

LIMITES E POSSIBILIDADES DA REGULAÇÃO DO USO DO SOLO E A TRIBUTAÇÃO SOBRE A TERRA URBANA NO CONTEXTO JURÍDICO CONTEMPORÂNEO DA AMÉRICA LATINA¹.

Fagner Dantas²

Resumo

Este texto reúne as considerações acerca da regulação do uso do solo e da tributação sobre a terra, entendido como um fundamento do Direito Urbanístico, dentro do ordenamento jurídico de um grupo de países latino-americanos. Foram estudadas as constituições e diplomas infraconstitucionais de diferentes países e, portanto, contextos sócio-jurídicos, da América Latina, de modo a possibilitar a comparação de tratamento da questão da atuação territorial estatal. O estudo abordou seis subtemas: alcance, alternativas, instrumentos, intervenção sobre o mercado de solo, plano e tributação sobre a propriedade imobiliária. As conclusões apontam no sentido de identificar algumas cisões nos diversos ordenamentos jurídicos. Porém, não deixam dúvida de que, no contexto contemporâneo, as relações entre Estado e Território estão diante de um novo patamar interpretativo.

Palavras-chaves: Direito Urbanístico; Regulação do Solo Urbano; Tributação; Propriedade Imobiliária; América Latina.

Sumário: 1. Introdução; 2. Regulação do Uso do Solo e a Tributação sobre a Terra no Contexto Jurídico da América Latina; 2.1. Alcance; 2.2. Alternativas; 2.3. Instrumentos; 2.4. Intervenção sobre o Mercado de Solo; 2.5. Planos; 2.6. Tributação sobre a Propriedade Imobiliária; 3. Conclusão; 4. Referências

“El que controla el suelo, controla la ciudad.”³

Alfonso Iracheta

1. INTRODUÇÃO

A frase de Alfonso Iracheta capta bem o que representa as relações de poder dentro da cidade. Cidade, essa manifestação viva de que de mais intenso pode

¹ Estudo elaborado dentro do Curso “Dimensiones Jurídicas del Uso del Suelo” promovido pelo Lincoln Institute of Land Use. Agradeço aos colegas do curso, em especial Diego Pastorín, Maria Zuluaga, Miguel Cortés, Natalia Arteaga, que contribuíram para este texto, cujo teor é de minha inteira responsabilidade.

² Bacharel em Urbanismo (UNEB/2001); Bacharel em Direito (UFBA/2007); Analista de Planejamento e Desenvolvimento Urbano (Secretaria de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente de Salvador/2005); Coordenador-Geral dos Planos Diretores de Desenvolvimento Municipal de Dias D’Ávila/Ba e Amargosa/Ba (Dinâmica Urbana Consultoria/2006); Consultor Normativo-Institucional desde 2001; Articulista e membro do Conselho Editorial da Revista Urbano (Chile/2003) e Diretor de Produção Científica da Sociedade Brasileira de Urbanismo (SBU/2004-2006).

³ IRACHETA, Alfonso. El Suelo, recurso estratégico para el desarrollo urbano. Toluca – México. Ed. Universidad Autónoma del Estado del México, 1984.

produzir a co-existência cooperativa humana. Cidade, cuja construção só foi possível com o exercício do poder de mando de uns sobre os outros. Reza a lenda que a cidade surge a partir do momento em que o homem se sedentariza com a Revolução Agrícola, no momento em que esse passa a não depender mais apenas da caça e da coleta de alimentos para sua sobrevivência. Com o desenvolvimento da agricultura, o trabalho de uma maioria era suficiente para alimentar todos, abrindo espaço para que uma minoria pudesse desenvolver outras atividades como a defesa contra os perigos externos, a resolução dos conflitos internos e a relação direta com os deuses. Governantes-guerreiros, governantes-juizes, governantes-sacerdotes.

Com a complexificação da sociedade, em especial, a sociedade urbana, o Direito teve que também adequar-se aos novos tempos e ampliar a dimensão da sua regulação e os instrumentos para exercitá-la. Neste sentido ampliado, controlar a cidade contemporaneamente é controlar não só a infra-estrutura econômica (conduta do *homo aeconomicus*) de uma sociedade territorializada, mas a sua estrutura institucional (conduta do *homo sociologicus*) e, mais abstrata e, por isso, mais potencialmente danosa ou benéfica, a sua super-estrutura cultural (conduta do *homo ludens*).

A possibilidade desse controle urbano, que é a expressão territorializada da regulação social perpetrada pelo Direito Moderno, se dá das mais diversas formas. Porém, uma ganha destaque para o presente estudo: as limitações do exercício do Direito de Propriedade. Neste sentido, estamos trabalhando com uma idéia de regulação como proposta por Boaventura de Sousa Santos, ou seja, uma trajetória do caos para a ordem: “O conhecimento-regulação é uma trajetória entre um estado de ignorância que designo por caos e um estado de saber que designo por ordem.”⁴ Utilizando esse parâmetro filosófico, podemos admitir que a regulação do uso do solo permite evoluir de um estado de ignorância/caos marcado pela atuação pontual do proprietário sobre seu fragmento territorial individual desprovida de critérios de previsibilidade de posição (tipos de uso: em que posso transformar a minha propriedade?) e velocidade (parâmetros de uso: como posso transformar a minha propriedade?) para um estado de saber/ordem marcado pela atuação linear do conjunto de proprietários sobre uma totalidade territorial coletiva cujos critérios de previsibilidade de posição e velocidade (Em que e como posso transformar a minha propriedade?) são dados pela autoridade legiferante. Assim a regulação do uso do solo urbano compromete-se com a disponibilização de critérios de atribuição de linearidade processual ao exercício do direito de propriedade.

Por outro lado, não fosse suficiente a modelagem de que é passível de sofrer o plexo de direitos exercido sobre a propriedade (“jus usendi, usufruendi et abutendi”, na definição clássica), outra forma de regulação, mais insidiosa, é a tributação da terra. Longe de significar apenas uma forma de arrecadação fiscal, a extrafiscalidade dos impostos sobre a propriedade imobiliária é extensamente utilizada pelo Poder Público, em favor, ora da manutenção de uma geografia inercial de privilégios (bairros nobres) ou de uma geografia orbital das exclusões (bairros pobres), ora da retomada de uma geografia

⁴ SANTOS, Boaventura de Sousa. A Crítica da Razão Indolente: contra o desperdício da experiência. 6ª Ed. São Paulo: Cortez, 2007. p. 78.

centrípeta das nostalgias (centros históricos) ou de uma geografia centrífuga das ojerizas (áreas periurbanas). Neste diapasão, a manipulação dos impostos sobre a propriedade imobiliária, prerrogativa própria do Estado, assim como o uso legítimo da força, sempre disponível quando a primeira estratégia mostra-se insuficiente, tem tanto um potencial estático de manutenção (impedir o movimento de pessoas pobres em direção aos velhos locais nobres) quanto dinâmico de retomada (impulsionar o movimento de pessoas pobres para fora dos novos locais nobres).

Sobre estes dois temas, a regulação do uso do solo urbano e a tributação da propriedade imobiliária, é que se debruçará o presente texto. Essa avaliação foi feita assumindo um recorte epistemológico: os contextos sócio-jurídicos de um conjunto de países latino-americanos: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Uruguai e Venezuela. Esses países tiveram as suas constituições e diplomas infraconstitucionais observados e analisados a fim de identificar as disposições que tinham por alvo algum dos seis subtemas citados. As comparações em cada um dos subtemas revelam, por um lado, manifestações da ancestralidade de cada país, seja para afirmá-la, num ordenamento jurídico conservador, seja para negá-la, num ordenamento jurídico revolucionário, não negando, portanto, o caráter contemporâneo do presente estudo.

2. REGULAÇÃO DO USO DO SOLO E A TRIBUTAÇÃO SOBRE A TERRA NO CONTEXTO JURÍDICO DA AMÉRICA LATINA

2.1 ALCANCE

Por alcance de atuação territorial estatal, estamos entendendo até onde vai esta atuação, ou seja, dentro de que parâmetros se exerce essa atuação. Neste ponto, resta fundamental para a discussão o conceito de soberania, como foi alvo de discussão proposta pela Professora Maldonado dentro do Fórum Geral no Curso “Dimensiones Jurídicas del Solo Urbano”. Esclareceu a professora Maldonado que tanto a soberania quanto a propriedade tratam de um único elemento-chave: “el poder exclusivo y excluyente que se ejerce sobre un espacio geográfico definido por límites precisos. La una (propriedade) en el plano privado económica y la outra (soberania) en el plano político y público”.

Assim, na análise feita das disposições constitucionais e infraconstitucionais, procurou-se observar, entre outros aspectos, como cada país trata do tema da soberania, ou seja, o poder exclusivo sobre o seu território como um todo, o que certamente pode ser considerado como a base jurídica para o exercício do ordenamento territorial, de modo geral, e da regulação do solo, de modo particular. Outro elemento que foi bastante destacado na avaliação do alcance da atuação territorial estatal foi o tratamento dado ao direito de propriedade e a sua relação com o conceito de função social da propriedade imobiliária urbana.

Assim, dentro do grupo de países examinado, é possível, com as devidas flexibilizações, identificar duas formas de tratamento da questão da soberania (com relação ao alcance da atuação territorial estatal) e da propriedade em relação à sua função social. Por um lado, é possível observar um grupo de países que demarca fortemente a soberania enquanto exercício do poder estatal sobre o seu território, o que implica, para a nossa análise, na possibilidade de editar regras que condicionem a utilização do mesmo pelos

seus habitantes. Neste mesmo grupo, a propriedade privada é vista sim como um elemento fundamental, porém estando sempre abaixo do interesse coletivo. Neste grupo de países, a função social e ecológica da propriedade é um demarcador dos limites da utilização absoluta da mesma. Assim, dentro desse primeiro grupo estão: Brasil, Bolívia, Colômbia, Venezuela e Honduras.

Já o segundo grupo apresenta uma subdivisão no que se refere à veemência com que trata tanto a questão da soberania quanto a questão da propriedade. No grupo de não enfatiza a questão da soberania sobre o território, principalmente no que tange a uma definição clara em torno do ordenamento territorial a partir do Estado. Dentro desse grupo podemos encaixar, pela pesquisa feita, a Argentina e El Salvador. Já Uruguai, Costa Rica e Chile enfatizam a soberania, ainda que nem sempre mencionem claramente a questão do ordenamento territorial, a exceção do Chile. Uma outra classificação possível ainda dentro desse mesmo grupo de países diz respeito ao tratamento da propriedade privada e sua relação com a função social. Neste caso, temos ordenamentos jurídicos bastante privatistas, como é o caso da Argentina, Uruguai e Costa Rica, enquanto Chile e El Salvador salvaguardam mais o interesse coletivo diante do privado, com ênfase destaque para El Salvador.

2.2. ALTERNATIVAS

Como alternativas à atuação territorial estatal, buscamos entender dentro de cada ordenamento jurídicos dos países pesquisados, de que forma eles consideram a possibilidade de tratamentos diferenciados com relação ao ordenamento territorial. Ou seja, há espaço para opções alternativas de modelos de atuação territorial não-estatal (ou respaldados pelo Estado, porém construídos sobre outras bases)?

Neste ponto, é possível novamente fazer algumas distinções básicas, desde que se possa minimizar o rigor dessas divisões, que servem apenas para tornar mais visível a diferença entre os ordenamento jurídicos estudados. Num primeiro grupo estão os países que não prevêm a possibilidade de um tratamento diferenciado no que tange ao ordenamento territorial. Este é o caso dos seguintes países: Brasil, Uruguai, Costa Rica, Chile e El Salvador. Num segundo grupo, ou seja, aqueles que tratam da possibilidade de modelos alternativos de tratamento jurídico do ordenamento territorial, podemos agrupar os países restantes: Argentina, Bolívia, Colômbia, Venezuela e Honduras. Porém, dentro desse segundo grupo é possível ainda fazer uma distinção. A grande maioria, ao mencionar situações onde o ordenamento territorial deve ser em outras bases, refere-se essencialmente àquelas áreas ocupadas pelas populações indígenas remanescentes, que ainda ocupam os seus países de origem. É o caso da Argentina, da Bolívia e da Colômbia. Há, porém, um outro grupo de países que, não obstante admita uma outra forma de ordenamento territorial, o faz em bases distintas da autoctonia de algumas de suas comunidades habitantes. É o caso da Venezuela e de Honduras. Com relação à primeira, abre-se a possibilidade de albergar um regime especial para aqueles territórios que resolvam, pela vontade de seus habitantes, incorporar-se ao Estado venezuelano. Já com relação a Honduras, a possibilidade de uma forma diferente de ordenar o território lastreia-se no respeito estatal às diversas formas de propriedade, inclusive a comunal, que terá, então, a possibilidade de

se reger por ordenamento diverso daquela que normatiza a utilização da propriedade privada.

Neste diapasão, observa-se que a possibilidade de um ordenamento territorial alternativo àquele que serve de regra para a maior parte da população tem, por um lado, a ver com a existência de povos ancestrais significativos e, por outro, a possibilidade histórico-política desses povos se fazerem ouvir. É neste segundo aspecto que se encaixa o Brasil, pois pela sua própria dimensão territorial, não haveríamos de negar a relevância da sua população indígena. Porém, esta não conseguiu obter um reconhecimento a altura daquele obtido nos três países que formava o primeiro grupo mencionado neste tópico. Certamente essa é uma questão que precisa entrar na pauta do governo brasileiro, de preferência sem a necessidade de uma explosão de violência entre produtores agrícolas e população indígena, como parece ser o destino da demarcação conturbada da Reserva Raposa-Serra do Sol, que se arrasta a mais de um século e que se encontra em meio a debates acirrados no Supremo Tribunal Federal brasileiro.

2.3. INSTRUMENTOS.

A avaliação feita dentro dos ordenamentos jurídicos considerados no que tange aos instrumentos da atuação territorial estatal teve dois núcleos discursivos: por um lado, a pluralidade de instrumentos mencionada no ordenamento, o que denota o tratamento diferenciado dos diversos problemas que estão subjacentes ao processo de ordenamento territorial, dando assim tratamento diferenciado a cada um deles. Por outro lado, um elemento recorrente que apareceu na pesquisa suscitou a sua elevação à categoria de núcleo discursivo desse tópico: a questão da expropriação da propriedade. Neste pormenor, um critério fundamental para entender o funcionamento da expropriação e o seu nível de consideração enquanto instrumento de ordenamento territorial é a menção da regulação ou não desse instituto jurídico.

No que toca ao primeiro critério de classificação, podemos observar que a grande maioria dos ordenamentos observados não apresenta a pluralidade de instrumentos esperada diante da complexidade da questão do ordenamento territorial. A exceção de Brasil e Colômbia, que mencionam nas suas disposições constitucionais a utilização de instrumentos no ordenamento territorial, com destaque para os planos diretores municipal, no Brasil, e a regulação do uso do solo e a proteção do meio ambiente, na Colômbia, os demais países não fazem qualquer menção nesse sentido. No Brasil ainda cabe mencionar o importante avanço neste campo representado pela aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, que ampliou significativamente os instrumentos de ordenamento territorial urbano à disposição dos governos municipais.

Dentro desse segundo grupo de países, cabe uma ressalva a dois países que se encontram mais avançados neste tópico. O Uruguai, apesar de não fazer menção aos instrumentos na constituição, menciona-os na Lei de Ordenamento Territorial e Desenvolvimento Sustentável. Já El Salvador tem um Projeto de Lei de Ordenamento e Desenvolvimento Territorial que está sendo discutido na Assembléia Legislativa, e uma Lei de Desenvolvimento y Ordenamento da Área Metropolitana de San Salvador e municípios próximos,

que certamente reduzem significativamente essa lacuna em termos de instrumentos de ordenamento territorial.

Com relação ao segundo núcleo discursivo apreciado neste tópico, não há aqui a possibilidade de distinção de dois tipos de tratamento diferenciado, visto que, à exceção da Venezuela, todos os demais ordenamentos observados regulam a utilização do instrumento da expropriação da propriedade. Certamente essa observação, não obstante não dê relevo à forma distinta com que se dá essa regulação, e, principalmente, até que ponto ela pode ser dimensionada efetivamente como um instrumento do ordenamento territorial, serve para consolidar esse instituto como um dos mais recorrentes dentro do aparato estatal para conduzir o uso do solo urbano em seu território.

2.4. INTERVENÇÃO NO MERCADO DE SOLO

Com relação à intervenção no mercado do solo, o que se buscou observar foi a forma com que, em cada ordenamento, se definiam os parâmetros em que se daria essa intervenção. Em alguns casos, foi possível observar uma discriminação significativa na forma de se estabelecer essa intervenção. Já em outros, a intervenção no mercado do solo dava-se não pela definição de restrições ou punições àqueles que, atuando no mercado imobiliário, se conduziam de forma prejudicial ao interesse coletivo, mas exclusivamente pela retirada de algumas áreas ou bens territoriais do mercado em si.

Dentro do primeiro grupo está o Brasil e Honduras, aquele com uma série de instrumentos destinados a combater os excessos dos operadores do mercado de solo urbano, e este, com a indicação de que a regulação do uso do solo urbano também se remete à manipulação do mercado de solo urbano em favor do interesse coletivo. Merece especial destaque o Brasil que, desde a Constituição Federal de 1988, estabeleceu um sistema de combate ao lado mais pernicioso do mercado de solo, ou seja, a especulação imobiliária. Esta especulação pode dar-se de duas formas. Ou se mantém uma propriedade inutilizada nos arredores da cidade para, mediante pressões de ordem política, levar infra-estrutura urbana para valorizá-la⁵, ou então, dentro da área urbanizada e completamente infra-estruturada, ficar esperando uma melhor oportunidade de venda, não importando que a indisponibilidade dessas áreas contraste com a carência de áreas para suprir o déficit habitacional ou a instalação de equipamentos comunitários.

No caso Brasileiro, a chamada não-utilização ou subutilização da área em relação à sua função social dá início, uma vez regulamentado o instrumento no âmbito municipal, ao chamado processo de Parcelamento, Utilização e Edificação Compulsória da propriedade. Assim, uma vez notificado o proprietário de área nas condições acima mencionadas, ele tem um prazo para dar a devida função social à sua propriedade. Esgotada esse prazo sem a

⁵ O que se fez muito no Brasil, durante o período militar – 1964/1985 -, quando, sob o pretexto de diminuir o déficit habitacional brasileiro, o governo federal construía conjuntos habitacionais longe do centro da cidade, com a alegação de preços mais baratos, que permitiam viabilizar a construção de tais conjuntos. Estes conjuntos, uma vez construídos, recebiam a infra-estrutura urbana que, coincidentemente, beneficiavam também aqueles terrenos particulares entre o centro urbano e a nova área urbanizada, que tinham então uma ampla valorização. Por conta dessa espera para se valorizarem pela ação do governo, tais áreas eram chamadas “terrenos de engorda”

comprovação do cumprimento dessa função social, terá o seu Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU majorado durante cinco anos, como forma de punição pela sua má conduta. Se ao final desses cinco anos, continuar a mesma situação, a propriedade será desapropriada, sendo seu pagamento feito em títulos da dívida pública. Esses e outros instrumentos atuam fortemente no sentido de, ainda que sob os auspícios de uma economia de mercado, não possa vigorar impunemente a prática da especulação imobiliária.

Os demais países não apresentaram em seus ordenamentos examinados, qualquer menção significativa a uma estrutura de combate à especulação imobiliária ou outras formas de desvio do mercado de solo urbano. A maioria apenas estabelece um rol de bens de caráter público que, pela sua natureza (de patrimônio ambiental, por exemplo) ou pela sua localização (áreas de fronteira) estão submetidos a outros princípios que não o do livre mercado.

2.5. PLANOS

Neste tópico foi observado como cada um dos ordenamentos jurídicos estudados trata a questão dos planos de ordenamento territorial. Ou seja, se a sua atuação territorial estatal faz-se mediante a elaboração e implementação de planos específicos. É importante observar que o ordenamento territorial em si já pressupõe, em algum ponto do seu processo de implementação, a prática do planejamento e, conseqüentemente, da formulação de um plano. Porém, o que cabe ressaltar aqui é a escolha política de colocar a elaboração de tais planos como um mandamento institucional.

No estudo dos ordenamentos jurídicos observados, foi novamente possível fazer uma classificação dos diferentes tratamentos dados pelos países a este tópico. De um lado temos o grupo dos países cujos ordenamentos não explicitam a exploração de planos como parte da política (ou prática) de ordenamento territorial. Neste grupo podemos enquadrar Argentina, Costa Rica e Chile. Um outro grupo é o dos países que deram um tratamento especial a elaboração de planos para a implementação do ordenamento territorial. Porém, aqui também o tratamento se diferencia. Alguns países não estabelecem essa determinação da elaboração de planos nas suas disposições constitucionais, deixando tais prerrogativas para os diplomas infraconstitucionais. Neste subgrupo enquadram-se Bolívia e Venezuela.

Outro subgrupo, dentre aqueles países que incorporam os planos no processo de ordenamento territorial, é constituído pelos ordenamentos que, apesar de mencionarem os planos, essa referência é genérica, apontando para planos econômicos de ampla escala, cujo escopo incluiria, como base espacial para o desenvolvimento econômico, as determinações relativas ao ordenamento territorial. Neste subgrupo enquadra-se Uruguai e Colômbia.

Por fim, o terceiro subgrupo é formado por aqueles países cujos ordenamentos jurídicos comportam planos escalonados, ou seja, com conteúdo proporcional à escala de apreensão e modificação da realidade, e que, por isso mesmo, se sobrepõem de forma harmônica (ou pelo menos assim deveria ser) com os planos de mesmo objeto (no caso, o ordenamento territorial) e de escala mais reduzida. Neste subgrupo final encontram-se Brasil, El Salvador e Honduras.

2.6. TRIBUTAÇÃO SOBRE A PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA.

Com relação a tributação sobre a propriedade imobiliária, o que se buscou identificar no exame dos ordenamentos jurídicos estudados foi a existência ou não de uma regulação específica quanto a este por menor. Principalmente dentro de um contexto de ordenamento territorial, onde a extrafiscalidade dos tributos pode desempenhar um papel fundamental na conformação do espaço urbano, seja para impedir no acesso de classes mais populares aos setores nobres da cidade, seja para, eventualmente, tornar proibitiva a manutenção das classes populares em suas áreas de origem, que podem ser, por obra do mercado, redemandadas pelas classes nobres (exemplo disso é o conhecido processo de gentrificação, comum em centros revitalizados de cidades históricas, como Salvador).

O que conseguimos identificar foi um grupo de países onde esse mecanismo de ordenamento territorial indireto não recebeu maiores considerações. O que não importa dizer necessariamente que não há tributação sobre a propriedade imobiliária urbana, mas sim que tal tributação não se integra a nenhuma forma de estratégia de condução do ordenamento territorial. A quase totalidade dos países estudados encontra-se nessa situação: Argentina, Uruguai, Bolívia, Costa Rica, Chile, Venezuela e El Salvador.

Um segundo grupo apresenta sim essa tributação sobre a propriedade imobiliária como alvo de uma legislação específica. Integram esse segundo grupo o Brasil, a Colômbia e Honduras. Destacamos mais uma vez o caso do Brasil, onde o IPTU tem duas possibilidades distintas de ser utilizado como instrumento de ordenamento territorial: 1) ora utilizando-se da sua progressividade no tempo (art. 182, par. 4º, II), já exemplificada no processo de parcelamento, utilização e edificação compulsória; 2) ora lançando mão da sua progressividade no espaço (art. 156, par. 1º), processo pelo qual se determinam os lugares da cidade que pela sua localização (privilegiada ou não) ou infra-estrutura (de boa qualidade ou não) vão repercutir em um valor de IPTU mais alto ou mais baixo. De qualquer modo, resta a compreensão de que a tributação da propriedade imobiliária pode e deve ser utilizada como uma forma a mais de conduzir, ainda que indiretamente, a consolidação de cidades mais equilibradas, do ponto de ordenamento territorial, e eqüitativas, do ponto de vista da justiça social.

3. CONCLUSÃO

O valor do presente estudo pode ser observado dentro de dois grandes eixos, que serviram para nortear essas considerações finais. Por um lado, mostrar como estão estruturados os diversos países da América Latina no que toca ao tema do ordenamento territorial, destacando seus diferentes enfoques e revelando que a cultura e a história política de cada país dará nascedouro a uma cultura jurídica característica, que denunciará o que foi herdado desse passado como âncora de velhas compreensões que não mais encontram guarida na contemporaneidade (como foi possível observar no enquadramento quase absoluto do direito de propriedade em alguns ordenamentos observados) ou, pelo contrário, como bússola a ser preservada e, mais que isso, entronizada como guia para navegar neste mesmo mar da contemporaneidade (como também foi possível observar aqui quando nos

reportamos às alternativas de ordenamento territorial que respeitavam as idiossincrasias dos povos indígenas remanescentes).

Neste aspecto, o trabalho foi extremamente enriquecedor, pois possibilitou colocar lado a lado os ordenamentos jurídicos de vários países que, apesar de integrarem uma matriz civilizatória semelhante, trilharam cada um seu próprio caminho na direção de tornar essa matriz civilizatória um modelo de coesão social coerente e passível de evolução. Por outro lado, serviu para mostrar também a necessidade de compartilhar informações de modo a fazer interagir esses diferentes modelos de coesão social. Sem dúvida, essa interação possibilitará uma evolução cooperativa desses vários ordenamentos. Dentro do limite de respeito da autodeterminação dos povos, a ampliação dos estudos comparativos em geral, e dos estudos comparativos jurídicos em especial, poderão prover as oportunidades esperadas por diferentes sociedades latinoamericanas para fazer uma releitura dos cânones institucionais que as estruturam, permitindo-lhes, diante da crise paradigmática de suas estruturas jurídicas, redesenhar os futuros possíveis para o seu território.

O segundo eixo que sustenta esse trabalho é a detecção das novas tendências que se pronunciam no campo do ordenamento territorial e como ocorre na atualidade a inoculação dessas tendências nas correntes jurídicas majoritárias dos diferentes países estudados. Neste sentido, foi possível observar dois elementos recorrentes no que tange a novas bases para o ordenamento territorial: a preponderância cada vez maior da função social e ambiental da propriedade frente ao conceito privatista de direito de propriedade; e a significativa evolução nos ordenamentos observados das instâncias e mecanismos de participação popular nas deliberações a cerca do ordenamento territorial.

Com relação ao primeiro item, este foi alvo de especial atenção neste estudo, em decorrência, além da própria força e evidência atual do conceito, da forma como o mesmo foi abordado no Foro sobre Regulação do Uso do Solo, dentro do Fórum Geral da Plataforma virtual do Curso “Dimensiones Jurídicas del Solo Urbano”, principalmente nas discussões que tinham por núcleo discursivo o entendimento da Regulação do Uso do Solo como limitação do Direito de Propriedade. Neste sentido, a clara colocação da função social da propriedade como elemento norteador e legitimador dessas limitações ao Direito de Propriedade foram corroboradas com as informações colhidas durante a pesquisa, a qual se agregou ao conceito de função social da propriedade, o de função ambiental da propriedade. Neste sentido, a pesquisa serviu para ampliar ainda mais o interesse pela busca do perfeito delineamento do conteúdo dessa função sócio-ambiental da propriedade, e consolidá-la ainda mais como uma nova forma de entender as novas bases em que podem ser exercidas as relações de poder dentro da cidade, agora observadas pela perspectiva da maioria.

Por outro lado, um elemento que ficou latente ao longo de toda pesquisa, porém não pode deixar de ser notado, ainda que não tenha alcançado o status de um dos seis aspectos sob os quais foi estudada a atuação territorial estatal, foi a participação popular no processo de ordenamento territorial. Ainda que tocado com maior ou menor ênfase em alguns dos ordenamentos estudados, admitindo, é claro, que em alguns sequer foi citado, a participação popular vem também se apresentando como um elemento fundamental na consecução da

efetividade jurídica em torno dos marcos legais do ordenamento territorial, o que é muito visível quando observamos os Planos Diretores Municipais que, no caso do Brasil, historicamente são relegados às gavetas governamentais depois de prontos. Entre os motivos desse “engavetamento” crônico está a ausência de comprometimento da comunidade jurisdicionada por aquele plano aprovado, que com ele não tem nenhuma relação e, portanto, não podem ser o motor da sua efetividade.

4. REFERÊNCIAS

IRACHETA, Alfonso. El Suelo, recurso estratégico para el desarrollo urbano. Toluca – México. Ed. Universidad Autónoma del Estado del México, 1984.

SANTOS, Boaventura de Sousa. A Crítica da Razão Indolente: contra o desperdício da experiência. 6ª Ed. São Paulo: Cortez, 2007.