

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO

DEPARTAMENTO DE DIREITO ECONÔMICO, FINANCEIRO E TRIBUTÁRIO

**Elementos de economia política das diretrizes da justa distribuição dos
benefícios e ônus do processo de urbanização e da recuperação de mais-
valias urbanas**

Vitor Dias Medeiros

Nº USP: 6476426

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado ao
Departamento de Direito Econômico, Financeiro e Tributário da
Universidade de São Paulo – USP, como requisito parcial para
obtenção do título de bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Luís Fernando Massonetto

SÃO PAULO

2023

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo apresentar, a partir da perspectiva das desigualdades socioespaciais e da justiça social, alguns elementos de economia política por trás das diretrizes do Estatuto da Cidade: (i) da justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização e (ii) da recuperação para a coletividade das mais-valias urbanas.

Essas diretrizes buscam orientar a operacionalização de instrumentos jurídico-políticos de regulação pública do uso e ocupação do solo urbano. A efetividade desses instrumentos impacta significativamente os processos da produção, distribuição e consumo dos bens e serviços urbanos entre as classes sociais. Tendo isso em vista, a pesquisa mobiliza categorias analíticas como excedente econômico, divisão social/territorial do trabalho, desigualdade socioespacial, espaço geográfico e mais-valia urbana para compreender as determinantes sociais desses processos na cidade.

Além disso, a fim de se evitar abstrações que esterilizam o Direito de tensões e conflitos sociais, como, por exemplo, o recurso à figura do “Legislador”, a pesquisa buscou recuperar os elementos históricos envolvidos na formação da questão urbana brasileira e da luta social pela reforma urbana durante o processo legislativo da Constituinte de 1987 e da aprovação do Estatuto da Cidade em 2001

Palavras-chave: urbanização; questão urbana brasileira; desigualdades socioespaciais; cidade; excedente social; justa distribuição dos benefícios e ônus da urbanização; recuperação de mais-valias urbanas.

Sumário

Sumário	3
Introdução	4
1. Do fundamento da justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização	6
1.1 Processo de urbanização, processo econômico e excedente social	7
1.2 Da apropriação e destinação do excedente social.....	10
1.3 Da cidade como força produtiva social	12
2. A atuação do Estado, a produção do espaço urbano e as mais-valias urbanas	14
2.1 Da relação entre Estado e modo de produção capitalista	14
2.2 A atuação do Estado e as mais-valias urbanas	15
2.3 O Solo Criado	20
3. A urbanização da sociedade e a formação da questão urbana brasileira	27
4. A luta social pela reforma urbana e as primeiras iniciativas legislativas.....	33
4.1 A Emenda Popular da Reforma Urbana.....	36
4.2 O Estatuto da Cidade	38
5. Considerações finais	41
Referências bibliográficas	43

INTRODUÇÃO

O Brasil segue sendo um dos países com maior desigualdade social do mundo, de acordo com o *World Inequality Report 2022*, elaborado pelo *World Inequality Lab*. A título de exemplo, aqui, os 10% mais ricos capturam 58,6% da renda nacional, enquanto os 50% mais pobres, apenas 10,1%. Os 10% mais ricos detêm 79,8% da riqueza nacional, enquanto os 50% mais pobres, menos de 1%. A parcela do 1% mais rico detém 48,9% da riqueza nacional. As desigualdades de renda e de riqueza, sem dúvida, são expressões e consequência da desigualdade social brasileira. Mas são, também, fatores determinantes que reproduzem e, por vezes, aprofundam a desigualdade social. Essa desigualdade é, por um lado, produto da forma e estrutura das relações sociais estabelecidas na nossa sociedade e, por outro lado, reprodutora dessas relações no tempo.

Além dessa dimensão econômica, os processos sociais possuem também uma dimensão espacial. Nas sociedades urbanizadas, a forma espacial distribui territorialmente os bens e serviços urbanos, como moradia, saneamento, infraestrutura, trabalho, lazer, cultura, educação, saúde, transporte e serviços públicos. No seu processo de produção do espaço urbano, a cidade tende a reproduzir no território as características dos processos sociais historicamente estabelecidos. Desse modo, as desigualdades socioeconômicas se manifestam na distribuição espacial dos benefícios e ônus do processo de urbanização, gerando uma desigualdade socioespacial.

A forma e o conteúdo das desigualdades socioespaciais das cidades brasileiras são visíveis na paisagem urbana. Podemos vê-las no contraste entre a infraestrutura urbana da parte legalizada da cidade, cujo desenvolvimento ocorre sob a jurisdição dos direitos de propriedade e das normas urbanísticas de parcelamento do solo urbano, e a da parte que teve que se desenvolver de forma segregada do tecido urbano nas periferias, com moradias autoconstruídas e com difícil acesso a bens e serviços urbanos de consumo coletivo. É uma realidade marcada por disputas entre os usos do solo urbano relacionados às necessidades de reprodução do capital e os relacionados à reprodução da vida, que dá mostras de uma sociedade dividida em classes sociais e que apresenta diferentes formas de apropriação da riqueza socialmente produzida (Rodrigues, 2007, p. 75); ao mesmo tempo, que funciona como condição de permanência da própria desigualdade social, pois essa relação entre forma espacial e processos sociais governa a redistribuição da renda no espaço urbano (Harvey, 1980, p. 41).

Contudo, no Brasil, durante o século XX, o avanço desse modo de produzir espaço urbano não se deu sem tensões e conflitos nas relações sociais. A questão urbana brasileira é fruto dessa relação conflituosa entre a forma espacial e processos sociais no contexto do modo de produção capitalista. As insatisfações sociais pelas desigualdades urbanas produzidas pelo avanço do nosso processo de urbanização geraram o ideário da luta social em defesa de outro modelo para as cidades brasileiras, cuja articulação se deu em torno do movimento pela reforma urbana.

Uma das conquistas desse movimento no campo jurídico foi a aprovação do Estatuto da Cidade (EC) em 2001 no Congresso Nacional. Nele definiu-se que o objetivo da política urbana é ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Para orientar esse processo, o segundo artigo da Lei traz um conjunto de diretrizes gerais, das quais duas especificamente interessam ao propósito deste texto.

A primeira diretriz se refere à justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização. A segunda, à recuperação dos investimentos do poder público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos.

Embora tenham adquirido a forma de diretrizes jurídicas, ambas são formulações que resultam de uma construção crítica acerca da forma de produzir o espaço urbano no modo de produção capitalista nas cidades brasileiras. O objetivo deste texto é, a partir da perspectiva das desigualdades socioespaciais e da justiça social, apresentar alguns elementos de economia política que fundamentam e legitimam as pretensões dessas duas diretrizes normativas do Estatuto da Cidade, bem como recuperar os aspectos históricos da luta social pela reforma urbana que foi direcionada para o processo legislativo e logrou um capítulo sobre política urbana na Constituição de 1988 e a aprovação da Lei nº 10.257/2001.

1. DO FUNDAMENTO DA JUSTA DISTRIBUIÇÃO DOS BENEFÍCIOS E ÔNUS DECORRENTES DO PROCESSO DE URBANIZAÇÃO

Para a compreensão adequada da relevância dessa diretriz normativa que, ao lado de outras, visa orientar a política de desenvolvimento urbano, é fundamental levarmos em consideração o contexto econômico e socioespacial¹ que envolve o processo de urbanização. A política de desenvolvimento urbano, por sua vez, deve ser concebida como parte integrante da política de desenvolvimento econômico e social do país. Apesar da distinção analítica operada no campo representacional, as atividades relacionadas à produção do espaço urbano e ao processo econômico são realidades fenomênicas interdependentes. O constituinte brasileiro de 1988, consciente dessa relação, dada a forte influência do Movimento Nacional pela Reforma Urbana na Assembleia Constituinte, incluiu a política urbana no capítulo da ordem econômica. Assim, no plano normativo, os princípios que regem a ordem econômica constitucional também se aplicam à política urbana.

Com efeito, partindo da perspectiva que pensa o processo de produção do espaço urbano de forma relacional com os processos sociais e econômicos, nosso objetivo é examinar essa relação para compreender o fundamento político por trás das pretensões regulatórias contidas nessa diretriz normativa.

Um modelo básico de definição geral da economia costuma descrevê-la como um processo que articula, de forma dinâmica, sistemática e interdependente, os processos básicos de produção, distribuição e consumo de bens e serviços. Para o nosso objetivo, basta a definição segundo a qual a distribuição é o modo como determinada formação sócio-histórica reparte a riqueza e a renda produzidas socialmente entre os indivíduos e entre os segmentos da população (Sandroni, 1999, p. 179).

As formas de organizar o processo de distribuição variam historicamente, mas os mecanismos de distribuição do produto social dependem da organização da produção e do regime de propriedade nelas vigente. Por essa razão, a regulação jurídica efetiva do

1 O termo socioespacial é empregado na acepção do geógrafo Marcelo Lopes de Souza, segundo o qual "é necessário interessar-se pela *sociedade concreta*, em que relações sociais e espaço são inseparáveis, mesmo que não se confundam. E é aqui que entra em cena o *sócio-espacial*, no qual o 'sócio', longe de apenas qualificar o 'espacial', é, para além de uma redução do adjetivo 'social', um indicativo de que se está falando, direta e plenamente, também das relações sociais" (Souza, M. L. *Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial*, p. 16). Para marcar a individualidade semântica dos termos 'sócio' e 'espacial', o geógrafo optou pelo vocábulo *sócio-espacial*, em vez do socioespacial. Acolhemos o sentido defendido pelo autor, por isso a inserção da nota, mas optamos por seguir a ortografia.

desenvolvimento urbano deve levar em consideração a complexidade do processo econômico e suas relações com a forma espacial.

Nesse sentido, nos parece extremamente útil recorrer às categorias teóricas da economia política para compreendermos as determinantes do processo de urbanização e da distribuição dos seus benefícios e ônus entre os segmentos da população.

1.1 Processo de urbanização, processo econômico e excedente social

De acordo com a geógrafa Maria Encarnação B. Sposito, a urbanização pode ser entendida como um processo, e a cidade, como uma forma concretizada desse processo. A urbanização é, por um lado, o aumento proporcional da população que vive em cidades e, por outro, a redução proporcional da população rural (Sposito, 1988, pp. 6 e 56). Para os fins deste texto, essas definições e distinções são úteis, porém insuficientes. É necessário incluir o urbanismo enquanto saber e técnica, pois ele é também, ao lado de outros, um dos fatores que configuram a forma e o conteúdo do processo de urbanização. David Harvey, ao relacionar urbanismo, cidade e modo dominante de produção, assim define o primeiro: “o urbanismo é uma forma social, um modo de vida, ligado, entre outras coisas, a uma certa divisão do trabalho e a uma certa ordem hierárquica de atividade, que é amplamente consistente com o modo de produção dominante” (Harvey, 1980, p. 174). É inegável, portanto, que o aumento da população urbana é uma das faces aparente do processo de urbanização; contudo, a urbanização inclui o urbanismo como forma social que produz e altera o espaço urbano para atender às necessidades de reprodução do modo dominante de produção.

Pensando na perspectiva da longa duração, considerando, pois, o tempo das relações que apresentam um alto grau de estabilidade na vida social, podemos nos questionar qual é a origem da cidade? Como essa formação socioespacial, apesar das variações históricas, persiste no tempo, inclusive atravessando diferentes modos de produção?

Diferentemente da suposição corrente e simplificadora, a origem da cidade não pode ser explicada exclusivamente pelo aspecto econômico, restringindo-a à função de *locus* das trocas mercantis. Paul Singer, na introdução da sua obra *Economia Política da Urbanização*, argumenta que, na sua origem, junto ao processo econômico foi necessário que se desenvolvesse um processo de dominação política de uma classe sobre outra, que se apropria, de forma desigual, do excedente alimentar produzido no campo.

Para que possa surgir e subsistir a forma socioespacial denominada cidade, é necessário que as forças produtivas do campo sejam capazes de gerar um excedente alimentar em relação às suas necessidades de subsistência. A produção desse excedente alimentar é condição necessária, mas não suficiente para a formação da cidade.

Além da mudança na esfera da produção, segundo P. Singer, é preciso instituir uma mudança na esfera da distribuição do produto social. A população que vive na cidade precisa ser liberada das atividades diretamente relacionadas à sua sobrevivência. Ou seja, o excedente produzido no campo precisa ser transferido para a cidade.

Contudo, essa transferência não pode ser eventual ou sazonal. A sobrevivência da cidade e de quem nela vive necessitam da institucionalização social e política dessa transferência de excedente para que ela se torne permanente. É necessária uma relação de dominação de uma classe sobre a outra para assegurar a produção e a apropriação do produto social de forma desigual. Por essa razão, Singer afirma que “a origem da cidade se confunde, portanto, com a origem da sociedade de classes” (Singer, 1980, p. 13). Assim, a cidade surge na medida em que uma classe social se liberta das atividades diretamente ligadas à sua subsistência. E isso se dá por meio da consolidação de uma relação de dominação sobre a classe que irá produzir o excedente econômico necessário para a manutenção daquela formação socioespacial. Disso decorre a constatação histórica que “a cidade é, via de regra, a sede do poder e, portanto, da classe dominante” (Singer, 1980, p. 12).

Nesse sentido, para o autor, a cidade se constitui simultaneamente como uma inovação na técnica de dominação e na organização da produção. Em relação ao primeiro aspecto, ao concentrar população em um determinado espaço, a cidade torna-se o modo de organização espacial que permite à classe dominante transformar o excedente alimentar em poder militar e dominação política. Em relação ao segundo, a intensificação da aglomeração urbana favorece a especialização dos ofícios e das técnicas, a expansão da divisão social do trabalho e a expansão do espaço das trocas mercantis (Singer, 1980).

A partir de um certo ponto da especialização provocada pela divisão social do trabalho, a relação entre campo e cidade se altera qualitativamente. Segundo Singer,

a cidade deixa de ser apenas a sede da classe dominante, onde o mais-produto do campo somente é consumido (*in natura* ou transformado), para se inserir no circuito metabólico homem-natureza. A transformação dos elementos da natureza pelo homem passa a ser apenas iniciada no campo mas é completada na cidade. Desta maneira, o

homem do campo passa a ser consumidor de produtos urbanos, estabelecendo-se uma verdadeira *troca* entre cidade e campo (Singer, 1980, p. 20).

A categoria da divisão social do trabalho nos ajuda a compreender a distribuição territorial da população e das atividades. A importância dessa categoria também é ressaltada por Milton Santos, segundo o qual as funções urbanas ao longo da história devem ser explicadas como resultado das divisões social e territorial do trabalho, pois “as novas divisões do trabalho vão, sucessivamente, redistribuindo funções de toda ordem sobre o território, mudando as combinações que caracterizam cada lugar e exigindo um novo arranjo espacial” (Santos, 2009, p. 121).

Isso não significa afirmar que a estrutura espacial seja completamente modelada pelos processos econômicos, como se o espaço geográfico fosse palco ou receptáculo das relações sociais que operam na base econômica da sociedade. Segundo Milton Santos, por deter uma “inércia ativa ou dinâmica”, o espaço é uma forma que é tanto um resultado como uma condição para os processos que vão se desenvolver nele e através dele (Santos, 2004, p. 185). Um desses processos é a própria urbanização. Justamente por isso, Santos defende a importância de se distinguir economia política da urbanização e economia política das cidades, porém, apenas do ponto de vista analítico, pois, do ponto de vista fenomênico, urbanização e cidades são realidades inseparáveis:

a urbanização não é apenas um fenômeno social, ou econômico, ou político, mas também um fenômeno espacial. Como toda e qualquer outra forma de repartição do espaço, é dependente da maneira como os instrumentos de trabalho e os fatores de produção se distribuem. Há, portanto, uma relação de causa e efeito recíprocos entre a cidade, como ela se organiza materialmente, e a urbanização, como ela se faz (Santos, *Por uma economia política da cidade*, p. 114).

Não por outra razão, historicamente, a urbanização, impulsionada pela industrialização, tende a se concentrar nas cidades que já cumpriam alguma função em relação ao processo de acumulação do capital mercantil.

Como podemos perceber, a origem da cidade e o desenvolvimento do processo de urbanização, de acordo com o argumento de Paul Singer, estão relacionados não somente ao processo de produção do excedente econômico, mas, sobretudo, a sua apropriação por uma determinada classe social.

Para aprofundarmos a compreensão desse aspecto, é interessante recorrermos à teoria de Celso Furtado sobre as formas básicas de apropriação do excedente social para adicionarmos

outras categorias de análise sobre a relação dos processos interdependentes de produção, distribuição e consumo do espaço urbano na sociedade.

1.2 Da apropriação e destinação do excedente social

Para Celso Furtado, não é a apropriação do excedente social por uma determinada classe ou grupo o fundamental para impulsionar o processo de desenvolvimento que aprofunda a divisão social do trabalho. No argumento dele, em todas as sociedades formaram-se grupos minoritários que desenvolveram formas, permanentes ou eventuais, de se apropriar do excedente de produção social. Se o fruto de qualquer aumento de produtividade se distribuisse igualitariamente para o conjunto da coletividade, este seria consumido integralmente e, provavelmente, em pouco tempo. Isso impediria, portanto, a formação de um excedente que se acumula no tempo entre gerações. Haveria produção, distribuição, acumulação e, em um dado momento, o consumo do excedente acumulado.

Na perspectiva do desenvolvimento econômico, o essencial, segundo Furtado, é a decisão sobre a utilização final do excedente acumulado. Nesse sentido, ele afirma que não é a retenção de uma parte do produto por um grupo minoritário o que é essencial no processo do desenvolvimento econômico, mas a transformação do excedente apropriado em incremento da capacidade produtiva (Furtado, 2009, p. 107). Esse incremento na produtividade criará novo excedente social que, por sua vez, será apropriado, acumulado, utilizado para gerar novo incremento no processo produtivo, e assim por diante. Nas palavras de Furtado, o sistema institucional que se articula em torno do processo de apropriação do excedente é o seguinte:

Esse esquema simplificado contém o essencial do processo econômico. Do lado da produção, aparece a criação do excedente; do da distribuição, a apropriação desse excedente por um grupo minoritário; e, do lado da acumulação, a possibilidade de incrementar a produtividade com a ampliação do mercado e a incorporação do excedente ao processo produtivo (Furtado, 1986, p. 116).

Em sua análise, a reintrodução do fruto desse incremento no lado da produção foi a alavanca do desenvolvimento econômico do capitalismo comercial e, posteriormente, do industrial. Esse processo se realiza nas cidades e por meio delas, enquanto forma socioespacial

que interage com a divisão social do trabalho, além de ser ela própria uma expressão material do excedente acumulado no tempo.

Para aprofundar a compreensão da relação entre excedente social e formas de organização social e processo econômico, Furtado apresenta outros conceitos que são esclarecedores.

No livro *Introdução ao desenvolvimento: enfoque histórico-estrutural*, ele afirma que todas as sociedades que atingiram um certo nível de complexidade e estabeleceram um sistema de dominação social apresentaram formas de apropriação do excedente social. Porém, nem toda forma de apropriação do excedente é capaz de impulsionar o aumento crescente da produtividade, da complexificação da divisão do trabalho social e da vida urbana.

Quando se observa sociedades complexas, nas quais há dominação social e apropriação do excedente, é possível analisar o excedente social sob a perspectiva de duas dimensões distintas: a sincrônica e a diacrônica. A primeira, de caráter estrutural, se refere ao modo de organização social estratificado, o qual está baseado nas desigualdades de renda e de padrões de consumo em um determinado momento. A segunda, de caráter histórico, se refere às desigualdades no tempo, da relação de causalidade entre a decisão que transfere para o futuro a utilização final do produto e o incremento da produtividade do trabalho. Essas duas dimensões são expressões do “poder que conforma a utilização do produto social e define o horizonte temporal de sua utilização” (Furtado, 2000, p. 65).

Além dessa distinção temporal, Furtado também diferencia duas formas básicas de apropriação do excedente: a autoritária e a mercantil. A autoritária está baseada na diferenciação entre os membros de uma sociedade. A escravização de trabalhadores é caso extremo dessa forma de apropriação, mas há outras mais sofisticadas. É um equívoco achar que a apropriação autoritária só está presente em estágios pré-civilizacionais; por isso Furtado cita outros exemplos: a tributação estatal, normas que regulam profissões hereditárias, impedem a circulação de pessoas e bens, restringem o acesso à terra e à água; que regem o sistema da propriedade intelectual, o controle da informação, o controle do acesso às escolas de prestígio etc. Enfim, as assimetrias nas relações sociais denunciam a presença dessa forma autoritária de apropriação que sustenta e reforça a própria estratificação social. O pressuposto dessa forma básica de extração do excedente é, portanto, as assimetrias nas relações sociais entre senhor/escravo, Estado/cidadão etc.

A forma básica de apropriação mercantil se funda nas operações de intercâmbio, geralmente realizadas por meio de relações simétricas. Pode ser que a forma mercantil crie estratificação social, mas seu pressuposto é a especialização das funções gerada pela complexificação da divisão do trabalho social. A expansão da forma de apropriação mercantil favorece o ciclo de aumento crescente da produtividade.

Em sociedades complexas, essas duas formas básicas geralmente coexistem e se combinam. O que caracteriza uma determinada estrutura social é o grau de predominância de uma ou outra forma de apropriação que fundamenta a dominação social naquela sociedade. Dentro dessa perspectiva, Furtado define a revolução burguesa como a ascensão da classe mercantil europeia a uma posição de poder que lhe permitiu, por um lado, dismantelar ou subordinar o sistema de apropriação autoritária do excedente e, por outro lado, iniciar o processo em que a apropriação mercantil de excedente se generaliza na sociedade (Furtado, 2000, p. 70-71).

Esse processo de generalização é impulsionado pelas decisões diacrônicas de utilização do excedente social. Nas palavras de Furtado:

O intercâmbio não se funda apenas na especialização: requer a estocagem de produtos, o transporte destes a distâncias maiores ou menores, meios de proteção etc. Toda uma infraestrutura de meios de transporte, de armazenagem e de segurança está por trás das operações de comércio. Essa infraestrutura e os bens cuja utilização é transferida no tempo, em função das exigências do comércio, constituem uma imobilização de excedente. Esse excedente utilizado como meio para extrair outro excedente, seja como instrumento do intercâmbio, seja como vetor das técnicas de produção, denomina-se bens de capital (Furtado, 2000, p. 69).

1.3 Da cidade como força produtiva social

No modo de produção capitalista, a produção do espaço urbano torna-se elemento crucial do próprio processo de reprodução ampliada do capital. Nesse contexto, a cidade, entendida na sua dimensão material, se apresenta como: uma parte considerável do excedente social imobilizado no tempo, de que fala Furtado; produto do processo de produção social e, ao mesmo tempo, condição e elemento determinante desse processo; meio de apropriação da renda e da riqueza socialmente produzidas. Segundo Odette Seabra, “a cidade do capitalismo se constitui como força produtiva social porque nela se foi materializando e se aprofundando uma

esfera pública de trabalho social como riqueza, como valores de uso sociais, ao lado de trabalhos privados acumulados como riqueza individual capitalista” (Seabra, 1988, p. 102).

Sobre essa esfera pública de trabalho social, Milton Santos também ressalta a relação entre urbanização e socialização. De acordo com o geógrafo, “a cidade — sobretudo a grande cidade — constitui um meio material e um meio social adequados a uma maior socialização das forças produtivas e de consumo (...) A própria cidade física é condição da produção, com a privatização do uso das benfeitorias coletivas, através de sua apropriação seletiva e, afinal, excludente” (Santos, 2009, p. 116).

Como já mencionamos anteriormente, para Milton Santos, urbanização e cidade são fenômenos inseparáveis, mas do ponto de vista analítico, é possível distinguir uma economia política da cidade e uma economia política da urbanização. Esta última leva em consideração a divisão social do trabalho e, por conseguinte, a divisão territorial do trabalho, ao passo que aquela — à medida em que a urbanização e o modo de produção predominante se complexificam, tornando a cidade “um grande meio de produção material e imaterial, lugar de consumo, nó de comunicação” (Santos, 2009, p. 114) — leva em consideração a forma como a própria cidade se organiza materialmente, no tempo, diante das relações sociais do modo de produção dominante. Nessa perspectiva, é interessante reproduzirmos esse trecho do sociólogo Christian Topalov citado por M. Santos:

a cidade constitui uma forma de socialização capitalista das forças produtivas. Ela mesma é o resultado da divisão social do trabalho e é uma forma desenvolvida de cooperação entre as unidades de produção. Em outras palavras, para o capital, o valor de uso da cidade reside no fato de que é uma força produtiva, porque concentra as condições gerais da produção capitalista. Essas condições gerais, por sua vez, são condições da produção e da circulação do capital e da produção da força de trabalho (Topalov, 1974, apud Santos, 2009, p. 118).

2. A ATUAÇÃO DO ESTADO, A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO E AS MAIS-VALIAS URBANAS

2.1 Da relação entre Estado e modo de produção capitalista

Todo esse processo de socialização capitalista, que opera na base da produção do espaço urbano moderno, tem como condição a atuação do Estado. Como vimos, a cidade pressupõe um sistema de produção e utilização do excedente social, e esse sistema, por sua vez, pressupõe a atuação do Estado. Segundo Singer, Araujo e Belinelli,

nenhum Estado, desde os mais rudimentares e ancestrais até o mais recente, poderia subsistir por muito tempo se não houvesse uma população e uma rede social capazes de produzir excedente econômico. Foi sobre ele que as potências se ergueram, ao conseguirem redirecionar, mediante impostos e outros meios, pelo menos parte do excedente para a construção e manutenção do próprio Estado (2021, p. 120-121).

De acordo com os autores, as mudanças institucionais do Estado moderno que permitiram o afastamento em relação ao poder absolutista abriram o caminho para uma dupla autonomização. O poder econômico da burguesia ficou dispensado de garantir sua própria segurança, e o poder político se viu dispensado de prover seu sustento material. Nessa relação simbiótica entre Estado e modo de produção capitalista, “os custos de reprodução social, em particular os relativos à infraestrutura, educação e saúde, e ao uso dos recursos naturais, foram transferidos, na medida em que se tornaram politicamente sensíveis, para agências estatais” (Singer, Araujo e Belinelli, 2021, p. 120).

Com o desenvolvimento do modo de produção capitalista, essa relação de interdependência com o Estado se aprofunda e, conseqüentemente, a própria atuação estatal no domínio econômico e social também se torna mais complexa e sofisticada. Essa atuação é fundamental na formação e na manutenção do processo de socialização capitalista; na regulação jurídica da relação entre o trabalho urbano e o capital industrial; nas decisões políticas que transferem no tempo a utilização do excedente social; no papel direto ou indireto do fundo público nas formas de financiamento da infraestrutura urbana etc.

Se, por um lado, a expansão da forma mercantil de apropriação do excedente social permitiu o aumento crescente de produtividade do modo de produção capitalista e a transformação das cidades numa complexa e rica esfera pública de trabalho social, por outro

lado, a distribuição e o consumo coletivo dos bens e serviços urbanos seguiram o padrão concentrador de renda e riqueza das relações sociais típicas do processo econômico vigente.

2.2 A atuação do Estado e as mais-valias urbanas

A Constituição Federal de 1988 atribuiu aos Municípios a execução da política de desenvolvimento urbano, conforme as diretrizes gerais fixadas no Estatuto da Cidade (art. 182, *caput*, CF/1988). A quantidade de recursos geralmente necessária para implantação e manutenção de infraestrutura de bens e serviços coletivos urbanos é um desafio para as gestões municipais. A situação é agravada quando levamos em consideração fatores contextuais, como as desigualdades regionais herdadas pela nossa formação histórica socioeconômica, as características do nosso processo de urbanização e as limitações do federalismo fiscal brasileiro. Diante desse quadro, com os limitados recursos dos orçamentos municipais, é um desafio para os municípios executarem a política de desenvolvimento urbano prescrita pela Constituição Federal.

As configurações socioespaciais das cidades brasileiras possuem características que podem ser atribuídas ao modo de inserção da economia nacional à economia mundial capitalista. São características, de modo geral, compartilhadas com as cidades latino-americanas, devido à condição periférica no sistema econômico mundial e às similaridades dos processos de urbanização capitalista.

De acordo com Fernanda Furtado, fenômenos como o acelerado processo de urbanização da sociedade, a aguda segregação socioespacial, a significativa parcela da população não integrada ao capital, a insuficiente oferta de bens e serviços coletivos urbanos e os limites administrativos dos aparatos estatais locais são indicativos das dinâmicas socioespaciais estruturantes que foram introduzidas pelas relações sociais capitalistas nos países latino-americanos (Furtado, 1999, p. 137-138). Essas configurações socioespaciais típicas dos países periféricos do capitalismo mundial são distintas daquelas encontradas nos países centrais do sistema.

Um problema comum para as administrações municipais brasileiras é a insuficiência da arrecadação local para financiar o desenvolvimento urbano. No ano de 2021 no Brasil, por exemplo, do total de 32,95% de receita tributária sobre o PIB, destacando pela base de incidência, a arrecadação de tributos sobre a propriedade imobiliária representou apenas 0,65%

do PIB². Pelas regras de competência do federalismo fiscal brasileiro, a arrecadação tributária é desigual entre os entes federados. Considerando toda a arrecadação nacional, os tributos dos governos locais representam apenas 6,80%, contra 26,95% dos estados e 66,25% do Governo Federal. Trata-se de uma arrecadação local flagrantemente insuficiente por vezes até para cumprir com os gastos administrativos de muitos municípios brasileiros. Tendo em vista esse cenário e o elevado custo político que os tributos sobre a propriedade imobiliária têm no Brasil — e na América Latina —, governos locais preferem recorrer a outras fontes de recursos, como as transferências regionais ou federais e as emendas parlamentares³, o que por sua vez tende a minar a autonomia financeira e política dos municípios.

Segundo Fernanda Furtado (1999, p. 27), a população e as autoridades da América Latina compartilham de uma escassa cultura tributária, sobretudo no diz respeito à tributação imobiliária. Com efeito, trata-se de uma rejeição generalizada à tributação da propriedade, que está relacionada ao contexto histórico de instabilidades políticas e econômicas da região. Nesse contexto, a propriedade imóvel cumpre o importante papel de conferir segurança econômica para diferentes grupos sociais. Deriva daí o alto custo político de aumentar a arrecadação sobre a propriedade imobiliária. De modo geral, a inadimplência com as obrigações tributárias sobre a propriedade é fenômeno comum entre as classes sociais, comportamento que inclusive é incentivado pela classe política por meio das regulares anistias de dívidas concedidas pelas câmaras legislativas municipais.

No entanto, em que pesem essas limitações orçamentárias dos governos locais, há determinadas ações e decisões do poder público que podem gerar valorização fundiária. São elas, por exemplo, a realização de obras públicas, alterações de uso do solo ou de parâmetros construtivos e mudanças na classificação do solo de rural para urbano. As intervenções públicas que envolvem obras podem gerar valor superior ao próprio investimento público realizado na região. Por isso, o movimento pela reforma urbana, ciente dessa especificidade do mercado de terras urbano e com o propósito de imprimir justiça social no ordenamento jurídico, inseriu o princípio da recuperação para a coletividade das mais-valias fundiárias geradas pelas ações e

2 Relatório *Carga Tributária do Brasil 2021: análise por tributos e bases de incidência*. Receita Federal do Brasil, dez/2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos/carga-tributaria/carga-tributaria-no-brasil-2021/@/download/file>>. Acesso em: 28 out. 2023. p. 18.

3 Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2023/10/emenda-favorece-uso-politico-da-agua-impoe-industria-da-seca-e-agrava-drama-secular.shtml>>. Acesso em 29 out. de 2023.

decisões públicas, a fim de assegurar recursos extra-orçamentários para financiar o desenvolvimento urbano e combater as desigualdades socioespaciais das nossas cidades.

O processo amplo de produção social do espaço urbano se desenvolve tendo por base a criação adicional de solo urbano. A inclusão da diretriz de recuperação dos investimentos públicos está fundada na compreensão da dinâmica e dos processos estruturais e conjunturais que envolvem a formação e o incremento do valor do solo urbano no decorrer do processo de urbanização.

O objetivo dessa diretriz é orientar instrumentos públicos de captura do incremento do valor do solo urbano que é gerado como consequência da ação do poder público, tanto os investimentos públicos diretos em infraestrutura urbana como as alterações na regulamentação urbanística, e que, portanto, não possuem relação com ações dos proprietários. A ideia é, além de mitigar o enriquecimento sem causa dos proprietários, permitir a recuperação do investimento público realizado, controlar o uso do solo e assegurar o financiamento da infraestrutura, nos termos da política urbana.

Na realidade, a recuperação dessa valorização do solo pode ser entendida como “um dos elementos da justa distribuição de ônus e benefícios da urbanização — termo mais amplo do que a simples recuperação —, que visa mostrar que não basta recuperar a valorização da terra; e que é preciso destacar também que essa recuperação deve ter efeitos redistributivos sobre o conjunto da cidade e para toda a sociedade” (Santoro, Cymbalista, 2005, p. 11). Nesse sentido, a recuperação deve ser compreendida de forma harmônica com as outras diretrizes da justa distribuição e da fruição dos bens públicos pelos diferentes segmentos sociais (incisos IX e X do art. 2º do EC).

Quando falamos em solo urbano, é importante esclarecer, a princípio, que solo não se confunde com a terra (Mange, 1977, p. 74). O solo urbano é equipado com elementos urbanísticos estruturais, como sistema viário, edificações públicas e privadas e equipamentos públicos. As diferenças entre o solo urbano e a terra, sobretudo do ponto de vista econômico, são fundamentais para a compreensão adequada da origem e reprodução das desigualdades socioespaciais urbanas.

Nas áreas rurais, a terra cumpre a função de fator de produção para as atividades de agricultura e pecuária, e sua oferta é economicamente inelástica. A tecnologia pode aumentar sua produtividade, mas sua oferta existe em quantidade fixa.

Nas áreas urbanas, a terra cumpre a função de suporte da criação de solo urbano, que, por sua vez, é a base da produção e reprodução social, incluindo as diversas atividades humanas. Como já mencionamos anteriormente, o processo de produção do espaço urbano possui uma relação dialética com o processo econômico vigente na sociedade.

A oferta de solo urbano é, em princípio, economicamente elástica, pois, a depender da demanda criada pelo processo de urbanização, das normas de zoneamento e das tecnologias construtivas disponíveis, é possível expandir a construção de solo urbano tanto no plano horizontal, convertendo a classificação do solo, quanto no plano vertical, por meio da superposição de pavimentos. Dizemos 'em princípio' pois, no modo de produção capitalista, a oferta de solo provido de infraestrutura urbana não segue necessariamente as demandas da sociedade, mas segue, sobretudo, as necessidades de reprodução dos capitais que atuam nas cidades, representados pelas empresas de diferentes setores, como: incorporação imobiliária, construção civil, serviços, indústria, bancos etc.

Em geral, a infraestrutura urbana pode ser dividida em dois grupos: (i) unidades edilícias — edificações utilizadas para habitação ou para as atividades produtivas, comerciais, industriais ou intelectuais; e (ii) equipamentos públicos — “bens públicos e sociais criados para servir às unidades edilícias e destinados à satisfação das necessidades de que os habitantes não podem prover-se diretamente e por sua própria conta (estradas, ruas, praças, parques, jardins, canalização subterrânea, escolas, igrejas, hospitais, mercados, praças de esportes etc.)” (Silva, 2018, p. 26). Apesar de a infraestrutura de bens e serviços urbanos ser financiada com recursos do fundo público, no Brasil, a provisão dessa infraestrutura é marcada por profundas desigualdades socioespaciais. Essas desigualdades são produzidas pelo modo como os bens e serviços urbanos são financiados, pelo modo como é realizada a gestão do uso e ocupação do solo urbano e pela estrutura dos direitos de propriedade (Smolka, 2013, p. 4).

A demanda criada pela distribuição desigual de solo infraestruturado nas cidades brasileiras favorece as atividades de especulação com o preço do solo urbano. Por essa razão, para a formulação das políticas urbanas, é fundamental considerar os critérios envolvidos na alocação espacial dos investimentos públicos e seu consequente impacto nos direitos de propriedade do solo urbano. Dada a elasticidade econômica de oferta do solo urbano, a mera expectativa de urbanização de uma determinada área rural ou a mudança de uso são suficientes para aumentar significativamente o preço da terra, antes mesmo da realização do investimento público ou da decisão administrativa ser efetivada.

No que diz respeito à composição do valor do solo urbano, ela é formada por processos mais complexos do que aqueles que impactam na determinação do valor do solo rural. A dinâmica de valorização do solo urbano, além de absorver os incrementos no valor gerados pelas ações do proprietário atual do lote, absorve também os incrementos gerados ao longo de todo o processo de urbanização, como aqueles decorrentes das ações dos antigos proprietários, de outros indivíduos da vizinhança, das alterações na regulação urbanística e dos investimentos públicos na região. Portanto, como sustenta Eros Grau: “no caso do solo urbano, a sua rentabilidade é função da ação conjunta de setor público e setor privado, devendo, pois ser atribuída à sociedade como um todo” (Eros Grau, 2001, p. 36).

Essa valorização do solo gerada de forma permanente no decorrer das etapas de produção e reprodução presentes no processo de urbanização são as denominadas mais-valias fundiárias. Na realidade, a maior parte do valor do solo urbano deriva da demanda, que é influenciada por fatores como localização, prestígio, infraestrutura, demografia. Em suma, seu valor é sobretudo determinado pelo tipo de uso e ocupação do solo estabelecido pela legislação e suas relações no conjunto dos processos econômicos, pois, a depender do tipo de alteração na regulação urbanística e do nível do investimento público realizado nas proximidades, por exemplo, a parcela que representa as intervenções do proprietário na composição do valor do solo urbano pode ser bem inferior se comparada à valorização decorrente da ação pública. O conteúdo econômico do direito de propriedade é determinado, sobretudo, pelas ações ou decisões do poder público e, por consequência, pelo trabalho coletivo (Franzoni, 2012, p. 96). Assim sendo, se o poder público não recupera essa valorização decorrente de um fato social, e não individual, ela será apropriada privadamente pelos proprietários e/ou pelos promotores imobiliários.

Portanto, se o Estado é o responsável pela coordenação e gestão desse processo de produção social de valor do solo, é justo que as mais-valias fundiárias resultantes da sua intervenção sejam destinadas à coletividade que suporta os encargos exigidos pelo desenvolvimento urbano.

Contudo, a justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização, dirigida pela função social da propriedade e da cidade, precisa envolver mais do que o sentido usual que a palavra “recuperação” costuma significar. Como já mencionamos anteriormente, diante do cenário de desigualdade socioespacial das nossas cidades, a perspectiva constitucional do desenvolvimento urbano exige do Estado mais do que simplesmente a recuperação dos

incrementos gerados por suas ações ou decisões administrativas, é necessário “coordenar de forma integrada (...) a valorização diferenciada que os terrenos experimentam nas diversas etapas do processo de urbanização” (Furtado, Biasotto e Maleronka, 2012, p. 249).

A coordenação política entre a atividade pública de produção do espaço e a atividade reguladora da distribuição das mais-valias geradas exige o uso de uma expressão que melhor descreva essa realidade. Por isso Furtado *et al.* (2005) defendem a denominação da “Gestão Social da Valorização da Terra”, como forma de ampliar o escopo para incluir a participação da sociedade, através do processo democrático. Essa seria, portanto, uma expressão mais representativa dessa “atuação articulada que contempla o planejamento urbano, a provisão de infraestrutura e serviços urbanos, a permanente regulação urbanística e também a participação social” (Furtado, Biasotto e Maleronka, 2012, p. 249). Justamente pela característica de produção socializada de valor e do seu impacto na coletividade que é legítimo entender a gestão da valorização fundiária de forma não restrita à relação entre poder público e proprietários, mas que inclua institucionalmente a sociedade, “incorporando a ideia de gestão participativa, de controle social, da equidade, da justiça social” (Santoro e Cymbalista, 2005, p. 11). Isso porque a arrecadação não é o único objetivo do princípio da recuperação de mais-valias. De acordo com Fernanda Furtado, os objetivos principais da gestão social de valorização da terra envolvem a arrecadação, a regulação do uso do solo, o controle do mercado de terras e, sobretudo, a redistribuição.

Na realidade, essa integração entre as atividades de produção social do espaço e regulação urbanística constituem a gestão política da riqueza social (Massonetto, 2015, p. 142), uma vez que a cidade é uma força produtiva social (Seabra, 1988, p. 102). Como já abordamos, a cidade é constituída materialmente pela imobilização do excedente social, processo formado através das decisões que transferem no tempo a utilização desse excedente (Furtado, 2000, p. 69).

2.3 O Solo Criado

Para apoiar a gestão política desse excedente social que integra a cidade, a funcionalização constitucional da propriedade urbana e da cidade dispõe de instrumentos político-jurídicos, previstos no Estatuto da Cidade, para regular a distribuição e o acesso à infraestrutura técnica e social produzidas pelo processo econômico.

Alguns dos mais importantes instrumentos político-jurídicos previstos no Estatuto da Cidade para essa gestão têm como mecanismo básico o conceito de solo criado — tais como a outorga onerosa do direito de construir ou de alteração de uso, a transferência do direito de construir e as operações urbanas consorciadas. Não é nosso objetivo neste texto nos aprofundarmos nas questões técnico-operacionais desses instrumentos, mas apenas compreender a dimensão política do mecanismo básico do solo criado.

Do ponto de vista técnico, o conceito de solo criado pode se referir a solos utilizáveis não apoiados diretamente sobre o solo natural. A partir desse conceito, a sua expansão estaria limitada apenas pela tecnologia da época. Portanto, na perspectiva do controle político da produção e do uso do solo, esse conceito é insuficiente. Para inserir conteúdo político, uma vez que se trata de regulação pública do uso do solo, é necessária uma formulação jurídica do conceito de solo criado.

Mas antes de entrarmos propriamente no conceito jurídico de solo criado, é útil recuperarmos, pelo menos em linhas gerais, o instrumento então utilizado para regulação pública do uso do solo, o zoneamento.

A técnica do zoneamento é o instrumento mais antigo de regulação pública sobre a produção e uso do ambiente construído, amplamente utilizado nas cidades, cuja origem é do fim do século XIX. O zoneamento nasce se apresentando como um instrumento de regulação pública do desenvolvimento urbano por meio da normatização de parâmetros técnicos que limitam o uso e ocupação do solo urbano. São normas que estabelecem a distribuição funcional das atividades no espaço da cidade (residencial, comercial e industrial), de modo a evitar as misturas indesejadas, e fixam as densidades construtivas máximas para controlar o congestionamento da vida urbana (Queiroz Ribeiro e Cardoso, 1992, p. 371).

A justificação técnica, e supostamente científica, dessa política de solo urbano estava baseada na relação estreita que havia na época entre o urbanismo e a medicina sanitária. As intervenções urbanísticas do poder público, no fim do XIX, eram informadas pela ainda influente teoria dos miasmas, que atribuía a causa das epidemias de doenças ao miasma — emanção malcheirosa, exalada por matéria orgânica em decomposição (cf. *A dictionary of public health*, 2007, p. 237). Realidade que era geralmente identificada com as condições precárias de higiene das habitações da classe trabalhadora urbana.

De acordo com Ricardo Oliveira Salgado:

A lei de zoneamento de Frankfurt, de 1891, é considerada a primeira legislação a traçar globalmente as possibilidades de uso do solo em relação à função do imóvel e a tratar da densidade possível das edificações em determinado local da cidade (...) Em um momento em que o discurso sanitário ganha força em função das doenças contagiosas e da falta de saneamento que a persistente migração para os centros urbanos havia aprofundado em localidades como Frankfurt, a ideia de separar a cidade em zonas aparece como solução mediada pelo poder público para dirimir os conflitos emergentes. Ao preservar grandes porções de áreas na periferia da cidade para a atividade industrial, Adickes (prefeito de Frankfurt) garantia os interesses dos proprietários de imóveis, sem inviabilizar o crescimento da indústria local (Salgado, 2017, p. 55-56).

Apesar da justificação pública explicitar um discurso sanitarista, a nova política do uso do solo, por meio de zoneamento funcional e de densidade, estava imbuída de determinantes econômicas, as quais visavam, simultaneamente: prover infraestrutura para o setor industrial expandir e escoar a sua produção; impedir a depreciação do valor das propriedades das classes mais ricas, que era ocasionada pelo surgimento de fábricas ou moradias ocupadas por trabalhadores pobres na sua vizinhança; e assegurar recursos ao setor de construção civil, via fundo público, para a construção de moradias para a classe trabalhadora nas periferias (Salgado, 2017, p.245).

Essa política de uso e ocupação do solo, por meio do zoneamento, implementada inicialmente em Frankfurt, passa a ser adotada em várias outras cidades por propor uma morfologia de cidade capaz de orientar, naquele momento, a produção do espaço urbano, na medida em que, ao mesmo tempo, arbitra, ainda que por meio de um processo político-ideológico, os conflitos da disputa pelo espaço urbano na sociedade industrial e atende as necessidades da reprodução ampliada do capital. Desse modo, por conta da intervenção regulatória e financeira do poder público, a cidade torna-se o espaço da acumulação do capital e de reprodução da força de trabalho.

Contudo, o controle do uso do solo apenas pelo instrumento do zoneamento apresenta alguns inconvenientes. A fixação de distintos coeficientes de aproveitamento para diferentes zonas da cidade induz a uma valorização diferencial do solo. Considerando que a determinação dos limites geográficos de cada zona possui certa arbitrariedade, é comum a pressão de interesses privados sobre o poder público para a alteração das regras e parâmetros do zoneamento. Da constatação desses limites do zoneamento para um controle mais efetivo do uso do solo nascem as ideias relacionadas ao conceito de solo criado nos anos 1970.

A origem internacional dos instrumentos de regulação pública sobre a produção e uso do ambiente construído relacionados ao conceito de solo criado remonta às experiências de

cidades como Roma, Paris e Chicago, que possuem padrões específicos de produção do espaço urbano e pertencem a modos distintos de organização institucional (econômica, política, social e jurídica) e, por isso, criaram soluções diferentes, embora com algumas semelhanças, nas quais articularam conceitos jurídicos como direito de propriedade, direito de construir, interesse público e a função administrativa do poder de polícia, para estabelecer conceitos específicos de solo criado (Azevedo Netto, 1977).

Em 1971, um grupo de especialistas em planejamento urbano, habitação e construção da Comissão Econômica da União Europeia, reunidos em Roma, defenderam a distinção jurídica entre o direito de propriedade e o direito de construção. De modo que o direito de construir seja considerado de titularidade da coletividade, que, por ato administrativo do poder público passa a ser concedido aos particulares. Em 1975, o governo italiano aprova uma lei que institui essa distinção e, como contrapartida à concessão do direito de construção, exige uma contribuição financeira do particular para custear a ampliação da oferta de equipamentos urbanos públicos (Queiroz Ribeiro e Cardoso, 1992, p. 372).

Depois, em 1975, o governo francês incluiu no direito de propriedade o direito de construir até o limite legal de densidade (*Plafond Legal de Densité*). Acima desse limite, o direito de construção pertence à coletividade e pode ser concedido ao proprietário mediante pagamento equivalente ao valor do solo. Os recursos arrecadados estavam vinculados ao financiamento de programas de: a) constituição de espaços verdes; b) aquisição de terras para a construção de moradias de interesse social e de equipamentos coletivos; c) preservação do patrimônio cultural; e d) construção de moradias de interesse social, a serem alugadas aos interessados (Queiroz Ribeiro e Cardoso, 1992, p. 372).

Outra experiência importante é a previsão legal da transferência de direitos de construção na cidade de Chicago com a finalidade de conservação do patrimônio histórico imobiliário. Considerando um determinado imóvel que se pretende preservar, se o lote não ultrapassou o coeficiente de aproveitamento único, o proprietário pode vender os seus direitos de construir para outro particular ou para o poder público. As trocas são mediadas por um banco público de direitos de construção.

No Brasil, segundo Queiroz Ribeiro e Cardoso, o debate sobre o solo criado se inicia em 1974 num seminário sobre urbanização organizado pela Prefeitura de São Bernardo do Campo. Em 1977 o município aprova uma lei que instituía o mecanismo do solo criado. A ideia era constituir um sistema de áreas verdes no município, financiado por meio da cobrança do

exercício do direito de construção correspondente a 50% do valor do solo criado pela construção, considerando-se como solo criado, passível de cobrança pelo fisco municipal, a área superior a uma vez a área do terreno. Acima dessa medida, então, o proprietário tinha que comprar o direito de construir ou do poder público ou de outro proprietário. E os valores arrecadados pelo poder público eram destinados ao Fundo de Áreas Verdes.

Em 1976, após uma série de debates sobre os objetivos e a constitucionalidade do solo criado realizados pela CEPAM (Fundação Prefeito Faria Lima), um conjunto de técnicos e juristas ligados ao planejamento urbano, contando com o apoio público do Prefeito de São Paulo, Olavo Setúbal, elaboraram uma proposta para institucionalizar gradualmente em cinco anos o solo criado no município de São Paulo. A iniciativa, no entanto, não chegou a se transformar em projeto de lei.

Num desses seminários promovidos pelo CEPAM, na cidade do Embu em 1976, os participantes do evento elaboraram como resultado das discussões o texto denominado “Carta do Embu”. Para legitimar as contrapartidas a serem exigidas do criador de solo, o texto chama a atenção para o caso do loteador, que a legislação impõe a ele a obrigação de entregar ao poder público áreas destinadas ao sistema viário, equipamentos públicos e lazer. Do mesmo modo, “o criador de solo deverá oferecer à coletividade as compensações necessárias ao reequilíbrio urbano reclamado pela criação do solo adicional” (Carta de Embu).

Desse modo, podemos perceber que o conceito de solo criado nasce nos anos 1970 como mecanismo dentro do paradigma moderno (fordista) de ordenação do desenvolvimento urbano. A preocupação era, diante do avanço do espaço construído, assegurar uma proporção de áreas públicas ao estabelecer o coeficiente de aproveitamento único. O pressuposto é que o mercado imobiliário, se deixado por sua própria conta, acabaria por absorver toda demanda privada por espaço construído, comprometendo o equilíbrio entre unidades edilícias e a capacidade dos equipamentos públicos. Em artigo da edição especial sobre o solo criado na revista CJ Arquitetura de 1977, Azevedo Netto afirma:

(...) empilhar as casas transformando-as em apartamentos. Isso permitiu que uma parcela maior da população pudesse ser atendida, mas também gerou congestionamentos, a destruição de áreas verdes, as crianças começaram a ficar sem parques infantis e sem escolas para ir. O instrumento do Solo Criado restabelece o equilíbrio anterior. O que se pretende em última análise com o instrumento do Solo Criado é ampliar as áreas públicas de uma forma compatível com o espaço construído (Azevedo Netto, 1977, p. 47).

Contudo, quando começam as mobilizações em torno da Constituinte, o Movimento pela Reforma Urbana incorpora na sua agenda o mecanismo do solo criado como um dos meios de enfrentamento das desigualdades socioespaciais geradas pelos processos específicos de produção do espaço urbano na periferia do capitalismo. A oferta reduzida de terras dotadas de equipamentos e infraestrutura necessárias para áreas urbanas é responsável por produzir uma escassez social de terra urbanizada, o que gera consequências sobre o seu preço. Esse processo projeta no território as desigualdades existentes nas relações sociais. Diante dessa situação, a atuação do mercado imobiliário acaba sendo configurada como um “mecanismo de seleção e segregação sociais” (Queiroz Ribeiro e Cardoso, 1992, p. 374-375).

Contra esse modo de organização urbana, o Movimento pela Reforma Urbana procurou imprimir aos objetivos do solo criado um acento redistributivo, uma preocupação diferente daquelas que marcaram a experiência inicial de São Bernardo e as experiências internacionais. Na sua agenda o movimento defendia a destinação dos recursos para: “urbanização de favelas, políticas de acesso à terra, construção pública de moradias populares” (idem, p. 373), com o intuito de alterar, ao menos em parte, as dinâmicas construtivas das cidades para além da lógica de reprodução dos capitais.

Sinalizando essa mudança conceitual, dos anos 1990 até a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, há uma produção de autores, geralmente ligados ao *Lincoln Institute of Land Policy*, abordando o tema do solo criado na perspectiva da justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização, com o claro objetivo redistributivo de combate às desigualdades socioespaciais. Essa perspectiva ficou consignada, inclusive, nos Cadernos Técnicos do Ministério das Cidades para capacitação dos municípios para a implementação de políticas urbanas através dos instrumentos jurídico-políticos previstos no Estatuto da Cidade, conforme citação a seguir:

É importante frisar que a obtenção de recursos com a OODC não pode ser considerada a principal finalidade da aplicação do instrumento, sob pena de se perder a sua motivação original de equidade. Por isso, regulação e financiamento urbanos devem estar lado a lado na aplicação da OODC, de modo a promover cidades menos desiguais e, portanto, socialmente mais justas (Furtado, Biasotto e Maleronka, 2012, p. 18).

Essa preocupação sobre a finalidade redistributivista dos instrumentos jurídico-político se justifica porque, como demonstramos, o espaço é um fator importante no processo de

apropriação da renda e da riqueza socialmente produzidas. A atuação do Estado, seja na regulação jurídica ou nas inversões públicas, gera uma distribuição espacial de benefícios e ônus. A distribuição, por seu lado, produz efeitos sobre a superfície das rendas fundiárias urbanas e sobre os custos de moradia, impostos e taxas. Essa alteração produz uma segregação residencial, separando espacialmente a população em grupos de rendimentos. De acordo com os autores David M. Vetter e Rosa Maria R. Massena (2019), esse processo, que determina a estrutura interna da cidade e as condições de vida dos moradores, apresenta uma relação de causação circular, pois: “uma vez que o poder político está altamente correlacionado com o poder aquisitivo, áreas onde residem os grupos de alto rendimento tendem a receber proporcionalmente mais benefícios líquidos das ações do Estado; e essa concentração espacial determina tanto um nível de demanda efetiva agregada por serviços (e, por isso, a qualidade desses serviços), como o *status* social da área” (Vetter e Massena, 2019, p. 59).

Nas grandes cidades, uma parte significativa da população vive em áreas com baixa acessibilidade aos serviços urbanos, o que gera uma demanda pelo solo urbano infraestruturado, o que, por sua vez, tende a aumentar a renda diferencial desse solo. Essa elevação da renda do solo urbano torna ainda mais difícil o acesso a essas áreas por parte das famílias mais pobres. Quando não, o próprio Estado conduz processos de remoção forçada de famílias pobres com o objetivo de erradicar favelas ou realizar projetos públicos de renovação urbana. Por essa razão, as diretrizes do EC são fundamentais para reverter, em alguma medida, essas dinâmicas que tendem a reproduzir ou aprofundar as desigualdades socioespaciais estabelecidas historicamente.

3. A URBANIZAÇÃO DA SOCIEDADE E A FORMAÇÃO DA QUESTÃO URBANA BRASILEIRA

Milton Santos afirmava que as condições gerais da produção capitalista é garantida pela cidade como meio material e, também, como meio social, pois ela possui uma força de atração que desloca a força de trabalho do meio rural para o urbano. Nas grandes cidades geralmente ocorre uma concentração de mão de obra potencial ou exército industrial de reserva que fica à disposição do processo produtivo. Essa massa de trabalhadores desempregados contribui para manter reduzido o custo de reprodução da mão de obra nas atividades econômicas urbanas. Tanto a base material quanto a base social da cidade desempenharam papel fundamental no processo de transformação da estrutura econômica brasileira a partir dos anos 30 do século passado.

Em linhas gerais, ao longo da história do Brasil, nossa formação urbana atravessou três fases distintas. Durante o período colonial, a cidade se constitui como o lugar onde se exerce o controle sobre a acumulação do capital mercantil, que era produzido e apropriado através do sistema escravista. Nessa fase, não se produzia nenhum tipo de bem ou serviço na cidade, ela era improdutiva. No segundo período, com uma maior complexificação da divisão social do trabalho no interior da economia agrário-exportadora, desenvolveu-se na cidade, sede política de parte da acumulação do capital mercantil, uma economia urbana que produzia bens e serviços. No terceiro, iniciado a partir da Revolução de 1930, a estrutura socioespacial das cidades é fortemente impactada pelo processo de industrialização do país. Esse é o período especificamente de formação da denominada questão urbana brasileira.

Até o primeiro quarto do século XX, a estrutura urbana expressou o modo de inserção da economia brasileira na economia internacional, o qual foi marcado pela hegemonia do modelo agrário-exportador, de origem colonial. Durante o período político da República Velha, a atuação estatal foi caracterizada, de modo geral, pelo paradigma do liberalismo econômico. O eixo de sustentação política do governo federal estava ancorado justamente na estrutura produtiva de base agrário-exportadora. Na configuração territorial desse modo de acumulação, orientado para a “produção extensiva e em larga escala, de matérias-primas e gêneros tropicais destinados à exportação” (Prado, 2012, p. 207), as cidades cumpriam a função de ponte com os mercados externos.

A crise mundial de outubro de 1929 afetou significativamente a base da economia brasileira. A cotação internacional dos produtos da pauta de exportação brasileira sofreu forte

queda, especialmente a do café. A partir desse ponto, o papel tradicional do Brasil como mero produtor de matérias-primas destinadas ao comércio internacional entrou em crise. No dizer de Caio Prado Junior, “sobre essa base estreita não era possível manter uma estrutura econômica e social imposta pelas novas condições do mundo de que o Brasil passara plenamente a participar” (Prado, 2012, p. 287).

Segundo Francisco de Oliveira, com a Revolução de 1930, sustentada pela aliança política em torno de Getúlio Vargas, se iniciou o processo de transformação na estrutura produtiva do país, com a inserção de um novo modo de acumulação. Foi o fim da hegemonia da economia agrário-exportadora, sustentação política da República Velha, e “o início da predominância da estrutura produtiva de base urbano-industrial” (Oliveira, 2003, p. 35). A fim de criar as condições institucionais para instaurar o novo modo de acumulação e ampliar as atividades ligadas ao mercado interno, Vargas deu início a um processo de reformulação do aparelho e da ação estatal para torná-lo aderente aos desafios da época. Uma das principais frentes de atuação estatal foi a regulamentação da relação entre o trabalho e o capital restrita apenas às áreas urbanas, visando ao controle da oferta e demanda dos fatores na nova estrutura produtiva. Assim, as massas populares urbanas, formadas pelo intenso processo de urbanização, adquiriram crescente relevância a partir de 1930.

Outro efeito desse processo, diz respeito a relação entre industrialização e urbanização. Pois, à medida que o novo modo de acumulação adquiria importância no conjunto da economia brasileira, as cidades se consolidavam como o lugar precípua de reprodução do capital e da força de trabalho. A cidade do capitalismo é, por definição, “sede da economia industrial e de serviços. O crescimento urbano é, portanto, a contrapartida da desruralização do produto, e, nesse sentido, quanto menor a ponderação das atividades agrícolas no produto, tanto maior a taxa de urbanização” (Oliveira, 2003, p. 58). Para entendermos a formação da questão urbana brasileira, interessa-nos compreender o conteúdo, a forma e a intensidade do processo de urbanização no quadro de uma industrialização com significativo atraso em relação às economias centrais do capitalismo.

O novo modelo de acumulação brasileiro foi relativamente bem-sucedido ao combinar o regime arcaico de produção agrícola, com baixo custo de reprodução da força de trabalho rural, e a expansão urbano industrial, também com baixo custo de reprodução da nova massa urbana.

A legislação trabalhista, aplicável somente às áreas urbanas, discriminando, portanto, trabalhadores rurais e urbanos, ao instituir o salário mínimo, foi fundamental para estimular o processo migratório do campo para as cidades, formando um significativo exército industrial de reserva. Segundo Francisco de Oliveira, a dualidade entre campo e cidade é apenas aparente, pois “por trás dessa aparente dualidade, existe uma integração dialética. A agricultura, nesse modelo, cumpre um papel vital para as virtualidades de expansão do sistema: seja fornecendo os contingentes de força de trabalho, seja fornecendo os alimentos”, que apresentavam um custo baixo devido ao degradante nível de vida no campo (Oliveira, 2003, p. 47).

Nesse período, o preço de oferta da força de trabalho urbana era composto basicamente do custo da alimentação - produzido a baixo custo no campo - e do custo de bens e serviços urbanos. Esse segundo componente do custo de reprodução da força de trabalho urbana é constituído por habitação e pelos denominados bens e serviços de consumo coletivo, como transporte de massa, educação, saúde, saneamento básico, energia elétrica etc. A carência na provisão desses bens e serviços urbanos pelo Estado e o baixo nível dos salários dos trabalhadores afetaram profundamente as condições de habitação nas cidades. Com efeito, no Brasil esse processo será marcado pela “urbanização da industrialização com baixos salários”, que no dizer de Ermínia Maricato:

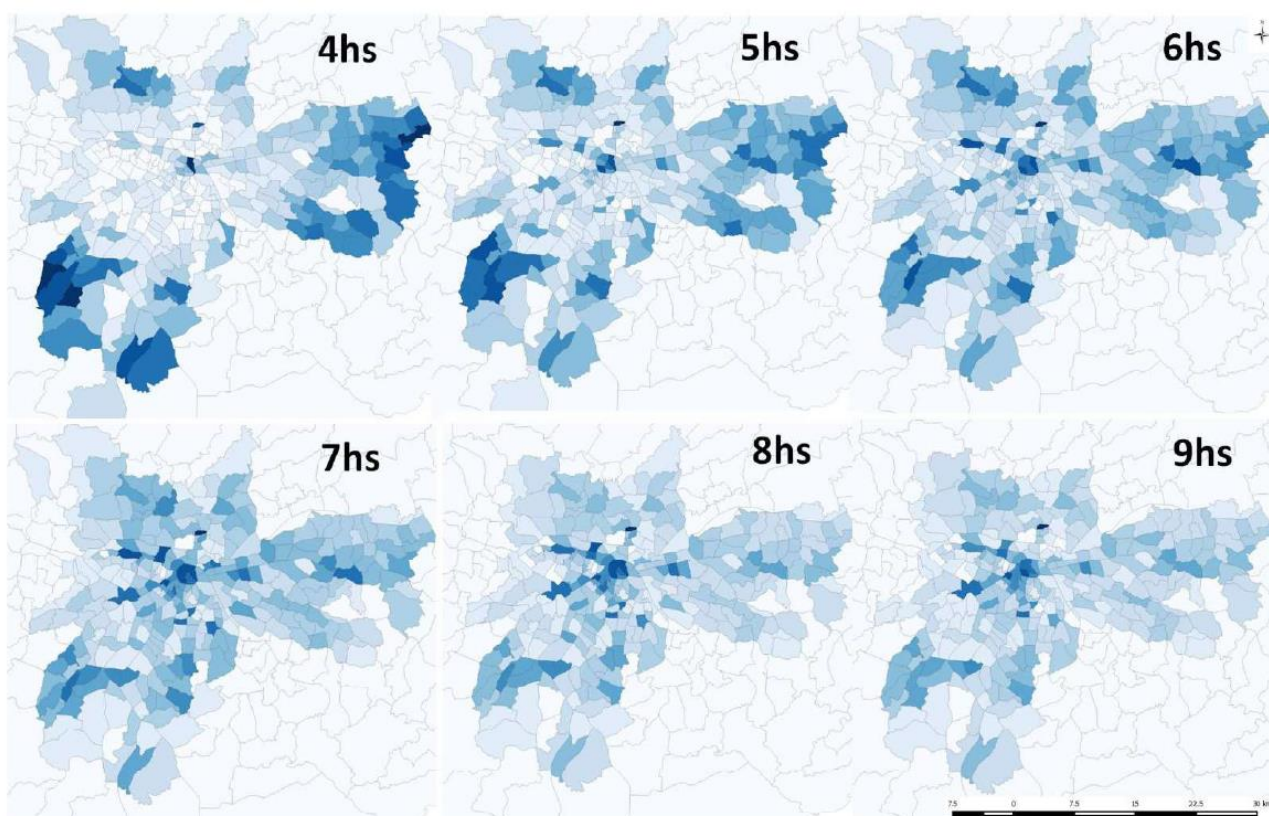
nos países capitalistas 'centrais' os custos de habitação atualmente são cobertos pelo salário cujo poder aquisitivo permite ao trabalhador adquirir a casa através do mercado imobiliário privado (Estados Unidos, por exemplo) ou pelo Estado que toma para si o encargo de produzir ou financiar habitações populares a preços acessíveis (França e Inglaterra, por exemplo). Entre nós, entretanto, se o salário não cobre os custos da habitação de acordo com as leis do mercado imobiliário privado e se as políticas oficiais estatais dirigem seus investimentos ou sua produção para as camadas restritas da sociedade que tem poder aquisitivo mais alto, a população trabalhadora é obrigada a apelar para seus próprios recursos para suprir essas necessidades de habitação, repetindo tradicionais hábitos rurais” (Maricato, 1982, p. 76).

Os efeitos dessa urbanização marcada pela industrialização com baixos salários e ausência de uma política estatal de provisão de infraestrutura urbana e de habitação estão presentes até hoje na morfologia das grandes cidades. No caso da cidade de São Paulo, o rebatimento das desigualdades de renda e riqueza no território são bastante notáveis. A infraestrutura da cidade, os serviços urbanos, as melhores oportunidades de estudo, lazer, cultura e trabalho estão concentradas nas áreas onde vive a população de maior poder aquisitivo. A população mais pobre vive nas regiões periféricas e gasta mais tempo e parte da sua renda no deslocamento para acessar essa infraestrutura urbana. Isso quando essa desigualdade no acesso

aos direitos sociais territoriais não se transforma no que Milton Santos chamou de “exílio na periferia” (Santos, 2009).

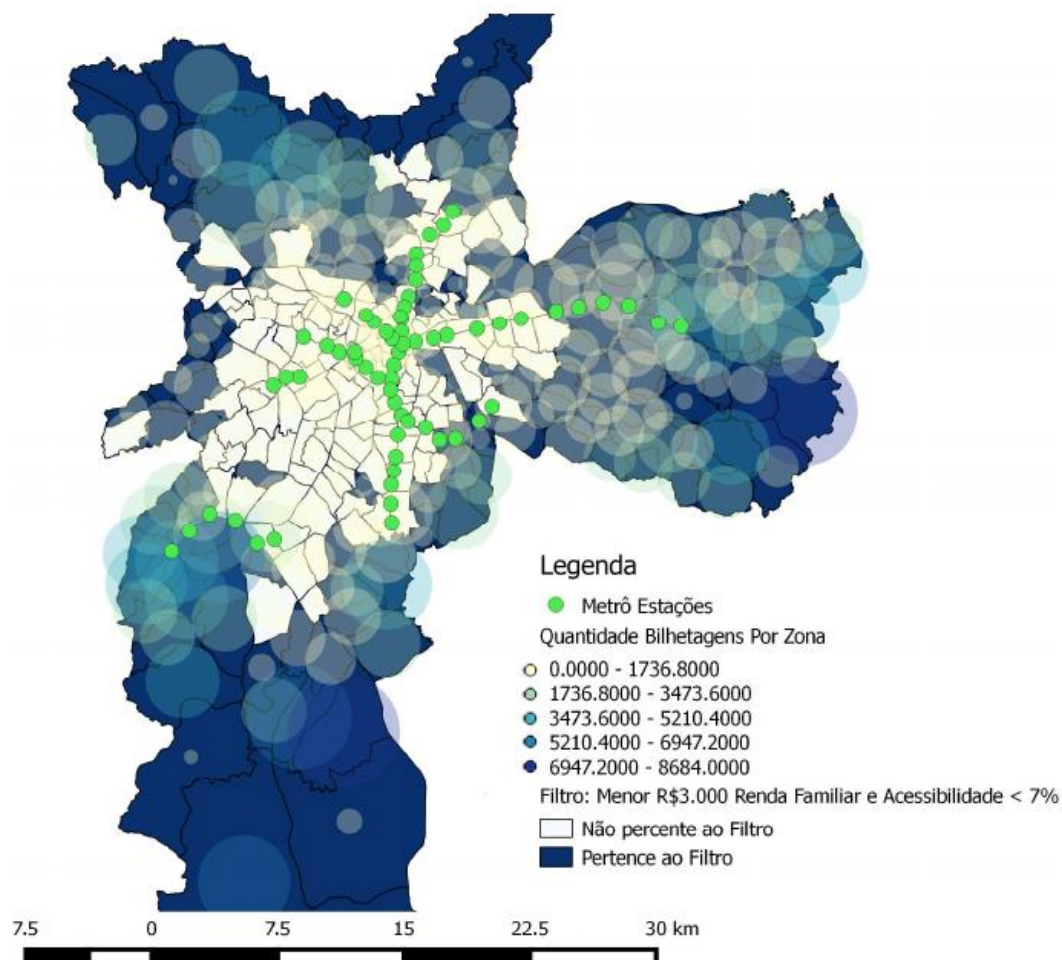
Para exemplificarmos as manifestações dessa pobreza urbana, um estudo empírico publicado na Revista Brasileira de Cartografia mostrou a desigualdade na distribuição espacial da acessibilidade a equipamentos urbanos na cidade de São Paulo⁴. A partir do cruzamento dos dados de bilhetagem na base da SPTrans com os dados de *GPS* dos veículos de transporte público, buscou-se identificar as informações sobre a quantidade e a localização dos primeiros embarques na cidade, que por hipótese foi adotado como o local de moradia dos usuários. Como se pode notar na figura abaixo, extraída da pesquisa, logo às 4hs da madrugada de um dia útil há uma concentração de primeiros embarques nas áreas periféricas da cidade, sobretudo nos extremos das zonas sul e leste. Com o avanço da hora, os primeiros embarques começam a ocorrer nas áreas mais centrais, com destaque para os locais onde existem terminais de transporte. Segundo o estudo, a concentração de primeiros embarques nos terminais ao longo do dia não reflete necessariamente o local de moradia, pois, por vezes, devido à dificuldade de embarque no meio do itinerário dos ônibus, por conta da sua superlotação, os usuários realizam o embarque no terminal.

4 Arbex, R.; Pacifici, M.; Rios, L.; Giannotti, M. A.; Carneiro, C. Análise Espacial Da Acessibilidade No Município De São Paulo Através De Self Organizing Maps. *Revista Brasileira de Cartografia*, [S. l.], v. 68, n. 4, 2016. DOI: 10.14393/rbcv68n4-44282. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/revistabrasileiracartografia/article/view/44282>. Acesso em: 27 ago. 2023.



A próxima figura, também extraída do estudo, mostra a distribuição espacial da quantidade dos primeiros embarques nas regiões onde a renda familiar é inferior a três salários mínimos e somente 7% dos equipamentos urbanos possuem indicador de acessibilidade⁵:

5 De acordo com a metodologia adotada pelo estudo, equipamentos urbanos acessíveis são aqueles que a população leva até 30 minutos de ônibus para acessá-los.



De acordo com o estudo, as áreas com baixa renda familiar e acessibilidade aos equipamentos urbanos concentram 70% dos usuários do transporte público de ônibus. Sendo que, nas áreas mais centrais, em branco, estão somente 30% dos usuários do transporte público por ônibus em São Paulo. No mapa, os pontos verdes representam as estações de metrô e sua distribuição em função da renda na cidade.

A distribuição espacial injusta dos benefícios e ônus da urbanização reproduz e, sobretudo, reforça as desigualdades econômicas e sociais da cidade. Como demonstramos acima, pelo fato de a cidade constituir o que a geógrafa Odette Seabra denominou como uma esfera pública de trabalho social, é fundamental e constitucionalmente imperativo que a política urbana seja orientada pela diretriz da redistribuição dessa riqueza social.

4. A LUTA SOCIAL PELA REFORMA URBANA E AS PRIMEIRAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS

A inclusão do capítulo dedicado à política urbana na Constituição brasileira de 1988, a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001 e a criação do Ministério das Cidades em 2003 são parte de uma longa agenda de luta social, marcada por vitórias e derrotas, em defesa da construção de um novo paradigma para as políticas urbanas e habitacionais no Brasil.

O surgimento do ideário que mobilizou esse processo pode ser localizado historicamente no contexto de elaboração e discussão das reformas de base do governo João Goulart em 1963. Nesse ano ocorreu o Seminário de Habitação e Reforma Urbana (SHRU), cujo relatório final apresentou um conjunto sistematizado e estruturado de propostas institucionais para enfrentar os problemas socioespaciais gerados pelo processo de urbanização brasileira. Este seminário inseriu na esfera pública, pela primeira vez, o termo “reforma urbana”, que se tornará a expressão articuladora do ideário e da luta social em defesa de outro modelo de cidade, tal como a expressão “reforma agrária” para a realidade do campo.

Em seus princípios, a luta pela reforma urbana se opunha à visão dominante segundo a qual o padrão de produção, ocupação e gestão das cidades é caracterizado pela mercantilização do solo urbano, da moradia, do transporte de massa e dos demais equipamentos públicos e serviços urbanos. No decorrer do processo de urbanização, essa lógica, que subordina direitos individuais e sociais fundamentais à lógica econômica, produziu pelo país cidades marcadas pela desigualdade socioeconômica e segregação socioespacial (Grazia, 2002).

Apesar da importância adquirida no contexto das reformas de base, a instauração do regime militar em 1964 frustrou o avanço do debate público acerca da reforma urbana no Brasil, assim como as possibilidades de concretização das propostas defendidas no SHRU.

Embora a política urbana e habitacional da ditadura militar tenha se esforçado, por razões ideológicas, para se afastar de parte do conteúdo defendido pela agenda da reforma urbana, a questão urbana adquiria cada vez mais relevância nas relações sociais nas décadas de 60 e 70, pois o processo de urbanização do país seguia intensamente em razão do desenvolvimento e das migrações do campo para as cidades.

A partir do fim dos anos 70, no contexto de perda de sustentação política do regime militar, o debate sobre a agenda defendida pela reforma urbana volta a ganhar força. Já com dois terços da população vivendo em cidades, o governo federal passa a compreender a necessidade e a urgência de normas para regular as relações urbanas nas cidades brasileiras e o

desenvolvimento urbano, pois a legislação então vigente havia sido elaborada no período em que a sociedade brasileira ainda era majoritariamente rural. Em 1979⁶, no âmbito do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU) é elaborada uma minuta de Lei de Desenvolvimento Urbano (LDU) que, posteriormente, foi apresentada ao Congresso Nacional sob o Projeto de Lei 775/83⁷. Este foi o primeiro projeto de lei cujo objetivo era estabelecer, de forma sistemática e estruturada, normas voltadas à política urbana nos níveis federal, estadual e municipal.

Segundo Nabil Bonduki, o ideário da reforma urbana, apesar do período de “hibernação” durante o regime militar (1964-1985), se manteve vivo na sociedade e nos técnicos da própria burocracia do Estado, de modo que suas demandas estavam presentes no conteúdo do PL 775/83 (LDU) apresentado pelo governo federal ao Congresso, segundo Lucchese e Rossetto (2018, p. 79). Para os autores, o PL 775/83 e seus substitutivos podem ser considerados a semente do Estatuto da Cidade (Lucchese; Rossetto, 2018, p. 38).

Grazia de Grazia (2003, p. 21) e Bonduki (2018, p. 90-92) salientam que o envolvimento da Igreja Católica também foi fundamental para a retomada da luta pela reforma urbana. Em 1982, a 20ª Assembleia Geral da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) publicou o documento “Solo Urbano e Ação Pastoral” que criticava “entre outros aspectos do processo de urbanização brasileiro, a retenção especulativa da terra urbana e a política de remoção de favelas, propondo a regularização fundiária de assentamentos informais, o combate à ociosidade do solo urbano e o condicionamento da propriedade urbana à sua função social” (Bonduki, 2018, p. 91). Além disso, o documento alertava que: “a aceleração do processo de urbanização está transferindo para a cidade uma carga conflitual, que poderá assumir as dimensões de uma confrontação entre os muitos que têm pouco a perder e os poucos que têm muito a perder” (*Jornal do Brasil*, 21/02/1982, Caderno Especial).

Esse engajamento da Igreja Católica impulsionou a formação de movimentos populares em praticamente todas as formas de moradia precária, como favelas, loteamentos clandestinos, cortiços e bairros periféricos, apoiados pelas Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) e pastorais sociais em torno da defesa da função social da propriedade. Essa mobilização popular articulada

6 Neste ano foi aprovada a lei federal de parcelamento do solo urbano, a Lei nº 6.766/79.

7 BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de lei 775/83. Dispõe sobre os objetivos e a promoção do desenvolvimento urbano e dá outras providências. Dossiê digitalizado. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=141B38484D10A38DAC8C1F3D67DB687C.proposicoesWebExterno2?codteor=1168941&filename=Dossie+-PL+775/1983>

com as entidades profissionais e acadêmicas, ONGs e sindicatos no Movimento pela Reforma Urbana foi fundamental durante o processo legislativo constituinte de 1987-1988.

Imerso já nesta conjuntura, o projeto da LDU estabelecia como objetivo do desenvolvimento urbano “a melhoria da qualidade de vida nas cidades” (art. 1º caput), por meio: da “adequada distribuição espacial da população e das atividades econômicas com vistas à estruturação do sistema nacional de cidades”; da “integração e complementaridade das atividades urbanas e rurais”; e da “disponibilidade de equipamentos urbanos e comunitários” (art. 1º, inc. I, II e III).

Quando da apresentação do projeto ao Congresso, segundo Grazia de Grazia (2002, p. 22), vários setores empresariais, sobretudo as entidades representativas dos proprietários de terras e da construção civil, criticaram duramente o seu conteúdo. Para eles, o projeto possuía “caráter estatizante” e era uma “ameaça à propriedade privada”, pois lesava a livre iniciativa.

Apesar das críticas, o projeto foi apoiado pelas entidades técnicas, acadêmicas, sindicais, comunitárias e pela CNBB. Apenas alertavam para o excesso de centralização e para os limites da aplicação dos instrumentos no nível municipal. No entanto, devido à morosidade dos debates na Câmara dos Deputados, a discussão em torno do PL 775/83 e sua tramitação acabou por ficar prejudicada com o direcionamento de todas as atenções para a discussão sobre uma nova Constituição brasileira.

Embora o projeto não tivesse sido aprovado, todo o acúmulo de ideias e propostas consignadas no seu conteúdo e os debates gerados por ele foram fundamentais para colocar a questão urbana na Assembleia Nacional Constituinte. De acordo com José Roberto Bassul (2004), vale lembrar que o projeto foi apresentado ainda sob a vigência da autoritária Constituição de 1967/69 do regime militar. A proposição legislativa tinha por base apenas o “impreciso princípio da função social da propriedade” da Constituição de 1967/69. Por isso, a propositura foi extremamente ousada diante do ordenamento jurídico e da conjuntura da época (Bassul, 2004, p. 84).

Ao traçar as relações e contribuições da LDU para a Emenda Popular pela Reforma Urbana, Adauto Lucio Cardoso (2012) afirma que o projeto teve o mérito de estabelecer, pela primeira vez, como base da política de desenvolvimento urbano a questão social, pois subordinava o desenvolvimento urbano ao objetivo a ser perseguido: a “melhoria da qualidade de vida”. Segundo o urbanista, “se no campo dos princípios gerais a emenda popular é mais ousada, no campo dos instrumentos ela se inspira claramente na LDU. A grande diferença,

talvez, seja no tocante às ênfases diferenciadas emprestadas pelos dois documentos, uma ao papel do planejamento urbano (a LDU), outra à participação popular (a emenda popular)” (Cardoso, 2012, p. 31). Apesar das diferenças, o autor afirma que a emenda popular “se move no campo de discussões e segundo um padrão de pensar a questão urbana que foi estabelecido pela LDU” (Cardoso, 2012, p. 31). Esse padrão é o papel atribuído à questão social como elemento organizador do discurso do planejamento e da política urbana.

4.1 A Emenda Popular da Reforma Urbana

O processo Constituinte de 1987-1988 foi inovador pelas possibilidades de participação social previstas no seu Regimento Interno. Embora o presidente José Sarney tenha instituído por decreto em 1985 a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, presidida por Afonso Arinos, para a elaboração do anteprojeto constitucional, o texto não foi enviado oficialmente ao Congresso Nacional.

No âmbito dos trabalhos desenvolvidos pelas 24 subcomissões temáticas da Constituinte, foi possível receber sugestões e propostas de organizações sociais, de instituições como as câmaras de vereadores, assembleias legislativas, tribunais e dos constituintes. Por esse mecanismo, foram apresentadas mais de 11 mil sugestões, sendo que a maioria de iniciativa popular (Bassul, 2004, p. 85). Outro mecanismo de participação no interior das subcomissões foram as audiências públicas, nas quais muitas entidades e personalidades profissionais ou acadêmicas tiveram a oportunidade de contribuir.

Contudo, o mecanismo mais relevante de participação no processo legislativo constituinte foram as Emendas de Iniciativa Popular. Entre as 122 emendas populares que foram apresentadas estava a Emenda Popular da Reforma Urbana. Assinada pela Federação Nacional dos Engenheiros, Federação Nacional dos Arquitetos e pelo Instituto de Arquitetos do Brasil, a Emenda obteve 133.068 assinaturas de eleitores. Além disso, estava sob a organização da Articulação Nacional do Solo Urbano, da Coordenação dos Mutuários do BNH e do Movimento em Defesa do Favelado, mais 48 associações locais ou regionais (Bassul, 2004, p. 86). Todos estavam articulados sob o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), posteriormente denominado como Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU).

De acordo com o resumo elaborado pelo urbanista José Roberto Bassul, a Emenda trazia os seguintes pontos:

1. “o direito universal a condições condignas de vida urbana e a gestão democrática das cidades;
2. a possibilidade de o poder público desapropriar imóveis urbanos por interesse social, mediante pagamento em títulos da dívida pública, à exceção da casa própria, cuja indenização deveria ser plena e prévia, em dinheiro;
3. a captura de mais-valias imobiliárias decorrentes de investimentos públicos;
4. a iniciativa e o veto popular de leis;
5. a possibilidade, na ausência de lei federal disciplinadora, da aplicação direta de norma constitucional, mediante decisão judicial;
6. a responsabilização penal e civil da autoridade que descumprisse os preceitos constitucionais;
7. a prevalência dos 'direitos urbanos' por meio de instrumentos como: imposto progressivo, imposto sobre a valorização imobiliária, direito de preferência, desapropriação, discriminação de terras públicas, tombamento, regime especial de proteção urbanística e ambiental, concessão de direito real de uso e parcelamento e edificação compulsórios;
8. a separação entre o direito de propriedade e direito de construir;
9. a usucapião especial para fins de moradia, de terrenos públicos ou privados;
10. o direito à moradia com base em políticas públicas que assegurassem: regularização fundiária e urbanização, programas habitacionais para aquisição ou locação, fixação de limite máximo para o valor inicial dos aluguéis, assessoria técnica e aplicação de recursos orçamentários a fundo perdido, sob controle social;
11. a periodicidade mínima de doze meses e o controle estatal dos índices aplicados ao reajustamento de aluguéis;
12. o monopólio estatal para a prestação de serviços públicos, vedado o subsídio de serviços concedidos à iniciativa privada;
13. a criação de um fundo de transportes públicos para subsidiar a limitação das tarifas ao equivalente a 6% do salário mínimo mensal;
14. a participação popular na elaboração e na implementação de “plano de uso e ocupação do solo”, além de sua aprovação pelo legislativo” (BASSUL, 2004, p. 87).

A Emenda foi defendida no Plenário da Assembleia Nacional Constituinte pela professora e urbanista Ermínia Maricato. A reação crítica ao conteúdo da Emenda veio no dia seguinte, em artigo publicado na *Folha de São Paulo* de 20/08/1987, assinado pelo então deputado constituinte Luiz Roberto Ponte, presidente da Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC). Posteriormente, Maricato refutou em artigo as críticas do deputado. Segundo Nabil Bonduki, a disputa entre o Movimento Nacional pela Reforma Urbana e Luiz Roberto Ponte, representante da construção civil, se estendeu por anos, de modo que ele depois veio a obstruir a tramitação do Estatuto da Cidade (Bonduki, 2018, p. 105).

Após intenso embate entre as forças que se opunham em torno da questão urbana, a Emenda da Reforma Urbana acabou sendo parcialmente aprovada pelo relator, o que desagradou ambos os lados. A principal derrota para o MNRU foi vincular a função social da propriedade imobiliária urbana à existência de lei federal e aprovação de plano diretor na esfera municipal.

Grazia de Grazia ponderando sobre a contribuição da Emenda para o tratamento jurídico da questão urbana afirma que, embora a diretriz fundamental da função social da propriedade imobiliária urbana “tenha sido submetida ao Plano Diretor, contrariando as demandas dos setores que encaminharam a Emenda Popular, continua tendo uma importância relevante e inovadora em termos de América Latina e talvez em termos de ‘Terceiro Mundo’” (Grazia, 2002, p. 16).

O fato é que a oposição do “Centrão” à reforma urbana obrigou o MNRU a trabalhar muito em todos os níveis de governo para implementar o que haviam conseguido com a promulgação da Constituição com um capítulo dedicado à política urbana. Do modo como o texto foi aprovado, nos artigos 182 e 183, o FNRU teve que se empenhar na participação das constituintes estaduais e leis orgânicas municipais; na intervenção nas políticas urbanas municipais, sobretudo nos planos diretores; além da luta para a aprovação da lei federal, que foi ocorrer somente em 2001 (Bonduki, 2018, p. 109-110).

4.2 O Estatuto da Cidade

O processo legislativo até a aprovação do Estatuto da Cidade começa em junho de 1989 com o Projeto de Lei do Senado (PLS 181/1989), apresentado pelo senador Pompeu de Sousa (PMDB-RJ). Apesar de Pompeu não ser originalmente um político próximo à questão urbana, pois profissionalmente era professor e jornalista, ele tinha como assessor o arquiteto e urbanista José Roberto Bassul.

O próprio Bassul diz, na sua dissertação de mestrado, que, ao longo do mandato, Pompeu de Sousa se aproximou da questão urbana pela discussão sobre o plano diretor de Brasília. O senador defendia que “Brasília tivesse um plano diretor participativo e que os moradores de favelas no Distrito Federal fossem assentados na cidade e não no seu entorno, como pretendia o governo de então” (Bassul, 2004).

Após um ano, o PLS 181/1989 foi aprovado pelo Senado Federal. Em seguida, encaminhado à Câmara dos Deputados, onde foi transformado no Projeto de Lei 5.788/90 e por lá permaneceria durante 11 anos até sua aprovação.

Durante a tramitação do PL 5.788/90, toda a oposição da época da LDU (PL 775/83) esteve presente e ativa, protagonizada pelos mesmos atores, como o já mencionado deputado Luis Roberto Ponte, ligado à CBIC, entidades representativas dos proprietários de terra, da construção civil e do setor imobiliário. Só que nesse período a oposição teve o apoio da TFP (Tradição, Família e Propriedade) que, “além de enviar insistentemente documentos com críticas ao Congresso, passava abaixo-assinados em praças públicas, nos centros das cidades de São Paulo e do Rio de Janeiro, visando a retirada do projeto de pauta” (Grazia, 2002).

Do lado da defesa do projeto e do ideário da reforma urbana, além de muitos atores sociais, estava o MNRU, que se converteu em um fórum de entidades, sob a denominação de Fórum Nacional pela Reforma Urbana (FNRU). O Fórum acompanhou a tramitação do projeto, articulando extensas negociações com a oposição nas comissões temáticas da Câmara dos Deputados até a aprovação do Estatuto da Cidade. Na justificativa do projeto, o senador Pompeu de Sousa defendeu que a ideia era conter a “indevida e artificial valorização imobiliária, que dificulta o acesso dos menos abastados a terrenos para habitação e onera duplamente o poder público, forçado a intervir em áreas cuja valorização resulta, na maioria das vezes, de investimentos públicos, custeados por todos em benefício de poucos” (Bonduki, 2018, p. 125).

Na avaliação de Bonduki, o texto aprovado do Estatuto da Cidade ficou bem diferente do projeto original do senador. Comparando os dois textos, de acordo com o urbanista, nos aspectos mais relacionados aos princípios defendidos pela reforma urbana, o projeto original era mais avançado, menos, porém, em relação aos instrumentos para a sua operacionalização.

O projeto original possuía 72 artigos, divididos em três títulos e dez capítulos. De início, conceituava os termos: política urbana, direito à cidade, direito urbanístico e urbanismo. Entre os objetos da política urbana, previa “o processo de produção do espaço urbano”. Trazia um capítulo dedicado à regulação da função social da propriedade e havia inclusive previsão para a hipótese de abuso de direito de propriedade.

Sobre a recuperação de valorização imobiliária decorrente de investimentos públicos, ele estabelecia o coeficiente de aproveitamento igual a 1 (um) para todos os lotes urbanos do país que não tivessem plano diretor aprovado. Essa previsão não foi aprovada e ficou a cargo dos planos diretores municipais definirem o coeficiente de aproveitamento. Embora os planos

diretores pudessem posteriormente definir coeficientes de aproveitamento múltiplos nas cidades, parece-nos que o projeto original já sugeria a vantagem de se optar pelo coeficiente único, elemento fundamental do conceito de solo criado, para evitar distorções na valorização diferencial do solo urbano. No entanto, ele não previu o instrumento da outorga onerosa para construir, prevista no atual Estatuto da Cidade.

O instrumento da transferência do direito de construir também foi um avanço do texto atual em relação ao projeto original. Neste havia apenas uma previsão nas diretrizes para a compensação ao proprietário do imóvel nos casos de interesse do patrimônio cultural, histórico, arqueológico, artístico ou paisagístico. Ao passo que o EC já trouxe a previsão expressa do instrumento e a sua aplicação para os casos de “implantação de equipamentos urbanos e comunitários e de implementação de programas de regularização fundiária e de construção de habitação popular” (Bonduki, 2018).

Outros dois pontos bastante avançados do projeto original, mas que não foram incluídos no texto final do EC foram: a “precisão de alguns dispositivos para garantir maior controle social nas decisões municipais”, como, por exemplo, a representação tripartite (organizações populares, empresariais e do poder público), com igualdade no direito a voz e voto no processo de elaboração dos planos diretores; e a constituição e gestão de Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas (Bonduki, 2018).

Depois da longa tramitação legislativa na Câmara dos Deputados, que exigiu muito empenho, articulação política e capacidade de negociação dos atores e entidades ligados à reforma urbana, o projeto foi para o Senado em abril de 2001, onde foi aprovado por unanimidade em junho de 2001.

No mês seguinte o projeto foi sancionado pelo presidente, com o veto sobre a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, dispositivo muito importante aos movimentos populares de moradia. O governo justificou o veto com base no “medo de que a lei se tornasse um incentivo à população a ocupar terra pública e o Poder Público em todas as instâncias afirma que não tem condições de fiscalização”. Para atender as pressões do momento, o governo editou uma Medida Provisória (MP 2220/2001) que permitiu a aplicação do dispositivo até a data limite de 30 de junho de 2001.

Ponderando sobre o processo como um todo até a aprovação do EC, Grazia de Grazia afirma que:

Aos atores que se referenciam pela bandeira da luta da Reforma Urbana, que buscam conquistar políticas públicas, com uma visão global da questão urbana, cabe, entre outras coisas, fortalecer uma ação articulada, com a ótica e a organização da sociedade civil, desde a esfera federal até a municipal. Necessitam continuar fortalecendo a materialização do direito à cidade, por meio da construção coletiva de leis, políticas, programas e práticas sociais em todos os níveis da Federação e que não se esgota na aplicação do Estatuto da Cidade (Grazia, 2002).

Os embates políticos que o movimento pela reforma urbana enfrentou no processo legislativo da Constituinte e do Estatuto da Cidade explicitam as dificuldades em torno da defesa de um modelo de cidade que contemple as necessidades de reprodução da vida, que não se restrinja à mercantilização do solo urbano. As possibilidades de fruição dos direitos sociais, como educação, saúde, lazer, trabalho e segurança dependem da efetivação do direito à cidade. Como demonstramos, tendo em vista que a cidade é materialmente constituída de trabalho social, por trás desses embates está presente a disputa pela apropriação privada do excedente socialmente produzido, seja na forma de renda ou de riqueza.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os embates políticos que o movimento pela reforma urbana enfrentou no processo legislativo da Constituinte e do Estatuto da Cidade explicitam as dificuldades em torno da defesa de um modelo de cidade que contemple as necessidades de reprodução da vida, que não se restrinja à mercantilização do solo urbano e sua utilização como mero suporte das necessidades de reprodução do capital.

A parcela da população que vive nas regiões carentes de infraestrutura técnica e social tem suas possibilidades de fruição dos direitos sociais fundamentais, como educação, saúde, lazer, trabalho e segurança, condicionadas à efetivação do direito à cidade.

Como apresentamos ao longo deste texto, nossas desigualdades socioespaciais não são disfunções resultantes de uma ausência de planejamento no processo de urbanização. Nosso modelo de urbanização com baixo custo de reprodução social foi estruturante e funcional para o advento e a reprodução ampliada dos capitais privados urbanos. A ação pública, e a sua ausência, foram fundamentais para o avanço acelerado da nossa urbanização. A regulação pública da relação entre capital e trabalho urbano, a partir dos anos 1930, a ausência de regulação do trabalho no campo e a expansão periférica da mancha urbana sem infraestrutura

pública de bens e serviços coletivos atenderam aos imperativos de acumulação privada de capital.

Como demonstramos, tendo em vista que a cidade é constituída de trabalho social diferido de forma intergeracional no tempo, por trás desses embates políticos de controle social sobre a propriedade urbana está presente a disputa entre as classes sociais pela apropriação privada do excedente socialmente produzido, seja na forma de renda ou de riqueza.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Arbex, R.; Pacifici, M.; Rios, L.; Giannotti, M. A.; Carneiro, C. Análise espacial da acessibilidade no município de São Paulo através de *self organizing maps*. *Revista Brasileira de Cartografia*, [S. l.], v. 68, n. 4, 2016.

Azevedo Netto, D. T.; Lima e Moreira, A. C. M., Ambrosis, C. de; Nogueira Filho, Dalmo do Valle. O “solo criado”. São Paulo, *C. J. Arquitetura: Revista de Arquitetura, planejamento e construção*, n. 16, 1977

Azevedo Netto, D. T. Experiências similares ao solo criado. São Paulo, *C. J. Arquitetura: Revista de Arquitetura, planejamento e construção*, n. 16, p. 44-54, 1977.

Bassul, J. R. *Estatuto da Cidade: quem ganhou? quem perdeu?* Dissertação de mestrado apresentada na Universidade de Brasília, 2004.

Bonduki, Nabil. Do governo Vargas ao Seminário de Habitação e Reforma Urbana: as tentativas pioneiras de enfrentar a questão urbana. In *A luta pela reforma urbana no Brasil: do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo*. Organizado por Nabil Bonduki. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018.

Cardoso, Adauto L. A cidade e seu estatuto: uma avaliação urbanística do Estatuto da Cidade. In: *Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Revan, 2012.

Fagundes, Miguel Seabra. Aspectos jurídicos do solo criado. São Paulo, *C. J. Arquitetura: Revista de Arquitetura, planejamento e construção*, n. 16, p. 55-60, 1977.

Franzoni, Julia. *Política urbana na ordem econômica: aspectos distributivos da função social da propriedade*. Dissertação de mestrado. Universidade Federal do Paraná. 2012

Franzoni, Julia. Política urbana na ordem econômica. Editora Fórum. *Revista Brasileira de Direito Municipal*. Belo Horizonte. 2013.

Furtado, C. *Introdução ao desenvolvimento: enfoque histórico-estrutural*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

Furtado, C. *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Contraponto editora, 2009.

- Furtado, C. *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*. São Paulo: Nova Cultural, 1986.
- Furtado, F. *Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas na América Latina: debilidade na implementação, ambiguidades na interpretação*. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.
- Furtado, F. Recuperação de Mais-Valias Fundiárias Urbanas: reunindo os conceitos envolvidos. In: Santoro, P., et al. *Gestão Social da Valorização da Terra*. São Paulo: Instituto Polis, 2005. p. 53-72.
- Furtado, F.; Biasotto, R.; Maleronka, C. *Outorga Onerosa do Direito de Construir*: caderno técnico de regulamentação e implementação. Brasília: Ministério das Cidades, 2012.
- Grazia, G. Reforma urbana e Estatuto da Cidade. In: *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Organizado por Letícia Marques Osorio. Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.
- Harvey, David. A justiça social e a cidade. São Paulo: Editra Hucitec, 1980.
- Hori, Jorge. Efeitos econômicos da implantação do solo criado. São Paulo, *C. J. Arquitetura: Revista de Arquitetura, planejamento e construção*, n. 16, 1977.
- Mange, Ernest Robert de Carvalho. *O solo não é terra*. São Paulo, *C. J. Arquitetura: Revista de Arquitetura, planejamento e construção*, n. 16, 1977.
- Maricato, Erminia. Autoconstrução, a arquitetura possível. In: *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1982.
- Massonetto, Luís Fernando. Pontos cegos da regulação urbanística: notas sobre uma articulação programática entre o Direito Econômico e o Direito Urbanístico. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico*, v. 4, p. 141-154, 2015.
- Máximo da Silva, Mônica. *O fetiche dos instrumentos de solo criado: a experiência da aplicação da Cota de Potencial Construtivo em Curitiba*. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo), Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.
- Oliveira, Francisco de. *Crítica à razão dualista*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.

Pierin, David Piovezan. *Do solo criado ao Estatuto da Cidade: um estado da arte das discussões sobre a Outorga Onerosa do Direito de Construir e as Operações Urbanas Consorciadas*. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas), Universidade Federal do Paraná, 2015.

Rezende, Vera F.; Furtado, Fernanda; Oliveira, M. Teresa C.; Jorgensen Pedro Jr. A outorga onerosa do direito de construir e o solo criado: uma necessária avaliação das matrizes conceituais. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 11, n. 2, nov., 2009.

Rodrigues, Arlete M. Desigualdades socioespaciais: a luta pelo direito à cidade. *Cidades*, v.4, n. 6, 2007, p. 73-88.

Salgado, Rodrigo Oliveira. *Regulação econômica do espaço urbano e apropriação do excedente*. Tese (Doutorado em Direito), Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

Sandroni, Paulo (Org.). *Novíssimo dicionário de economia*. São Paulo: Editora Best Seller, 1999.

Santos, Milton. *Por uma economia política da cidade*. São Paulo: Edusp, 2009.

Santos, Milton. *Por uma geografia nova*. São Paulo: Edusp, 2004.

Seabra, Odette C. L. Pensando o processo de valorização e a geografia. *Boletim Paulista de Geografia*, São Paulo: Associação dos Geógrafos Brasileiros, n. 66, 1988, pp. 97-103.

Singer, André; Araujo, Cicero; Belinelli, Leonardo. *Estado e democracia: uma introdução ao estudo da política*. 1ª ed., Rio de Janeiro: Zahar, 2021.

Singer, Paul. *Economia política da urbanização*. Rio de Janeiro: Editora Brasiliense, 1980.

Smolka, Martim O. *Implementing value capture in Latin America: policies and tools for urban development*. Cambridge. Lincoln Institute of Land Policy, 2013.

Smolka, Martim O. *A New Look At Value Capture In Latin America*. Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy, Land Lines, jul., 2012.

Sposito, Maria E. B. *Capitalismo e urbanização*. São Paulo: Editora Contexto, 1988.

Sotto, Débora. *A recuperação de mais-valias urbanísticas como meio de promoção do desenvolvimento sustentável das cidades brasileiras: uma análise jurídica*. Tese (Doutorado em Direito Urbanístico), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2015.

Souza, Marcelo L. de. *Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

Prado Junior, Caio. *História Econômica do Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Brasiliense, 2012.

Vetter, David. M.; Massena, Rosa Maria R. Quem se apropria dos benefícios líquidos dos investimentos do Estado em infraestrutura urbana? Uma teoria de causação circular. In: *Solo urbano: tópicos sobre o uso da terra*. Série Debates Urbanos. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 2019.