundamente sujeita aos distintos pactos sociais estabelecidos nos planos diretores municipais.

Evidentemente, a obrigatoriedade, prescrita no art. 42 do Estatuto da Cidade, o qual determina que no conteúdo mínimo do Plano Diretor deve figurar as áreas passíveis de incidência do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios, Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo e Desapropriação com Pagamento em Títulos da Dívida Pública poderia

³ A inclusão da defesa da ordem urbanística no escopo da Lei nº 7.347/85 foi instituída no art. 54 da LF 10.257/01, constando, também, da Medida Provisória nº 2.180-35, de 2001, que acresceu o inciso VI ao art. 1º da Lei nº 7.347/85, que passou a vigorar com a seguinte redação: “Art. 1º - Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados: (...) VI – à ordem urbanística” (BRASIL, 1985).

ser considerada como delimitadora dos contornos mínimos indispensáveis ao cumprimento da ordem urbanística.

Vejamos se essa hipótese se sustenta à luz das normativas instituídas pelo Estatuto da Cidade:

“Art. 41 – O plano diretor é obrigatório para cidades:

I – com mais de vinte mil habitantes;

II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

III – onde o Poder Público Municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;

IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;

V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional” (BRASIL, 2001).

Primeiramente temos que o plano diretor – a despeito de figurar tanto na CF-1988 quanto no Estatuto da Cidade como principal instrumento da política de desenvolvimento urbano – não obstante seja obrigatório para um número significativo de cidades (que se enquadrem nas situações previstas nos incisos de I a IV do art. 41 da LF 10.257/01) não possui caráter compulsório a todos os municípios brasileiros, de forma que persiste o problema de como garantir o respeito à ordem urbanística e mesmo o cumprimento da função social da cidade e da propriedade em municípios sem plano diretor.

Não há dúvida de que o art. 41 da LF 10.257/01 representa grande avanço na comparação com o art. 182, § 1º da CF-1988, porquanto amplia a obrigatoriedade do plano diretor nos municípios brasileiros, dispondo que independentemente do porte populacional sujeitam-se à referida obrigação os municípios constantes de regiões metropolitanas e de aglomerações urbanas, integrantes de áreas de especial interesse turístico, inseridos na área de influência de empreendimentos de grande impacto ambiental e, por fim, naqueles onde o Poder Público Municipal queira utilizar os instrumentos de regulação urbanística designados Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios, IPTU Progressivo no Tempo e Desapropriação com Pagamento em Títulos da Dívida Pública.

Adicionalmente, estabelece o art. 42 da LF 10.257/01:

“Art. 42 – O plano diretor deverá conter no mínimo:

I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação, ou utilização compulsórios, considerando a exigência de infraestrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei;

II – disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei;

III – sistema de acompanhamento e controle” (BRASIL, 2001).

Destaque merece ser dado para o texto do inciso I do art. 42, o qual preconiza justamente que o Parcelamento, Edificação ou Utilização

Compulsórios – lembrando que IPTU Progressivo no Tempo e Desapropriação com Pagamento em Títulos da Dívida Pública decorrem diretamente daquele – deve constar expressamente no plano diretor, bem como as áreas passíveis de incidência deste instrumento.

Combinados, os arts 41, III e 42, I articulam a interdependência entre Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios e o Plano Diretor, não podendo o Município dispor sobre o primeiro sem recorrer ao segundo e, tampouco, pode o Município instituir o segundo sem prever a aplicação do primeiro.

Ora, a importância dessa amarração está, precisamente, na condição estratégica que ela confere ao plano diretor, pois este passa a portar os critérios de subsunção da propriedade à sua função social - substrato no qual se assenta a obediência à ordem urbanística.

Esse raciocínio permite perceber que o plano diretor foi investido, de fato, pelo Estatuto da Cidade, da condição de operador da política urbana – sendo ele, indiscutivelmente, o portador do que venha a ser a “ordem urbanística”, a qual se apoia no confragimento da propriedade à sua função social, possível por meio dos instrumentos de regulação urbanística, notadamente através da tríade Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios, IPTU Progressivo no Tempo e Desapropriação com Pagamento em Títulos da Dívida Pública.

Nessa situação, municípios sem plano diretor teriam dificuldades em invocar a defesa da ordem urbanística para induzir a realização da função social da propriedade e, por conseguinte, estariam limitados em suas possibilidades de promover a função social da cidade, ou seja, de realizar justiça social por meio da regulação pública.

Um rápido olhar sobre os resultados da Pesquisa Municipal de Informações Básicas (MUNIC)-2009, do IBGE, já revela que há, potencialmente, um universo de 58,3% de municípios virtualmente do lado de fora da ordem urbanística, visto que não possuíam plano diretor até 2009. O quadro é ainda mais dramático se observarmos a forte concentração da ausência de plano diretor dentre os municípios pequenos, com população inferior a 10 mil habitantes – dentre os quais há menos de 20% de municípios com plano diretor *vis a vis* a existência de plano diretor em 100% dos municípios com mais de 500 mil habitantes – revelando um potencial tensionamento entre garantia de direitos fundamentais dentre a população das grandes cidades, mormente localizadas nas proximidades da costa litorânea *versus* a população das pequenas cidades do interior do país.

No entanto, se resta claro que sem plano diretor é praticamente impossível a um município estabelecer os parâmetros de defesa da ordem urbanística porquanto não se possa realizar a função social da cidade e da propriedade,

os municípios com plano diretor estariam, de fato, conseguindo garantir a seus cidadãos bem-estar social, objetivo precípua do Estatuto da Cidade, conforme disposto no art. 1º, § único da LF 10.257/01?⁴

Esta não é uma questão banal, pois a despeito do plano diretor se apresentar como grande instrumento articulador da política urbana, a realização da função social da cidade e da propriedade depende da regulamentação dos institutos de política urbana oportunizados pelo Estatuto da Cidade, em lei específica, sem a qual estes instrumentos – a despeito de estarem incorporados no plano diretor – não podem gerar integralmente seus efeitos.

Nesse sentido, a mora e mesmo a inexistência de legislação específica que possibilite aplicabilidade aos instrumentos de política urbana, apropriados do Estatuto da Cidade e consubstanciados no plano diretor municipal é muito significativa dos limites e dos entraves impostos à realização da justiça social no âmbito das cidades, ou seja, da instituição de uma regulação pública engajada na justa alocação dos ônus e dos bônus decorrentes do processo de urbanização, segundo as responsabilidades e as capacidades dos distintos agentes sociais.

Isso significa dizer que a política urbana é um campo aberto de conflitos, onde a pactuação social é frequentemente frágil e sujeita a (re)arranjos diversos, muitos deles desleais por não se submeterem ao escrutínio público, dando-se a portas fechadas nos gabinetes de vereadores e de prefeitos, ou quando isso não é possível ou não é eficaz, os pactos sociais e territoriais (SANTOS, 1998) encarnados nos planos diretores são desautorizados por agentes e instituições – mormente por aqueles que tiveram ou temem sofrer prejuízos nos seus interesses privados em virtude da regulação pública imbuída de fazer cumprir a função social da cidade e da propriedade.

Certamente, o caso do município de São Paulo, a grande metrópole nacional, é paradigmático desse campo de conflitos, em que a legitimação da ordem urbanística passa por apropriações e por discursos que buscam investir o interesse privado da condição de interesse coletivo.

Nesse contexto, vale a pena cotejar o conteúdo da legislação específica, bem como a reação dos agentes interessados no desenvolvimento urbano em duas situações bastante diferentes de regulamentação da legislação urbanística no município de São Paulo.

⁴ “Art. 1º - Na execução da política urbana de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal será aplicado o previsto nesta Lei. Parágrafo único: Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece 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” (BRASIL, 2001).

Assim, analisemos a Lei nº 14.917, de 07 de maio de 2009, a qual veio regulamentar o art. 239 da Lei nº 13.430/2002, que instituiu o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo.

Com efeito, a Lei nº 14.917/2009, nos termos do Plano Diretor do Município de São Paulo, instituiu a concessão urbanística, que segundo os termos da referida lei:

“Art. 1º(..). constitui instrumento de intervenção urbana estrutural destinado à realização de urbanização ou de reurbanização de parte do território municipal a ser objeto de requalificação da infraestrutura urbana e de reordenamento do espaço urbano com base em projeto urbanístico específico em área de operação urbana ou área de intervenção urbana para atendimento de objetivos, diretrizes e prioridades estabelecidas na lei do plano diretor estratégico” (SÃO PAULO, 2009).

Vê-se, claramente, que se trata de instrumento de política urbana – embora não advindo, diretamente, do Estatuto da Cidade – destinado a criar condições para intervenções urbanas que impliquem requalificação da infraestrutura e reordenamento do espaço urbano.

Dentre as situações que justificam a concessão urbanística temos, ainda, no art. 1º, § único que:

“Art. 1º (...)

Parágrafo único – São diretrizes que podem justificar a realização de intervenção urbana mediante a concessão urbanística:

(...)

III – promover e tornar mais eficientes em termos sociais, ambientais, urbanísticos e econômicos, os investimentos dos setores público e privado;

IV – prevenir distorções e abusos no desfrute econômico da propriedade urbana e coibir o uso especulativo da terra como reserva de valor, de modo a assegurar a função social da propriedade” (SÃO PAULO, 2009).

Enfim, estabelecidos os objetivos e as diretrizes para sua aplicação em quê consiste, pois, a concessão urbanística? É ainda a Lei nº 14.917/2009 que nos esclarece que:

Art. 2º - Para os fins desta lei, concessão urbanística é o contrato administrativo por meio do qual o poder concedente, mediante licitação, na modalidade concorrência, delega a pessoa jurídica ou a consórcio de empresas a execução de obras urbanísticas de interesse público, por conta e risco da empresa concessionária, de modo que o investimento desta seja remunerado e amortizado mediante a exploração dos imóveis resultantes destinados a usos privados ...

Parágrafo Único - A empresa concessionária obterá sua remuneração, por sua conta e risco (...) por meio da alienação ou locação de imóveis, inclusive dos imóveis desapropriados e das unidades imobiliárias a serem construídas, da exploração direta ou indireta de áreas públicas na área abrangida pela intervenção urbana ou qualquer outra forma de receita alternativa, complementar ou acessória, bem como pela receita de projetos associados (SÃO PAULO, 2009).

Interessantemente, a lei que institui a concessão urbanística no município de São Paulo permite ao capital privado a execução de obras de infraestrutura em uma determinada área com o fito de promover sua requalificação, transferindo à iniciativa privada todo o ônus do empreendimento, possibilitando, inclusive, que esta se encarregue dos custos de eventuais desapropriações de imóveis.

Parece, à primeira vista, ser a concessão urbanística um instrumento progressista para a recuperação de áreas urbanas degradadas, abandonadas ou em processo de desfuncionalização, uma vez que libera ao capital particular a realização de melhorias que os cofres públicos talvez não pudessem arcar sozinhos.

No entanto, a possibilidade de desapropriação por particular, prevista na Lei nº 14.917/2009, colide com os limites constitucionais⁵ da desapropriação, que deverá sempre atender ao interesse público, restando claro que ao se tratar de empreendimento particular de urbanização para fins de posterior revenda, na qual se auferirá lucro que justifique a intervenção privada – que não se confunde com a concessão de serviço público, na qual a faculdade de desapropriar é dada ao concessionário no caso de necessidade de expansão ou melhoria do serviço – não há que se falar em utilidade pública, mas sim em interesse particular, ainda que realizado sob o manto da Administração Pública (HARADA, 2010).

Em verdade, o que a concessão urbanística promove, no município de São Paulo, é a autorização da prática especulativa por particular, curiosamente sob a justificativa de prevenir distorções e abusos no desfrute da propriedade urbana e coibir o uso especulativo da terra urbana, conforme disposto no art. 1º, § único, IV da Lei nº 14.917/2009.

Nesse sentido, o particular é incentivado a investir significativas somas de dinheiro na “recuperação” de uma dada área urbana, cujo retorno será dado mediante a exploração dos imóveis resultantes destinados a usos privados, conforme também dispõe o art. 2º do referido diploma legal, o que significa, na prática, que o poder público transferiu ao capital privado a faculdade – da qual o próprio poder público não dispõe – de extrair mais valia da operação urbana qualificada como concessão urbanística.

⁵ Nos termos da CF-1988 temos que: “Art. 5º (...) XXII – é garantido o direito de propriedade; XXIII – a propriedade atenderá a sua função social; XXIV – a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição” (BRASIL, 1988).

À luz dessas observações fica claro que a concessão urbanística instituída no município de São Paulo além de inconstitucional⁶ – por se realizar em condições não previstas no texto constitucional – também representa um grande retrocesso social, pois franqueia ao capital imobiliário a apropriação privada de áreas inteiras da cidade, que passam à condição de enclaves, nos quais o acesso e o usufruto longe de atenderem ao interesse coletivo se sujeitam aos ditames do poder econômico, investido da faculdade de ordenar os usos (e abusos) do território segundo a lógica de ampliação de sua acumulação.

Não obstante os impedimentos legais que pesam sobre a concessão urbanística, instituída no município de São Paulo, esta abrigou a Lei nº 14.918/2009, que autoriza o Poder Executivo a aplicar a concessão urbanística na área da “Nova Luz”, delegando ao capital privado a recuperação paisagística, arquitetônica e ambiental de uma área que, a despeito de ser importante para toda a cidade (sobremaneira em razão de seu significativo valor patrimonial), foi apropriada por um conjunto de incorporadoras e de construtoras que tendem a transformá-la mais num lucrativo feudo do que em espaço de vivência, sociabilidade e fruição coletivas.

No entanto, contrariamente à concessão urbanística que se faz a contrapelo da lei – mas que favorecendo o capital imobiliário não sofreu por parte deste nenhuma oposição – a regulamentação (mais do que necessária), em lei específica⁷, do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios, IPTU Progressivo no Tempo e Desapropriação com Pagamento em Títulos da Dívida Pública, no município de São Paulo – em conformidade com o Estatuto da Cidade e com o Plano Diretor do Município – sancionada pelo prefeito municipal em 1º de julho de 2010 foi fortemente questionada pelos setores ligados ao capital imobiliário e à construção civil, que não mediram esforços para desautorizar a referida lei, alegando que esta não encontrava respaldo constitucional.

⁶ Segundo Harada (2010) *“A desapropriação por zonas para fins de ulterior revenda, prevista no art. 4º do Decreto-Lei nº 3.365/41 tornou-se inconstitucional a partir do advento da Constituição Federal de 1946, que outorgou ao Poder Público o poder de instituir a contribuição de melhoria incidente sobre propriedades imobiliárias excessivamente valorizadas diretamente pela execução de melhoramentos públicos (...) Não há na legislação federal a faculdade de o Município conferir a particular o encargo de promover a reurbanização mediante desapropriação dos imóveis abrangidos pela operação urbana, às suas expensas, para ulterior revenda das novas unidades surgidas da requalificação urbana, a título de ressarcimento das despesas feitas e realização de lucros. Isso configura atividade de especulação imobiliária. Se a Prefeitura não pode realizar a especulação imobiliária, não pode, também, por via de concessão, transferir essa atividade ao particular”* (p.2-3).

⁷ Trata-se da Lei nº 15.234, de 1º de julho de 2010.

Com efeito, imediatamente após o anúncio da emergência da lei específica destinada a disciplinar a aplicação do IPTU Progressivo no Tempo, o vice-presidente⁸ do SECOVI (Sindicato de Administradoras e Imobiliárias) se apressou em declarar a ilegalidade desse diploma legal, por ele pretender enquadrar os proprietários de imóveis edificados, porém vazios, na exigência de adequação da propriedade à sua função social.

No singular entendimento do SECOVI, de São Paulo, a aplicação dos instrumentos de regulação urbanística destinados a promover a função social da propriedade – dentre estes o IPTU Progressivo no Tempo – só foi recepcionada pela CF-1988 para glebas não parceladas e imóveis não edificados.

Evidentemente, esse entendimento não se sustenta à luz do direito urbanístico brasileiro, pois não só o art. 182 da CF-1988⁹ previu a aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios, IPTU Progressivo no Tempo e Desapropriação com Pagamento em Títulos da Dívida Pública para o solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, conforme critérios definidos no plano diretor municipal¹⁰, como também a LF 10.257/01¹¹, que regulamentou o capítulo de política urbana da Carta Magna, consubstanciou esses instrumentos, assegurando ao plano diretor a prerrogativa de estabelecer as condições e os requisitos mínimos de aproveitamento dos imóveis urbanos.

De fato, o que essas duas situações concretas revelam – a regulamentação da concessão urbanística e do IPTU Progressivo no Tempo, no município de São Paulo – é que as soluções para a política urbana adotadas pelos municípios (ainda que pretensamente, ou de fato, amparadas pelo plano diretor

⁸ Notícia veiculada pelo portal “UOL Notícias”, em 05 de julho de 2010.

⁹ “Art. 182 – (...) § 4º - É facultado ao Poder Público Municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento sob pena sucessivamente de: I – parcelamento ou edificação compulsórios; II – imposto sobre predial e territorial urbana progressivo no tempo; III- desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovados pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais” (BRASIL, 1988).

¹⁰ De fato, nos termos do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo lemos que: “Art. 201 (...) § 4º - É considerado solo urbano não utilizado todo tipo de edificação nos distritos da Sé, República, Bom Retiro, Consolação, Brás, Liberdade, Cambuci, Pari, Santa Cecília e Bela Vista que tenham, no mínimo, 80% (oitenta por cento) de sua área construída desocupada há mais de cinco anos, ressalvados os casos em que a desocupação decorra de impossibilidades jurídicas ou resultantes de pendências judiciais incidentes sobre o imóvel” (BRASIL, 2010).

¹¹ “Art. 5º - Lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação §1º - Considera-se subutilizado o imóvel: I – cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente” (BRASIL, 2001).

e pela legislação urbanística superior) refletem as capacidades diferenciais das classes sociais em disputa de se apropriar dos benefícios oriundos da gestão urbana, que pode operar a favor ou contra determinados interesses constituídos.

Interessa-nos, pois, compreender qual a potencialidade dessa arena de conflitos instituída pela disputa que se dá em torno da política urbana, no sentido de entender os limites e as possibilidades da regulação urbanística para a promoção do bem-estar coletivo e da justiça social, quando reconhecemos que os grupos sociais em conflito se movem por interesses particulares.

Invocando a chave heurística de Habermas (1989) observamos que no interior de uma esfera pública de negociação, os interesses privados ao serem enunciados como tais e ao se sujeitarem ao escrutínio público se desprivatizam, porquanto passam a ser portadores de uma pactuação social explicitamente negociada.

Obviamente, o problema da constituição de uma esfera pública, livre e democrática, entre iguais, preconizada por Habermas em sua *teoria da ação comunicativa* (IDEM, IBIDEM) não é de simples realização, mas mesmo admitindo suas imperfeições, a gestão democrática participativa se afigura como uma instância concreta de debate entre projetos políticos e econômicos distintos, oriundos dos diversos grupos sociais que disputam os benefícios da política urbana.

Mesmo como solução política limitada, que não resolve as assimetrias de poder, a gestão democrática participativa – especialmente por meio de conselhos ou de órgãos colegiados – possibilita a emergência de instâncias públicas de debate e de deliberação da política urbana que obrigam os atores sociais a explicitarem seus interesses, tornando mais factível o controle social das ações do Poder Público.

É provável que o leitor mais informado questione a eficácia desse mecanismo, visto que a implantação da política urbana, à luz das premissas do Estatuto da Cidade, engendrou, nas legislações municipais, uma miríade de situações específicas nas quais um conselho gestor foi designado para acompanhamento de ações pontuais executadas pela Administração Pública ou por terceiros no exercício de função pública, tendo em vista a sua legitimação.

Esse é precisamente o caso da concessão urbanística, em São Paulo, cuja Lei nº 14.917/2009 institui a obrigatoriedade de criação de um conselho gestor para cada concessão urbanística, nos seguintes termos:

“Art. 38 - Para a fiscalização de cada concessão urbanística, o Executivo constituirá um Conselho Gestor, de formação paritária, com representantes da Municipalidade e da sociedade civil, de forma a propiciar a participação dos cidadãos interessados, tais como moradores,

proprietários, usuários e empreendedores, cabendo ao Conselho Gestor as providências necessárias para fiscalização, verificação e acompanhamento do cumprimento das diretrizes da intervenção urbana e do respectivo contrato de concessão” (BRASIL, 2009).

Não resta dúvida de que não é esse tipo de instância pública, de caráter interino, que o Estatuto da Cidade preconiza ao tratar da gestão democrática participativa da cidade, pois essa instância de representação só faz sentido no quadro da implantação da nova política urbana propugnada pela LF 10.257/01 se ela se configurar, efetivamente, como espaço de deliberação e de decisão acerca da política de desenvolvimento urbano em sua totalidade, e não no contexto de intervenções urbanas pontuais.

Isso significa dizer que, planos diretores participativos, comprometidos com os pactos sociais e territoriais construídos ao longo de seu processo de elaboração devem primar por conselhos gestores com poder deliberativo e máxima independência possível do Poder Executivo, que sejam imbuídos da faculdade de análise, aprovação e de acompanhamento de todas as medidas legais e administrativas afetas à política urbana. Esse é, aliás, o sentido de um Conselho da Cidade: trata-se de órgão representativo, com mandato definido e legitimidade assentada nas instituições interessadas no desenvolvimento urbano, que por meio de seus membros negocia e pactua as possibilidades e as necessidades do desenvolvimento urbano, orientando-se pela necessária adequação da propriedade e da cidade à sua função social.

Na verdade, da perspectiva jurídico-política, a instituição de um conselho municipal gestor de política urbana só ganha sentido se – investido da competência, emanada do Poder Legislativo, de editar resoluções nos assuntos de sua competência, definidos na lei específica que criar o referido conselho – suas deliberações tiverem força normativa, o que exige não apenas o exercício da pactuação coletiva dentre representações sociais com projetos conflitantes (representações de moradores de bairro ou do movimento popular pelo direito à moradia *versus* representações dos setores ligados ao capital imobiliário e à construção civil, por exemplo), mas também o cumprimento da legislação em vigor no município, bem como das normas gerais de direito urbanístico definidas pela legislação federal, mormente pelo Estatuto da Cidade.

Nesse aspecto, impende registrar que só avançaremos na implantação de uma política urbana capaz de promover justiça social – ou seja, verdadeiramente comprometida com a função social da cidade e da propriedade – se legitimarmos os conselhos das cidades enquanto entes privilegiados na mediação da regulação pública, pois muito embora desponham dissensos e certos interesses prevaleçam sobre outros, a política urbana não é (e não deve ser) decidida a portas fechadas, mas precisa ser objeto de disputa e de enunciação públicas, reiterando que os pactos sociais e territoriais são

impermanentes e também imperfeitos porque resultam de coalizões sociais de composição variável, assim como os próprios interesses e grupos sociais em disputa.

Ainda no que se refere à função social da cidade e da propriedade interessa pontuar que, uma grande dificuldade na sua efetivação, mesmo nos municípios que dispõem de plano diretor, diz respeito, sobretudo, à compreensão corrente entre nós de que o direito de propriedade não comporta inflexões, ou seja, a compreensão de que inexistente limite ao seu exercício, a despeito de nossa Carta Magna atribuir-lhe uma necessária função no contexto do desenvolvimento urbano da cidade.

Sem dúvida alguma essa é uma questão de relevo se nos propusermos a compreender o porquê dos limites da realização da função social da cidade e da propriedade na gestão urbana das cidades brasileiras, face às reconhecidas potencialidades para sua consecução, presentes nos instrumentos de política urbana constantes do Estatuto da Cidade.

Nos termos da CF-1988¹², a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais do ordenamento urbano expressas no plano diretor, ganhando, pois, a necessária função social da propriedade mais densidade normativa com o advento do Estatuto da Cidade¹³, o qual preconiza que a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade, por meio da garantia do direito (difuso) às cidades sustentáveis, da gestão democrática participativa, da adequada oferta de equipamentos urbanos e comunitários, da justa distribuição dos ônus e dos bônus decorrentes do processo de urbanização, da recuperação dos investimentos do poder público dos quais tenha decorrido a valorização de imóveis urbanos, da adoção de padrões de consumo de bens e de serviços de expansão urbana compatíveis com as possibilidades econômicas e socioambientais do município, dentre outros.

O que observamos dos pressupostos legais incorporados nas normas de direito urbanístico vigentes no país é que a função social da propriedade (e da própria cidade) diz respeito à adequação do bem de propriedade de particular ou da Administração Pública às necessidades coletivas dos habitantes da cidade, estando estes bens sujeitos à limitação em seu uso, no caso de conflito com o interesse social.

Isso significa dizer que na hipótese de conflito entre o direito difuso (nesse caso, o próprio direito à cidade) e o direito individual básico (aqui,

¹² Cf art. 182 da CF-1988.

¹³ Cf art. 2º da LF 10.257/01.

obviamente, o direito de propriedade) o direito urbanístico, no encaixe do texto constitucional assegura que deve prevalecer o primeiro.

Ora, não é fácil em um país marcado por imensas desigualdades sociais e incontáveis assimetrias de oportunidades gerar um amplo (e rápido) convencimento social de que o mais protegido dos direitos fundamentais – precisamente o direito de propriedade, deve sujeitar-se às injunções e às necessidades da ordem urbanística.

Nesse sentido, um rápido sobrevoo sobre a história de nosso direito constitucional permite perceber que, antes de qualquer outro dos direitos individuais básicos aos quais tanto nos acostumamos – direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, é precisamente o direito à propriedade aquele que se encontra positivado desde a nossa primeira carta constitucional, a *Constituição do Império do Brasil*, de 1824, outorgada pelo imperador D. Pedro I.

Não obstante o enraizamento histórico e cultural do direito de propriedade como direito individual intocável e ilimitado, é exatamente a ruptura com essa tradição liberal-iluminista, herdada da revolução burguesa por excelência, a Revolução Francesa, de 1789, que se insinua na subsunção da propriedade à sua função social, ou ainda, na sujeição da propriedade à ordem urbanística, assentada na política urbana, cujo principal instrumento é o plano diretor.

Dessa constatação decorre que, para a realização da função social da cidade e da propriedade há que se operar uma mudança de mentalidade – para a qual não há outro caminho senão a exaustiva pactuação pública em torno da política urbana – orientada para a adequada compreensão de que ao direito de propriedade não se sobrepõe o direito de uso da propriedade, sendo este último decorrente da autorização do poder público, respeitadas determinadas condições e requisitos que respondem às necessidades do planejamento e do ordenamento do espaço urbano.

Nesse contexto, dentre os instrumentos de regulação urbanística mais eficazes para se fazer cumprir a função social da propriedade urbana – fundamento último de todo o direito urbanístico brasileiro – além dos já explicitados Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios, IPTU Progressivo no Tempo e Desapropriação com Pagamento em Títulos da Dívida Pública, merecem destaque os instrumentos Outorga Onerosa do Direito de Construir, Direito de Preempção e Transferência do Direito de Construir.

A Outorga Onerosa do Direito de Construir, instituto usualmente conhecido como “solo criado” se assenta, de fato, numa disjunção entre direito de propriedade e direito de construir. As experiências mais significativas – e que serviram de modelo à regulação urbanística brasileira, consubstanciada no

Estatuto da Cidade – referem-se às experiências implantadas na França e na Itália, ao longo dos anos 1970.

Com efeito, a Lei 75-13.28, de 31/12/1975, estabelecia coeficiente de aproveitamento (CA) básico 1,5 para Paris e C.A básico 1,0 para o restante da França, com o objetivo de equalizar os preços dos terrenos entre as diferentes regiões do país, corrigindo distorções especulativas. No entanto, nos últimos trinta anos, essa lei sofreu diversas flexibilizações, passando de nacional e obrigatória para local e facultativa (ESTRADA, 2006).

Já a experiência italiana que serviu de modelo à regulação urbanística brasileira tem por marco a Lei nº 10, de 28/01/1977, conhecida como *regime di concessione*, a qual estabelecia que o direito de construir importava a aquisição de um direito não compulsório, desvinculado da propriedade do bem, o que significa dizer que o direito de propriedade não importava, em absoluto, o direito de edificar, sendo este último ato voluntário, resultante da vontade das partes – o particular e o poder público, este concedente do direito (IDEM, IBIDEM).

Como se pode depreender da análise da seção IX, do capítulo II, do Estatuto da Cidade, que trata da Outorga Onerosa do Direito de Construir, a regulação urbanística brasileira incorporou fortemente o pressuposto presente no *regime di concessione* italiano, o qual se assenta na disjunção entre direito de propriedade e direito de construir, mesclando-o com a definição de um coeficiente básico de aproveitamento para toda a cidade ou diferenciado para distintas zonas da cidade, a partir do qual o direito de construir deixa de ser gratuito e passa a ser oneroso, implicando um ato de vontade entre as partes – o particular e o poder público, sendo a concessão do direito de edificar acima do coeficiente básico de aproveitamento um direito adquirido mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

É importante observar que a Outorga Onerosa do Direito de Construir, por ser um instrumento muito relevante para corrigir distorções no valor fundiário das áreas urbanas exige para sua aplicação a previsão expressa das áreas de incidência, que devem ser gravadas no plano diretor (art. 28, LF 10.257/01), e não em lei específica, como ocorre com outros instrumentos.

O Estatuto da Cidade define, ainda, o que a lei pressupõe por coeficiente de aproveitamento: “*para os efeitos desta Lei, coeficiente de aproveitamento é a relação entre a área edificável e a área do terreno*” (art. 28, § 1º, LF 10.257/01), determinando, também, que o plano diretor fixe o coeficiente de aproveitamento básico (único ou diferenciado) e os limites máximos do coeficiente de aproveitamento a serem outorgados, respeitando-se a proporcionalidade entre infraestrutura e o adensamento esperado em cada área passível de incidência do instrumento (art. 28, § 3º, LF 10.257/01).

Além da Outorga Onerosa do Direito de Construir, o Estatuto da Cidade, na seção IX, do capítulo II, referente aos instrumentos de política urbana prevê a possibilidade de o Município conceder alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário, para áreas previamente incluídas no plano diretor e marcadas como sujeitas à aplicação do instrumento (art. 29, LF 10.257/01).

Conforme determina o Estatuto da Cidade cabe à lei específica instituir a fórmula de cálculo para a cobrança do potencial construtivo adicional ao coeficiente básico de aproveitamento, os possíveis casos de isenção do pagamento da outorga (para empreendimentos habitacionais de interesse social, ou para a instalação de equipamentos comunitários, por exemplo), e a contrapartida a ser prestada pelo beneficiário (art. 30, L.F 10.257/01). Também cuidou o referido diploma legal de definir o escopo de aplicação dos recursos oriundos da Outorga Onerosa do Direito de Construir (constituição de reserva e regularização fundiárias, implantação de equipamento urbano e comunitário, criação de áreas de lazer, preservação do patrimônio cultural e ambiental, dentre outros) de modo a evitar usos não convenientes do instrumento (art. 31, LF 10.257/01), por parte dos gestores públicos.

Por fim, cabe observar que as áreas de incidência da Outorga Onerosa do Direito de Construir e da Outorga de Alteração de Uso do Solo, assim como do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios, do IPTU Progressivo no Tempo e da Desapropriação com Pagamento em Títulos da Dívida Pública devem, obrigatoriamente, constar no Plano Diretor, o que não só reforça a centralidade desse instrumento na nova política urbana propugnada pelo Estatuto da Cidade, mas também visa vincular os institutos supramencionados ao processo mais amplo de planejamento da ocupação e do ordenamento do território do município, evitando soluções casuísticas e arranjos privatistas que privilegiem determinado grupo ou indivíduo às expensas de toda a cidade.

Já o Direito de Preempção, nos termos do Estatuto da Cidade (art. 25) confere ao poder público municipal a preferência na aquisição de imóvel urbano, objeto de alienação onerosa entre particulares. Esse instrumento, conforme se depreende da leitura do art. 25, I, da referida lei, deve estar previsto no plano diretor, mas a delimitação das áreas sobre as quais o município deseja preferência na aquisição poderá constar da lei municipal específica que regulamentar o instrumento.

O Direito de Preempção fica assegurado durante um prazo de cinco anos, independentemente do número de alienações (art. 25, §§ 1º, 2º) – o que cria a possibilidade do Município não efetuar a compra em um primeiro momento, mas fazê-lo em uma segunda ou terceira oportunidade, dentro do prazo de cinco anos – sempre que a Administração Municipal necessitar de áreas

para a reserva e para a regularização fundiárias, execução de programas e projetos habitacionais de interesse social, ordenamento e direcionamento da expansão urbana, implantação de equipamentos urbanos, comunitários, espaços públicos, áreas verdes e de lazer e proteção do patrimônio ambiental e cultural (art. 26, LF 10.257/01).

É importante observar que a lei define um rol taxativo¹⁴ (ou seja, fechado) de hipóteses nas quais o município pode evocar seu direito de preferência sobre imóveis urbanos de particulares, evitando, assim, desvio de finalidade na utilização do instrumento, por parte do gestor público.

A lei define, também, a conduta do particular, que não pode se esquivar da oferta ao poder público, na situação de alienação do imóvel, caso o bem em tela esteja gravado como passível de preempção, respeitados os requisitos estabelecidos no art. 26, do Estatuto da Cidade.

Assim, o particular deverá manifestar ao Poder Público sua intenção de alienar o imóvel, anexando proposta de compra de terceiro, onde deverá constar preço, condição de pagamento e validade da proposta, tendo o município prazo máximo de trinta dias para manifestação de interesse. Transcorridos trinta dias sem manifestação do município, o particular poderá efetuar a venda a terceiro, devendo apresentar ao município, até 30 dias depois de transcorrida a venda, instrumento público de alienação do imóvel, sendo que a alienação processada de modo diverso da proposta apresentada é nula de pleno direito (art. 27, LF 10.257/01).

O Direito de Preempção representa uma grande inovação no que respeita à limitação do direito de propriedade, uma vez que, sendo o imóvel de particular necessário ao atendimento das funções sociais da cidade (estoque de terras, regularização fundiária, implantação de sistema de lazer, de áreas verdes, de equipamentos urbanos e comunitários, preservação do patrimônio ambiental e cultural) sua negociação no livre mercado está sujeita ao direito de preferência da Administração Pública, investida do poder de ordenamento do território e de realização da justiça social (HARVEY, 1980), ou seja, da justa distribuição dos ônus e dos bônus decorrentes do processo de urbanização.

A força desse instrumento está, mais uma vez, na sua capacidade de jogar o peso do Estado e da regulação a favor da democratização dos espaços da cidade (CYMBALISTA, 2007), pois sua finalidade precípua é a de garantir

¹⁴ Observe que o texto do EC preconiza que a lei especifica que regulamentar o direito de preempção deverá definir, para cada área gravada como passível de incidência da preempção, uma ou mais das finalidades elencadas no caput do art. 26. Vejamos na letra da lei: “Art. 26 (...) § único – A lei municipal prevista no § 1º do art. 25 desta Lei deverá enquadrar cada área em que incidirá o direito de preempção em uma ou mais das finalidades enumeradas por este artigo” (BRASIL, 2001).

que os interesses de particulares não obstem o pleno desenvolvimento da cidade e de sua função social, qual seja, propiciar a todos os cidadãos amplo usufruto dos bens materiais e simbólicos socialmente produzidos.

Finalmente, a Transferência do Direito de Construir é a conhecida desapropriação com pagamento em índice – na qual o município não efetua pagamento em dinheiro, mas autoriza o proprietário de imóvel privado ou público a exercer em outro local seu direito de construir, mediante a distinção de índices especiais para edificar em outra área.

A Transferência do Direito de Construir está, necessariamente, vinculada ao interesse social, ou seja, o município deve lançar mão desse instrumento com a finalidade de preservação de bem cultural ou ambiental, implantação de equipamentos comunitários, regularização fundiária, dentre outros (art. 35, I, II, III, LF 10.257/01), que constituam inquestionável interesse da coletividade.

Nos termos da LF 10.257/01, a Transferência do Direito de Construir deve estar prevista no plano diretor, mas é a lei específica que definirá as condições relativas à transferência do direito de construir – áreas cedentes de potencial construtivo e o interesse social a elas vinculado, áreas receptoras, formas de cálculo do potencial construtivo passível de ser transferido, órgão competente para a expedição dos certificados de potencial construtivo, dentre outros procedimentos administrativos necessários ao exercício do direito (art. 35, caput, § 2º, LF 10.257/01).

Estabelece, ainda, o Estatuto da Cidade que o proprietário de imóvel privado que doar, em parte ou na totalidade, seu imóvel ao Poder Público, para os fins previstos no art. 35, I, II, III¹⁵ poderá receber do município autorização para exercer, em outro local, o direito de construir restrito em virtude do interesse público.

Sem dúvida alguma, a Transferência do Direito de Construir importa uma profunda limitação no direito de uso da propriedade, uma vez que, em virtude do interesse social (por necessidade de proteção do patrimônio ambiental e cultural, regularização fundiária ou implantação de equipamentos comunitários) a faculdade de dispor sobre a propriedade fica total ou parcialmente obstada ao proprietário, que é convidado, mediante reparação na forma de bônus de potencial construtivo – a exercer seu direito de usar a propriedade em local mais conveniente à ordem urbanística, delineada no plano diretor.

¹⁵ “Art. 35 – Lei municipal baseada no plano diretor poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação dele decorrente, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de: I – implantação de equipamentos urbanos e comunitários; II – preservação quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural; III – servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social” (BRASIL, 2001).

A importância dos instrumentos acima descritos é inegável e sua implantação é mesmo indispensável se quisermos, de fato, fazer cumprir a função social da cidade e da propriedade. No entanto, como a experiência de incorporação desses institutos de regulação urbanística nos grandes municípios brasileiros aponta (RODRIGUES, 2008) há muitos avanços e recuos no delicado processo de mudança de mentalidade que se inscreve nos novos marcos do direito urbanístico brasileiro, sobremaneira quando se trata de disciplinar o mais refratário dos direitos individuais básicos, o direito de propriedade.

Nesse sentido, a gestão democrática participativa, por meio de órgãos locais gestores da política urbana, atuantes e fortalecidos – o que depende, fundamentalmente, do compromisso e do engajamento mútuo entre gestores públicos e movimentos sociais – configura-se como a força social mais progressista, capaz de alavancar, legitimamente, pactos sociais e territoriais (SANTOS, 1998) verdadeiramente orientados para a promoção da justiça social urbana.

Referências

BRASIL. República Federativa do Brasil. **Estatuto da cidade (Lei 10.257/01)**. Brasília, 2001.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988**. Brasília, 1988.

_____. **Lei nº 7.347/1985**. Brasília, 1985.

_____. **Constituição Política do Império do Brasil**. Brasília, 1824.

BUENO, L. M. M. **Planos Diretores Municipais: novos conceitos de planejamento territorial**. São Paulo: Annablume, 2007.

CYMBALISTA, R. Instrumentos de planejamento e gestão da política urbana: um bom momento para uma avaliação. In: BUENO, L. M. M. **Planos Diretores Municipais: novos conceitos de planejamento territorial**. São Paulo: Annablume, 2007.

ESTRADA, J. D. J. **Outorga onerosa do direito de construir: as experiências de Bogotá, Curitiba e São Paulo como instrumentos de gestão urbana**. Curitiba, 2006, 238f. Dissertação (Mestrado em Gestão Urbana) – Centro de Ciências Exatas e Tecnologia, Pontifícia Universidade Católica do Paraná.

FUNDAÇÃO IBGE. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC**. Rio de Janeiro, 2009.

HABERMAS, J. **Teoria de la acción comunicativa: complementos y estudios prévios**. Madrid: Cátedra, 1989.

HARADA, K. Concessão urbanística: uma grande confusão conceitual. **Jus Navigandi**, Teresina, Ano 13, n. 2081. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=12454>>. Acesso em: 28 jul. 2010.

HARVEY, D. **A justiça social e a cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.

MALDONADO, R. Após polêmica envolvendo IPTU progressivo, Prefeitura de SP confirma que lei vai valer para imóveis já construídos. **UOL Notícias**, São Paulo, 05 jul. 2010. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/cotidiano/2010/07/05/apos-polemica-envolvendo-o-iptu-progr>>. Acesso em: 05 jul. 2010.

PEREIRA, L. P. **Estatuto da cidade**: a revolução social na propriedade urbana. Salvador: Omar G., 2001.

RODRIGUES, F. **A invenção da cidade**: população e planejamento urbano, imaginário e poder na formação urbana de Campinas (1930-2006). Campinas, 2008, 363f. Tese (Doutorado em Demografia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas.

SANTOS, M. **O espaço do cidadão**. 4.ed. São Paulo: Nobel, 1998.

SÃO PAULO. Prefeitura Municipal de São Paulo. **Lei nº 15.234/2010**. São Paulo, 2010.

_____. **Lei nº 14.917/2009**. São Paulo, 2009.

_____. **Lei nº 14.918/2009**. São Paulo, 2009.

SAULE JR., N. **Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro**: Ordenamento Constitucional da Política Urbana. Aplicação e Eficácia do Plano Diretor. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1997.