

ATUAÇÃO DOS MUNICÍPIOS NÃO- METROPOLITANOS PÓS- ESTATUTO DA CIDADE: ANÁLISE DE SISTEMAS DE GESTÃO SOCIAL DA VALORIZAÇÃO DA TERRA

*Performance of non-metropolitan municipalities after the city statute:
analysis of social management systems for land valuation*

*Desempeño de los municipios no metropolitanos tras el estatuto de la
ciudad: análisis de los sistemas de Gestión social para la valoración del
suelo*

DOI: 10.48075/igepec.v27i2.31172

Aline Benso
Sérgio Luís Allebrandt
Airtón Adelar Muller

ATUAÇÃO DOS MUNICÍPIOS NÃO-METROPOLITANOS PÓS-ESTATUTO DA CIDADE: ANÁLISE DE SISTEMAS DE GESTÃO SOCIAL DA VALORIZAÇÃO DA TERRA

Performance of Non-Metropolitan Municipalities After the City Statute: Analysis of Social Management Systems for Land Valuation

Desempeño de los municipios no metropolitanos tras el Estatuto de la Ciudad: análisis de los sistemas de gestión social para la valoración del suelo

Aline Benso
Sérgio Luís Allebrandt
Airtón Adelar Mueller

Resumo Após duas décadas de implementação do Estatuto da Cidade, estabelecido pela Lei Federal n. 10.257, de 10 de julho de 2001, os municípios brasileiros tiveram a oportunidade de combater a especulação imobiliária e o crescimento desordenado das cidades. A aplicação de instrumentos que possibilitam a recuperação das mais-valias fundiárias, aliado à ampliação da participação da sociedade civil na elaboração do Plano Diretor Municipal, tem sido objeto de estudos acadêmicos, denominados de gestão social da valorização da terra. Nesse contexto, os municípios não-metropolitanos têm recebido crescente atenção, à medida que se observa um aumento populacional nos polos regionais localizados no interior do país. Este estudo consiste em uma revisão bibliográfica que utiliza os termos de pesquisa "Estatuto da Cidade", "Municípios" e "Cidades médias", realizada nos bancos de dados Scielo, Web of Science e Scopus. O objetivo é identificar as características e desafios específicos relacionados à efetivação da função social da propriedade em detrimento da valorização da terra, por meio da análise de estudos publicados em periódicos sobre a atuação dos municípios não-metropolitanos.

Palavras-Chave: Gestão pública, gestão social, planejamento urbano e regional, plano diretor, Estatuto da Cidade.

Abstract: After two decades of implementation of the City Statute, established by Federal Law n. 10,257, of July 10, 2001, Brazilian municipalities had the opportunity to combat real estate speculation and the disorderly growth of cities. The application of instruments that make it possible to recover land value added value, combined with the expansion of civil society participation in the elaboration of the Municipal Master Plan, has been the subject of academic studies, called social management of land valuation. In this context, non-metropolitan municipalities have received increasing attention, as a population increase is observed in regional centers located in the interior of the country. This study consists of a bibliographic review that uses the search terms "Statute of the City", "Municipalities" and "Medium Cities", carried out in the Scielo, Web of Science and Scopus databases. The objective is to identify the specific characteristics and challenges related to the realization of the social function of property to the detriment of land valuation, through the analysis of studies published in periodicals on the performance of non-metropolitan municipalities.

Keywords: Public management, social management, urban and regional planning, master plan, City Statute.

Resumen: Después de dos décadas de implementación del Estatuto de la Ciudad, establecido por la Ley Federal n. 10.257, del 10 de julio de 2001, los municipios brasileños tuvieron la oportunidad de combatir la especulación inmobiliaria y el crecimiento desordenado de las ciudades. La aplicación de instrumentos que permitan recuperar el valor agregado de la tierra, combinado con la ampliación de la participación de la sociedad civil en la elaboración del Plan Director Municipal, ha sido objeto de estudios académicos, denominados gestión social de la valoración de la tierra. En este contexto, los municipios no metropolitanos han recibido una creciente atención, ya que se observa un incremento poblacional en los centros regionales ubicados en el interior del país. Este estudio consiste en una revisión bibliográfica que utiliza los términos de búsqueda "Estatuto de la Ciudad", "Municipios" y "Ciudades Medianas", realizada en las bases de datos Scielo, Web of Science y Scopus. El objetivo es identificar las características específicas y los desafíos relacionados con la realización

de la función social de la propiedad en detrimento de la valoración de la tierra, a través del análisis de estudios publicados en periódicos sobre el desempeño de los municipios no metropolitanos.

Palabras clave: *Gestión pública, gestión social, planificación urbana y regional, plan director, Estatuto de la Ciudad.*

INTRODUÇÃO

O Estatuto da Cidade (Brasil, 2001), Lei que trata dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal Brasileira, oferece um conjunto de instrumentos para que os municípios possam executar a política urbana, garantindo o cumprimento das funções sociais da cidade, regulando o uso da propriedade urbana em prol dos interesses coletivos, através de processos participativos, com vistas a recuperar investimentos públicos na malha urbana que geram valorização imobiliária. Além disso, permite a redistribuição de recursos entre as camadas da população historicamente excluídas.

Após duas décadas de Estatuto da Cidade, muitas foram as possibilidades de aplicação e de melhorias nos sistemas urbanos municipais. Diversos estudos (MARICATO, 2011; 2015; ROLNIK, 2009; DA CÂMARA, 2016) ocuparam-se dos problemas existentes nas metrópoles, devido à alta complexidade de seus processos de urbanização, da grande exclusão social atrelada à existência de ocupações urbanas irregulares, das distâncias exorbitantes entre as habitações dos trabalhadores e os locais onde são ofertados os empregos etc.

Porém, a realidade de municípios não-metropolitanos vem ganhando notoriedade em pesquisas que buscam compreender as dinâmicas de desenvolvimento do espaço urbano, sobretudo pela tendência ao crescimento populacional de polos regionais localizados no interior do país, que conectam cidades pequenas às capitais, e que possuem relevância econômica e social, por concentrarem a maior parte de serviços de saúde, educação, cultura, além de importantes serviços públicos, como agências regionais de atendimento aos aposentados e pensionistas, dentre outros (ALVEZ E COLLA, 2011; LIMA e SILVEIRA, 2017; SILVEIRA, BRANDT, SILVEIRA, FACCIN E GIACOMETTI, 2018).

Com o objetivo de compreender como os municípios não-metropolitanos atuaram mediante a implementação dos instrumentos legais previstos no Estatuto da Cidade, este artigo analisou publicações acadêmicas sobre esta legislação, e mais especificamente, a respeito do estabelecimento de instrumentos fiscais e sistemas de gestão social da valorização da terra.

O IPTU Progressivo no tempo, a contribuição de melhoria, dentre outros instrumentos tributários são fundamentais para coibir a especulação imobiliária e o crescimento predatório das cidades. Vale destacar que esse processo denominado de recuperação das mais-valias fundiárias, aliado à participação de uma ampla gama de setores da sociedade civil organizada, vem sendo tratada por estudos acadêmicos como gestão social da valorização da terra. Ou seja, a partir da implementação de instrumentos fiscais, recuperam-se os investimentos públicos na malha urbana, de modo a distribuir de maneira equilibrada os ônus e benefícios dos processos de urbanização das cidades brasileiras (SANTORO E CYMBALISTA, 2004).

Este estudo consiste em uma revisão bibliográfica realizada através de buscas nos bancos de dados *Scielo*, *Web of Science* e *Scopus*, utilizando termos de pesquisa “Estatuto da Cidade”, “Municípios”, “Cidades médias”. Foram aplicados filtros para restringir os resultados à literatura acadêmica publicada em periódicos revisados por pares. As buscas aconteceram em dois momentos: primeiro em abril de 2021 e depois em maio de 2022, ampliando assim as possibilidades de análise crítica.

Os critérios de seleção dos artigos foram estabelecidos com base na relevância para a análise dos instrumentos fiscais e sistemas de gestão social da valorização da terra. Ambos estão alicerçados na participação da sociedade civil para a ampliação do direito à cidade, frequentemente ameaçado pela forma como o capital se apropria dos lucros com a expansão urbana e pela atividade de especulação imobiliária.

Estruturou-se o artigo em três seções temáticas: a primeira seção apresenta o Estatuto da Cidade, resultado da histórica luta dos movimentos populares pelo direito à cidade. Na segunda seção, serão abordados aspectos relevantes sobre municípios não-metropolitanos dentro do contexto urbano, ressaltando suas características e desafios específicos em relação à valorização da terra e ao direito à cidade. A terceira apresenta a análise crítica das publicações estudadas, efetivando assim o cumprimento do objetivo deste estudo. Por fim, serão apresentadas as considerações finais.

Ao investigar os obstáculos encontrados e as soluções encontradas pelos municípios não-metropolitanos, este estudo visa contribuir para aprimorar as práticas de planejamento urbano e gestão municipal, de modo a promover o desenvolvimento sustentável e a melhoria da qualidade de vida nas cidades de porte médio e pequeno.

2 – ESTATUTO DA CIDADE: HISTÓRIA, DESAFIOS E PERSPECTIVAS

O Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), é resultado de décadas de mobilizações sociais em prol da reforma urbana brasileira. Desde a década de 1960, setores progressistas da sociedade civil já formulavam propostas para o enfrentamento do crescimento das cidades e dos problemas relacionados aos processos de urbanização. No entanto, esses movimentos arrefeceram no período militar, cuja política urbana orientou a execução de potencializaram a exclusão e segregação socioespaciais. Por fim, se revitalizaram com a abertura democrática do país, culminando com o estabelecimento da lei federal que regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 (AVRITZER, 2010; SAULE JR. E UZZO, 2015; ROLNIK, 2009)

Na literatura sobre a Política Urbana Brasileira, é comum considerar o Seminário de Habitação e Reforma Urbana (SHRU), ocorrido em 1963 nas cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo, como um marco das lutas pela moradia digna e pelo direito à cidade. Esse evento ocorreu em um contexto de profundas transformações em curso, com debates sobre as reformas de base propostos pelo governo de Jânio Quadros. No entanto, essas discussões foram interrompidas pelo Golpe Militar de 1964 e pela imposição de uma nova ordem política autoritária e excludente, que serviu aos interesses corporativos das empreiteiras e construtoras (AVRITZER, 2010; SAULE JR. E UZZO, 2015; BODUNKI E KOURY, 2007; RIBEIRO E PONTUAL, 2009; ROLNIK, 2009).

Rolnik (2009) afirma que se tratou de um período de intensa urbanização, impulsionada pela migração de um vasto contingente de pobres, na qual a população brasileira que até então era predominantemente rural passou para majoritariamente urbana em menos de 40 anos. Ribeiro e Pontual (2009), que estudaram as publicações de uma das mais importantes revistas de arquitetura da época, enfatizam que, no período anterior ao golpe militar, se debatia intensamente a necessidade de

promover mudanças estruturais através de um planejamento urbano integrado com as questões sociais e econômicas. Além disso, destacam a preocupação social dos arquitetos e urbanistas, cuja visão era progressista e alinhada às agendas por reformas profundas que possibilitassem a inclusão social das parcelas menos favorecidas da sociedade.

Ainda para Ribeiro e Pontual (2009), os arquitetos desempenharam um papel fundamental na promoção de uma visão de arquitetura que ia além de seus aspectos artísticos, relacionando-a com os problemas sociais e o desenvolvimento econômico, constituindo-se como instrumento de reconstrução de uma sociedade mais humanizada, valorizando aspectos relacionados à vida cotidiana dos cidadãos, unindo preocupações técnicas e formais às preocupações sociais.

O golpe de Estado em 1964 que levou os militares ao poder por 20 anos, é apontado pelos estudiosos como um evento que interrompeu as mudanças que já estavam em curso e que, se implementadas naquele período, teriam possibilitado a constituição de uma sociedade integrada ao ambiente urbano de modo muito mais democrático, equitativo e menos excludente (AVRITZER, 2010; SAULE JR. E UZZO, 2015; BODUNKI E KOURY, 2007; RIBEIRO E PONTUAL, 2009; ROLNIK, 2009).

Rolnik (2009) destaca que no período militar, a relação entre desenvolvimento urbano e mercado que orientou a política nacional, por meio de normas, contratos e leis, restringiram o acesso à moradia por parte das classes populares. As propostas elaboradas no SHRU, afirmam Bodunki e Koury (2007), foram parcialmente incorporadas ao Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau), que através da criação de um Banco Nacional de Habitação (BNH), atuou em duas frentes: política de financiamento para as classes média e alta; estruturação do setor da construção civil habitacional com vistas a impulsionar o desenvolvimento econômico (ROLNIK, 2009).

O marco regulatório e as políticas públicas do governo militar impulsionaram o desenvolvimento urbano, sobretudo nas cidades médias e nas metrópoles, porém às custas do acirramento das desigualdades sociais, gerando uma massa de assalariados que encontravam à sua disposição salários baixos, portanto, insuficientes para cobrir os altos custos de moradia. A principal consequência foi a construção de assentamentos precários, autoconstruídos, em lugares distantes dos centros infraestruturados com equipamentos urbanos (ROLNIK, 2009)

Ainda para Rolnik (2009) quando foram construídas, as habitações populares foram predominantemente localizadas em áreas periféricas distantes das cidades, carentes de infraestrutura e muitas vezes em situações irregulares e precárias, semelhantes às do mercado informal. Por outro lado, o mercado imobiliário da classe média - que recebeu dois terços do financiamento do BNH - experimentou um grande crescimento, resultando no surgimento de edifícios residenciais em altura e no estabelecimento de novos centros de atividade nas cidades médias e grandes do país.

Saule Jr. e Uzzo (2015) destacam entre 1940 e 1991 a população urbana brasileira passou de 31,2% para 75%, e as cidades cresceram desprovidas de infraestrutura mínima, e é neste contexto que a função social da propriedade passa a ser discutida pelos movimentos populares como um dos pilares de uma reforma urbana. É no final dos anos 70 e começo dos anos 80, argumenta Avritzer (2010), que a sociedade civil democrática começa a se reconstituir no Brasil, e a agenda de

redemocratização era formada por diversas demandas por reformas setoriais de todo o sistema de proteção social brasileiro (ARRETCHE, 1996).

No campo de discussões sobre políticas públicas que pudessem ampliar a rede de proteção social brasileira, destacava-se, segundo Arretche (1996), a ideia de descentralização e regionalização de programas nacionais, com o objetivo principal de abandonar práticas clientelistas que haviam se estabelecido entre os entes federativos ao longo de todo o período ditatorial, no qual o repasses de recursos para investimentos públicos era centralizado no governo federal, restando pouca margem para municípios realizarem a gestão de suas demandas.

Foi nesse mesmo período que se gestou a ideia de um sistema nacional de saúde que universalizasse o atendimento à população, por meio de unificação e descentralização; da municipalização da assistência social como forma para que a prestação de serviços assistenciais equivalesse a direito de cidadania; da universalização e democratização de programas de educação básica. E foi na esteira dessas reformas, num momento em que os movimentos sociais demandavam por mais participação social, pela descentralização das estruturas políticas e administrativas, que se situa a luta pelo direito à cidade (ARRETCHE, 1996).

Na Assembleia Nacional Constituinte, que articulava todas as forças políticas em torno da redemocratização do país, formou-se o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), o qual era composto por diversos movimentos sociais, desde entidades de arquitetos e engenheiros, até de pastorais, associações de bairros e de favelas, movimentos de luta pela moradia entre outros. Havia ali uma nova ética social, crítica à lógica da cidade como mercadoria, em que prevalece a apropriação privada dos investimentos públicos em moradia. O principal resultado dessa mobilização da sociedade, foi a conquista do capítulo intitulado “Da Política Urbana”, e dos artigos 182 e 183, na Constituição Federal, e que após 12 anos, foram regulamentados pela Lei Federal 10.257/2001, o Estatuto da Cidade (SAULE JR. E UZZO, 2015; BODUNKI E KOURY, 2007; ROLNIK, 2009).

A vitória eleitoral do Partido dos Trabalhadores, em 2003, e a criação do Ministério das Cidades, liderado pelo ex-governador do Rio Grande do Sul, Olívio Dutra, que tinha como principal atributo a experiência com os orçamentos participativos, trouxeram novas possibilidades para avançar na democratização da gestão urbana. Destaca-se a criação do Conselho Nacional das Cidades, e o forte incentivo à elaboração de Planos Diretores Participativos, que conforme o Estatuto da Cidade, é obrigatório para municípios com mais de 20 mil habitantes. (ROLNIK, 2009).

Este período, marcado pela ascensão de ideias progressistas, e de políticas sociais inovadoras na área do urbanismo, como o Programa Minha Casa Minha Vida, possibilitou muitos avanços para que milhões de brasileiros pudessem participar de processos decisórios acerca das questões referentes ao direito à cidade, uma grande batalha que acompanhou toda a trajetória dos movimentos populares que historicamente reivindicaram por mais participação, por descentralização, e principalmente por redistribuição das riquezas que são produzidas por todos mas apropriadas por um grupo seletivo de privilegiados.

É este o contexto em que serão analisados os trabalhos produzidos acerca da atuação dos municípios não-metropolitanos pós-Estatuto da Cidade, de conquistas,

de inserção das demandas pelo direito à cidade na Constituição Federal de 1988 e nas possibilidades de concretização quando a aprovação da supracitada Lei Federal que a regulamentou. Leva-se em consideração a realidade brasileira a respeito do contexto capitalista: “[...] a privatização do Estado; Leis avançadas que não são aplicadas ou são aplicadas de acordo com as circunstâncias” (MARICATO, 2015, p. 14).

3 – PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO E OS MUNICÍPIOS NÃO-METROPOLITANOS

A produção do espaço urbano brasileiro, influenciada por movimentos migratórios do meio rural e pela concentração da população em áreas urbanas, ocorreu de forma desigual em todo o país. O Brasil é composto pelas regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul, e há diferenças regionais nos padrões de urbanização. Camarano e Beltrão (2000) destacam a relação entre a enorme concentração de pessoas no Sudeste, resultante do êxodo rural do Nordeste, em contraste com o movimento interno da região Sul.

A migração em massa contribuiu para a formação de grandes aglomerações urbanas, ou metrópoles, que se tornaram centros econômicos e atratores de mão de obra. Por outro lado, há regiões cujos movimentos migratórios resultaram em padrões de urbanização menos concentrados.

Lima e da Silveira (2017) abordam as cidades de médio porte dentro do contexto da política regional, discutindo suas funções urbanas e elementos estratégicos, como a posição dessas cidades em relação a outras que dependem delas por serem mais atraentes ou possuírem mais recursos, entre outros fatores. Segundo os autores, essas cidades desempenham funções que correspondem à sua posição na rede urbana nacional e são elementos estratégicos para a construção de redes urbanas mais equilibradas, além de impulsionarem o desenvolvimento regional.

Os movimentos migratórios são motivados pela busca de melhores condições de vida, oportunidades de trabalho e acesso a serviços públicos de qualidade, como saúde, educação e moradia. Existem cidades que, embora estejam longe de serem classificadas como metrópoles, estão localizadas em regiões rurais e, em termos quantitativos, são relativamente pequenas. No entanto, essas cidades oferecem infraestrutura e atraem mais pessoas, seja para residir nelas, seja para se deslocar diariamente para trabalhar. Ojima e Marandola (2015) atribuem a necessidade de compreender as cidades e suas inter-relações como um espaço vivido regional.

Stamm et al. (2013) classificam o tamanho das cidades de acordo com suas funções e os diferentes tipos de relações existentes no espaço. Eles afirmam que as cidades de porte médio possuem maior peso econômico e desempenham a função de suprir demandas por produtos que não são produzidos nos centros menores. Além disso, destacam que as cidades metropolitanas se diferenciam pelo maior número de habitantes, pela sua polarização de centros menores e pela característica de apresentarem uma mancha urbana resultante da conurbação.

Importante, assim, situar a cidade no contexto da região, que para Ojima e Marandola (2015) possui relações que vem sendo redefinidas não apenas pelas metrópoles, mas também pela intensa articulação entre cidades de médio e pequeno porte, ganhando uma importância significativa.

Sposito (2010) questiona o conceito tradicional de região, frequentemente relacionado às suas funções hierárquicas, uma vez que no atual contexto, altamente permeado pelas possibilidades econômicas relacionadas às tecnologias de informação e de comunicação, as interações e relações entre as cidades não estão restritas às fronteiras regionais ou a redes urbanas específicas. Cidades menores estão estabelecendo conexões com centros urbanos maiores localizados em diferentes áreas, ampliando vínculos econômicos, sociais e culturais.

No tocante às dinâmicas de aglomeração urbana nesse contexto conceitual de cidade e região, Sposito (2010) observa que quando ocorrem com cidades médias e incorporam cidades pequenas, dependem mais da localização dessas cidades ou da estrutura fundiária. Nesse sentido, “(...) maior presença de pequenas e médias propriedades favorece a constituição de sistemas urbanos mais densos e a vitalidade funcional dos centros urbanos menores” (SPOSITO, 2010, p. 57).

A expansão do espaço urbano em cidades não-metropolitanas no contexto de globalização, resulta no surgimento de novas formas de apropriação capitalista do solo, e tais dinâmicas relacionam-se com agentes que buscam coordenar o espaço através da alteração do ambiente construído. Melazzo (2019) investigou as dinâmicas imobiliárias em cidades médias brasileiras a partir da lógica de reprodução dos capitais que produzem a cidade, com destaque para o capital de incorporação imobiliária.

O estudo de Melazzo (2019) descreve as relações entre incorporadores, proprietários de terras e sistema financeiro no processo de acumulação capitalista que decorre das transformações nos usos do solo. Decisões sobre investimentos e mudanças no ambiente construído, geralmente beneficiam prioritariamente incorporadores, ou seja, pessoas ou empresas que desenvolvem projetos imobiliários. Pela possibilidade de antecipar valores robustos por meio do sistema financeiro de crédito, proprietários de terra vendem seus parcelamentos, e obtêm lucros.

Os incorporadores exercem um papel fundamental na organização de investimentos e transformações urbanas. Eles possuem o poder de aproveitar as oportunidades de lucro geradas pela expansão urbana. De acordo com Santoro e Bodunki (2009), essa expansão no âmbito das cidades médias, não está necessariamente ligada ao crescimento populacional, mas sim a um interesse em transformar áreas anteriormente rurais em áreas urbanas. Essa transformação visa promover a apropriação capitalista do solo por meio da modificação de seus usos.

Ao identificar áreas rurais com potencial para se tornarem urbanas e lucrar com essa transformação, incorporadores podem adquirir essas terras, realizar as alterações necessárias para a urbanização, como infraestrutura e serviços e, posteriormente, comercializar as propriedades resultantes com um valor agregado significativo. Essa estratégia visa capitalizar as mudanças no uso do solo, aproveitando as oportunidades econômicas decorrentes da expansão urbana.

Melazzo (2019) destaca, ainda, que há regulamentos e mecanismos jurídicos e econômicos que favorecem os incorporadores e dificultam a ação dos proprietários de terras, diminuindo seu poder de negociação em relação ao preço dos terrenos. No segundo momento, ocorrem mudanças no uso do solo, nos padrões socioeconômicos, o que também contribui para ganhos pelos incorporadores.

Na próxima seção, será realizada uma análise aprofundada da atuação dos municípios não-metropolitanos no contexto pós-Estatuto da Cidade, examinando suas estratégias e desafios na implementação dos instrumentos previstos na legislação para a recuperação das mais-valias fundiárias. Como destacado por Melazzo (2019), a presença de regulamentos e mecanismos jurídicos e econômicos que favorecem os incorporadores imobiliários limitam o poder de negociação dos cidadãos, sendo este aspecto uma questão a ser explorada. Através desta análise busca-se compreender as dinâmicas presentes nos municípios não-metropolitanos e contribuir para um melhor entendimento das estratégias adotadas na gestão da valorização da terra nesses contextos.

4 – A ATUAÇÃO DOS MUNICÍPIOS NÃO-METROPOLITANTOS PÓS-ESTATUTO DA CIDADE

Nas primeiras décadas dos anos 2000, os municípios brasileiros tiveram a oportunidade de implementar a política urbana conforme as orientações da Lei Federal 10.257/2001, o Estatuto da Cidade, que forneceu diretrizes, instrumentos para o planejamento urbano, institutos tributários e financeiros e institutos jurídicos e políticos, além de atribuir competências a este ente federativo para efetivar o disposto nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988.

A criação do Ministério das Cidades em 2003 e a constituição de um Conselho Nacional das Cidades como principal ferramenta de formulação e negociação de políticas no setor urbano, uma vez que, de acordo com Rolnik (2009), mais de 3.457 municípios brasileiros participaram desse processo que foi coordenado através da realização de conferências nacionais, estaduais e municipais.

Assim, o plano diretor que é um dos primeiros institutos do EC, tornou-se obrigatório para municípios com mais de 20 mil habitantes. Rezende e Ultramari (2007) propuseram uma reflexão acerca destes dispositivos do Estatuto da Cidade a partir do conceito de "utopias urbanas". Essas utopias referem-se a um contexto em que o planejamento municipal deveria promover a equidade na distribuição dos recursos e oportunidades, garantindo um mínimo necessário para uma habitação digna. Além disso, essas utopias incluem a preservação do meio ambiente, a participação da comunidade nas decisões sobre o uso do solo urbano e a gestão estratégica em um cenário de globalização, visando destacar as potencialidades dos municípios.

Os resultados apresentados por Rezende e Ultramari (2007) enfatizaram a importância do processo de planejamento, não apenas dos resultados propostos, mas também da participação dos cidadãos e das análises técnicas da realidade. Eles argumentaram que tanto o Plano Diretor quanto o Planejamento Estratégico Municipal nem sempre conseguem traçar ações que sejam facilmente implementáveis, devido aos desafios imprevistos que podem surgir na realidade urbana.

Embora este estudo não seja específico sobre municípios não-metropolitanos, esse modelo se proliferou em centenas de cidades médias, e Rezende e Ultramari (2007), que na época atuavam tanto na academia como em consultorias, buscaram

fornecer orientações para gestores públicos municipais e profissionais envolvidos no poder público local.

Em relação aos Planos Diretores, os autores criticam a excessiva formalidade processual, embora reconheçam a importância do comprometimento deste instrumento com os interesses da maioria da população, envolvendo-a na sua elaboração e posterior implementação e fiscalização. Eles afirmam que "uma metodologia de elaboração de um plano que não se vincule a determinações programáticas generalizantes conta com mais chances de sucesso" (REZENDE E ULTRAMARI, 2007, p. 728).

Neste sentido, Lobo e Muratori (2015) desenvolveram uma abordagem metodológica sobre a aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade em diferentes contextos urbanos, destacando a importância de considerar a adequação das áreas para a implementação. Contextos não-metropolitanos, nesse sentido, podem apresentar uma estrutura urbana mais equilibrada, com um contexto social e político diferente, com uma participação mais efetiva da comunidade local e uma gestão urbana mais próxima da realidade dos cidadãos.

Aptidões urbanas das cidades de porte médio referem-se às suas capacidades e potencialidades específicas para a implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade. Isso envolve a análise das condições físicas, socioeconômicas e políticas da cidade, bem como a identificação de áreas com maior viabilidade e demanda para a aplicação desses instrumentos.

Por exemplo, no caso do instrumento da outorga onerosa do direito de construir, a análise das aptidões urbanas de um município não-metropolitano pode envolver a identificação de áreas com potencial de adensamento urbano, considerando a capacidade de infraestrutura existente, a demanda por serviços e equipamentos públicos, bem como a capacidade de absorção do mercado imobiliário (LOBO E MURATORI, 2015).

Já em relação ao IPTU Progressivo no Tempo, Lobo e Muratori (2015) enfatizam a importância de compreender as características territoriais da área em estudo, como localização, infraestrutura, acessibilidade e dinâmica socioeconômica. Essa análise contextual ajuda a identificar as potencialidades e as limitações para a aplicação do IPTU Progressivo no Tempo. Além disso, é fundamental, segundo os autores, analisar a valorização imobiliária na área, levando em consideração o potencial de aplicação deste instrumento; indicadores socioeconômicos também são importantes para compreender as demandas e necessidades da população local. Adicionalmente, dados demográficos de renda, de habitação, entre outros, que ajudam a identificar áreas de interesse social e orientar a destinação dos fundos arrecadados pelo referido instrumento.

Por fim, Lobo e Muratori (2015) ressaltam a importância da participação social no processo de avaliação da aptidão urbana. A inclusão de diferentes atores e grupos da sociedade civil no debate e na tomada de decisões sobre a implementação do IPTU progressivo no tempo fortalece a legitimidade e a efetividade desse instrumento.

É importante destacar que o IPTU Progressivo no Tempo está atrelado à seção II e Art. 5º do Estatuto da Cidade, que regulamenta o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC), "[...] área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsória do solo urbano

não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação” (BRASIL, 2001, p. 18).

A lei orienta que os proprietários de imóveis subutilizados sejam notificados pelo poder público municipal, com averbação no registro de imóveis. Já o Art. 7º estabelece que, caso não sejam cumpridas as condições e prazos estabelecidos no artigo 5º desta Lei, ou se as etapas descritas no parágrafo 5º do mesmo artigo não forem concluídas, o município irá aplicar o imposto progressivo no tempo sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU), aumentando gradualmente a alíquota ao longo de cinco anos consecutivos.

Oliveira, Lopes e Souza (2018) denunciam que as instâncias decisórias são cooptadas politicamente por grupos econômico-empresariais ligados ao setor imobiliário, enfraquecendo as ações planejadas nas instâncias participativas, ocorrendo até mesmo a manipulação e/ou restrições à participação popular. De Mello e Amaral (2010) também estudaram o IPTU progressivo no tempo, e argumenta que o Estatuto da Cidade permite aos governos locais a adoção de regras que proporcionam uma verdadeira reforma urbana. Todavia, os limites para a implementação desta política urbana, cidadã e participativa, decorrem do poder sempre limitado a poucos grupos, sempre hegemônicos.

De Mello e Amaral (2010) diferenciaram o IPTU Progressivo no Tempo do IPTU, pois o primeiro tem a principal função de coibir a especulação imobiliária, ou seja, é um instrumento tributário que visa à efetivação da Função Social da Propriedade Urbana. Já o IPTU é um instrumento fiscal, que visa a arrecadação para os municípios. A autora conclui que mesmo mediante a abundante legislação urbanística, as cidades brasileiras seguem crescendo de modo predatório, e isso tem mais relação com a naturalização das injustiças sociais, do que com a falta de normas ou regras que possibilitem aos gestores públicos enfrentar as mazelas urbanas, implementando políticas públicas que estimulem a concretização de uma gestão participativa e democrática que coíba a especulação imobiliária e fomente a efetivação da Função Social da Propriedade.

A exclusão territorial decorrente do crescimento predatório das cidades brasileiras também foi tema do estudo de Battaus e Oliveira (2016) que menciona o fato de que a manutenção de grande número de imóveis vazios nas cidades do Brasil contribui para a segregação socioespacial, já que restringe o acesso das pessoas de baixa renda a áreas urbanizadas e com alto valor de mercado. Isso resulta em uma discriminação nas possibilidades de moradia para essa parcela da população nas cidades.

Para os autores, o Estatuto da Cidade, ao prever o envolvimento dos cidadãos nas questões urbanas, a instituição de órgãos colegiados de política urbana, audiências públicas e a possibilidade da emergência de projetos e planos por iniciativa popular, possibilita que se enfrente o poder exercido pelos grupos hegemônicos. São estudados os fenômenos dos vazios urbanos e da periferização, os *apartheids* urbanos decorrentes das irregularidades fundiárias, e os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, como a Outorga Onerosa do Direito de Construir, um instrumento que estabelece contrapartidas a serem pagas pelos beneficiários da maior lucratividade na construção de imóveis, que demandam também mais

investimentos em redes de infraestrutura urbana. É possível, portanto, a reversão dos valores em melhorias às redes e serviços sobrecarregados.

Neste sentido, é o Plano Diretor que irá prever os instrumentos para a gestão social da valorização da terra. Pereira (2012) adjetivou esse tipo de gestão como a gestão social da valorização da terra, e abordou um importante instrumento que existe no Brasil desde o período em que o país ainda pertencia à Portugal, o tributo chamado “Contribuição de Melhoria”, e que foi aprimorado ao longo das Constituições.

A Contribuição de Melhoria possibilita ao poder público local a recuperação da valorização imobiliária decorrente da realização de obras públicas. Ou seja, se uma obra é realizada em determinada rua, e em decorrência disso ocorre a valorização daqueles terrenos, os proprietários podem vir a pagar esse tributo. A autora comparou o uso deste instrumento no Brasil e em Portugal, e constatou que em ambos os países “[...] a Contribuição de Melhoria ainda é subutilizada como instrumento para recuperar a valorização gerada pela implementação de obras públicas” (PEREIRA, 2012, p. 211).

O estudo de Pereira (2012) chamou a atenção para uma importante questão quando o assunto é planejamento local, que é referente às fontes de financiamento, e trouxe a partir dessa preocupação uma recuperação histórica do tributo que hoje é denominado de Contribuição de Melhoria, mas que tem suas origens nos primórdios da modernidade e da construção da civilização europeia, como meio de custear pontes, estradas, e toda a infraestrutura necessária para o desenvolvimento das cidades.

A temática dos recursos para a efetivação do que é planejado pelos municípios foi tema do estudo de Oliveira, Lopes e Souza (2018), que chamam a atenção para a precária articulação entre o que prevê o plano diretor e o planejamento orçamentário, e para o fato de que o Estatuto da Cidade estabelece mecanismos para a incremento da arrecadação e distribuição dos recursos no espaço urbano, como é o caso do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo.

A realidade dos municípios não-metropolitanos está intrinsecamente ligada à realidade brasileira no contexto capitalista. A privatização do Estado impacta diretamente a forma como os municípios não-metropolitanos operam e enfrentam desafios relacionados à política urbana. Nesse cenário, as leis progressistas que visam promover a equidade e o direito à cidade muitas vezes encontram obstáculos na sua aplicação. A seletividade na aplicação dessas leis, que ocorre em conformidade com as circunstâncias e interesses em jogo, torna-se uma tônica presente nos trabalhos investigados neste artigo. São exploradas as contradições e os desafios enfrentados pelos municípios não-metropolitanos ao lidar com essa realidade complexa, em que a implementação efetiva das políticas urbanas encontra barreiras e exige uma análise crítica dos mecanismos de gestão e participação social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A discussão sobre a implementação do Estatuto da Cidade tem suscitado o interesse de diversos estudiosos, uma vez que sua aplicação nos municípios não-metropolitanos apresenta características e desafios particulares. Além de analisar as diretrizes e instrumentos fornecidos pelo Estatuto, foi crucial compreender como essas medidas foram efetivamente adotadas pelos municípios não-metropolitanos, considerando suas realidades socioeconômicas e geográficas distintas.

Nesse contexto, os estudos de Rezende e Ultramar (2007) e Lobo e Muratori (2015) ganham destaque ao abordarem a importância do processo de planejamento e da participação social como fundamentais para enfrentar os desafios urbanos contemporâneos. Rezende e Ultramar destacam a necessidade de equidade na distribuição de recursos, preservação ambiental e gestão estratégica, ressaltando a importância de boas práticas como planos diretores participativos e planejamentos estratégicos.

Ambos os estudos convergem ao enfatizar a importância da participação social como um aspecto crucial para fortalecer a legitimidade e a efetividade das ações e instrumentos implementados. Essa discussão ganha ainda mais relevância quando consideramos as questões levantadas por Oliveira, Lopes e Souza (2018) e Rabello de Mello (2010), que destacam a cooptação política, a especulação imobiliária e a exclusão territorial como desafios a serem enfrentados. Assim, a compreensão desses estudos e suas inter-relações oferecem subsídios para a construção de uma gestão urbana mais participativa, equitativa e estrategicamente orientada, com o objetivo de promover o planejamento urbano nos municípios brasileiros.

Em resumo, Lobo e Muratori (2015) propõem uma abordagem metodológica para a aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade, considerando a adequação das áreas e as aptidões urbanas. Eles enfatizam a importância de analisar as condições físicas, socioeconômicas e políticas das cidades, identificando as áreas mais adequadas para a implementação dos instrumentos, como a outorga onerosa do direito de construir e o IPTU Progressivo no Tempo. Além disso, é fundamental compreender as características territoriais da área em estudo, como localização e infraestrutura, e considerar indicadores socioeconômicos e demográficos. A participação social é ressaltada como um aspecto crucial para fortalecer a legitimidade e a efetividade desses instrumentos.

As questões levantadas por Oliveira, Lopes e Souza (2018) e Rabello de Mello (2010) são particularmente relevantes. A cooptação política por grupos ligados ao setor imobiliário e a limitação do poder de grupos hegemônicos destacam a importância de uma gestão participativa e democrática para enfrentar as injustiças sociais e a especulação imobiliária. Além disso, a manutenção de imóveis vazios contribui para a exclusão territorial e a segregação socioespacial, restringindo o acesso da população de baixa renda a áreas urbanizadas. O Estatuto da Cidade, ao envolver os cidadãos nas decisões urbanas e instituir instrumentos como a Outorga Onerosa do Direito de Construir, oferece a possibilidade de reverter esses cenários, promovendo a valorização da terra de forma socialmente justa e direcionando recursos para melhorias na infraestrutura urbana.

No que diz respeito à gestão social da valorização da terra, Pereira (2012) destaca a Contribuição de Melhoria como um importante instrumento para o poder público recuperar a valorização imobiliária resultante de obras públicas. No entanto, tanto no Brasil quanto em Portugal, esse instrumento ainda é subutilizado. O estudo ressalta a importância de fontes de financiamento adequadas e destaca a necessidade de uma articulação mais efetiva entre o plano diretor, o planejamento orçamentário e os mecanismos de arrecadação e distribuição de recursos, como o IPTU progressivo no tempo. Essas considerações são essenciais para viabilizar a implementação de políticas públicas e o desenvolvimento sustentável das cidades.

Os estudos sobre as experiências dos municípios não-metropolitanos revelam que os interesses privados do mercado imobiliário frequentemente se sobrepõem ao cumprimento do direito à cidade e à função social da propriedade urbana. Uma saída, neste sentido, é que os grupos historicamente marginalizados ocupem seu espaço na luta pelo acesso às riquezas geradas pela cidade.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, M. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 11, n. 31, p. 44-66, 1996

AVRITZER, L. O Estatuto da Cidade e a democratização das políticas urbanas no Brasil. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 91, p. 205-221, 2010.

ALVES, L. R.; COLLA, C. Apresentação do volume 15, número especial, da Revista Informe GEPEC, Anais do VII Encontro Nacional sobre Migrações, Tema Central: Migrações, Políticas Públicas e Desigualdades Regionais, realizado entre 10 a 12 de Outubro de 2011, Curitiba/PR. *Informe GEPEC*, v. 15, n. 3, p. 1-8, 2011.

BATTAUS, D. M.; OLIVEIRA, E. A. B. de. O direito à cidade: urbanização excludente e a política urbana brasileira. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, p. 81-106, 2016

BONDUKI, N.; KOURY, A. P. GT4-369 Das Reformas de Base ao BNH. *Anais ENANPUR*, v. 12, n. 1, 2007.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. *Institui o Estatuto da Cidade*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10 jul. 2001. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 30 mai. 2023.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 30 mai. 2023.

BRAGA, R. Dinâmica regional e política urbana: uma análise das cidades de porte médio da Região Administrativa de Campinas/SP. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, p. 4-24, 2011

CAMARANO, A. A.; BELTRÃO, K. I. Distribuição espacial da população brasileira: mudanças na segunda metade deste século. Rio de Janeiro. IPEA. *Texto para Discussão*, 766, 2000.

DA CÂMARA, G. L. R. Do Estatuto da Cidade ao Estatuto da MetrÓpole: desafios e entraves à efetivação da reforma urbana no Brasil. *Princípios*, n. 140, 2016.

DE MELLO, R.; AMARAL, S. A influência das políticas públicas quanto a aplicação do imposto predial e territorial urbano progressivo no tempo como instrumento do estatuto da cidade. *Semestre Económico*, v. 13, n. 27, p. 63-80, 2010.

GOULART, J. O.; TERCI, E. T.; OTERO, E. V. A dinâmica urbana de cidades médias do interior paulista sob o Estatuto da Cidade. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (RBEUR)*, v. 15, n. 1, p. 183-200, 2013.

OLIVEIRA, C. M. de; LOPES, D.; SOUSA, I. C. N. de. Direito à participação nas políticas urbanísticas: avanços após 15 anos de estatuto da cidade. *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 10, p. 322-334, 2018.

PEREIRA, G. Das fintas ao tributo: a trajetória da Contribuição de Melhoria no Brasil. *Urbe- Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 4, p. 207-213, 2012.

JÚNIOR, N. S.; UZZO, K. A trajetória da reforma urbana no Brasil. *Urbano*, v. 27, p. 04, 2015

LIMA, J. G.; DA SILVEIRA, R. L. L. Cidades médias brasileiras a partir de um novo olhar denominacional e conceitual: cidades de comando regional. *Desenvolvimento em Questão*, v. 16, n. 42, p. 8-41, 2017.

LOBO, M. L. C.; MURATORI, A. M. Aptidão urbana aos instrumentos do estatuto da cidade: perspectivas metodológicas. *Raega – O Espaço Geográfico em Análise*, v. 34, p. 26-49, 2015

MARICATO, E. Para entender a crise urbana. *CaderNAU*, v. 8, n. 1, p. 11-22, 2015.

MARICATO, E. MetrÓpoles desgovernadas. *Estudos Avançados*, v. 25, p. 7-22, 2011.

OLIVEIRA, C. M. de; LOPES, D.; SOUSA, I. C. N. de. Direito à participação nas políticas urbanísticas: avanços após 15 anos de estatuto da cidade. *Urbe-Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 10, p. 322-334, 2018.

OJIMA, R.; MARANDOLA JR, E. Mobilidade populacional e um novo significado para as cidades: dispersão urbana e reflexiva na dinâmica regional não

metropolitana. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 14, n. 2, p. 103-103, 2012.

ROLNIK, R. Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 11, n. 2, p. 31-31, 2009.

RIBEIRO, C.; PONTUAL, V. A reforma urbana nos primeiros anos da década de 1960. *Vitruvius*, v. 10, 2009.

REZENDE, D. A.; ULTRAMARI, C. Plano diretor e planejamento estratégico municipal: introdução teórico-conceitual. *Revista de Administração Pública*, v. 41, p. 255-271, 2007.

SANTORO, P.; CYMBALISTA, R. Introdução à expressão “gestão social da valorização da terra”. Em: SANTORO, Paula (org.). *Gestão Social da Valorização da Terra. São Paulo: Instituto Pólis*, 2004. p. 9-13. (Cadernos Polis, 9).

SANTORO, P. F.; BONDUKI, N. G. O desafio do parcelamento do solo a partir do periurbano: composição do Preço da terra na mudança de uso do solo rural para urbano. *Anais*, 2009.

SANTANA, R. B.; ZANONI, V. A. G. Indicadores habitacionais brasileiros: análise comparativa da série histórica 1995-2018. *Cadernos MetrÓpole*, v. 24, p. 409-428, 2021.

SILVEIRA, R. L. L.; BRANDT, G. B.; DA SILVEIRA, R. C. E.; FACCIN, C. R.; GIACOMETTI, N. B. de. Cidades médias e gestão territorial: análise dos fluxos de gestão pública e privada na Região dos Vales-RS. *Informe GEPEC*, v. 22, n. 2, p. 65-80, 2018.

SPÓSITO, M. E. B. Novas redes urbanas: cidades médias e pequenas no processo de globalização. *Geografia*, v. 35, n. 1, p. 51-62, 2010.

STAMM, C. STADUTO, J.A.; FERRERA DE LIMA, J. WADI, Y. M. A população urbana e a difusão das cidades de porte médio no Brasil. *Interações*, v. 14, p. 251-265, 2013.

SILVA, M. L. da; TOURINHO, H. L. Z. O Banco Nacional de Habitação e o Programa Minha Casa Minha Vida: duas políticas habitacionais e uma mesma lógica locacional. *Cadernos MetrÓpole*, v. 17, p. 401-417, 2015.

ZACCARA, S. M. L. S.; MASTRODI, J. O que é o objeto “moradia” do Programa Minha Casa, Minha Vida? *Revista de Direito da Cidade*, v. 8, n. 3, p. 859-885, 2016.

AUTORES

Aline Benso: Doutoranda em Desenvolvimento Regional no PPGDR da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul UNIJUI. E-mail: aline.benso@gmail.com

Sérgio Luís Allebrandt: Doutor em Desenvolvimento Regional pelo PPGDR/Unisc; Professor Titular do Programa de Pós-graduação, Mestrado e Doutorado em Desenvolvimento Regional na Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (PPGDR/UNIJUI) Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq. E-mail: allebr@unijui.edu.br

Airton Adelar Mueller: Doutor em Sociologia pela Universidade Livre de Berlim, Alemanha; Professor no Programa de Pós-graduação, Mestrado e Doutorado em Desenvolvimento Regional na Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (PPGDR/UNIJUI) E-mail: airton.mueller@unijui.edu.br

Recebido em 31/05/2023.
Aceito em 30/7/2023.