

# O MODELO DE CIDADE DEMOCRÁTICA NO ESTATUTO DA CIDADE<sup>1</sup>

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho pretende contribuir com a reflexão sobre o modelo de gestão urbana que foi instituído pelo Estatuto da Cidade, a partir de uma abordagem da trajetória e conjuntura sócio-política que envolveu a elaboração e aprovação da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade. Propõe-se também, fazer uma contextualização da regulamentação do Estatuto da Cidade numa nova realidade sócio-econômica de crescente complexidade que traz novas questões para as concepções tradicionais de Estado e Direito.

As cidades, no mundo profano e no sagrado, são sempre pensadas como modelos. No universo religioso, a cidade é uma reprodução do modelo sagrado. Salomão construiu Jerusalém segundo o modelo da Tenda Santa. *“Tu me ordenaste construir o Templo em teu santo Nome, assim como um altar nas cidades onde habitas, segundo o modelo da tenda santa que havias preparado.”*<sup>2</sup> Longe do mundo religioso, a pólis grega está referida no modelo da cidade democrática. No lugar dos deuses são evocados os homens para tomar a palavra na ágora, espaço onde todos os cidadãos são iguais.

Françoise Choay, no seu livro - *A regra e o modelo: sobre teoria da arquitetura e do urbanismo* - afirma que, para falar de cidades é necessário falar de modelos porque a cidade é *“um lugar privilegiado para a expressão de uma visão do mundo e de uma idéia de natureza humana”*.<sup>3</sup> A cidade oferece *“a possibilidade de um mundo construído segundo o desejo e a paixão, opondo-se ao mundo arbitrário, da natureza ou do divino, imposto aos homens a sua revelia.”*<sup>4</sup>

Um modelo de gestão urbana significa, tecnicamente, uma representação simplificada de fatos sociais construída para atender a objetivos determinados - de previsão ou controle de certas ocorrências - demandados por seus utilizadores.

---

<sup>1</sup> Maria de Fátima Tardin Costa, arquiteta da Secretaria Municipal de Urbanismo/RJ, mestranda do curso de Direito da Cidade na Faculdade de Direito da UERJ, e membro do Fórum Popular de Acompanhamento do Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro.

<sup>2</sup> Eliade M, apud Vainer, prólogo de SÁNCHEZ, Fernanda. *A Reinvenção das Cidades para um mercado mundial*. Argos. Chapecó. 2003, p.15.

<sup>3</sup> Choay F, apud Vainer, prólogo de Sanchez, p.17.

<sup>4</sup> Carlos Vainer, prólogo de Sanchez, p.17.

Existe portanto uma intencionalidade dos agentes que o produzem ou dos que o utilizam.<sup>5</sup> Cidades como Veneza, Barcelona e Curitiba, por exemplo, apresentam preceitos e ideais que servem de modelos para outras.

Qual seria a relação entre modelos de cidade e o Estatuto da Cidade e seus instrumentos jurídico-urbanísticos? A discussão sobre o Estatuto da Cidade não pode se resumir à discussão técnica sobre instrumentos urbanísticos. É necessário fazermos uma contextualização histórica do Estatuto da Cidade com a questão urbana no Brasil.

O Estatuto surge no momento em que o discurso hegemônico sobre a cidade é o do modelo de cidade mercadoria, determinante de operações de marketing. Para este modelo de cidade, “*a promoção da competitividade da cidade ganha força como forma de legitimação dos investimentos públicos*”<sup>6</sup>. Entretanto, a história da trajetória do Movimento Nacional pela Reforma Urbana na Assembléia Constituinte e no processo de tramitação dos projetos de lei que deram origem ao Estatuto, deixa claro que a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade foram gerados na luta pela democratização de nossas cidades desiguais e na busca da utopia da cidade democrática.

Paralelamente às vitórias do Processo Constituinte, estava em curso, no plano internacional, a queda dos regimes socialistas e a globalização econômica e financeira que traz a perda de controle dos fluxos financeiros e da capacidade de planejamento por parte dos Estados Nacionais. No plano nacional, combinada à imposição de programas de ajuste fiscal do Estado e ao esgotamento da capacidade de fazer frente às demandas sociais por habitação e infra-estrutura urbana, percebe-se uma tendência à difusão do modelo neoliberal. A busca pela atração de investimentos para se inserir no mercado competitivo global, manifestou-se através de várias iniciativas do poder público como a implementação de políticas desregulacionistas e/ou flexibilizadoras como instrumento privilegiado na captação de recursos e sob o pretexto de governabilidade, alterações da Constituição Federal vão atender às necessidades do capital internacional.

---

<sup>5</sup> Rose Compans, p.14

<sup>6</sup> Fabrício Leal de Oliveira. tese de doutorado IPPUR/UFRJ. Capítulo 4. Inovações no planejamento urbano e na legislação urbanística municipal no Rio de Janeiro. p.198

No plano Municipal, os governos locais ganham maior autonomia e novas funções, passando a adotar políticas voltadas para o desenvolvimento local que buscassem atrair investimentos para combater a crise e se inserir no mercado competitivo das cidades globais<sup>7</sup>. Esse modelo competitivo de gestão urbana defende a liberalização dos mercados e cria um ambiente favorável à concentração de poder no Executivo Municipal e à desregulamentação urbanística que, segundo seus defensores, seria a única forma de criar “*processos ‘ágeis’ capazes de viabilizar a atração de investimentos e empregos, cabendo ao Prefeito a liderança na condução da cidade à integração competitiva no mercado mundial*”.<sup>8</sup>

No Brasil, a lógica da exclusão social faz parte do modelo de desenvolvimento urbano. A evolução do discurso e da prática do planejamento urbano no Brasil é conflitante, pois apresenta direitos universais garantidos na norma e na retórica, enquanto é praticado através de “*cooptação, favor, discriminação e desigualdade*”<sup>9</sup> e oferece um “*exagerado aparato regulatório em convivência com uma radical flexibilidade*”.<sup>10</sup>

Existem alguns modelos de gestão urbana presentes no debate político e acadêmico brasileiro, alguns ligados à noção de “*desenvolvimento sustentável*”, outros à noção de “*desenvolvimento local endógeno*” e outros que priorizam o aumento da “*produtividade urbana*” mas, segundo Suzana Moura, as duas tendências que mais destacam-se, são as denominadas de empreendedorismo competitivo e ativismo democrático.<sup>11</sup> De um lado, temos a cidade empresa ou *city*, e do outro lado temos a cidade democrática ou pólis. “A *city* se opõe à polis, o mercado subordina, quando não elimina, a ágora” como observa Carlos Vainer.<sup>12</sup>

A cidade empresa, cidade mercadoria ou *city* é movida pelo fetiche da monumentalidade espetacular, onde o consenso é a condição para o sucesso mercadológico<sup>13</sup>. A cidade como empresa precisa fazer publicidade, de uma imagem e de seus produtos, que desperte os interesses do público alvo. A cidade empresa

---

<sup>7</sup> Glauco Bienestein em Globalização e Metrópole. A Relação entre as Escalas Global e Local: O Rio de Janeiro. ANPUR, 2000, p.73-84

<sup>8</sup> Fabrício de Oliveira, p. 196

<sup>9</sup> Ermínia Maricato. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. Planejamento urbano no Brasil. In: *A cidade do pensamento único - desmanchando consensos*. p. 135

<sup>10</sup> Ibid, p. 147-148

<sup>11</sup> Suzana Moura, p.1761

<sup>12</sup> Carlos Vainer, prólogo de SÁNCHEZ, Fernanda. *A Reinvenção das Cidades para um mercado mundial*. Argos. Chapecó. 2003, p.20

deve ser entregue a quem entende de negócios e é indissociável de um projeto de cidade autoritária porque, dentro de uma empresa vige o despotismo do capital e não existe democracia. Os trabalhadores não são chamados a tomar decisões porque a relação da força produtiva do trabalhador na esfera de produção deve ser de responsabilidade do capital.

Percebe-se que, dentro desse modelo ideal de cidade também está embutido um modelo ideal de habitante dessa cidade, não o "cidadão". Como a cidade é empresa e mercadoria, o planejamento dela tem que envolver estratégias para atrair o consumidor ideal. Por isso, aqueles considerados solventes são convidados a "participar" e a construir um "amplo consenso", que é condição para legitimação desse modelo de cidade. Trata-se de proposta artificial porque tenta disfarçar a realidade da vida urbana que é, por essência, cheia de conflitos e disputas. Segundo Harvey, o conflito urbano é marcado por necessidades que se alteram no tempo e são conseqüências da luta política travada a partir das relações entre o trabalho e o ambiente construído.<sup>14</sup>

De outro lado, temos a pólis, a cidade democrática que é dominada pela política e aponta para um projeto de cidade e cidadãos solidários. Nela, os cidadãos são vistos como cidadãos, não como clientes e consumidores. Nesse sentido, existem experiências como o Orçamento participativo, Congresso da cidade e a Conferência das Cidades que, com todas as limitações, nos apontam no sentido de que uma outra cidade é possível.

A Constituição Federal de 1988 deu nova vitalidade à presença do Direito, democratizando a relação do Estado com a sociedade civil.<sup>15</sup> Ao lado da democracia representativa foi criada uma democracia participativa e, o Estatuto da Cidade, regulamentando os artigos 182 e 183 da Constituição, veio na contra-corrente da adesão ao projeto de cidade transformada em mercadoria, como pretendemos demonstrar.

---

<sup>13</sup> Fernanda Sanchez, p.374-375

<sup>14</sup> Harvey, 7."... argumentarei que esse processo de criação do espaço urbano é cheio de contradições e tensões e que as relações de classe nas sociedades capitalistas geram inevitavelmente fortes conflitos e correntes cruzadas"

<sup>15</sup> Gustavo Binenbojm em Seminário realizado pela FASE e IUPERJ Garantias dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais: Experiências Comparadas em 31/10/2003

## 1. A QUESTÃO URBANA NO BRASIL - DA DÉCADA DE 80 AO ESTATUTO DA CIDADE

No início da década de 80, em uma conjuntura política de luta pela redemocratização do país, de ascendência da mobilização social pela posse da terra, e com a publicação do anteprojeto de lei federal de desenvolvimento urbano (PL 775/83), definiu-se a discussão sobre a questão urbana no Brasil.<sup>16</sup> Essas circunstâncias criaram as condições de articulação de novos movimentos sociais com reflexão sobre problemas urbanos, com demandas por cidadania e pelo direito à cidade, e antecederam o surgimento do Movimento Nacional pela Reforma Urbana – MNRU.<sup>17</sup>

A discussão sobre o projeto de lei de Desenvolvimento Urbano ocorreu no âmbito do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, órgão federal responsável pela gestão da política urbana entre 1974 e 1985. Esse projeto apresentava alguns avanços sociais em relação à necessidade de distribuição justa dos ônus e benefícios do processo de urbanização, de correção das distorções da valorização da propriedade urbana e de regularização urbanística e fundiária das áreas ocupadas por população de baixa renda, mas recebeu substitutivo que retrocedia na possibilidade de eficácia da aplicação de alguns desses instrumentos. A morosidade da tramitação legislativa na Câmara dos Deputados fez com que a discussão do PL 775/83 fosse atropelada pelo novo Processo Constituinte que polarizou os debates a partir de 1986.<sup>18</sup>

Os debates em torno da nova Carta Constituinte mobilizaram diversos setores da sociedade organizada, frente ao desafio de produzir propostas consistentes política e tecnicamente. Foi durante esse processo, que o MNRU se consolidou e elaborou emenda popular com reivindicações baseadas nos princípios do direito à cidade, da função social da propriedade e da gestão democrática da cidade. A participação popular nesse processo foi de extrema importância, pois esses princípios foram incorporados ao texto da Constituição de 1988.<sup>19</sup>

---

<sup>16</sup> Luiz César Queiroz Ribeiro, *Questão urbana, Desigualdades Sociais e Políticas Públicas: avaliação do programa nacional de reforma urbana*. p.6-7

<sup>17</sup> Sobre a trajetória do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, ver Luiz César Queiroz Ribeiro. p.5-38.

<sup>18</sup> Sobre o PL 775/83 e a política urbana na década de 80, ler Aauto Lúcio Cardoso em *A Reforma Urbana e Planos Diretores: uma avaliação da experiência recente*. *Cadernos IPPUR*, Rio de Janeiro, vol XI, nº1 e 2, 1997, p.79 - 111.

<sup>19</sup> Aauto Lúcio Cardoso, p. 87

## 1.1 A EMENDA POPULAR DA REFORMA URBANA

*“...uma plataforma resultante das forças que participaram de sua elaboração, mais do que uma emenda à Constituinte. Daí sua importância. Sua formulação seria inviável se não fosse precedida de um certo acúmulo de proposições e reflexões, realizadas por entidades vinculadas às lutas urbanas: mutuários, inquilinos, posseiros, favelados, arquitetos, geógrafos, engenheiros, advogados, etc...”<sup>20</sup>*

Os segmentos acadêmicos, técnicos, profissionais e organizações que atuavam em torno da questão urbana assessorando movimentos populares, perante a necessidade de se posicionarem nas discussões sobre propostas a serem levadas ao Congresso Constituinte, iniciaram o movimento pela reforma urbana. Esse movimento começou no Rio de Janeiro com um grupo de entidades que elaborou o embrião da proposta, a partir do qual outras forças, principalmente de São Paulo, foram se aglutinando e incorporando segmentos populares de luta por terra e moradia.<sup>21</sup>

O MNRU consolidou-se enquanto movimento social no Processo Constituinte, durante a campanha nacional por diversos cantos do país, vencendo muitas dificuldades e limitações, tais como coordenação da articulação da campanha a nível nacional e ausência de parlamentares “padrinhos” que assumissem a questão urbana no Congresso. Após alguns meses de trabalho, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana conseguiu fechar, e apresentar à Constituinte, uma proposta de emenda, que foi sustentada por seis entidades nacionais – Federação Nacional de Engenheiros, Federação Nacional dos Arquitetos, Articulação Nacional do Solo Urbano, Coordenação Nacional dos Mutuários, Movimento de Defesa do Favelado e Instituto dos Arquitetos do Brasil - e cerca de 150.000 assinaturas de apoio.<sup>22</sup>

A Emenda Popular pela Reforma Urbana construída por esse campo progressista de concepções da questão urbana foi, fundamentalmente, baseada na

---

<sup>20</sup> Ermínia Maricato, 1988, citado em Ana Amélia Silva, p. 13

<sup>21</sup> Segundo Aduino Lúcio Cardoso, obra citada, p.87, entre as entidades do Rio de Janeiro que elaboraram o núcleo da proposta de emenda estão: ANSUR – Associação Nacional do Solo Urbano; IAB – Instituto de Arquitetos do Brasil; IPPUR – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional; SARJ – Sindicato de Arquitetos do Rio de Janeiro; FAMERJ – Federação de Associações de Moradores do Rio de Janeiro e SENGE RJ – Sindicato de Engenheiros do Rio de Janeiro.

experiência dos movimentos populares vivenciadas desde a década de 70 e na crítica técnica e científica ao planejamento racionalista-tecnocrático do período autoritário da ditadura. A proposta continha as seguintes idéias nucleares<sup>23</sup>:

1. direitos urbanos subordinados ao direito a condições de vida digna, tais como acesso à moradia e à infraestrutura e serviços urbanos, devem ser assegurados pelo Estado;
2. a propriedade privada deve estar submetida a sua função social;
3. o direito à cidade como pressuposto de uma política redistributiva com inversão de prioridades que permitam garantir a toda a população os benefícios da urbanização;
4. gestão democrática da cidade através da participação direta da sociedade na gestão urbana, significando a ampliação do direito de cidadania.

Esses princípios seriam garantidos por uma série de instrumentos jurídicos, urbanísticos e tributários e pelas diretrizes gerais para as políticas públicas de moradia, transportes e serviços públicos, com ênfase na questão social. Apesar de, ao final do processo, o MNRU conseguir o avanço de colocar a questão urbana, pela primeira vez, na Carta Constitucional brasileira (artigos 182 e 183), alguns instrumentos importantes, a exemplo do imposto sobre valorização imobiliária e a desvinculação do direito de propriedade do direito de construir, ficaram de fora e outros foram neutralizados.<sup>24</sup>

O Plano Diretor surge na Constituição como reação dos segmentos conservadores da sociedade à possibilidade de auto-aplicação dos avançados instrumentos propostos pelo MNRU. Para o Plano Diretor, obrigatório para cidades com mais de 20.000 habitantes, foram remetidas importantes definições para a institucionalidade do urbano.<sup>25</sup>

O artigo 182 expressa que legislação complementar definirá as regras de utilização desses instrumentos, o que veio a ocorrer em 10/07/2001, após um difícil processo de tramitação no congresso Nacional que durou mais de dez anos, com a

---

<sup>22</sup> Luiz César Queiroz Ribeiro, p. 15-16.

<sup>23</sup> Ibid, p. 14-15.

<sup>24</sup> Luiz César Queiroz Ribeiro, p. 16-17.

aprovação da Lei Federal 10.257, o Estatuto da Cidade, que regulamenta o capítulo da política urbana da Constituição Federal.

A negociação do texto final do Estatuto da Cidade nas Comissões da Câmara dos Deputados<sup>26</sup> que analisaram o PL nº 5788/90 e seus apensos<sup>27</sup>, reuniu diversos setores envolvidos na produção do espaço urbano. Em 18 de junho de 2001, o Estatuto da Cidade foi aprovado no Senado Federal e, decorrido o prazo constitucional, o Presidente da República sancionou a Lei, com vetos.

## 1.2 O ESTATUTO DA CIDADE.

*“Uma lei é o resultado, o ponto culminante de um processo, que, em todos os seus momentos, em todos os seus ritmos, já está previsto em uma lei anterior, quanto mais não seja na Constituição.”<sup>28</sup>*

No âmbito do direito público, ao contrário do direito privado, é de extrema relevância que seja analisado o elemento causal que conduziu à instituição de um direito. José dos Santos Carvalho Filho afirma que, atualmente, o motivo que conduziu à instituição de um direito deve ser analisado, abrangendo, inclusive, exame minucioso dos *“atos legislativos e jurisdicionais, realçando-se o princípio da razoabilidade que deve inspirar a prática de todo e qualquer ato oriundo de autoridade pública.”<sup>29</sup>*

Pois bem, o Estatuto da Cidade, com base em diretrizes e princípios definidos no democrático Processo Constituinte que originou o Capítulo da Política Urbana na Constituição Federal de 1988, institui alguns direitos para que a política urbana seja executada com o objetivo de *“ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana”<sup>30</sup>*. A questão urbana no Brasil, o

---

<sup>25</sup> Ibid, p. 17.

<sup>26</sup> Segundo o Guia para implementação pelos municípios e cidadãos - Estatuto da Cidade, p.15, o processo de negociação do texto final do Estatuto forma quatro Comissões: Comissão de Economia Indústria e Comércio; Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias; Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior e Comissão de Constituição e Justiça e de Redação.

<sup>27</sup> O primeiro Projeto de Lei que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal foi apresentado em 28.04.89 pelo Deputado Raul Ferraz, do PMDB-BA, ao qual foram anexados outros projetos de lei anteriores como o Projeto da Lei Federal de Desenvolvimento Urbano, PL nº 775/83, e o PL nº 2937/89 do Deputado José Luiz Maia do PDS-PI. Posteriormente o Projeto e suas propostas anexas são apensados a um Projeto mais abrangente, o Estatuto da Cidade (PL. 5788/90) do Senador Pompeu de Souza, do PSDB-DF.

<sup>28</sup> Miguel Reale, p.156

<sup>29</sup> José dos Santos Carvalho Filho, p.195.

<sup>30</sup> Artigo 2º do Estatuto da Cidade.

processo de formação do MNRU e de elaboração da emenda popular da reforma urbana, conforme citado anteriormente, já foram objeto de diversos estudos, teses e pesquisas, que demonstraram, de forma inquestionável, as origens e as razões dessa trajetória: a luta pela democratização de nossas cidades desiguais e a busca da utopia da cidade democrática com base em princípios redistributivos.

O Estatuto da Cidade - Lei Federal nº 10.257 de 10/07/2001- entrou em vigor em 9 de outubro de 2001 e, após sua aprovação, em todo o Brasil, juristas, acadêmicos, planejadores, gestores públicos e militantes passaram a discutir, em inúmeros congressos, seminários e debates, quais seriam as possibilidades reais agora propiciadas à gestão democrática da cidade. O Estatuto é comemorado, pelos militantes do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, como um êxito temporário porque os “novos” instrumentos nele contidos são seus velhos conhecidos. Polemiza-se muito sobre como essa Lei poderá imprimir, objetivamente, uma atuação dos governos municipais mais norteadora do que reguladora e normativa do desenvolvimento urbano, tornando-se mais eficaz com referência à implantação de políticas redistributivas.<sup>31</sup>

O Estatuto delega aos municípios a edição de novas leis municipais e, através de suas diretrizes gerais, impõe um novo sistema de gestão urbana, baseado no princípio da gestão democrática. É chegada a oportunidade de efetivar a realização do processo democrático na gestão das cidades, o que significa que os cidadãos devem buscar a sua participação nas funções de direção, planejamento, controle e avaliação das políticas urbanas.<sup>32</sup>

*“Não há efetividade possível da Constituição sem uma cidadania participativa. Veja-se que a ordem jurídica, (...) na generalidade das situações, é instrumento de estabilização, e não transformação. Sem deixar de reconhecer-lhes um ocasional caráter educativo, as leis, usualmente, **refletem** – e não promovem – conquistas sociais longamente amadurecidas no dia-a-dia das reivindicações populares.”<sup>33</sup> (grifo do autor).*

### 1.2.1 DIRETRIZES GERAIS.

---

<sup>31</sup> Fabrício Oliveira, p.193.

*“(...)essas diretrizes têm status de normas gerais nacionais, sendo, portanto, vinculativas para todos os entes da Federação, especialmente os Municípios”<sup>34</sup>.*

Ao fixar diretrizes gerais da política urbana, o Estatuto valeu-se das competências constitucionais estabelecidas no art. 21, XX (Compete à União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos) e no art. 24, I (Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre direito tributário, penitenciário, econômico e urbanístico).<sup>35</sup>

O Estatuto da Cidade traz seu conteúdo principal expresso no Capítulo I das Diretrizes Gerais, do qual ressaltamos o artigo 2º, que define 16 diretrizes gerais para que a execução da política urbana atinja o objetivo de *“ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana”*, tratando da garantia do direito à gestão democrática, à terra, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer para as gerações de hoje e futuras. Cabe destacar, como exemplo de diretriz definidora da regulamentação dos instrumentos, o inciso VI e outros incisos onde fica evidenciado o modelo de gestão urbana e de cidade que está explícito no Estatuto da Cidade e que, por sua vez, nos remete às idéias nucleares da emenda popular, embrião do capítulo da política urbana na Constituição Federal.

## CAPÍTULO I

### DIRETRIZES GERAIS

**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.

**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 infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

---

<sup>32</sup> Maria Paula Dallari Bucci, p.323

<sup>33</sup> L R Barroso, *A efetividade das Normas Constitucionais Revisitada*, Revista de Direito da Proc. Geral do Estado do Rio de Janeiro. 1995. p.48-60, citado em Telles e Costa, p. 5.

<sup>34</sup> Carlos Ari Sundfeld. 2002: p.53

<sup>35</sup> Ibid, p.51

II - gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

III - cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

IV - planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

V - oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

VI - ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;

b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;

c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana;

d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;

e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;

f) a deterioração das áreas urbanizadas;

g) a poluição e a degradação ambiental;

VII - integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;

VIII - adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;

IX - justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

X - adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;

XI - recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;

XII - proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

XIII - audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

XIV - regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

XV - simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;

XVI - isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.

**Art. 3º** Compete à União, entre outras atribuições de interesse da política urbana:

I - legislar sobre normas gerais de direito urbanístico;

II - legislar sobre normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em relação à política urbana, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional;

III - promover, por iniciativa própria e em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

IV - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

V - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

## **1.2.2 MECANISMOS PARA A GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE.**

*“A realização do processo democrático é a razão da própria existência do Estatuto da Cidade, que resulta, ele próprio, de uma longa história de participação popular, iniciada na década de 80, e que teve grande influência na redação do capítulo da política urbana da Constituição Federal (artigos 182-183)”<sup>36</sup>.*

Como vimos anteriormente, o Capítulo I - Das Diretrizes Gerais - estabelece o princípio democrático entre seus princípios gerais, reafirmando o disposto na Constituição Federal em seu artigo 1º, no caput e parágrafo único - “A República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito” e “Todo o poder emana do povo”.

O Capítulo IV, por sua vez, garante a gestão democrática também como diretriz da ordem jurídico-urbanística, quando define que os organismos gestores devem incluir como obrigatória a *“participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania”<sup>37</sup>*

A gestão democrática fortalece a idéia de que o Direito não pode distanciar da Justiça, pois garante o desenvolvimento pleno das potencialidades de seus habitantes. É através da gestão democrática que vai se garantir a efetivação dos instrumentos da política urbana, não como concepção tecnocrática, mas como instrumento do direito à cidade para todos.

### **CAPÍTULO IV DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE**

**Art. 43.** Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

---

<sup>36</sup> Maria Paul Dallari Bucci, Gestão Democrática da Cidade, p.323.

<sup>37</sup> Maria Paul Dallari Bucci, p.323

- I - órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;
- II - debates, audiências e consultas públicas;
- III - conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;
- IV - iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;
- V - (VETADO)

**Art. 44.** No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea *f* do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

**Art. 45.** Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

O inciso I do artigo 43 do Estatuto da Cidade aponta para a necessidade da composição de um sistema federativo descentralizado e democrático (Conselho Nacional, Conselhos Estaduais e Municipais de desenvolvimento urbano) visando a promoção da política urbana. Sobre as audiências públicas existe uma discussão se os seus efeitos seriam vinculantes ou não. A esse respeito, não encontramos conclusão definitiva da doutrina processual administrativa, mas sem a vinculatividade, o papel das audiências públicas passaria a ser apenas figurativo, fazendo ficar sem sentido sua realização.<sup>38</sup>

O artigo 45 recupera a necessidade de haver planejamento regional e prevê organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas que deverão propiciar a participação popular, o que se supõe deva ser feito através de conselhos regionais. Havendo interesse de municípios se articularem em regiões, deverão ser instituídos órgãos gestores.

## **2. INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA**

### CAPÍTULO II

#### DOS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA

##### SEÇÃO I

###### Dos instrumentos em geral

**Art. 4º** Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

- I - planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;
- II - planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;

---

<sup>38</sup> Maria Paul Dallari Bucci, p.335

III - planejamento municipal, em especial:

- a) plano diretor;
- b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;
- c) zoneamento ambiental;
- d) plano plurianual;
- e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual;
- f) gestão orçamentária participativa;
- g) planos, programas e projetos setoriais;
- h) planos de desenvolvimento econômico e social;

IV - institutos tributários e financeiros:

- a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU;
- b) contribuição de melhoria;
- c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros;

V - institutos jurídicos e políticos:

- a) desapropriação;
- b) servidão administrativa;
- c) limitações administrativas;
- d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano;
- e) instituição de unidades de conservação;
- f) instituição de zonas especiais de interesse social;
- g) concessão de direito real de uso;
- h) concessão de uso especial para fins de moradia;
- i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;
- j) usucapião especial de imóvel urbano;
- l) direito de superfície;
- m) direito de preempção;
- n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; < p> o) transferência do direito de construir;
- p) operações urbanas consorciadas;
- q) regularização fundiária;
- r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos;
- s) referendo popular e plebiscito;

VI - estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

§ 1º Os instrumentos mencionados neste artigo regem-se pela legislação que lhes é própria, observado o disposto nesta Lei.

§ 2º Nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área, a concessão de direito real de uso de imóveis públicos poderá ser contratada coletivamente.

§ 3º Os instrumentos previstos neste artigo que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil.

No Capítulo II - Dos Instrumentos da Política Urbana - Seção I, artigo 4º, são enumerados os instrumentos que o Poder Público passa a ter à disposição para realizar a intervenção urbanística, segundo os princípios e diretrizes do Estatuto da Cidade. Os instrumentos elencados no artigo 4º devem ser regulamentados e implementados conforme estabelecido pelos princípios e diretrizes gerais do Estatuto.

Esse artigo institui os instrumentos a serem utilizados em diversas escalas, para os fins definidos na Lei, ou seja, o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade, tendo-se em vista sempre que a função social da propriedade e a função social da cidade devem funcionar como linhas mestras, determinando a atuação do poder público na busca do comando constitucional. Citando como exemplo o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, estamos tratando de poder vinculado, isto é, o administrador está obrigado a aplicá-los, devendo, apenas, averiguar a presença das condições estabelecidas<sup>39</sup>, não sendo o caso, portanto, de examinar a oportunidade e conveniência da aplicação dos instrumentos em questão.

A função social da propriedade está vinculada aos objetivos de justiça social, isto é, comprometida com a construção de uma sociedade mais igualitária e com menos desigualdades sociais. Dessa forma, o uso e o acesso à terra urbana devem ser direcionados para "*proporcionar ampliação de oportunidades a todos os cidadãos independentemente da utilização produtiva que porventura já esteja tendo.*"<sup>40</sup>

Já existe entendimento doutrinário de que os princípios são dotados de positividade e eficácia e de que, indiscutivelmente, eles são normas que "*determinam ou autorizam determinados comportamentos ou, pelo menos, vedam a adoção de comportamentos com eles conflitantes.*"<sup>41</sup>

Alguns instrumentos do Estatuto são chamados por urbanistas de indutores do desenvolvimento urbano e, entre eles, destacamos a outorga onerosa do direito de construir, a transferência do direito de construir e as operações urbanas consorciadas.<sup>42</sup> Cabe destacar aqui que, a implementação desses instrumentos regulamentados pelo Estatuto da Cidade somente deve ocorrer, obedecendo aos princípios constitucionais da função social da propriedade e da cidade. Isto significa dizer que os instrumentos devem ser indutores de um desenvolvimento urbano que permita a plena realização das funções sociais da propriedade e da cidade.

---

<sup>39</sup> Telles e Costa, obra citada, p.1

<sup>40</sup> Adilson Abreu Dallari, p.74

<sup>41</sup> Ibid, p.73

<sup>42</sup> O desenvolvimento de novas formas de intervenções urbanísticas, a partir da implantação de grandes empreendimentos privados e de operações urbanas envolvendo fartos recursos predominantemente públicos e também privados, demanda a necessidade de estudos sobre os efeitos dessas transformações na estrutura urbana e de novos instrumentos de planejamento urbano. Para ler mais sobre a indução do desenvolvimento urbano ver Fabrício de Oliveira, p. 189-209

Tentando contribuir para o entendimento da abrangência da aplicação de um desses instrumentos, passaremos agora a destacar a “outorga onerosa do direito de construir”. Uma leitura dos artigos 28 a 31, desarticulada de uma leitura do Capítulo I das diretrizes gerais da política urbana do Estatuto, principalmente de seu artigo 2º, pode levar a uma interpretação de que esse instrumento incorpora as duas possibilidades: ser utilizado com o caráter redistributivo ou como concentrador de renda.

## 2.1 OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR<sup>43</sup>

Assim como outros instrumentos jurídico-urbanísticos do Estatuto, o objetivo da outorga onerosa do direito de construir é o de separar o direito de propriedade dos terrenos urbanos do direito de edificação, para que o poder público aumente a sua capacidade de interferir sobre os mercados imobiliários.<sup>44</sup>

Em sua concepção, a construção doutrinária do instituto do solo criado sempre foi conduzida como uma limitação do direito de uso da propriedade urbana para fins construtivos. O instituto do solo criado, há mais de vinte anos tem conceitos e contornos jurídicos formulados pela doutrina, o que o legislador precisava era “dar-lhe, normatividade jurídico-positiva.”<sup>45</sup> Através do Estatuto da Cidade, foi dado o primeiro passo no estabelecimento de uma configuração normativa, apesar de ter ficado aquém dos marcos consensuais da doutrina existente.

Para o Professor Ricardo Lira, Solo Criado é o excesso de construção superior ao limite estabelecido pela aplicação do coeficiente único de aproveitamento porque *“urbanisticamente a idéia do solo criado pressupõe a adoção de um coeficiente único de aproveitamento do solo em determinada municipalidade.”* O administrativista Hely Lopes Meirelles, tem uma definição bastante precisa para o instituto:

*“considera-se ‘solo criado’ toda área edificável além do coeficiente único de aproveitamento do lote, legalmente fixado para o local. O ‘solo criado’ será sempre um acréscimo ao direito de construir além*

---

<sup>43</sup> Este trabalho não pretende abordar todos os aspectos que merecem distinção para uma discussão do solo criado. Para um aprofundamento sobre a questão, indico alguns autores urbanistas: Adauto Lúcio Cardoso, Luis César de Queiroz Ribeiro, Martim Smolka e Rachel Rolnik.

<sup>44</sup> Estatuto da Cidade - Guia para implementação pelos municípios e cidadãos. p.72

*do coeficiente básico de aproveitamento estabelecido pela lei: acima desse coeficiente, até o limite que as normas edilícias admitirem, o proprietário não terá o direito originário de construir, mas poderá adquiri-lo do Município, nas condições gerais que a lei local dispuser para a respectiva zona.”<sup>46</sup>*

### **2.1.1 BREVE HISTÓRICO DO SOLO CRIADO NO BRASIL**

A partir da concepção francesa se estruturou a doutrina brasileira da conceituação jurídica de solo criado.<sup>47</sup> Em 1975, a legislação francesa – Lei 75-1.328, de 31/12/1975, - instituiu o “*plafond legal de densité*”, Isto é, ao proprietário é assegurado o direito de construir o teto legal de densidade ou coeficiente 1 em toda a França, a exceção de Paris onde o coeficiente foi de 1,5. Para além desse teto, a possibilidade de construir ficaria subordinada ao pagamento de uma contrapartida. Outra experiência que exerceu influência na discussão sobre transferência de potencial construtivo, no Brasil, veio do EUA, do Plano Urbanístico de Chicago. Lá o proprietário de imóvel tombado pode transferir seu direito de construir para terceiros, em outra área onde a legislação não imponha essa limitação.

Em São Paulo, em 1976, Olavo Setúbal quando era Prefeito e o Coordenador Geral de Planejamento era Cândido Malta Filho, propôs um sistema que assegurasse a todos os terrenos urbanos o coeficiente 1. O proprietário que quisesse ter o direito de construir além disso, teria que adquiri-lo da prefeitura.<sup>48</sup> Já no final da década de 70, em várias cidades brasileiras foram apresentados projetos de lei de solo criado e, em 1977, o instituto também foi incluído em anteprojeto de lei de desenvolvimento urbano, mas essas iniciativas levantaram muita polêmica em relação à natureza jurídica da cobrança do solo criado e a sua constitucionalidade.<sup>49</sup>

Com o objetivo de dar suporte às discussões em torno das propostas de solo criado, o Centro de Estudos e Pesquisas em Administração Municipal – CEPAM – vinculado à Secretaria do Interior de Estado de São Paulo, organizou Congresso

---

<sup>45</sup> José Afonso da Silva, citado em Floriano de Azevedo M. Neto, p.221

<sup>46</sup> Estudos e Pareceres de Direito Público, v.IX, São Paulo, Ed. RT, 1986, p.333, citado em Floriano de Azevedo M. Neto, p. 221-222

<sup>47</sup> Floriano de Azevedo M. Neto, p. 225-226

<sup>48</sup> Em matéria da Folha de São Paulo, 25/03/76, sob o título de “Um novo solo para a cidade” – citada em Raquel Rolnik, p.201

sobre o solo criado, em dezembro de 1976, reunindo juristas e urbanistas na Cidade de Embu que resultou num documento chamado de *Carta de Embu*.<sup>50</sup> Neste documento estão todas as premissas e fundamentos do instituto do solo criado.

A partir de alguns pressupostos, a Carta de Embu indica que o “*criador de solo deverá oferecer à coletividade as compensações necessárias ao reequilíbrio urbano reclamado pela criação do solo adicional*” e conclui que “*é constitucional a fixação, pelo município de um coeficiente único de edificação para todos os terrenos urbanos.*”<sup>51</sup> A carta compara o criador de solo ao loteador e define a contrapartida a ser paga em quantidade proporcional de áreas para espaços e equipamentos públicos ou o seu equivalente econômico e, dessa forma, interpreta a outorga onerosa do direito de construir “*como ônus e não como tributo*”.<sup>52</sup> Previa-se também para o caso de o proprietário ser impedido (bem tombado, por exemplo) de utilizar seu imóvel ainda que dentro do coeficiente mínimo estabelecido, alienar a parcela entre o potencial aproveitável e o coeficiente mínimo.

Existia quase que um consenso entre os urbanistas a respeito da necessidade da introdução do solo criado como importante instrumento para o ordenamento do uso e ocupação do solo urbano, mas a discussão jurídica a respeito da competência legislativa sobre a matéria emperrou a evolução desse debate. Apesar das tentativas de alguns Municípios (baseados em jurisprudência), prevaleceu o entendimento dos segmentos mais conservadores de que, por tratar-se de matéria do direito civil (estabelecia limitações ao direito de propriedade) caberia apenas à União legislar.<sup>53</sup>

Quanto à constitucionalidade do instituto, Floriano de Azevedo Marques Neto afirma que, considerando a concepção ampla do princípio da função social da

---

<sup>49</sup> Raquel Rolnik, p.202

<sup>50</sup> Os juristas e urbanistas signatários da Carta de Embu foram: Álvaro Villaça Azevedo; Celso Antônio Bandeira de Mello; Dalmo do Valle Nogueira Filho; Eros Roberto Grau; Eurico de Andrade Azevedo; Fábio Fanucchi; José Afonso da Silva; Maria de Lourdes Cesarino Costa; Mário Pazzaglini Filho; Miguel Seabra Fagundes; Jorge Hori; Antônio Cláudio Moreira Lima e Moreira; Clementina De Ambrosis; Domingos Theodoro de Azevedo Netto; Luiz Carlos Costa; Norberto Amorim.

<sup>51</sup> Trecho da Carta de Embu, retirado de Floriano de Azevedo M. Neto, p. 226-228, onde consta uma avaliação de todo o documento

<sup>52</sup> Raquel Rolnik, p. 203. A esse respeito, Floriano de Azevedo M. Neto, discordando do tributarista Ives Gandra Martins, afirma que, segundo o art.3º do Código Tributário Nacional, todo tributo é uma "prestação pecuniária compulsória", o que não ocorre com a "aquisição de potencial construtivo excedente pelo proprietário do imóvel sobre o qual se quer ter solo criado", que é de caráter totalmente voluntário.

<sup>53</sup> Floriano de Azevedo M. Neto, p. 228

propriedade urbana consagrado na Constituição Federal<sup>54</sup> e considerando que a matéria prevista pelo Estatuto na Seção IX do capítulo II (artigos 28 a 31) se insere nas competências constitucionais do Município, é inconcebível a defesa da inconstitucionalidade do instituto do *solo criado*, com base nas restrições que estabelece ao direito de propriedade.

Nas discussões para a elaboração de planos diretores logo após a Constituição Federal, como foi o caso do Rio de Janeiro, esse instrumento era chamado de solo criado e, entre outros aspectos, era defendido como um *“instrumento capaz de drenar da própria dinâmica da produção imobiliária recursos para a produção de habitação social e para investimentos em saneamento e urbanização em assentamentos de baixa renda”*.<sup>55</sup> O solo criado foi proposto como instrumento de caráter redistributivo, propunha a outorga onerosa para construção acima do índice 1,0 de aproveitamento do terreno no âmbito do que era permitido pela legislação urbanística. Os defensores do solo criado ressaltavam sua importância para o controle da ocupação urbana e para a intervenção pública no mercado de terras, mas muitas críticas eram feitas, principalmente pelos representantes da construção civil, incorporadores e proprietários fundiários. Os recursos provenientes de sua aplicação iriam para o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano que tem aplicação exclusiva em áreas de especial interesse social. Apesar de estar previsto no Plano Diretor, o solo criado nunca foi implementado no Rio de Janeiro.

---

<sup>54</sup> Este texto recupera algumas idéias e argumentos do trabalho - Função Social da Propriedade - Busca de Efetividade e Limites - desenvolvido em parceria com Francisco da Silva Telles e apresentado no II Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico em julho de 2002: o princípio da função social da propriedade não é invenção recente, podemos dizer que, a Constituição de 1934 (que não chegou sequer a ser aplicada) inova em diversos aspectos, merecendo destaque os seguintes: **1** o direito de propriedade é garantido, mas não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo; **2**. institui-se a Contribuição de Melhoria, que vem a ser a cobrança sobre a valorização do imóvel por motivo de obra pública; **3**. estabelece o usucapião de trecho de terra até dez hectares, por prazo de dez anos de posse, para todo brasileiro que não for proprietário de imóvel rural ou urbano, desde que o torne produtivo por seu trabalho e tendo nele a sua morada; **4**. assiste ao locatário o direito de preferência para a renovação de arrendamento de imóveis ocupados por estabelecimentos comercial ou industrial. Já a Constituição em vigor inclui o princípio da função social dentro do capítulo dos direitos individuais fundamentais, contidos no artigo 5º, inciso XXIII, que estabeleceu o direito da sociedade de exigir do Poder Público que imponha ao proprietário que sua propriedade cumpra a função social, além de trazer no artigo 182, § 2º, a regra que o cumprimento da função social se dá quando atendidas as exigências fundamentais de ordenação da cidade, expressas no plano diretor. Essa regra baseia-se nos mesmos princípios solidaristas e humanistas contidos no princípio da dignidade da pessoa humana.

<sup>55</sup> Fabricio Leal de Oliveira em tese de doutorado. p. 204.

No Brasil, o instituto do solo criado tem sido também utilizado para operar como operações interligadas.<sup>56</sup> Temos no caso de Manaus<sup>57</sup>, o exemplo do que a permissão para construir além do permitido pela legislação urbanística mediante contrapartida do interessado pode acarretar. Na década de 90, em Manaus, a Lei Orgânica que instituiu o solo criado, previa o coeficiente dois para toda a cidade e, para edificação além desse índice previa pagamento de contrapartida. A Lei permitia também que a regulamentação fosse feita através do Conselho de Desenvolvimento Urbano, composto por Conselheiros sob grande influência dos promotores imobiliários. Conclusão, as áreas de aplicação do instrumento, as fórmulas de cálculo e os parâmetros urbanísticos eram arbitrados pelos próprios conselheiros e, conseqüentemente, os poucos recursos arrecadados eram destinados para intervenções na mesma área onde se permitia o aumento do potencial construtivo.

Em agosto de 1990, realizou-se em Angra dos Reis, Seminário Intermunicipal, que reuniu equipes de planejamento de alguns municípios que desejavam incorporar, nas leis orgânicas e planos diretores, *“instrumentos que intervissem sobre o mercado de terras de forma a ampliar seu acesso para setores populares”*<sup>58</sup> Desse seminário resultou um documento chamado a “Carta de Angra” que propunha *“criar mecanismos para recuperação da valorização imobiliária gerada pelos investimentos públicos principalmente através do solo criado mediante o estabelecimento de coeficiente único para o conjunto da cidade e venda de coeficiente adicional.”*<sup>59</sup>

Ainda em 1990, o solo criado foi estabelecido em Porto Alegre e Curitiba. Nessas cidades, era definido um aumento potencial prévio acima do zoneamento em vigor para determinadas áreas da cidade onde o solo criado poderia ser outorgado. São bastante emblemáticos esses exemplos por tratar-se de Curitiba, uma das cidades brasileiras que mais tem investido em seu *city marketing*, tornando-se referência de modelo de cidade empreendedora pelos efeitos do urbanismo espetáculo que deram à cidade notável visibilidade na mídia e, de Porto Alegre, uma referência de modelo de cidade democrática que tem visibilidade na

---

<sup>56</sup> A operação interligada é um instrumento de venda de exceções à legislação urbanística que, no Rio e em São Paulo, tem proporcionado ganhos extraordinários para a incorporação imobiliária. Uma das críticas ao instrumento é a de que acelera o adensamento construtivo e populacional, por ser tratado de forma pontual sem considerar o efeito cumulativo e qualquer planejamento.

<sup>57</sup> Rosane Biasotto, citada em Fabrício de Oliveira, p. 205

<sup>58</sup> Raquel Rolnik, p. 205. Os municípios que experimentavam gestões democráticas que estiveram presentes no seminário são: Angra dos Reis, Diadema, Ipatinga, João Monlevade, Porto Alegre, Santos, Santo André, São Paulo e Timóteo.

mídia por ser uma cidade culturalmente rica e com qualidade de vida e ambiental, com gestão democrática e participação popular no planejamento que considera a multiplicidade das particularidades regionais.<sup>60</sup>

Tal como se tem conhecimento do que ocorreu em Curitiba, os instrumentos conhecidos como indutores do desenvolvimento urbano, que podem dar maior flexibilidade no controle do uso do solo, como a outorga onerosa do direito de construir e de transformação de uso, as operações urbanas consorciadas e a transferência do direito de construir deram margem à implementação do modelo de cidade empreendedora no seu caráter anti-redistributivo, produtor e perpetuador das desigualdades sociais.<sup>61</sup>

A Operação Interligada em São Paulo, instituída pela Lei municipal 11.773 de 1995, motivou a decisão do Tribunal de Justiça do Estado pela sua inconstitucionalidade, com suporte na existência de delegação para o Poder Executivo estabelecer alteração dos parâmetros urbanísticos. A ação direta de inconstitucionalidade (ADIn 45.352-0) foi ajuizada pelo Ministério Público Estadual de São Paulo. No Rio de Janeiro, em 1998, o Ministério Público, através da Coordenadoria de Meio Ambiente também foi provocado a promover uma ação semelhante contra a Lei municipal nº 2.128, de 18 de abril de 1994<sup>62</sup>, mas, até hoje, não existe parecer conclusivo do Procurador Geral do Estado.

Essa breve introdução histórica a respeito do debate sobre o instituto do Solo Criado no Brasil deixa transparecer a dimensão da influência exercida pelos segmentos conservadores e hegemônicos da sociedade brasileira na conformação do sistema jurídico e na condução das políticas públicas. Vinte e cinco anos após a Carta de Embu afirmar a importância do Solo Criado como instrumento de ordenamento urbanístico redistributivo, é aprovado o Estatuto da Cidade, que remete para o Plano Diretor e para lei específica a efetiva regulamentação do instituto e abre mão de confirmar alguns conceitos já consolidados nesse debate.<sup>63</sup>

---

<sup>59</sup> Trecho da Carta de Angra retirado de Raquel Rolnik, p.205

<sup>60</sup> Suzana Moura, p.1770

<sup>61</sup> Existe extensa bibliografia sobre Curitiba que demonstram as conseqüências excludentes de seu modelo de gestão urbana. Para ler mais, alguns autores merecem destaque: Fernanda Sanchez e Rosa Moura.

<sup>62</sup> Regulamenta o instituto da Operação Interligada. (Publicada no D.O. Rio em 19/04/94)

<sup>63</sup> Floriano Azevedo (p.221) comenta que *“em tema que envolve tantos interesses e suscita candentes posicionamentos ideológicos, é natural que o debate parlamentar acarrete mitigações e concessões mútuas, que por vezes comprometem a pureza de um conceito ou os contornos de um instituto jurídico. Assim é na Democracia.”*

## 2.1.2 O SOLO CRIADO NO 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.

**Art. 29.** O plano diretor poderá fixar áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

**Art. 30.** Lei municipal específica estabelecerá as condições a serem observadas para a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, determinando:

I - a fórmula de cálculo para a cobrança;

II - os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga;

III - a contrapartida do beneficiário.

**Art. 31.** Os recursos auferidos com a adoção da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso serão aplicados com as finalidades previstas nos incisos I a IX do art. 26 desta Lei

Está na regra estabelecida no caput do artigo 28 a certeza de que o instituto a que se refere a seção IX do capítulo II é realmente o solo criado: "*(...) o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado (...)*". Tal conceituação coincide com a definição de Hely Lopes Meirelles, citada anteriormente: "*O 'solo criado' será sempre um acréscimo ao direito de construir além do coeficiente básico de aproveitamento estabelecido pela lei.*"

A forma como é tratado o tema na seção IX pode levar a confundir a noção de solo criado com a de onerosidade da outorga, que é uma consequência do estabelecimento do instituto. A proposição desse instituto se baseia na noção de que a execução de construção acima do coeficiente permitido, corporifica a criação de solo que, por não se tratar de um direito subjetivo do proprietário, poderá ser concedida através de outorga onerosa.

O Estatuto não define um coeficiente básico, aplicável para todos os municípios do país, conforme recomendava a própria Carta de Embu. Até por se tratar de matéria típica do direito civil, seria conveniente que essa limitação do direito subjetivo fosse prevista em lei nacional. Os problemas são: adiar a aplicação do instrumento por ficar na dependência da aprovação de um Plano Diretor e permitir

disparidades geradoras de tratamentos desiguais de proprietários em todo o país. Existe também a probabilidade de haver distorções na definição dos índices, pois o poder público municipal fica sujeito a fortes pressões dos diversos segmentos interessados.

Chama a atenção o fato de que o título dessa seção não abrange a matéria tratada, já que os artigos não tratam apenas da outorga onerosa do direito de construir, mas também da outorga onerosa de alteração de uso. Considerando que no artigo 4º, inciso V, “n”, há referência às duas modalidades, podemos deduzir que houve uma “distração” do legislador ou uma tentativa de não chamar atenção para que, conceitualmente, o solo criado não é um instrumento de alteração da legislação urbanística. O que efetivamente o artigo 29 propõe é a possibilidade de operação interligada para alteração de uso, o que é um dificultador para o planejamento ordenado da ocupação do solo, pois possibilita a exceção de soluções pontuais e casuísticas no zoneamento, descoladas de uma avaliação cumulativa de seus efeitos para a cidade.<sup>64</sup>

Pelos artigos 28 a 31 do Estatuto da Cidade, o instrumento da “outorga onerosa do direito de construir” pode ser interpretado como instrumento redistributivo dos benefícios da urbanização e, também como instrumento que tem a proposta de alteração da legislação urbanística - operação interligada - fugindo completamente ao espírito redistributivo do solo criado.

A operação interligada estabelece, mediante contrapartida do interessado, a permissão para construir além do permitido pela legislação urbanística e para alterar o uso do solo. Sob a justificativa de uma controvertida e mínima contrapartida destinada a programas voltados para a população de baixa renda, as operações interligadas proporcionam ganhos extraordinários para a incorporação imobiliária (comprovados no Rio e em São Paulo)<sup>65</sup>. Funciona como instrumento concentrador de renda porque as transações aprovadas concentram-se nas áreas mais valorizadas da cidade e ocupadas pela população de mais alta renda, acabando por atrair novos investimentos públicos nestas áreas. No Rio de Janeiro, por exemplo,

---

<sup>64</sup> Neste sentido, Floriano Azevedo Marques Neto (p.235) argumenta que “Além da impropriedade de se aduzir (cf. art4º, V, “n”) *uma outorga onerosa do direito de exceção particular da norma geral de zoneamento*, o instrumento, se utilizado sem o devido comedimento, poderá se transformar num veículo não de ordenação, mas de desorganização do uso do solo urbano.” (grifo do autor)

<sup>65</sup> Fabrício Leal de Oliveira, p. 205

de um total de 35 operações efetivadas entre 1993 e 2000, 23 delas ocorreram na Barra da Tijuca.<sup>66</sup>

O artigo 26 delibera sobre a destinação dos recursos oriundos da outorga onerosa. Preocupa o inciso IV (ordenamento e direcionamento da expansão urbana) por definir de forma muito genérica a destinação dos recursos. Não existe critério de avaliação dos impactos ambientais na definição do valor da contrapartida e, estudos demonstram que o ganho com a contrapartida “social” é anulado pelos efeitos da aceleração da dinâmica imobiliária e populacional provocada pelo empreendimento aprovado, que amplia ainda mais a margem de lucro imobiliário. O inciso IV pode ser a porta aberta para desviar o instituto do solo criado de seu caráter original redistributivo. Segundo Fabrício Leal de Oliveira:

*“se o objetivo for privilegiar o enfoque redistributivo, a regulamentação da outorga onerosa deveria ser mais restrita no direcionamento de recursos, não deixando margem, por exemplo, para a destinação dos recursos para o ‘ordenamento e direcionamento da expansão urbana’ (como prevê o Estatuto da Cidade, art. 26 e 31), expressão extremamente vaga na qual pode se enquadrar uma série de investimentos concentradores de renda.”<sup>67</sup>*

Da forma como é tratado no Estatuto da Cidade, o solo criado, ou seja, o direito de construir para além do coeficiente básico estabelecido, se constitui num ativo patrimonial destacado do imóvel correspondente. Esse ativo patrimonial pode ser alienado pelo Poder Público Municipal ou pelos proprietários de imóveis que tiverem seu direito de construir até o limite do coeficiente básico interditado, como ocorre no caso de tombamento. Eros Grau garante que *“quando o Poder Público negocia o direito de criar solo está vendendo determinado bem, e não permitindo o exercício de atividade.”<sup>68</sup>* Esse ativo, passível de alienação não é um bem ilimitado, isto é, *“o Poder Público Municipal não pode sair vendendo potencial construtivo como se tivesse descoberto uma forma de criação ilimitada de riqueza.”<sup>69</sup>*

---

<sup>66</sup> Dados retirados do Anexo I da tese de Rose Compans, p.220-223

<sup>67</sup> Fabrício Leal de Oliveira, p. 207

<sup>68</sup> Eros Grau, citado em Floriano de Azevedo M. Neto, p.240

<sup>69</sup> Floriano de Azevedo M. Neto, p.233

Considerando a realidade da estrutura de planejamento da maioria das Prefeituras e a falta de integração dos órgãos nas diversas escalas de poder, a implementação do instrumento levanta questões importantes a serem consideradas:

1. Estabelecer, para cada Município, a capacidade de *criação de solo*, ou seja, a diferença entre o coeficiente básico e o coeficiente máximo de aproveitamento, este calculado a partir da disponibilidade de infra-estrutura existente em cada região.
2. Elaborar um levantamento da infraestrutura existente que permita fixar os coeficientes básicos e máximos de forma integrada com as premissas do Plano Diretor e respeitando uma relação de proporcionalidade entre a infraestrutura existente e o adensamento proposto, da forma responsável que a administração pública exige;
3. estabelecer as condições e procedimentos dos atos e trâmites para o outorga onerosa, de forma a assegurar o princípio geral da isonomia. Não deve ser feita nenhuma distinção entre os direitos dos proprietários e a obtenção de maior vantagem para o Poder Público.
4. estabelecer processo licitatório simplificado de forma a garantir a transparência e a agilidade que o processo demanda. Marques Neto sugere que a lei municipal estabeleça que o solo criado só pode ser outorgado ao respectivo proprietário ou possuidor, porque neste caso estaríamos diante da inexigibilidade de licitação, prevista no artigo 25 da Lei 8.666/1993;
5. estabelecer a fórmula de cálculo para a cobrança da outorga onerosa, os caso passíveis de isenção de cobrança e a contrapartida do usuário, previstos no artigo 30, considerando a necessidade de compensação pelos ônus decorrentes do adensamento e com o objetivo de promover o desenvolvimento equilibrado do ambiente urbano;

## CONCLUSÃO

Fundamentados na trajetória histórica de elaboração do Estatuto, defendemos a tese de que o Estatuto da Cidade institui o modelo de cidade democrática e de que

o caráter redistributivo na implementação de seus instrumentos deve sempre prevalecer.

A discussão sobre o Estatuto da Cidade deve ir além de uma discussão técnico-jurídica sobre as possibilidades de regulamentação de seus instrumentos. O conteúdo do Estatuto é bastante complexo e a implementação de seus principais instrumentos, além de mexer com muitos interesses, manifestará interferências em diferentes instâncias do poder público. Há que se travar um debate jurídico e político para que fiquem claros os modelos distintos que estão em jogo.

Por isso é importante que o processo seja participativo como prevê a própria lei. Mas essa participação não está dada e a experiência tem demonstrado que ela, geralmente, ocorre em caráter figurativo. A sociedade, nos locais onde as administrações públicas viabilizam, por opção política, meios de participação, deve assumir o seu papel ativo de forma efetiva; e, onde esse espaço não é concedido, deve forjar mecanismos e canais de atuação participativa.<sup>70</sup>

Como constatamos, o Estatuto da Cidade promove a concretude de funções (gestão democrática, participação popular e cooperação entre governos) que dão conteúdo ao princípio constitucional da função social da propriedade e da cidade<sup>71</sup>, ao direito à cidade e à moradia. Mas também propõe instrumentos, chamados de indutores do desenvolvimento urbano, que promovem a competitividade dentro de uma visão de sustentabilidade econômica das cidades que, se forem mal regulamentados e implementados, podem permitir desvios aos princípios democráticos e redistributivos instituídos pela Lei.

Realmente, como disse Ermínia Maricato<sup>72</sup>, em entrevista concedida à Folha de São de Paulo, logo após a aprovação do Estatuto, a implantação de instrumentos a favor de princípios redistributivos, previstos no Estatuto, não está garantida e está sujeita à luta política que deve ocorrer em torno da disputa entre os diversos interesses envolvidos na regulamentação desses instrumentos pelas prefeituras.

*“haverá uma guerra em termos judiciais, nacional. Os representantes dos interesses especulativos vão tentar de tudo, e eles usam demais o Judiciário, que é uma via conservadora na sociedade brasileira. Um*

---

<sup>70</sup> Telles e Costa, obra citada, p.7

<sup>71</sup> Sobre a função social da propriedade urbana e o Estatuto da Cidade ver Tepedino, obra citada, p.43

<sup>72</sup> atual Secretária Executiva do recém criado Ministério das Cidades.

*outro problema é a correlação de forças no Município. Ou seja, dificilmente um prefeito vai enfrentar essas forças que são muito poderosas no município, principalmente proprietários de imóveis”.*<sup>73</sup>

A inclusão, a qualquer preço, da cidade na economia globalizada tem levado à adoção de uma regulação urbanística que utiliza, por preferência, os instrumentos indutores do desenvolvimento urbano que estão previstos no Estatuto. O exemplo de Curitiba nos remete a uma reflexão: o solo criado implementado em Curitiba, até por ser anterior à Lei federal 10.257/01, pôde não ser utilizado para os fins preconizados no Estatuto de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Entretanto, a partir da vigência da Lei, os instrumentos previstos no Estatuto, somente podem ser aplicados se estiverem regulamentados em conformidade com os princípios e diretrizes gerais do Estatuto da Cidade.

Os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade são considerados um avanço nos caminhos da conquista da função social da propriedade e do direito à cidade, mas, como expusemos anteriormente, podem se tornar obstáculos, se não houver sua apropriação social, e uma disputa em torno de sua regulamentação e aplicação. Dessa forma, algumas questões estão postas como desafios para o debate democrático, que deve estar em curso em centenas de municípios, resultar na regulamentação de instrumentos que viabilizem a implementação de políticas redistributivas.

Como nos defender de propostas que aparentemente caminham para construir novas justificativas para investimentos públicos que beneficiam interesses privados ou que servem a estratégias de promoção pessoal dos detentores do poder? O que pode revelar a implantação do Estatuto da Cidade em tempos de competitividade e sustentabilidade, numa conjuntura em que as decisões do campo econômico vêm sendo desterritorializadas e cada vez mais condicionadas por interesses transnacionais?

A política urbana tem o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, tratando da garantia do direito à gestão democrática, à terra, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer para as

---

<sup>73</sup> Ermínia Maricato, FSP, jul 2001, apud Oliveira. Tese de doutorado, p.194

gerações de hoje e futuras. É sempre bom reafirmar o que diz o jurista Carlos Ari Sundfeld, a respeito das diretrizes gerais do Estatuto da Cidade: *“essas diretrizes têm status de normas gerais nacionais, sendo, portanto, vinculativas para todos os entes da Federação, especialmente os Municípios”*<sup>74</sup>.

Há definitivamente dificuldades cristalizadas na pretensão de fazer valer os princípios constitucionais previstos no Estatuto da Cidade, como a efetivação da gestão urbana democrática e a aplicação de uma nova concepção de direito de propriedade condicionado a atender uma função para a sociedade como é o caso da função social. Nas administrações municipais, muitas vezes, predominam o conceito de cidade como espaço de investimentos a serem apropriados pelo capital e não a Cidade como espaço de convivência. Cabe aos urbanistas e agentes do Direito – promotores, procuradores, defensores, juízes e advogados, principalmente os servidores públicos – no discurso e na prática, ficarem atentos e manterem a capacidade de reflexão crítica sobre o modelo de cidade que deve preponderar.

---

<sup>74</sup> Carlos Ari Sundfeld. 2002: p.53

## REFERÊNCIAS

BIENESTEIN, Glauco. Globalização e Metrópole. A Relação entre as Escalas Global e Local: O Rio de Janeiro. *Anais do IX Encontro Nacional da ANPUR*. Rio de Janeiro: ANPUR, 2001, vol I, p.73-84.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Gestão Democrática da Cidade. In: *Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)*. Coordenadores Adilson Abreu Dallari e Sérgio Ferraz. Malheiros Editores. São Paulo. 2002, p.322-341.

BRASIL. Caixa Econômica Federal. Câmara dos Deputados. Centro de Documentação e Informação e outros. *Estatuto da Cidade - Guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Brasília. 2001.

CARDOSO, Adauto Lúcio Cardoso. A Reforma Urbana e Planos Diretores: uma avaliação da experiência recente. *Cadernos IPPUR*, Rio de Janeiro, vol XI, nº1 e 2, 1997, p.79 - 111.

CARVALHO Filho, José dos Santos. O direito de preempção do Município como instrumento de política urbana. *Revista do Ministério Público/RJ*, Rio de Janeiro, nº17, 2003, p.189-202.

COMPANS, Rose. *A Emergência do Empreendedorismo Público Urbano na Cidade do Rio de Janeiro*. Tese de Doutorado IPPUR/UFRJ. Jul.2001.

HARVEY, David. O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas. *Espaço & Debates*, nº 6, jun./set.,1982, pp.6-35.

LIRA, Ricardo Pereira. *Direito à Moradia, Cidadania e o Estatuto da Cidade*. Exposição na XVIII Conferência Nacional da OAB. 2002.

DALLARI, Adilson Abreu. Instrumentos da Política Urbana. In: *Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)*. Coordenadores Adilson Abreu Dallari e Sérgio Ferraz. Malheiros Editores. São Paulo. 2002, p.71-86.

MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. Planejamento urbano no Brasil. In: *A cidade do pensamento único - desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes. 2000, p. 121-192.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Outorga Onerosa do Direito de Construir (Solo Criado) In: *Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)*. Coordenadores Adilson Abreu Dallari e Sérgio Ferraz. Malheiros Editores. São Paulo. 2002, p. 221-244.

MOURA, Suzana. Cidades empreendedoras, cidades democráticas e a construção de redes públicas na gestão local. *Anais do VII Encontro Nacional da ANPUR*. Recife: ANPUR, 1997, vol I, p.1760-1781.

OLIVEIRA, Fabrício Leal de. Tese de Doutorado IPPUR/UFRJ. Jun.2003.

REALE, Miguel. *Lições preliminares de direito*. 27.ed.Saraiva.São Paulo. 2002.

RIBEIRO, Luiz Cesar Queiroz. (Coordenação) *Questão urbana, Desigualdades Sociais e Políticas Públicas: avaliação do programa nacional de reforma urbana*. Relatório de Pesquisa. IPPUR/UFRJ / FASE. Rio de Janeiro. 1994.

ROLNIK, Raquel. Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir. In: *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras*. Letícia Marques Osorio (Org). Fabris. Porto Alegre. 2002, p. 199-213.

SÁNCHEZ, Fernanda. *A Reinvenção das Cidades para um mercado mundial*. Argos. Chapecó. 2003.

SILVA, Ana Amélia da. *Reforma Urbana e o Direito à Cidade*. Pólis. São Paulo. 1991

SUNDFELD, Carlos Ari. Função social da propriedade, in *Temas de Direito Urbanístico 1*, Adilson Abreu Dallari e Lúcia Valle Figueiredo, Coord RT, 1987.

\_\_\_\_\_. O Estatuto da Cidade e suas Diretrizes Gerais. In: *Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)*. Coordenadores Adilson Abreu Dallari e Sérgio Ferraz. Malheiros Editores. São Paulo. 2002, p. 44-60.

TELLES, Francisco Teixeira da Silva e COSTA, Maria de Fátima Tardin. Função Social da Propriedade - Busca de Efetividade e Limites. In: *Anais do II CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO*. Escola Superior de Direito Municipal. Prefeitura de Porto Alegre. Porto Alegre – jul.2002.

TEPEDINO, Gustavo. Contornos Constitucionais da Propriedade Privada, in *Temas de Direito Civil*, 2ª ed., Rio de Janeiro. Renovar, 2001.

\_\_\_\_\_. A Função Social da Propriedade Urbana e o Estatuto da Cidade. In: *Anais do Seminário O Estatuto da Cidade e os efeitos Jurídicos da Declaração de Inconstitucionalidade das Leis*. Angra dos Reis. 2002. Procuradoria Geral do Município Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Centro de Estudos e Debates Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. 2002. p.38-51.

VAINER, Carlos. Prólogo. In: *A Reinvenção das Cidades para um mercado mundial*. Fernanda Sanchez. Argos. Chapecó. 2003, p.15-21