

**UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL – UNISC**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO - DOUTORADO**  
**ÁREA DE CONCENTRAÇÃO EM DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS**

Guilherme Estima Giacobbo

**O REGIME URBANÍSTICO A PARTIR DE HENRI LEFEBVRE E DAVID HARVEY:  
O DIREITO À CIDADE E A RESPONSABILIDADE DOS GOVERNOS LOCAIS NA  
EFETIVAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE RECUPERAÇÃO DE MAIS-VALIAS  
FUNDIÁRIAS**

Santa Cruz do Sul  
2021

Guilherme Estima Giacobbo

**O REGIME URBANÍSTICO A PARTIR DE HENRI LEFEBVRE E DAVID HARVEY:  
O DIREITO À CIDADE E A RESPONSABILIDADE DOS GOVERNOS LOCAIS NA  
EFETIVAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE RECUPERAÇÃO DE MAIS-VALIAS  
FUNDIÁRIAS**

Esta tese foi submetida ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado – na Área de Concentração em Demanda Sociais e Política Públicas, Eixo Temático Dimensões Instrumentais das Políticas Públicas da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Direito.

Prof. Dr. Ricardo Hermany  
Orientador (UNISC – Brasil)

Prof. Dr. Joaquim Freitas da Rocha  
Coorientador (Universidade do Minho - UMINHO – Portugal)

Prof. Dr. Carlos André Souza Birnfeld  
(Universidade Federal do Rio Grande – FURG – Brasil)

Prof. Dr. Adir Ubaldo Rech  
(Universidade de Caxias do Sul -UCS – Brasil)

Prof. Dr. João Pedro Schmidt  
(UNISC – Brasil)

Prof. Dr. Clovis Gorczewski  
(UNISC – Brasil)

Santa Cruz do Sul  
2021

CIP - Catalogação na Publicação

Giacobbo, Guilherme Estima

O REGIME URBANÍSTICO A PARTIR DE HENRI LEFEBVRE E DAVID HARVEY: O DIREITO À CIDADE E A RESPONSABILIDADE DOS GOVERNOS LOCAIS NA EFETIVAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE RECUPERAÇÃO DE MAIS-VALIAS FUNDIÁRIAS / Guilherme Estima Giacobbo. — 2021.

316 f. : il. ; 29 cm.

Tese (Doutorado em Direito) — Universidade de Santa Cruz do Sul, 2021.

Orientação: Prof. Dr. Ricardo Hermany.

Coorientação: Prof. Dr. Joaquim Freitas da Rocha.

1. Direito Urbanístico. 2. Mais-valia urbanística. 3. Direito à Cidade. 4. Governos Locais. 5. Espaço de reprodução do capital.

I. Hermany, Ricardo. II. Rocha, Joaquim Freitas da. III. Título.

Aos descamisados, excluídos, famintos e sem-teto que lutam por dias melhores e por uma cidade que lhes sorria de volta, da mesma forma que sorriem aqueles que, mesmo com todos os motivos para abandonar a esperança, ainda insistem em mantê-la viva.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeira e imensamente, minha mãe, Lúcia, pelo incansável e eterno apoio aos planos acadêmicos e pessoais, desde sempre. De Santa Cruz a Portugal, esteve ao meu lado em todas as etapas dessa trajetória. Nada teria sido possível sem esse incondicional suporte e apoio.

À Universidade Federal do Rio Grande – FURG, na pessoa da Magnífica Reitora Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Cleuza Sobral Dias e do Vice-Reitor Prof. Dr. Danilo Giroldo, bem como de todos os colegas de trabalho e amigos que tornaram possível meu afastamento, durante quatro anos, para dedicação integral ao projeto de realização do doutorado. Registro também o apoio e incentivo das Chefes de Gabinete, à época, Maria Roza Rodrigues de Almeida e Denise Maria Varella Martinez. Nada disso teria sido possível sem uma política que valoriza a qualificação dos servidores.

À Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC por ter me acolhido esses anos todos, desde 2013, com a melhor acolhida e as melhores condições que eu poderia imaginar, tornando Santa Cruz do Sul a minha segunda cidade. Saúdo, em especial, toda a Secretaria nas pessoas de Morgana, Enívia, Rosana e à Coordenação do PPGD, Professores Dr. André Viana Custódio e Dr<sup>ª</sup>. Mônia Clarissa Henning Leal.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, pela concessão de bolsa de estudos – PROSUC/CAPES Modalidade 1 – que possibilitou a realização do doutorado, com dedicação integral à pesquisa, inclusive com a concessão de um período de doutoramento sanduíche em Portugal.

À Universidade do Minho – UMINHO, em Portugal, pelo bom acolhimento de sempre, e provendo as melhores condições e instalações para pesquisa e aprofundamento dos estudos. Em especial, saúdo o Prof. Dr. Joaquim Rocha, coorientador deste trabalho e que esteve à disposição durante os seis meses de estada naquele lindo e acolhedor país.

À Confederação Nacional de Municípios – CNM, pela confiança em nosso grupo de estudos – Gestão Local e Políticas Públicas – com a formalização de um convênio de cooperação que tem nos proporcionado efetivar uma aproximação da teoria com a prática em nível local, dando todo suporte as nossas pesquisas.

Ao *Lincoln Institute of Land Policy* por ter me propiciado realizar cursos tão ricos e detalhados, de modo presencial e virtual, desde 2017, reunindo os maiores nomes do urbanismo da América Latina e tornando muito mais factível e aprofundada a pesquisa e o objeto de estudo desta tese.

Aos grandes amigos de Santa Cruz que tornaram a caminhada muito mais leve e inesperadamente divertida, desde as conversas intermináveis no 4º andar do 53, até às viagens internacionais para os congressos pela América Latina com a Fran e a Sabrina, à Victória – quantas divertidas e inusitadas aventuras inventadas finais de semana – e, em especial a Valentina, cuja paciência para me ouvir profetizando sobre a iminência do apocalipse capitalista é interminável. Foram muitas e divertidas manhãs e tardes. Levo a amizade e o apoio de vocês para sempre.

Ao amigo, chefe e orientador Prof. Dr. Ricardo Hermany, por toda a extensa trajetória de parceria acadêmica nesses sete anos de trabalhos, debates, viagens e desafios. Desde as pautas urgentes, aos peculiares e hilários jantares no Galo, foram anos de aprendizado, discussões, planos e muitos objetivos conquistados com sucesso. Certamente, nossa parceria não termina nesse final de curso.

Aos amigos do grupo de estudos Gestão e Local de Políticas Públicas – quase uma rede de apoio mútuo – Arthur, Daniela, Glênio e Betielli, a nossa parceria é inestimável e é muito bom contar com vocês.

Ao nosso clã dos jantares das segundas-feiras, de resmungos diários e risadas semanais: a Cynthia e o Fábio – que foi um conselheiro nas muitas noites de debates e compartilhamento de experiências no mundo da Política Urbana, seus conselhos e conhecimento foram uma inspiração no meu trabalho. Por último, mas não menos importante, a Juliana: se tem alguém que posso considerar como a irmã que não tive, definitivamente, é essa figura, que aguentou minha convivência por seis meses, dividindo um apartamento no exterior e testemunhou todas as manias e excentricidades desse autor. Obrigado pelos inesquecíveis dias de chuva, risadas cavалares, manhãs de limpeza e reclamações das novelas sem perder a sanidade e o bom humor comigo.

*A totalidade do sistema capitalista de acumulação infinita, assim como suas estruturas relacionadas de poder de exploração de classe e do estado, deve ser derrubada e substituída. Reivindicar o direito à cidade é uma estação intermediária na estrada que conduz a esse objetivo. Isso nunca poderá ser objetivo em si mesmo, ainda que cada vez mais pareça ser um dos caminhos a se seguir.*

David Harvey. **Cidades Rebeldes.**

## RESUMO

O processo de segregação territorial e a urbanização desigual ocorridos no Brasil levaram à existência de cidades com grande déficit habitacional, formação de inúmeros assentamentos informais consolidados e concentração de serviços e equipamentos públicos em determinadas áreas das cidades. A falta de controle dos governos locais na (re)produção do capital no espaço urbano diante da especulação imobiliária e a falta de equalização dos encargos e benefícios da urbanização exigem novos eixos orientadores para a Política Urbana a cargo dos municípios. A partir disso, a investigação trata do regime jurídico urbanístico no Brasil, a partir das teorias de Henri Lefebvre e David Harvey, em relação ao Direito à Cidade e à responsabilidade dos governos locais na efetivação dos instrumentos de recuperação de mais-valias fundiárias. O problema de pesquisa central intenta responder ao seguinte questionamento: Qual a responsabilidade dos governos locais na concretização do Direito à Cidade e quais inovações jurídicas contribuiriam para a melhor efetividade dos instrumentos de recuperação de mais-valias urbanísticas? A partir disso, elencam-se as seguintes bases argumentativas: (I) O conteúdo do Direito à Cidade concebido por Lefebvre e aprofundado pela análise do conteúdo econômico da urbanização por David Harvey ganha contornos jurídicos a partir da Agenda Urbana e da carta Mundial do Direito à Cidade; (II) a insuficiente atuação do poder público municipal na tarefa de recuperação das mais-valias fundiárias faculta a distribuição desigual dos bens de consumo coletivo nas cidades; (III) os governos locais são os principais entes responsáveis pela concretização do Direito à Cidade, por conformarem, em último grau, os parâmetros da Política Urbana; (IV) O Direito à Cidade, ainda que não possa ser reduzido a um conceito determinado, possui um conteúdo jurídico determinado a partir dos princípios e diretrizes gerais do Estatuto da Cidade. O objetivo geral do trabalho consiste em demonstrar a responsabilidade dos governos locais na concretização do Direito à Cidade, por meio da aplicação dos instrumentos de recuperação de mais-valia fundiária como estratégia de concretizar o princípio da justa distribuição de encargos e benefícios. O método de abordagem é o dedutivo e o método de procedimento é o monográfico. Foi realizada pesquisa bibliográfica, com base em livros, artigos, teses e dissertações, bem como pesquisas documentais, utilizando-se de leis, jurisprudência, acórdãos e projetos de lei em tramitação. A temática da responsabilidade dos governos locais na efetivação do Direito à Cidade e suas possíveis inovações jurídicas é relevante junto ao Programa de Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul, considerando que o estudo das origens da desigualdade social no Brasil, que decorre da privatização do espaço urbano e segregação territorial e a questão urbana são temas genuinamente vinculados ao espaço local. O município é o ente corresponsável pela concretização dos objetivos constitucionais, sendo a instância federativa constitucionalmente competente para a definição da política urbana. A síntese conclusiva demonstrou o grau de responsabilidade dos governos locais na concretização do Direito à Cidade, enquanto articulador final do conteúdo da Política Urbana, bem como apresentou uma série de inovações e propostas jurídicas tendentes a aprimorar a efetividade dos instrumentos de recuperação de mais-valias urbanísticas. Dentre as inovações, alguns eixos comuns perpassam o conteúdo das propostas, como o estabelecimento de regras e parâmetros obrigatórios para utilização dos instrumentos tributários e não-tributários e redução da margem de discricionariedade dos municípios na aplicação dos instrumentos aptos a concretizar o princípio da justa distribuição de encargos e benefícios.

**Palavras-chave:** Direito à Cidade; Direito urbanístico; Espaço de reprodução do capital; Governos locais; Mais-valia urbanística;



## ABSTRACT

The process of territorial segregation and the uneven urbanization that occurred in Brazil led to the existence of many cities with a large housing deficit, the formation of numerous consolidated informal settlements and the concentration of public services and facilities in certain areas of the cities. The lack of legal control by local governments in the (re) production of capital in the urban space in the face of real estate speculation and the lack of equalization of the burdens and benefits of urbanization demand new guiding axes for Urban Policy in charge of the municipalities. Based on this, the investigation deals with the urban legal regime in Brazil, based on the theories of Henri Lefebvre and David Harvey, in relation to the Right to the City and the responsibility of local governments in implementing the instruments to recover the land surplus values. The central research problem attempts to answer the following question: What is the responsibility of local governments in realizing the Right to the City and what legal innovations would contribute to the better effectiveness of the instruments for recovering urban gains? From this, the following argumentative bases are listed: (I) The content of the Right to the City, conceived by Lefebvre and deepened by David Harvey's analysis of the economic content of urbanization, gains legal contours from the Urban Agenda and the World Charter of Right to the City; (II) the low performance of the municipal government in the task of recovering urbanistic surplus values, allows the unequal distribution of collective consumer goods in cities; (III) the local governments are the main entities responsible for the realization of the Right to the City, as they ultimately conform to the parameters of Urban Policy; (IV) The Right to the City, although it cannot be reduced to a specific concept, has a legal content determined from the general principles and guidelines of the City Statute. The general objective of the thesis is to demonstrate the responsibility of local governments in the realization of the Right to the City, through the application of the urbanistic instruments for surplus values recovery as a strategy to implement the principle of fair distribution of charges and benefits. The approach method is deductive and the procedure method is monographic. Bibliographic research was carried out, based on books, articles, theses and dissertations, as well as documentary research, using laws, jurisprudence, judgments and legislative projects in process. The theme of the responsibility of local governments in the realization of the Right to the City and its possible legal innovations is relevant to the Doctoral Program at the University of Santa Cruz do Sul, considering that the study of the origins of social inequality in Brazil, which results from the privatization of urban space and territorial segregation and the urban issue are themes genuinely linked to the local space. The municipality is the co-responsible entity for the achievement of the constitutional objectives, and the federative instance which is constitutionally competent for the definition of urban policy. local governments in implementing the Right to the City, as the final articulator of the content of Urban Policy, as well as presenting a series of innovations and legal proposals aimed at improving the effectiveness of the instruments for recovering the urbanistic surplus values. Among the innovations, some common axes permeate the content of the proposals, such as the establishment of mandatory rules and parameters for the use of tax and non-tax instruments and reduction of the discretionary margin of the municipalities in the application of instruments capable of implementing the principle of fair distribution charges and benefits.

**Key-words:** Local governments; Right to the City; Space of capital reproduction; Urban law; Urbanistic surplus value;

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: O Direito à Cidade .....	65
Figura 2: Pressupostos do Direito à Cidade no ordenamento jurídico brasileiro....	81
Figura 3: Instrumentos de Gestão Territorial RGIJT .....	193
Figura 4: Componentes do valor do solo urbano e incidência de instrumentos de recuperação de mais-valias fundiárias .....	238

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Participação relativa das receitas municipais segundo os grupos de habitantes em 2013 .....	166
Tabela 2: Conteúdos da legislação municipal em relação ao PEUC .....	223
Tabela 03: Série histórica – recursos do FUNDURB (Fundo de Desenvolvimento Urbano) oriundos da arrecadação da Outorga Onerosa no município de São Paulo .....	274

## LISTA DE ABREVIATURAS

CEPAC – Certificados de Potencial Adicional de Construção

CRI – Certificados de Recebíveis Imobiliários

CTM – Cadastro Territorial Multifinalitário

FII – Fundos de Investimentos Imobiliários

FNRU – Fórum Nacional de Reforma Urbana

LBPSOTU – Lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo

HUD – *U.S. Department of Housing and urban development*

OODC – Outorga Onerosa do Direito de Construir

PEUC – Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsória

PGV – Planta Genérica de Valores

PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida

REIT – *Real State Investments Trusts*

RJIGT – Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial

SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos

TDC – Transferência do Direito de Construir

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	15
<b>2. PRESSUPOSTOS TEÓRICOS E JURÍDICOS DO DIREITO À CIDADE</b> .....	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
2.1. Contexto histórico do surgimento do “Direito à Cidade” de Lefebvre	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
2.2 O Direito à Cidade a partir de Lefebvre e Harvey: uma releitura atual do alcance da ideia de centralidade urbana .....	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
2.3 O Direito à Cidade na perspectiva jurídica internacional	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
2.4 O Direito à Cidade no Brasil: os avanços e retrocessos à concretização da teoria lefebvriana .....	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
<b>3. CONTORNOS HISTÓRICO-JURÍDICOS DO ESPAÇO URBANO COMO LÓCUS DE REPRODUÇÃO DO CAPITAL</b> .....	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
3.1 A produção do urbano enquanto espaço de reprodução do capital	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
3.2 A urbanização brasileira e a produção desigual das cidades	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
3.3 Financeirização das cidades no Brasil: a cidade como valor de uso e valor de troca	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
3.4 O absolutismo da propriedade privada e a precariedade da posse no direito brasileiro: o necessário resgate da dimensão coletiva por meio da função social	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
<b>4. AUTONOMIA LOCAL E POLÍTICA URBANA: ASPECTOS GERAIS DOS REGIMES JURÍDICOS URBANÍSTICOS NO BRASIL, AMÉRICA LATINA E PORTUGAL</b> .....	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
4.1 Elementos constitutivos do Direito Urbanístico na América Latina	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
4.2 A autonomia dos governos locais e a descentralização do Estado brasileiro .....	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
4.3 O Direito Urbanístico e o Estatuto da Cidade: o protagonismo dos governos locais na regulação do espaço urbano .....	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
4.4 O Regime Jurídico e Planeamento Urbanístico Português e os reflexos no ordenamento brasileiro .....	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
<b>5. POLÍTICAS PÚBLICAS URBANÍSTICAS E O PAPEL DA RECUPERAÇÃO DE MAIS-VALIAS FUNDIÁRIAS NA DEMOCRATIZAÇÃO DAS CIDADES</b> .....	<b>Erro! Indicador não definido.</b>

5.1 Diretrizes para uma Política Pública urbanística voltada a reconstrução democrática da cidade ..... **Erro! Indicador não definido.**

5.2 Os Planos Diretores municipais e os instrumentos da Política Urbana do Estatuto da Cidade ..... **Erro! Indicador não definido.**

5.3 Fundamentos Econômicos e Jurídicos da recuperação de mais-valias fundiárias .... **Erro! Indicador não definido.**

5.4. Aspectos gerais dos instrumentos de recuperação de mais-valias urbanísticas ..... **Erro! Indicador não definido.**

## **6. INSTRUMENTOS DE RECUPERAÇÃO DE MAIS-VALIAS FUNDIÁRIAS EM NÍVEL LOCAL: PROPOSIÇÕES JURÍDICAS DE APERFEIÇOAMENTO ..... Erro! Indicador não definido.**

6.1 Imposto predial e territorial urbano: proposta de unificação ao ITR **Erro! Indicador não definido.**

6.2 Atualização periódica e a superação do valor venal como base de cálculo da tributação imobiliária ..... **Erro! Indicador não definido.**

6.3 Outorga onerosa e transferência do direito de construir .. **Erro! Indicador não definido.**

6.4 Considerações gerais sobre a responsabilidade dos governos locais no processo de recuperação de mais-valias urbanísticas e concretização do Direito à Cidade ..... **Erro! Indicador não definido.**

## **7. CONCLUSÃO ..... Erro! Indicador não definido.**

**REFERÊNCIAS ..... 29**



## 1. INTRODUÇÃO

O déficit habitacional e o processo de segregação urbana no Brasil conduziram à existência de cidades “clandestinas” e periféricas com moradias precárias: habitações construídas com recursos e mão-de-obra dos próprios trabalhadores, edificadas prescindindo de qualquer fiscalização e observância de normas urbanísticas e arquitetônicas. Os locais em que a cidade periférica se forma são, normalmente, zonas de baixo interesse e reduzido valor de mercado para o setor imobiliário, normalmente situadas em regiões afastadas dos centros urbanos ou que apresentam algum tipo de risco ambiental.

Diante do cenário de falta de acesso à moradia digna para cerca de 7,7 milhões de pessoas, que vivem em habitações precárias, se constata uma falta de controle público sobre o espaço urbano. Essa ausência de controle, especialmente em relação aos governos locais, notadamente quanto à fiscalização do cumprimento da função social da propriedade, tem propiciado um processo de especulação imobiliária, refletindo em altos custos para aquisição de solo urbanizado e no uso da cidade como espaço exclusivo de reprodução do capital.

Diferente da função social da propriedade rural, cujos requisitos estão expressamente estabelecidos no texto constitucional, a função social da propriedade urbana tem seu conteúdo definido pelos Planos Diretores de cada município, se adaptando às necessidades e características locais. O que se verifica, entretanto, é uma incapacidade de aplicação efetiva dos instrumentos urbanísticos, previstos na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade, para o controle do uso do solo urbano, como o parcelamento, a edificação e utilização compulsória (PEUC) e o uso do IPTU progressivo no tempo. Também se verifica uma deficiente utilização dos mecanismos de recuperação de mais-valias urbanísticas, propiciando a apropriação privada da valorização gerada pela ação pública, por meio de obras ou alterações normativas do regime urbanístico.

Grande parte dos municípios brasileiros não consegue realizar a cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano de forma eficiente, seja pela falta de regularização fundiária de boa parte da zona urbana, seja pela dificuldade de atualização periódica dos valores venais dos imóveis. Com isso, o município compromete a arrecadação de receitas próprias, sua própria autonomia financeira e, paralelamente, deixa de controlar o preço do solo e dos imóveis por valor de mercado, concorrendo para os ganhos indevidos decorrentes da urbanização promovida pela Administração Pública na valorização de um imóvel.

Verifica-se, também, um desconhecimento ou uma utilização aquém do potencial em relação aos instrumentos não tributários de recuperação de mais-valias fundiárias, a partir da



noção de solo criado, como a outorga onerosa do direito de construir, a transferência do direito de construir e outros mecanismos negociais de contrapartidas urbanísticas. A efetivação da recuperação de mais-valias urbanísticas é o pressuposto para a concretização do princípio da justa distribuição de encargos e benefícios decorrentes do processo de urbanização, previsto no Estatuto da Cidade e é uma das premissas do Direito à Cidade no Brasil.

O Direito à Cidade, aliás, é a ideia e o conceito que determinam o direito dos cidadãos de não serem excluídos da centralidade urbana, de participar coletivamente do processo de produção e reprodução da cidade, de decidir conjuntamente a aplicação dos fundos públicos dirigidos à urbanização. É o que fundamenta o exercício dos instrumentos de controle da função social da propriedade, para além dos interesses privados dos proprietários em prol de um objetivo coletivo. O grande obstáculo para a consecução do Direito à Cidade, hoje, é a utilização das cidades enquanto mero espaço de reprodução do capital, da cidade enquanto valor de troca, para além do seu valor de uso.

Nesse contexto, os governos locais – notadamente os municípios – têm grande responsabilidade na busca da concretização do Direito à Cidade, baseado em três princípios fundantes: propiciar a gestão democrática da cidade; garantir o cumprimento da função social da propriedade e da cidade; e, prover a justa distribuição de encargos e benefícios. O foco do presente trabalho, é a responsabilidade dos governos locais em garantir o Direito à Cidade por meio da correta utilização dos princípios de recuperação de mais-valias urbanísticas, de modo a garantir não apenas sua autonomia financeira, mas, sobretudo, equalizar o processo de extração de renda fundiária e propiciar uma distribuição equitativa dos recursos da cidade, por meio de infraestrutura, equipamentos públicos e solo urbanizado, mitigando os processos de retenção especulativa do solo.

O tema da presente tese, portanto, trata do regime urbanístico no Brasil, a partir das teorias de Henri Lefebvre e David Harvey, em relação ao Direito à Cidade, e a responsabilidade dos governos locais na efetivação dos instrumentos de recuperação de mais-valias fundiárias.

Para tanto, a questão central a ser respondida pelo trabalho, diante da insuficiente atuação dos governos municipais na efetivação dos instrumentos garantidores do Direito à Cidade - notadamente os previstos na Lei nº 10.257/2001 – e dos mecanismos de recuperação de mais-valia fundiária, decorrente da excessiva discricionariedade dos governos locais e da necessidade de um espaço de concretização dos princípios constitucionais, questiona-se: Qual a responsabilidade dos governos locais na concretização do Direito à Cidade e quais inovações jurídicas contribuiriam para a melhor efetividade dos instrumentos de recuperação de mais-valias urbanísticas?

Considerando que a disputa do espaço público urbano que se realiza entre agentes econômicos imobiliários e parte da coletividade excluída do Direito e do acesso à cidade urbanizada; a dificuldade dos municípios em regulamentar e aplicar os instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade, especialmente na tarefa de concretizar o princípio da justa distribuição dos encargos e benefícios da urbanização; parte-se das seguintes bases argumentativas para enfrentamento do problema proposto:

I) A insuficiente atuação do poder público municipal na tarefa de recuperação das mais-valias fundiárias acaba por facultar a distribuição desigual dos bens de consumo coletivos nas cidades. Nesse contexto, considera-se a ideia preliminar de que a autonomia na gestão da política urbana pelos municípios, sem mecanismos de controle e parâmetros obrigatórios mínimos, gera resultados díspares entre os diversos matizes de cidades do Brasil, obstaculizando a concretização do Direito à Cidade em seus diversos desdobramentos.

II) Os governos locais são os principais entes responsáveis pela concretização do Direito à Cidade, considerando que os municípios vão moldar, em último grau, os parâmetros da Política Urbana. Para tanto, os municípios, por meio de seu regime urbanístico, devem ser capazes de garantir a compatibilização da autonomia local com os princípios constitucionais referenciais, reduzindo a discricionariedade e contribuindo com a eficiência do poder público municipal na tarefa de garantir o Direito à Cidade.

III) O Direito à Cidade, em que pese seja um conceito indeterminado e abstrato, a ser construído e interpretado de acordo com as possibilidades democráticas de cada local, possui um conteúdo jurídico determinado a partir dos princípios e diretrizes gerais do Estatuto da Cidade. A partir do conceito inicial lefebvriano, perpassando pelo conteúdo econômico da urbanização e seu papel no processo de reprodução do capital do espaço urbano, preconizados por David Harvey, o Direito à Cidade passa a ganhar contornos jurídicos no plano internacional a partir da Agenda Urbana e da carta Mundial do Direito à Cidade. No plano nacional, adotou-se a tese de que o Direito à Cidade se realiza por meio da concretização de três pressupostos fundamentais – desvelados em princípios jurídicos: a gestão democrática da cidade, a função social da propriedade e da cidade e a justa distribuição de encargos e benefícios.

A partir da eleição de tais bases, o trabalho utiliza o método de abordagem dedutivo, com o propósito de explicar o conteúdo das premissas argumentativas. Através do método dedutivo será realizada a observação geral em relação ao tema, utilizando-se de análise geral teórica nos primeiros capítulos, observando premissas com caráter mais universalizado, para se chegar às particularidades nos últimos capítulos, em especial ao final, que trará uma verificação específica sobre a questão prática, visando obter as conclusões dedutivas sobre o assunto.

O método de procedimento a ser utilizado é o monográfico, em que se busca analisar as particularidades e complexidades em relação ao tema de pesquisa, tendo como vantagem a verificação da totalidade do fenômeno a ser estudado. As técnicas utilizadas serão as de pesquisa bibliográfica e documental. Por meio da pesquisa bibliográfica, serão colhidos, selecionados e estudados textos acadêmicos e periódicos que tragam contribuições teóricas sobre o tema, bem como legislações nacionais e internacionais acerca das políticas urbanas voltadas ao cumprimento da função social da cidade e do processo de recuperação de mais-valias fundiárias, utilizando o marco teórico do Direito à Cidade.

Do ponto de vista jurídico, a pesquisa se justifica em face da dificuldade, por parte dos governos locais, de efetivação dos instrumentos jurídico-urbanísticos previstos na legislação nacional, especialmente no Estatuto da Cidade. Notadamente em relação à fiscalização da função social da propriedade e da recuperação de mais-valias urbanísticas, verifica-se a inação do poder público, que resulta no aprofundamento da divisão social do espaço urbano e dos processos de gentrificação. Parte dos municípios, especialmente os de menor porte, sequer conseguem implementar a legislação referente ao parcelamento, edificação e utilização compulsória, bem como os instrumentos negociais de recuperação de mais-valias urbanísticas, prejudicando sua autonomia financeira e facultando a apropriação privada de recursos urbanísticos públicos.

Na esfera social, a pesquisa revela sua importância por tratar de um problema nacional e que se agrava com os efeitos da globalização econômica, gerando consequências negativas para a parcela mais pobre da população: a gentrificação e os processos de expulsão dos centros urbanos, ante à incapacidade financeira de aquisição e permanência no solo urbanizado. A segregação urbana, a moradia precária e a ocupação de áreas que representem riscos ambientais, além de agravar o processo de horizontalização das cidades e o aumento dos custos de administração dos municípios, exclui um segmento populacional do Direito à Cidade, do acesso aos bens coletivos e da igualdade de oportunidades nos centros urbanos.

O tema é relevante para a comunidade acadêmica nacional, pois se faz necessária uma análise para entender o problema da insuficiência da atuação do poder público municipal na questão urbana e aperfeiçoar o enfrentamento das questões mencionadas, desde a fiscalização do cumprimento da função social da propriedade urbana à recuperação das mais-valias fundiárias. Especial foco será dado na necessidade de estabelecimento de parâmetros mínimos de atuação dos municípios em termos de regulamentação e execução dos instrumentos urbanísticos. É necessário que se repense o nível de regulação do espaço urbano e do Direito à

Cidade, que há muito se transformou, quase exclusivamente, em espaço de reprodução do capital e especulação imobiliária.

Politicamente, importa analisar os marcos regulatórios da política urbana e o nível de atuação de cada ente federado, com suas respectivas competências e responsabilidades. A adequada utilização dos instrumentos urbanísticos voltados à recuperação de mais-valias fundiárias é pressuposto da concretização do princípio da justa distribuição de encargos e benefícios do processo de urbanização e, logo, integra o conteúdo essencial do Direito à Cidade. A importância da recuperação da valorização imobiliária, gerada a partir da ação pública, contribuiria para a maior autonomia financeira municipal e propiciaria a distribuição mais equitativa do fundo público.

Assim, o objetivo geral do trabalho consiste em fundamentar e apresentar formas de concretização do Direito à Cidade pelos governos locais, por meio da aplicação dos instrumentos jurídicos da política urbana e dos mecanismos de recuperação de mais-valia fundiária como estratégia para possibilitar maior acesso ao solo urbanizado e aos benefícios da cidade de maneira equitativa. Nesse contexto, os mecanismos de recuperação de mais-valias urbanísticas impactam diretamente na rentabilidade da extração da renda fundiária, que tem feito da cidade um espaço de reprodução do capital e na apropriação do espaço urbano unicamente em razão do seu valor de troca, aprofundando os processos de segregação territorial e apropriação privada da valorização imobiliária.

Para desenvolver o objetivo geral, optou-se pela divisão da tese em cinco capítulos, sendo os quatro primeiros de perfil teórico e dogmático e subdivididos em quatro subcapítulos. O quinto e último capítulo utiliza uma subdivisão de quatro subcapítulos e tem um caráter prospectivo, com análise crítica de instrumentos de recuperação de mais-valias urbanísticas, elencados como prioritários, bem como de propostas jurídicas de aperfeiçoamento e aplicabilidade.

A partir dessa divisão, o Capítulo 1 apresenta os pressupostos teóricos e jurídicos do Direito à Cidade, sob a concepção inicial de um direito abstrato, não necessariamente jurídico, cunhado por Henri Lefebvre. A escolha de Lefebvre como marco teórico é justificada por sua concepção inicial do Direito à Cidade, que exsurge da efervescência de lutas sociais e vai se moldando enquanto objetivo e expectativa de democratização do espaço urbano. Com diferentes conformações jurídicas e graus de operacionalização, o Direito à Cidade terá conteúdo variável e será dependente em relação ao grau de mobilização social e das condições históricas e sociais dos Estados.

A obra de Lefebvre trata de um direito continente, que vai variar em cada espaço e cada época e implica na criação de um imaginário social capaz de conceber a cidade enquanto obra coletiva, onde o valor de uso se sobressai ao seu valor de troca, será complementada por outro teórico: David Harvey. Para uma análise da produção do espaço urbano e suas forças interagentes, no atual estágio de desenvolvimento da sociedade brasileira, e para entender a cidade como projeção da sociedade e suas relações sociais no espaço, cuja característica mais marcante é a segregação socioespacial – como resultado de uma sociedade excludente, um referencial complementar se fez necessário.

A partir da escolha de Lefebvre, como marco inicial da ideia de Direito à Cidade, havia a opção de realizar a análise da produção social do Espaço Urbano a partir dos teóricos dos conflitos de classe, como Manuel Castells, cuja ideia central se assenta na tentativa do Estado de reduzir os conflitos de classe por meio do suprimento de elementos de consumo coletivo e possibilitar a reprodução da força de trabalho. Outra opção metodológica seria a adoção da teoria de Jean Lojkin que, em linhas gerais, considera a intervenção do Estado como estratégia para garantia da reprodução do capital, que se daria por meio do investimento das áreas de interesse prioritário dos grandes agentes imobiliários.

Entretanto, ainda que complementar à ideia de Lojkin, optou-se pela teoria de acumulação do capital da escola anglo-saxônica, representada por Harvey, para qual o espaço urbano se caracteriza pela materialização e consolidação do sistema capitalista e sua (re)produção e transformação, que são o resultado da circulação – cada vez mais volátil – do capital no seu ciclo de reprodução. Isso obriga a criação e a manutenção de um arcabouço jurídico tendente a garantir esse processo de reprodução. Entretanto, as mobilizações sociais intensas da década de 1980 fizeram surgir um marco jurídico que representa uma constante contradição ao paradigma jurídico erigido a garantir segurança jurídica à circulação do capital e ao império da propriedade privada.

Nesse sentido, o primeiro ponto do capítulo intenta contextualizar historicamente o surgimento do “Direito à Cidade”, a partir da obra de Lefebvre *Le droit à la ville*. O pano de fundo do capítulo é o remodelamento integral da cidade de Paris, por meio de um processo de planificação tecnocrática e sem diretrizes democráticas, que advém com uma dupla função: de controle social, por meio da destruição e produção espacial de modo estratégico, de forma a conter a investida de movimentos populares revolucionários; e, enquanto função econômica, impulsionando uma movimentação dos sistemas financeiros com o financiamento de grandes obras de infraestrutura, com recursos da dívida pública, combinando com a absorção simultânea da grande quantidade de desempregados para realização dessas obras. A base argumentativa

desse ponto infere que a urbanização planejada tecnocraticamente, desvinculada de processos democráticos, serve objetivamente como espaço de reprodução do capital e nunca para a melhoria da qualidade de vida dos seus habitantes.

O segundo ponto do capítulo busca entender o Direito à Cidade a partir de Lefebvre, como uma releitura atual do alcance da ideia de centralidade urbana. Os principais conceitos, características e pressupostos dessa ideia de Direito à Cidade trabalhados por Lefebvre são analisados por meio das obras do autor e outros referenciais como Tavolari, Harvey, Mendes e Borja. A chave central desse ponto reside na ideia de que o Direito à Cidade consiste no direito de um cidadão não ser excluído da centralidade urbana. Para isso, seria necessária uma reapropriação do espaço-tempo que retome o urbano como uma obra coletiva. Mais do que isso, o Direito à Cidade requer, fundamentalmente, uma regulação pública da propriedade urbana, amparada sob a égide do princípio da função social da propriedade e cogestão do espaço e equipamentos públicos.

O terceiro subcapítulo trata do Direito à Cidade na perspectiva jurídica internacional, que aponta o reconhecimento de premissas fundamentais do Direito à Cidade por meio da edição de documentos jurídicos ou planos de ação no contexto internacional, bem como na efetiva consolidação desse direito em ordenamentos jurídicos nacionais. Destaca-se o processo de reconhecimento do Direito à Cidade em perspectiva jurídica internacional, especialmente com a formulação da Carta Mundial do Direito à Cidade e a Nova Agenda Urbana resultante da conferência Habitat III. É a partir da Nova Agenda Urbana que se percebe uma crescente preocupação com o acelerado processo de urbanização no mundo aliada à busca de soluções jurídicas e da criação, difusão e implementação de políticas públicas de modo a garantir um mínimo de equidade, qualidade de vida e dignidade na condução do processo de urbanização.

O último ponto do capítulo, intitulado “O Direito à Cidade no Brasil: os avanços e retrocessos à concretização da teoria Lefebvrina”, busca traçar um conceito jurídico determinado à abstrata concepção desse direito. Intenta-se demonstrar que os três princípios jurídicos fundamentais – que mais tarde viriam a ser explicitados no Estatuto da Cidade – baseiam-se na gestão democrática da cidade, por meio da participação coletiva na formulação e revisão do Plano Diretor; da justa distribuição dos encargos e benefícios, pela previsão do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantia do bem-estar de todos os habitantes; e, por meio da previsão do cumprimento da função social da propriedade, admitindo que a cidade é um recurso público e a urbanização deve atender o bem-estar coletivo para além dos interesses privados em desacordo com o plano de ordenação das cidades.

O Capítulo 2, intitulado “Contornos histórico-jurídicos do espaço urbano como lócus de reprodução do capital”, busca evidenciar o processo de mutação no que se refere ao espaço urbano na economia urbana. As cidades deixam de existir enquanto mero lócus de desenvolvimento da reprodução do capital, por meio da atividade industrial para integrar, ele mesmo, a reprodução do capital por meio da (re)produção do espaço urbano. Nesse contexto, a cidade passa a ser protagonista do processo de financeirização mundial, o que tem acarretado um rearranjo jurídico por parte dos Estados. Há um progressivo processo de mitigação do valor de uso da cidade que se fundamenta na sobrevalorização de seu valor de troca.

Nesse processo de privatização do espaço urbano, o Direito à Cidade passa a fazer parte do rol de direitos precificados, cuja aquisição cada vez mais passa a se dar pela via concorrencial privada. O capítulo busca demonstrar a validade de quatro bases argumentativas fundamentais relacionadas ao papel do espaço urbano sob o modo de produção capitalista e cada vez mais sujeito aos fluxos financeiros globais e o processo de financeirização da urbanização.

A primeira base argumentativa busca demonstrar o papel, progressivamente intensificado, da produção do espaço para a reprodução da acumulação capitalista. A concepção do espaço urbano enquanto negócio na cidade contemporânea reproduz não mais as condições necessárias para a acumulação do capital no seu espaço, mas, reproduzir diretamente o capital por meio da destruição e reprodução do espaço urbano. Essa ideia se coaduna com uma das teses de Lefebvre de que a cidade desempenha uma relação direta com as forças produtivas e com o modo de produção e que o centro urbano exerce papel fundamental no modo de produção capitalista.

O segundo ponto consiste em demonstrar que a produção desigual das cidades no processo de urbanização brasileira tem raízes históricas, a partir da concentração fundiária estabelecida pelo regime de Sesmarias, que vai se intensificar a partir da Lei de Terras de 1850, a qual transforma o acesso à terra como modalidade restrita pela via da compra e venda e atestada mediante título formal. A propriedade privada, e não mais a posse produtiva, passa a se constituir como elemento exclusivo de acesso à terra, intensificando os fluxos migratórios do campo para os centros urbanos.

A partir da intensificação demográfica nos centros urbanos e dos primeiros problemas de ordem pública, começam a surgir os primeiros planos urbanísticos nacionais. O incipiente regramento urbanístico nacional tem sua gênese em planos de ornamentação e é marcado por uma política higienista. A partir da segunda e terceira fase, com os Planos de Conjunto e os Planos de Desenvolvimento integrado, a criação de um ordenamento urbanístico rígido e

incompatível com a realidade econômica da maior parte da população são parte da chave explicativa para a intensificação do processo de segregação territorial existente no país.

O terceiro subcapítulo evidencia outra afirmação do capítulo, de que o processo de financeirização da cidade opera por meio da transformação da urbanização em ativos financeiros, resultando na captura do espaço urbano como lócus de extração de renda fundiária, impactando na consolidação de direitos como o da habitação. Mesmo as políticas habitacionais desenvolvidas no Brasil para atendimento da demanda da população de baixa renda se voltam, quase exclusivamente, ao financiamento da moradia e aquisição da habitação no mercado formal.

Tal fato denota mais uma estratégia keynesianista de estímulo ao crescimento econômico do que propriamente uma política pública voltada ao controle do déficit habitacional. Nesse processo de fragmentação do espaço em torno de interesses privados na busca de rentabilidade, a mediação do Estado não é neutra. O poder público atua diretamente, por meio do custeamento da urbanização de novas áreas, provendo infraestruturas e direcionando os escassos recursos do fundo público para áreas de interesse comercial em detrimento de outras.

Há também a construção de todo um aparato jurídico, nesse processo: a alteração das leis de zoneamento do solo, por meio do aumento de potencial construtivo ou alteração das possibilidades de usos, modificação de regras construtivas e regularização de estoque de terras. Verifica-se, ainda, uma legislação recente voltada a conferir mais garantia aos operadores financeiros imobiliários, nesse processo de financeirização das cidades, como a Lei de Alienação Fiduciária e a transformação de títulos de créditos imobiliários em ativos financeiros livremente negociados no mercado de ações.

A última base argumentativa, presente no capítulo 2, objetiva demonstrar que a concretização do Direito à Cidade depende, indissociavelmente, da maneira como são concebidos os institutos da posse e propriedade no Brasil. A propriedade individual absoluta, calcada na ordem liberal, tem figurado como principal óbice à consolidação de um direito coletivo e que escape ao conceito dual, progressivamente consagrado pela modernidade jurídica, que separa os bens público-estatais dos bens individuais privados, olvidando a dimensão coletiva nesse contexto.

No Estatuto da Cidade, de modo a evitar seu uso para fins especulativos, a função social da propriedade ocupa posição central na tarefa de garantia do Direito à Cidade, ao submeter a propriedade privada a uma dimensão coletiva. Para isso, o texto constitucional que trata da política urbana refere, expressamente, que a função social só será plenamente atendida



quando forem cumpridas as exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor, o que implica, necessariamente, o reconhecimento de que o município passa a ocupar um papel vital no planejamento urbano e na concretização desse direito.

O Capítulo 3 intitula-se “Autonomia local e Política Urbana: aspectos gerais dos regimes jurídicos urbanísticos no Brasil, América Latina e Portugal” e obedece a divisão adotada neste trabalho, em quatro subcapítulos. Buscou-se evidenciar, também, quatro chaves explicativas fundamentais. A primeira delas, no contexto do subcapítulo “Elementos constitutivos do Direito urbanístico na América Latina”, tem por objetivo demonstrar que o turbulento processo histórico, social e político do continente são parte da explicação para o contexto de desigualdade social territorial acentuada.

Em um contexto jurídico influenciado por políticas neoliberais originadas a partir do Consenso de Washington, o paradigma jurídico obedeceu a um padrão alinhado ao civilismo clássico, que prioriza a propriedade privada sobre outras modalidades de acesso à terra. Nota-se nas últimas décadas, entretanto, iniciativas jurídicas e um novo horizonte que contempla a função social da propriedade e uma série de instrumentos jurídicos voltados ao equilíbrio da distribuição de encargos e benefícios no processo de urbanização. Optou-se por analisar, de modo mais específico o contexto jurídico de Colômbia, Argentina e Chile. O apoio do Instituto Lincoln de Políticas Fundiárias (*Lincoln Institute of Land Policy*) foi essencial para a redação deste ponto.

O segundo ponto aborda a proeminência dos municípios brasileiros no desenho institucional estabelecido no modelo de federalismo descentralizado preconizado a partir da Constituição Federal de 1988. Para tanto, o ponto intitulado “a autonomia dos governos locais e a descentralização do Estado Brasileiro” realiza um recorte histórico do processo pendular, ora centralizado, ora descentralizado, a partir das Constituições Brasileiras até a atual. Analisa-se, também, as principais assimetrias do modelo federal brasileiro, sua crise de engenharia institucional e a dificuldade dos governos locais em garantir sua autonomia financeira.

O terceiro ponto, denominado “O Direito Urbanístico e o Estatuto da Cidade: o protagonismo dos governos locais na regulação do espaço urbano”, baseia-se na premissa de que os governos locais, por força da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade, são os principais responsáveis pela construção de uma Política Urbana adequada e que garanta o Direito à Cidade aos habitantes. Para isso, o município necessita agir em duas frentes distintas: do ponto de vista formal – regulando sua normativa urbanística conforme as diretrizes gerais do Estatuto da Cidade – e, do ponto de vista material – implementando e executando os instrumentos urbanísticos aptos a proporcionar uma gestão democrática da cidade, fiscalização

da função social da propriedade e a recuperação de mais-valias urbanísticas, como instância final da concretização do princípio da justa distribuição de encargos e benefícios da urbanização.

A última parte do capítulo dedica-se ao Regime Jurídico e ao Planeamento Urbanístico Português e os eventuais reflexos no ordenamento brasileiro. Esse ponto do trabalho foi especialmente possibilitado pelo período de doutoramento sanduíche, realizado no segundo semestre de 2019, na Universidade do Minho.

A pesquisa buscou evidenciar a eventual influência do ordenamento jurídico urbanístico português sobre o brasileiro, no início da formação institucional do país, ainda como colônia de Portugal. Ademais, buscou-se traçar um paralelo com um modelo europeu, indicando as vicissitudes e potencialidades do modelo de planeamento jurídico urbanístico, nível de descentralização e princípios ordenadores no processo de urbanização.

O que se procurou demonstrar é que, embora haja diversos níveis de atuação urbanística no modelo português, entre o Poder Central, as regiões e as autarquias locais, os grandes eixos de desenvolvimento urbano, contidos no Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território, nos programas setoriais e especiais, são de âmbito nacional. Quer se demonstrar, com isso, que apesar de o âmbito intermunicipal e municipal contar com os Planos Diretores, planos de urbanização e os planos pormenores, o nível de discricionariedade é menor e sua aplicação goza de maior eficácia.

O Capítulo 4, por sua vez, dedica-se ao estudo das políticas públicas urbanísticas e seu papel no processo de recuperação de mais-valias fundiárias na democratização das cidades e visa estabelecer quatro bases teóricas fundamentais para demonstrar que a concretização, no plano jurídico, do Direito à Cidade, precisa atuar com foco no controle adequado do uso do solo urbano por meio de instrumentos fiscais e extrafiscais da atividade imobiliária. O objetivo específico do capítulo é demonstrar que a recuperação de mais-valias urbanísticas, de responsabilidade prioritária dos municípios, pode se constituir em uma das “estratégias ótimas” referidas por Lefebvre, o que implica a adoção de uma estratégia de reapropriação pública dos recursos gerados no processo de urbanização.

O primeiro ponto do capítulo, portanto, busca realizar uma abordagem teórica das Políticas Públicas, a partir das teorias de Muler, Surel, Bucci e Subirats, apontando as diretrizes gerais que se entendem enquanto pressupostos essenciais de uma política pública tributária-urbanística progressiva, de âmbito local, balizada pelos fundamentos e princípios do Direito à Cidade. Com relação à justificativa do viés progressivo das políticas públicas tributárias e a necessidade da criação de um marco regulatório tendente a mitigar o avanço da desigualdade,

utilizou-se a teoria de Piketty. Também se busca relacionar a viabilidade da implementação dessas políticas ao poder de mobilização e eleição de problemas públicos na agenda governamental a partir dos movimentos sociais, na perspectiva de Gohn, Castells e Borja.

O segundo ponto busca demonstrar a imprescindibilidade do Plano Diretor Municipal enquanto instrumento hábil e efetivo para a consecução do princípio da justa distribuição de encargos e benefícios, da função social da propriedade e da gestão democrática da cidade. Isto porque os instrumentos de controle da função social da cidade, dos processos de especulação imobiliária e da recuperação das mais-valias urbanísticas devem ser previstos e regulamentados naquele documento legal, de acordo com as diretrizes gerais do Estatuto da Cidade. Portanto, pretende-se demonstrar que o Plano Diretor é o marco jurídico local apto a reverter a lógica de utilização do espaço urbano como mero instrumento de reprodução do capital.

O terceiro ponto do capítulo dedica-se aos fundamentos econômicos e jurídicos da recuperação de mais-valias fundiárias. Analisa-se os conceitos básicos que envolvem a extração da renda fundiária urbana, enquanto requisito para compreensão do processo de recuperação da mais-valia gerada no processo de urbanização. Utiliza-se autores como Harvey, Rolnik e Botelho, que analisam a extração da renda econômica da terra a partir das teorias de David Ricardo, Henry George e Karl Marx. Posteriormente, busca-se relacionar a renda econômica da terra com o processo de geração de mais-valia fundiária a partir do que o ordenamento jurídico brasileiro considera apto de ser recuperado pelos instrumentos urbanísticos. Para tal tarefa, utilizou-se, principalmente, as obras de Smolka, Furtado, Sandroni e Franzoni.

O derradeiro ponto do capítulo 4 traz os aspectos gerais dos instrumentos de recuperação de mais-valias urbanísticas. Como fechamento do penúltimo capítulo e previamente às proposições jurídicas específicas de aperfeiçoamento dos instrumentos de recuperação de mais-valias urbanísticas, a serem tratadas no Capítulo 5, busca-se apontar as características gerais e fundamentos específicos dos instrumentos tributários, não tributários e demais encargos urbanísticos, bem como as contrapartidas negociais, que buscam capturar a valorização imobiliária originada por meio das alterações de normativa urbanística e dos investimentos públicos que acarretem valorização imobiliária.

Nesse sentido, aborda-se o conceito de solo criado, pressuposto fundamental para aplicação de parte dos instrumentos de captura de valorização imobiliária como a Transferência e a Outorga Onerosa do Direito de Construir. Com base nas obras de Sotto, Maleronka, Smolka e Furtado, é traçada uma diferenciação entre os instrumentos fiscais, bem como a explicitação dos fatos imponíveis, ou geradores, de cada um dos instrumentos de recuperação de mais-valias urbanísticas no regime jurídico urbanístico brasileiro.

O Capítulo 5, intitulado “Instrumentos de recuperação de mais-valias fundiárias em nível local: proposições jurídicas de aperfeiçoamento”, tem um caráter prospectivo e pretende analisar criticamente e apontar possibilidades de aperfeiçoamento jurídico e legislativo com relação aos instrumentos de recuperação elencados. Após demonstrar que a valorização imobiliária gerada pela ação pública – tanto no sentido formal, por meio da mudança do regramento urbanístico, quanto no sentido material, por meio da realização de obras públicas – e apropriada individualmente pelos proprietários, gera um processo de segregação territorial e obstaculiza a construção de uma cidade equitativa, com igualdade de oportunidades e benefícios, o propósito é apontar alterações aptas a dar maior operatividade e efetividade ao processo de recuperação de mais-valia urbanística em nível local.

Dentre os instrumentos de recuperação de mais-valias urbanísticas aborda-se a viabilidade da fusão do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) com o Imposto Territorial Rural (ITR) sob competência municipal, no primeiro ponto. No segundo ponto, o foco recai na dificuldade dos municípios em manter os cadastros imobiliários atualizados e a ausência de uma tributação adequada pela ausência de metodologias eficientes na apuração da base de cálculo dos tributos imobiliários. Os dois primeiros pontos estão relacionados aos mecanismos de recuperação de mais-valias urbanísticas tipicamente tributários.

Já em relação aos mecanismos fiscais não-tributários, de caráter negocial, se elegeu a Outorga Onerosa e a Transferência do Direito de Construir, ambos baseados na ideia de solo criado, como objeto de análise e proposições normativas no subcapítulo seguinte. O último ponto do capítulo faz uma análise geral sobre o panorama dos instrumentos e do processo de recuperação de mais-valias urbanísticas no âmbito municipal, elencando alguns limites e possibilidades de sua implementação enquanto tarefa indispensável para concretização do princípio da justa distribuição de encargos e benefícios e, em última instância, do Direito à Cidade no espaço local.

Assim, em relação à aderência à linha de pesquisa, cabe referir que a análise da temática sobre a responsabilidade dos governos locais na efetivação do Direito à Cidade é relevante junto ao Programa de Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul em decorrência da análise de uma das origens da desigualdade social no Brasil, que decorre da privatização do espaço urbano e segregação territorial. A questão urbana é um tema genuinamente vinculado ao espaço local e o município é corresponsável pela concretização dos objetivos constitucionais, sendo o ente federado constitucionalmente competente para a definição da política urbana e, por conseguinte, do conteúdo da função social da propriedade urbana.

O município é também responsável pela implementação dos instrumentos jurídico-urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade. Sendo o espaço local o ambiente mais propício para o desenvolvimento e implementação de políticas públicas urbanas, o tema é atinente à área de concentração “Direitos Sociais e Políticas Públicas” e, por conseguinte, naturalmente em consonância com a linha de pesquisa “Diversidade e Políticas Públicas” do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* – Doutorado, na qual a pesquisa se insere.

O desenvolvimento da tese está alinhado aos temas que estão sendo pesquisados e trabalhados pelo orientador Prof. Dr. Ricardo Hermany, que coordena o grupo de pesquisa “gestão local e políticas públicas”, com foco na atuação municipal para a viabilização de políticas públicas de âmbito local, alinhadas aos princípios constitucionais e buscando um arranjo federativo cooperativo e o incremento da autonomia municipal sem prescindir, no entanto, de mecanismos de controle superior para garantia da economia e eficiência da atuação municipal.

Assim, a abordagem está de acordo com o que tem sido estudado em projetos de pesquisa do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* – Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul e busca trazer novos resultados científicos que possibilitarão propor avanços no ramo do direito local, mediante a proposição de controles administrativos e parâmetros mínimos obrigatórios para a atuação dos municípios, com foco na questão urbana, com base no marco teórico do Direito à Cidade.

## REFERÊNCIAS

- ABRÚCIO, Fernando L. Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In: FLEURY, Sônia (Org.). **Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha**. Rio de Janeiro: FGV, p. 77-125, 2006
- ACUÑA, Carlos Orrego. Sistema del Impuesto Predial: Chile. In: DE CESARE, Claudia M. (Ed.). **Sistemas del impuesto predial: en América Latina y el Caribe**. Cambridge (EUA): Lincoln Institute of Land Policy, 2016.
- ALFONSIN, Jacques Távora. **O acesso à terra como conteúdo de direitos humanos fundamentais à alimentação e à moradia**. Sérgio Antônio Fabris Editor, 2003.
- ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. Planejamento Urbano: Análise das Experiências Brasileira e Francesa no Planejamento e na Fiscalidade Urbanística. **Revista de Direito Administrativo**, v. 245, p. 128-157, 2007.
- ALOMAR, J. S. C. O direito à cidade e a Nova Agenda Urbana da ONU: perspectivas para a inovação urbanística no contexto do fortalecimento do neoliberalismo. In: **ENANPUR – Sessão Temática 10: perspectivas para o planejamento urbano e regional**, 27, 2017, Anais. São Paulo: ANPUR, maio 2017.
- ALVAREZ, Isabel Pinto. A produção e reprodução da cidade como negócio e segregação. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; VOLOCHKO, Danilo; ALVAREZ, Isabel Pinto (Ed.). **A cidade como negócio**. Editora Contexto, 2015.
- AMANAJÁS, Roberta; KLUG, Letícia. Direito à Cidade, cidades para todos e estrutura sociocultural urbana. In: COSTA, Marco Aurélio; MAGALHÃES, Marcos Thadeu Queiroz; FAVARÃO, Cesar B. (org.). **A nova agenda urbana e o Brasil: insumos para sua construção e desafios a sua implementação**. Brasília: Ipea, 2018.
- ANFIP – Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil; FENAFISCO – Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital. FAGNANI, Eduardo (org.) **A Reforma Tributária Necessária: diagnóstico e premissas**. Brasília: ANFIP, 2018.
- ARAÚJO, Gilda Cardoso de. **Município, federação e educação: história das instituições e das ideias políticas no Brasil**. Tese Apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação. São Paulo: USP, 2005.
- ARAÚJO, Luiz Alberto David; JÚNIOR, Vidal Serrano Nunes. **Curso de direito constitucional**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- ATALIBA, Geraldo. **Hipótese de incidência tributária**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 84.
- AZUELA, Antonio. Tendencias y perspectivas de las políticas de suelo. In: SMOLKA, Martim; MULLAHY, Laura. **Perspectivas urbanas: Temas críticos en políticas de suelo en América Latina**. Lincoln Institute of Land Policy, 2007.

AZUELA, Antonio. CANCINO, Miguel Ángel. Los asentamientos humanos y la mirada parcial del constitucionalismo mexicano. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSÍN, Betânia. (Orgs.) **A construção do direito urbanístico na América Latina**. Belo Horizonte: Gaia Cultural - Cultura e Meio Ambiente, 2016.

BAHL, Roy W.; MARTINEZ-VAZQUEZ, Jorge; YOUNGMAN, Joan M. (Ed.). **Challenging the conventional wisdom on the property tax**. Lincoln Institute of Land Policy, 2010.

BAHL, R.; MARTINEZ-VAZQUEZ, J. The Determinants of Revenue Performance in: Roy Bahl. **Making the Property Tax Work: Experiences in Developing and Transitional Countries**. Cambridge MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2008.

BALBIM, Renato. A Nova Agenda Urbana e a geopolítica das cidades. In: COSTA, Marco Aurélio; MAGALHÃES, Marcos Thadeu Queiroz; FAVARÃO, Cesar B. (org.). **A nova agenda urbana e o Brasil: insumos para sua construção e desafios a sua implementação**. Brasília: Ipea, 2018.

BALDO, Iumar Junior. **Direito à cidade: uma possibilidade real a partir do acesso à moradia digna e sua função socioambiental**. Curitiba: Multideia, 2012.

BARROS Ana Maria Furbino B.; CARVALHO, Celso Santos; MONTANDON, Daniel Todtmann. O Estatuto da Cidade comentado (Lei Nº 10. 257 de 10 de julho de 2001). In: CARVALHO, Celso Santos, ROSSBACH, Anaclaudia. (Orgs.). **O Estatuto da Cidade: comentado. The City Statute of Brazil: a commentary**. São Paulo: Ministério das Cidades: 2010.

BARROSO, Luís Roberto. Vinte anos da Constituição brasileira de 1988: o Estado a que chegamos. IN: BONAVIDES, Paulo. et al. **As Constituições Brasileiras: notícia, história e análise crítica**. Brasília: OAB Editora, 2008.

BELLO, Enzo; FALBO, Ricardo Nery. (Orgs.). **Direito à cidade e ocupações urbanas: pesquisas empíricas**. 1. Ed. Rio de Janeiro: Ed. CEEJ, 2020.

BERCOVICI, Gilberto; SALGADO, Rodrigo O. Direito urbanístico como regulação económica do espaço. In: BELLO, Enzo; KELLER, Rene José. (rgs.) **Curso de direito à cidade: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

BICA, António. O regime jurídico dos baldios. **Revista Voz da Terra.**, 2003. Disponível em: <<http://www.cdbaldios.pt/a-instituicao/documentacao/40-voz-da-terra,-janeiro-2003,-ant%C3%B3nio-bica-%E2%80%93-o-regime-jur%C3%ADdico-dos-baldios.html> > Acesso em 07 Jul. 2020.

BID, Banco Interamericano de Desenvolvimento. **A política das políticas públicas: progresso econômico e social na América Latina—relatório 2006**. Cambridge: Harvard University, 2007.

BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. **Função Ambiental da Propriedade Rural**. 1. Ed. Porto Alegre: LTR, 1999.

BORJA, Jordi et al. **El espacio público, ciudad y ciudadanía**. Barcelona, 2000.

BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. **Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información**. Madri: Taurus; Habitat, 1997.

BOTELHO, Maurilio Lima. Renda da terra e capitalização em David Harvey. Notas sobre o caráter especulativo da propriedade imobiliária. **Espaço e Economia. Revista brasileira de geografia econômica**, n. 8, 2016.

BRASIL. **Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001: Estatuto da Cidade**. Brasília, jul. 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)> Acesso em 15 out. 2019.

BRAZ, Petrônio. **Direito Municipal na Constituição: Doutrina, Prática, Legislação**. São Paulo: Distribuidora J.H. Mizuno, 7ª edição, 2010

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

CALDAS, Maria Fernandes. O Federalismo Brasileiro e suas implicações na Política Urbana: Notas a partir do caso do Programa de Aceleração do Crescimento. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, p. 53-74, 2016.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. O Estado adjetivado e a teoria da Constituição. **Revista da procuradoria-geral do estado**, v. 25, n. 56, 2002.

CANOTILHO, José Joaquim; MOREIRA, Vital. **Fundamentos da Constituição**. Coimbra: Coimbra Editora, 1991.

CANOTILHO, José Joaquim; MOREIRA, Vital. **Constituição República Portuguesa Anotada - Volume II - Artigos 108.º a 296.º**. Coimbra: Coimbra Editora, 2010.

CARAMURU, Afonso Francisco. **Estatuto da cidade comentado**. São Paulo: J. de Oliveira, 2001.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. A Tragédia Urbana. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; VOLOCHKO, Danilo; ALVAREZ, Isabel Pinto (Ed.). **A cidade como negócio**. Editora Contexto, 2015.

CARRIÓN, Fernando; ERAZO, Jaime. **El derecho a la ciudad en América Latina. Visiones desde la política**. Ciudad de México, 2016. Disponível em: <<https://www.flacso.edu.ec/portal/pnTemp/PageMaster/8mp0ap1b0ms2fzgx1gzumnbmie2cz1.pdf>> Acesso em 27 ago. 2020.

CARVALHO, Cláudio; RODRIGUES, Raoni. **O Direito à Cidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

CARVALHO, Raquel. **Introdução ao direito do urbanismo**. Porto: Universidade Católica Editora, 2017.



CASIMIRO, Lúgia Maria Silva Melo de. A atualidade do debate sobre políticas urbanas para a promoção do direito à cidade. In: MOTTA, Fabrício; GABARDO, Emerson. **Desenvolvimento nacional: por uma agenda propositiva e inclusiva**. Ebook. Curitiba: Íthala, 2020.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. São Paulo: Paz e terra, 2000.

CNM. Confederação Nacional dos Municípios. **Município: Palco da Vida. A história do municipalismo brasileiro**. Brasília: CNM, 2012. Disponível em: <[http://www.memoria.cnm.org.br/images/palco\\_da\\_vida\\_cnm.pdf](http://www.memoria.cnm.org.br/images/palco_da_vida_cnm.pdf)> Acesso em 05 ago. 2020

COLUSSI, Eliane Lúcia. **Estado Novo e Municipalismo Gaúcho**. Passo Fundo: EDIUPF, 1996.

CONSTITUCION DE MEXICO, de 5 de Febrero de 1917. Disponível em: <<https://web.archive.org/web/20110723210409/http://constitucion.rediris.es/principal/constituciones-mexico1917.htm>> Acesso em 22 jul. 2020.

COPELLO, María Mercedes Maldonado. **Reforma territorial y desarrollo urbano – Experiencias y perspectivas de aplicación de las leyes 9 de 1989 y 388 de 1997**. Bogotá: CIDER-Universidad de los Andes, 2003.

CUNHA, Eglaisa Micheline Pontes; ERBA, Diego Alfonso. **Manual de Apoio-CTM: Diretrizes para a criação, instituição e atualização do cadastro territorial multifinalitário nos municípios brasileiros**. Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

CUENYA, Beatriz. Nuevos enfoques y herramientas para la regulación del suelo en Argentina. Una lectura desde la perspectiva de la reforma urbana. In: CARRIÓN, Fernando; ERAZO, Jaime. **El derecho a la ciudad en América Latina. Visiones desde la política**. Ciudad de México, 2016.

CURI, Rodrigo. Finanças municipais, sistema fiscal local e estratégias de desenvolvimento econômico urbano. In: COSTA, Marco Aurélio; MAGALHÃES, Marcos Thadeu Queiroz; FAVARÃO, Cesar B. (org.). **A nova agenda urbana e o Brasil: insumos para sua construção e desafios a sua implementação**. Brasília: Ipea, 2018.

DA SILVA, Christian Luiz; LOURENÇO, Marcus Santos. **A Ação do Estado em Consequência da. O desenvolvimento sustentável em foco: uma contribuição multidisciplinar**. São Paulo: Annablume 2006.

DENALDI, Rosana; CAVALCANTI, Carolina Baima e SOUZA, Claudia Virginia Cabral. **Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios e IPTU progressivo no tempo: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação**. Brasília: Ministério das Cidades, 2015.

DE CESARE, Claudia M. (Org.). **Sistemas del impuesto predial: en América Latina y el Caribe**. Lincoln Institute of Land Policy, 2016.

DE CESARE, Claudia M. **Mejoramiento del desempeño del impuesto sobre la propiedad inmobiliaria en América Latina**. Policy Focus Report. Lincoln Institute of Land Policy. 2015.

DEL ROIO, Marcos Tadeu. **Marx e a Comuna de Paris**. Revista Espaço Acadêmico, v. 10, n. 118, p. 25-31, 2011.

DELGADILLO, Víctor. El derecho a la ciudad en la Ciudad de México: utopía, derechos sociales y política pública In: CARRIÓN, Fernando; ERAZO, Jaime. **El derecho a la ciudad en América Latina. Visiones desde la política**. Ciudad de México, 2016. Disponível em: <<https://www.flacso.edu.ec/portal/pnTemp/PageMaster/8mp0ap1b0ms2fzgx1gzumnbmie2cz1.pdf>> Acesso em 27 ago. 2020.

DEUTSCHER BUNDESTAG. **Lei Fundamental da República Federal da Alemanha**. Disponível em: <<https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80208000.pdf>> Acesso em 22 Jul. 2020.

DUGUIT, León. **Las transformaciones generales del Derecho privado desde el Código de Napoleón**, traducción de Carlos G. Posada. 2.ed. Madrid: Francisco Beltran, 1920.

DUPAS, Gilberto. **Atores e poderes na nova ordem global: assimetrias, instabilidades e imperativos de legitimação**. São Paulo: Unesp, 2005.

ENGELS, Friedrich. **Sobre a questão da moradia**. Ebook. Estudos vermelhos: 2013.

ENGELS, Friedrich; MARX, Karl. **A Comuna de Paris**. E-book. Estudos vermelhos, 2009.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. São Paulo: Editora da USP, 2006.

FERREIRA, João Sette Whitaker (Ed.). **Produzir casas ou construir cidades? desafios para um novo Brasil urbano: parâmetros de qualidade para a implementação de projetos habitacionais e urbanos**. São Paulo: LABHAB, FUPAM, 2012.

FERREIRA, João Sette Whitaker. Avanços e recuos na questão urbana rumo ao Habitat III. In: BALBIM, R. (Org.). **Geopolítica das cidades: velhos desafios, novos problemas**. Brasília: IPEA, 2016.

FERREIRA, João Sette Whitaker; MARICATO, Ermínia; VILLAÇA, Flávio. **O mito da cidade-global: o papel da ideologia na produção do espaço urbano**. Petrópolis: Vozes, 2007.

FERNANDES, Cintia Estefania. A tributação imobiliária progressiva fiscal no tempo e diferenciada em face do uso e da localização. In: **Ensaio em homenagem ao professor José Roberto Vieira: ao mestre e amigo, com carinho**. 2017. p. 301-330.

FERNANDES, Cíntia Estefania. **IPTU. Texto e contexto**. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

FERNANDES, Edésio. **A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil**. Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

FERNANDES, Edésio. Implementing the urban reform agenda in Brazil. **Environment and Urbanization**, v. 19, n. 1, p. 177-189, 2007.

FERNANDES, Edésio. **La construcción del “derecho a la ciudad en Brasil**. 2012 La ciudad y el Derecho. UNIANDES. Disponível em:

<<https://derechoalaciudadflacso.files.wordpress.com/2014/01/edesio-fernandes-la-construccion-delderecho-a-la-ciudad-en-brasil.pdf>> Acesso em 09 mai. 2020.

FERNANDES, Edesio. **Regularización de asentamientos informales en América Latina**. LILP Policy Focus Report. 2011. Disponível em: <<https://www.lincolninst.edu/es/publications/policy-focus-reports/regularizacion-asentamientosinformales-en-america-latina>> Acesso em 05 jun. 2020.

FERNANDES, Edésio; COPELLO; María Mercedes Maldonado. El derecho y la política de suelo en América Latina: nuevos paradigmas y posibilidades de acción. In: SMOLKA, Martim; MULLAHY, Laura. **Perspectivas urbanas: temas críticos en políticas de suelo en América Latina**. Cambridge, Massachussets: Lincoln Institute of Land Policy, 2010.

FIGUEIREDO, Carlos Maurício; NÓBREGA, Marcos. **Os municípios e a Lei de responsabilidade fiscal**. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2001.

FILHO. Manoel Gonçalves Ferreira. O Federalismo no Brasil. In: CAGGIANO, Monica Herman; RANIERI, Nina (Orgs). **As novas Fronteiras do Federalismo**. São Paulo: Imprensa Oficial, 2008.

FRAGA, Henrique Rocha; DE SOUSA, Augusto Mendes. **Direito Municipal Contemporâneo: novas tendências**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

FRANZONI, Júlia Ávila. **Política urbana na ordem econômica**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2014.

FRIEDMAN, Betty. **A mística feminina**. E-book. Rio de Janeiro: Vozes, 1971.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **The end of the Bretton Woods System (1972–81)**. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/about/histend.htm>> Acesso em 21 mai. 2020.

FURTADO, Fernanda. Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas: reunindo os conceitos envolvidos. In: SANTORO, Paula (Org.). **Gestão social da valorização da terra**. São Paulo: Instituto Pólis, 2004.

FURTADO, Fernanda; BIASOTTO, Rosane e MALERONKA, Camila. **Outorga Onerosa do Direito de Construir: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação**. Brasília: Ministério das Cidades, 2012.

FURTADO, Fernanda; RABELLO, Sonia e BACELLAR, Isabela. **Transferência do Direito de Construir. Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação**. Brasília: Ministério das Cidades, 2017.

GARCIA CHUECA, Eva Maria. Human rights in the city and the right to the city: two different paradigms confronting urbanization. in: Oomen, B., Davis, M. GRIGOLO, M. **Global Urban Justice. The Rise of Human Rights Cities**. Cambridge, 2016: Cambridge University Press.

GIACOBBO, Guilherme Estima; HERMANY, Ricardo. A emergência do pluralismo jurídico na ordem jurídica brasileira – o direito de laje – Lei nº 13.465/17 – na perspectiva do Direito Social Condensado de Gurvitch. **Revista Culturas Jurídicas**, v. 4, n. 9, 2017.

GIACOBBO, Guilherme Estima; HERMANY, Ricardo. Os impasses da política urbana frente à garantia do direito à cidade no Brasil: o desafio dos governos locais na definição e fiscalização da função social da propriedade urbana e recuperação de mais-valias urbanísticas. **Revista Culturas Jurídicas**, v. 6, n. 14, 2019.

GLOBAL PLATFORM for the Right to the City. **Moving toward the implementation of the right to the city in Latin America and internationally**. 2015. Disponível em: <<http://www.righttothecityplatform.org.br>> Acesso em 13 mai. 2020.

GLOBAL PLATFORM for the Right to the City. **The Right to the City: building another possible world**. 2016. Disponível em: <<https://polis.org.br/publicacoes/the-right-to-the-city-building-another-possible-world-guidelines-for-its-understanding-and-operationalization/>> Acesso em 15 mai. 2020.

GLOBAL PLATFORM for the Right to the City. **What's the right to the city? inputs for the New Urban Agenda**. 2015(b). Disponível em: <<https://polis.org.br/publicacoes/21571-2/>> Acesso em 20 mai 2020.

GONZALES, SUELY F.N. A renda do solo urbano: Instrumento da política urbana (memória acadêmica livro 1). Ebook. Andre Gonzales Martins Editor, 2016.

GOHN, Maria da Glória Marcondes. **Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos**. São Paulo: Edições Loyola, 1997.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 7. Ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

GRAU, Eros Roberto et al. **Solo Criado/Carta de Embu**. CEPAM–Fundação Prefeito Faria Lima, 1977.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HARVEY, David. **Os limites do capital**. São Paulo: Boitempo, 2013.

HARVEY, David. **A Produção Capitalista do Espaço**. 2.ed. São Paulo: Annablume, 2006.

HERMANY, Ricardo. **(Re)Discutindo o Espaço Local: uma abordagem a partir do direito social de Gurvitch**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2007.

HERMANY, Ricardo. **Município na Constituição: poder local no constitucionalismo luso-brasileiro**. Curitiba, Juruá, 2012.

HERMANY, Ricardo; GIACOBBO, Guilherme Estima. O município e o direito a cidade: políticas públicas tributárias e o enfrentamento da exclusão urbana no espaço local. **Direito da Cidade**, v. 10, n. 2, p. 806-834, 2018.

KELER, Rene José. Economia Política: Direito, Estado e Relações econômicas: a Mercantilização jurídica como forma de privatização do Direito à Cidade. In: BELLO, Enzo; KELLER, Rene José. (orgs.) **Curso de direito à cidade: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

KOWARICK, Lúcio. **A espolição urbana**. 2ª. Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

LEAL, Rogério Gesta. **Direito Urbanístico: condições e possibilidades da constituição do espaço urbano**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

LEAL, Rogério Gesta. **Estado, Administração Pública e Sociedade**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

LEÃO XIII, Papa. **Carta Encíclica Rerum Novarum: sobre a condição dos operários**. Vaticano, 1891. Disponível em: <[http://www.vatican.va/content/leo-xiii/pt/encyclicals/documents/hf\\_l-xiii\\_enc\\_15051891\\_rerum-novarum.html](http://www.vatican.va/content/leo-xiii/pt/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_15051891_rerum-novarum.html)> Acesso em: 07 jul. 2020.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Trad. FORTUNA, Carlos. 5.ed. São Paulo: Centauro, 2016.

LEFEBVRE, Henri. **A Revolução Urbana**. Trad. MARTINS, Sérgio. 2.ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2019.

LEFEBVRE, Henri. **The production of space**. Trad. NICHOLSON-SMITH, Donald. Cambridge: Blackwell, 1991.

LEFEBVRE, Henri. **Espaço e política**. Trad. MARTINS, Sérgio. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

LIMA, Ruy Cirne. **Pequena história territorial do Brasil: sesmarias e terras devolutas**. Governo do Estado de São Paulo, Secretaria de Estado da Cultura, Arquivo do Estado de São Paulo, 1991.

LOCH, Carlos; ERBA, Diego Alfonso. **Cadastro técnico multifinalitário rural e urbano**. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2007.

LOJKINE, Jean. **O estado capitalista e a questão urbana**. Trad.: Estela dos Santos Abreu. 2.ed. São Paulo: Martins fontes, 1997.

MALERONKA, Camila. **Operações Urbanas Consorciadas: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação**. Brasília: Ministério das Cidades, 2017

MARCUSE, Peter. Enclaves, sim: guetos, não: a segregação e o Estado. In: **Espaço & Debates - Revista de Estudos Regionais e Urbanos**, v. 24, n. 45, 2004.

MARÉS, Carlos Frederico. **A função social da terra**. SA Fabris, 2003.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis (RJ): Vozes, 2017.

- MARICATO, Ermínia. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: expressão popular, 2015.
- MARICATO, Ermínia. **Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência**. Editora Hucitec, 1996.
- MARSHALL, T. H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- MARX, Karl. **O capital: Crítica da Economia Política**. Livro I. São Paulo: Boitempo, 2014.
- MCCARTHY, GEORGE W. **Los valores y la recuperación de plusvalías del suelo**. Lincoln Institute of Land Policy. Land Lines, abril 2017, n. 29, v. 02.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal brasileiro**. 13.ed. São Paulo: Malheiros, 2005.
- MIELE, Sávio Augusto. Estratégias de (re)produção do espaço em São Paulo. In: SANTOS, César Simoni. **Do lugar do negócio à cidade como negócio**. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; VOLOCHKO, Danilo; ALVAREZ, Isabel Pinto (Ed.). **A cidade como negócio**. Editora Contexto, 2015.
- MILANO, Giovanna Bonilha. **Conflitos fundiários urbanos e poder judiciário**. Editora Íthala, 2017.
- MIRANDA, Jorge. **Constituição e Cidadania**. Coimbra: Coimbra Editora, 2003
- MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui. **Constituição Portuguesa Anotada - Tomo III**. Coimbra: Coimbra Editora, 2007.
- MOLINATTI, Catalina. Sistema del Impuesto Predial: Argentina. In: DE CESARE, Claudia M. (Ed.). **Sistemas del impuesto predial: en América Latina y el Caribe**. Cambridge (EUA): Lincoln Institute of Land Policy, 2016.
- MONTAÑA, Magda. Sistema del Impuesto Predial: Colombia. In: DE CESARE, Claudia M. (Ed.). **Sistemas del impuesto predial: en América Latina y el Caribe**. Cambridge (EUA): Lincoln Institute of Land Policy, 2016.
- MONTEIRO, Cláudio. **O domínio da cidade. A propriedade à prova no Direito do Urbanismo**. Lisboa: AAFDL, 2013.
- MORALES-SCHECHINGER, Carlos. **Políticas de suelo urbano, accesibilidad de los pobres y recuperación de plusvalías**. Universidad Nacional Autónoma de México: Cidade do México, 2005. Disponível em: <<http://www.sistemamid.com/panel/uploads/biblioteca/7097/7128/7134/83936.pdf>> Acesso em 20 out. 2020.
- MULLER, Pierre. SUREL, Yves. **Análise das políticas públicas**. Pelotas: EDUCAT, 2002.
- MUÑOZ, Xaime Rodríguez-Arana. **Direito fundamental à boa Administração Pública**. Editora Fórum, 2012.

NABAIS, José Casalta. **Alguns perfis da propriedade colectiva nos países do Civil Law**. Coimbra: Editora Coimbra, 1998.

NUSDEO, Fábio. **Curso de economia: introdução ao direito econômico**. Ed. Revista dos Tribunais, 2014.

OCDE, Organisation for Economic Co-operation and Development. **OECD Principles on Urban Policy**. OCDE, Paris: 2019. Disponível em: <<https://www.oecd.org/cfe/Brochure-OECD-Principles-Urban-Policy.pdf>> Acesso em: 21 out. 2020.

OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. **Estatuto da cidade: para compreender**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM/DUMA, 2001.

OLIVEIRA, António Cândido de. **Direito das Autarquias Locais**. 2.ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2013

OLIVEIRA, Fernanda Paula Marques de. **Portugal: Território e Ordenamento**. Coimbra: Almedina, 2009.

OLIVEIRA, Fernanda Paula Marques de. **Notas e comentários à revisão do regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial de 2015**. Coimbra: Almedina, 2015.

ORREGO, Carlos. **Reavalúo nacional de propiedades - año 2018**. Disponível em ><[www.asatch.cl/reavaluo-nacional-de-propiedades-ano-2018](http://www.asatch.cl/reavaluo-nacional-de-propiedades-ano-2018)> Acesso em 15 out. 2020. Santiago, 2017.

OXFAM, Brasil. **Inequalities and us: Perceptions of Inequalities in Brazil**. São Paulo: OXFAM Brasil, 2019. Disponível em: <[https://www.oxfam.org.br/um-retrato-das-desigualdades-brasileiras/pesquisa-nos-e-as-desigualdades/pesquisa-nos-e-as-desigualdades-2019/?\\_ga=2.48452198.1911167842.1601172649-1600882538.1601172649](https://www.oxfam.org.br/um-retrato-das-desigualdades-brasileiras/pesquisa-nos-e-as-desigualdades/pesquisa-nos-e-as-desigualdades-2019/?_ga=2.48452198.1911167842.1601172649-1600882538.1601172649)> Acesso em 26 set. 2020.

PAULA, Richard Negreiros. **Semente de Favela: jornalistas e o espaço urbano da Capital Federal nos primeiros anos da República- o caso do Cabeça de Porco**. 2013. Disponível em: <[www.historia.uff.br/cantareira/v3/wp-content/uploads/2013/05/e03a05.pdf](http://www.historia.uff.br/cantareira/v3/wp-content/uploads/2013/05/e03a05.pdf)> Acesso em: 17 de Jul. 2020

DE PAULA, Patrick Galba. **Teoria da renda fundiária a partir de Marx e a controvérsia sobre a renda absoluta**. Marx e o Marxismo-Revista do NIEP-Marx, v. 6, n. 10, p. 127-158, 2018.

PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Rio de Janeiro: Editora Intrínseca, 2015.

PILATI, José Isaac. **Propriedade e função social na pós-modernidade**. 3.ed. Lumen Juris, 2017.

PINTO, Victor Carvalho. **Função Social da Propriedade**. Ensaio sobre as origens doutrinárias do princípio da função social da propriedade, no positivismo e na doutrina social da Igreja. Ebook Kindle, 2013.

PÍREZ, Pedro. La urbanización, ¿mercancía o derecho? Una discusión para la política urbana. In: CARRIÓN, Fernando; ERAZO, Jaime. **El derecho a la ciudad en América Latina. Visiones desde la política**. Ciudad de México, 2016.

RAJEVIC MOSLER, Enrique. El paulatino pero insuficiente desarrollo del Derecho urbanístico en Chile: en tránsito de la adolescencia a la madurez. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSÍN, Betânia. (Orgs.) **A construção do direito urbanístico na América Latina**. Belo Horizonte: Gaia Cultural - Cultura e Meio Ambiente, 2016.

RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. **Direito urbanístico: fundamentos para a construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural**. EDUCS, 2010.

RIO GRANDE. Lei nº 6585, de 20 de agosto de 2008. (Plano Diretor). Disponível em: <[https://www.riogrande.rs.gov.br/consulta/arquivos/secretaria\\_servico/plano\\_diretor/Leis\\_do\\_Plano\\_Diretor/Lei\\_6.585\\_Plano\\_Diretor.pdf](https://www.riogrande.rs.gov.br/consulta/arquivos/secretaria_servico/plano_diretor/Leis_do_Plano_Diretor/Lei_6.585_Plano_Diretor.pdf)> Acesso em 02 nov. 2020.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais da administração pública**. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 1994.

ROCHA, Joaquim Freitas da. **Direito Financeiro Local (Finanças Locais)**. Braga: CEJUR, 2009.

ROCHA, Joaquim Freitas. **Sustentabilidade e finanças públicas responsáveis: urgência de um direito financeiro equigeracional**. Braga: Uminho, 2012. Disponível em: <<https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/36063/3/Sustentabilidade%20e%20FP.pdf>> Acesso em 08 set. 2020.

ROCHA, Joaquim Freitas da; SILVA, Pedro Cruz. Capítulo 12: Municípios em Portugal. In: Confederação Nacional de Municípios – CNM. **Municipalismo: Perspectivas da descentralização na América Latina, na Europa e no Mundo**. Brasília: CNM, 2017.

ROLNIK, Raquel. **O que é cidade**. E-Book. São Paulo Brasiliense, 2017.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2017.

SALDANHA, Nelson Nogueira, **História das Ideias Políticas no Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2001. Disponível em: <[https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/1052/ideias\\_politicas.pdf?sequence=9&isAllowed=y](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/1052/ideias_politicas.pdf?sequence=9&isAllowed=y)> Acesso em 16 ago. 2020.

SANDRONI, Paulo. Concentração da terra urbana, captura de mais valias e especulação: Outorga onerosa e CEPACS na cidade de São Paulo - Ensaios teóricos, empíricos e ficcionais. Ebook. São Paulo: Amazon, 2020.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. **O Fórum Nacional de Reforma Urbana: incidência e exigibilidade pelo direito à cidade**. FASE, 2009.

SANTOS, Milton. **A Urbanização Desigual**. 3.ed. São Paulo: Edusp, 2018.



SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira**. 5.ed. São Paulo: Edusp, 2018.

SANTOS, Milton. **O Espaço do Cidadão**. 7.ed. São Paulo: Edusp, 2014.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização**. Rio de Janeiro: Record, 2004.

SANTOS, César Simoni. Do lugar do negócio à cidade como negócio. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; VOLOCHKO, Danilo; ALVAREZ, Isabel Pinto (Ed.). **A cidade como negócio**. Editora Contexto, 2015.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **A relevância do direito à cidade na construção de cidades justas, democráticas e sustentáveis**. Direito Urbanístico: Vias jurídica das Políticas Urbanas. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2007.

SENADO FEDERAL. Atas de Comissões da Assembleia Nacional Constituinte. 1987. **Ata da reunião de instalação da comissão de sistematização**. Disponível em: <<https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/sistema.pdf>> Acesso em 16 jun. 2020.

SCHEID, Cintia Maria. **O impacto da globalização na elaboração de políticas públicas urbanas: uma possibilidade de aproximar a cidade a cidadania**. Disponível em: <[conpedi.org/manaus/arquivos/anais/bh/cintia\\_maria\\_scheid.pdf](conpedi.org/manaus/arquivos/anais/bh/cintia_maria_scheid.pdf)> Acesso em 26 de set. 2020.

SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. **Revista do Direito**, v. 3, n. 56, p. 119-149, 2018.

SILVA, José Afonso. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6.ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SMOLKA, M. **Una nueva mirada a la recuperación de plusvalías en América Latina**. Land Lines, v. 24, n. 3, p. 11-17, 2012.

SMOLKA, Martim; MULLAHY, Laura. **Perspectivas urbanas: Temas críticos en políticas de suelo en América Latina**. Lincoln Institute of Land Policy, 2007.

SMOLKA, Martim. **Recuperação de Mais-Valias Fundiárias na América Latina: Políticas e Instrumentos para o Desenvolvimento Urbano**. Cambridge (EUA): Policy Focus Report, 2014. Disponível em: <[https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/recuperacao-mais-valias-fundiarias-full\\_0.pdf](https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/recuperacao-mais-valias-fundiarias-full_0.pdf)>

SMOLKA, Martim. **Recuperação de mais-valias fundiárias na América Latina**. Cambridge (EUA): Policy Focus Report, 2014 (b).

SMOLKA, Martim O; SABATINI, Francisco. El debate sobre la liberalización del mercado de suelo en Chile. In: SMOLKA, Martim; MULLAHY, Laura. **Perspectivas urbanas: Temas críticos en políticas de suelo en América Latina**. Lincoln Institute of Land Policy, 2007.

SOARES, Márcia Miranda. MACHADO, José Angelo. **Federalismo e políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018. Disponível em: <[repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3331/1/Livro\\_Federalismo%20e%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas.pdf](repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3331/1/Livro_Federalismo%20e%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas.pdf)> Acesso em 17 ago. 2020.

SORJ, Bernardo. **A nova sociedade brasileira**. 2.ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2000.

SOTTO, Debora. **Mais-valia urbanística e desenvolvimento urbano sustentável: uma análise jurídica**. Editora Lumen Juris, 2016.

STRECK, Lenio Luiz; CANOTILHO, José J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira (Ed.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2013.

SUBIRATS, Joan; KNOEPFEL, Peter; LARRUE, Corinne; VARONE, Frederic. **Análisis y gestión de políticas públicas**. Barcelona: Ariel, 2008.

SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. In: DALLARI, Adilson A; FERRAZ, Sérgio. (Orgs.). **Estatuto da cidade: comentários à lei federal 10.257/2001**. 3.ed. v. 10, n. 2. São Paulo: Malheiros, 2010.

TAVOLARI, Bianca. **Direito à cidade: uma trajetória conceitual**. *Novos Estudos*, n. 104, p. 92, 2016. Disponível em: < <http://novosestudos.uol.com.br/produto/104/#58ed31f64e057>> Acesso em 22 out. 2018.

UN-HABITAT. United Nations Human Settlements Programme. 2010. **State of the World's Cities Report (2010/11): Bridging the urban divide**. Disponível em: <<https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/State%20of%20the%20World%20Cities%2020102011%20-%20Cities%20for%20All%20Bridging%20the%20Urban%20Divide.pdf>> Acesso em 29 mai. 2020.

UN-HABITAT. **Slum Almanac 2015-2016. Tracking Improvement in the Lives of Slum Dwellers**. 2016. Disponível em: <[https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/Slum%20Almanac%202015-2016\\_PSUP.pdf](https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/Slum%20Almanac%202015-2016_PSUP.pdf)> > Acesso em 05 jun. 2020.

UNITED CITIES AND LOCAL GOVERNMENTS. **European Charter for the Safeguarding of Human Rights in the City**. 2012. Disponível em: <[https://www.uclg-cisd.org/sites/default/files/CISDP%20Carta%20Europea%20Sencera\\_baixa\\_3.pdf](https://www.uclg-cisd.org/sites/default/files/CISDP%20Carta%20Europea%20Sencera_baixa_3.pdf)> Acesso em 03 jun. 2020.

VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia; ARANTES, Otilia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. 8. Ed. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2013.

VILLAÇA, Flávio. São Paulo: segregação urbana e desigualdade. São Paulo: **Estudos avançados**, v. 25, n. 71, p. 37-58, 2011.

VILLAÇA, Flavio José Magalhães. **Espaço intraurbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel, 2001.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (org.) **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: EdUSP, 1999. p. 169 – 243.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo Jurídico - Fundamentos de uma nova cultura do Direito**. São Paulo: Saraiva Educação, 2017.