

# A gestão social da valorização do solo urbano nas práticas de regularização fundiária

**Selene Maíra Morales; Flávio Antonio Miranda de Souza**

*Arquiteta e Urbanista graduada pela Universidade Federal de Alagoas (2010);  
mestranda em Planejamento Urbano e Regional PROPUR/UFRGS*

## **Resumo**

O presente trabalho tece uma discussão teórica acerca dos instrumentos de recuperação das mais-valias fundiárias sob a perspectiva de gestão social da valorização do solo urbano, enfocando as possibilidades de otimização dos processos de regularização fundiária. Em linhas gerais, mais-valias fundiárias são incrementos sofridos pelo valor da terra, sejam decorrentes de esforço público ou privado. No caso das ações públicas que agregam valor ao solo, cabe ao Poder Público reaver tal valor de modo a redistribuí-lo socialmente e evitar que o mesmo seja indevidamente apropriado por particulares. Para tanto, o Estado dispõe de instrumentos tributários e regulatórios para recuperação das mais-valias fundiárias, o que permite redistribuir de forma socialmente mais justa os ônus e bônus decorrentes do processo de urbanização e amenizar alguns problemas constantes nas cidades brasileiras. A irregularidade fundiária aliada à carência de infraestrutura urbana adequada é um forte exemplo. Diante da problemática do mercado informal de terras e das dificuldades de manutenção da população de baixa renda dentro da lógica da formalidade, a gestão social da valorização da terra urbana mostra-se como uma alternativa apta a promover resultados bastante satisfatórios. Uma aplicação eficiente dos instrumentos existentes pode funcionar como uma fonte de recursos a serem empregados pelo Poder Público em processos de regularização fundiária mais consistentes.

## **1. Introdução**

O processo de urbanização brasileiro, desenrolado em ritmo mais acelerado entre as décadas de 1930 e 1980, não foi precedido pelas necessárias bases de ordenamento territorial, dando origem a problemas urbanos de diversas ordens. Dentre eles, destaca-se a dificuldade, vivida por grande parte da população, de acesso às chamadas terras servidas, aquelas dotadas de serviços e equipamentos necessários ao desenvolvimento das práticas diárias no meio urbano. Colocado como mercadoria, o solo urbano está sujeito à incidência da lei capitalista da oferta e da procura, submetendo-se a dinâmicas de valorização oscilantes, que contribuem sobremaneira para os processos de segregação sócio-espacial que marcam as cidades brasileiras. Em paralelo, tem-se uma legislação urbanística e fundiária que dificulta, ainda mais, a inserção dos estratos mais pobres da sociedade no mercado formal de terras.

A carência de terras urbanizadas é marcante na realidade urbana brasileira. Uma das conseqüências imediatas dessa escassez é a sobrevalorização do solo urbanizado existente, o que, por sua vez, estimula a ocupação de áreas ilegais, muitas delas ambientalmente frágeis e carentes de infra-estrutura adequada para manutenção da vida em comunidade. Neste passo, a atuação do Estado, enquanto agente regulador e provedor, é indispensável na busca por melhores níveis de qualidade de vida das populações de baixa renda. Desta forma, as práticas de regularização fundiária, previstas pelo ordenamento jurídico brasileiro, mostram-se assaz importantes na busca por cidades menos segregadas e um tanto mais justas socialmente. Entretanto, verifica-se, muitas vezes, que as posturas adotadas neste sentido são insustentáveis, tendo em vista que “a legalização de terras urbanizadas pode aumentar o valor de mercado de tais áreas e isto pode começar a excluir as famílias mais pobres ou forçar a retirada destas” (SOUZA, 2004).

Dentre as possibilidades de ação disponíveis ao alcance do Estado, destacam-se os instrumentos de recuperação de mais-valias fundiárias. No âmbito da dinâmica fundiária, a mais-valia refere-se a um incremento do valor da terra e seus bens imóveis, decorrente de esforço coletivo e representado por ações do Poder Público e não dos proprietários. Desta forma, recuperar mais-valias fundiárias implica “recuperar parte dos investimentos públicos que valorizam de forma gratuita os imóveis urbanos, para que sejam redistribuídos à coletividade” (PEREIRA, 2007). Atualmente, verifica-se uma tendência à utilização do conceito de gestão social da valorização da terra, que agrega a dinâmica da valorização fundiária ao ideal de participação social.

Diante da problemática do mercado informal de terras e das dificuldades de manutenção da população de baixa renda dentro da lógica da formalidade, a gestão social da valorização da terra urbana mostra-se como uma alternativa apta a promover resultados bastante satisfatórios. Uma aplicação eficiente dos instrumentos existentes funcionaria como uma fonte de recursos a serem empregados pelo Poder Público em processos de regularização fundiária mais consistentes, tema sobre o qual o presente trabalho busca discorrer.

## ***2. O acesso das populações de baixa renda às terras urbanizadas***

### ***2.1. A problemática da irregularidade fundiária***

Dentre as inúmeras questões que envolvem a dinâmica fundiária no Brasil, um ponto latente é a atuação maciça do mercado informal de terras, o que decorre, em grande parte, do caráter elitista e excludente do manuseio que se faz do ordenamento jurídico vigente, apontando-se que “a legislação fundiária e urbanística, bem como os procedimentos administrativos de licenciamento, tenderiam a ser elitistas, não condizendo com padrões razoáveis para os assentamentos populares” (CARDOSO, 2003). Não obstante a existência de pontos frágeis nessa legislação, uma aplicação escorreita deste aparato legal seria de grande contribuição para um desenvolvimento urbano mais igualitário. Entretanto, a manipulação parcial destes instrumentos, mantendo-se interesses individuais em detrimento do bem-estar da coletividade, desponta como sério entrave ao apaziguamento da problemática urbana da irregularidade fundiária. Segundo MARICATO (2003), “destaca-se o papel da aplicação da lei para manutenção de poder concentrado e privilégios nas cidades, refletindo, e ao mesmo tempo promovendo, a desigualdade social no território urbano.”

Configura-se, desta forma, um quadro de desigualdades sociais profundas, agravadas pelas transformações advindas com o fortalecimento da estrutura capitalista de produção. A importância crescente das cidades, funcionando como pólos industriais a partir do século XIX, impulsionou o processo migratório campo-cidade, trazendo uma grande massa de trabalhadores de baixa renda para os centros urbanos. Em paralelo, a lógica do capital fez reduzir a atuação do Estado como provedor de infraestrutura e serviços e mediador das relações sociais, imperando os princípios liberais em que “a coordenação social da sociedade moderna é definida pelo mercado onde o acesso à riqueza social é mediado predominantemente por relações de troca” (ABRAMO, 2005).

Com esteio nessa lógica de mercado, de igual modo se dá com o acesso à terra urbanizada: “a possibilidade e magnitude de acesso à terra está diretamente relacionada à grandeza do capital monetário acumulado pelos indivíduos ou grupo sociais” (ABRAMO, 2005). Considerando os altos níveis de concentração de renda que caracterizam a estrutura sócio-econômica brasileira, tem-se que o mercado de terras urbanizadas é acessível a uma parcela muito reduzida da população. Segundo MARICATO (2003), “uma das características do mercado residencial privado legal no Brasil (como em todos os países periféricos e semi-periféricos) é, portanto, sua pouca abrangência.” Diante do aprofundamento das desigualdades sociais no Brasil, são inúmeras as facetas que se mostram, sendo uma das mais importantes a segregação sócio-espacial, que fragmenta o tecido urbano segundo o capital acumulado de cada grupo social. Uma pequena parcela da população participa de um mercado privado legal, dotado de infraestrutura urbana e devidamente amparado pelos ditames legais vigentes, enquanto uma grande massa de pessoas de baixa renda é forçada a recorrer à informalidade fundiária como forma de se manter viva no meio urbano.

A construção do ambiente urbano, a partir desta dinâmica da ocupação irregular de terras, adquire um caráter peculiar, gerando uma série de conseqüências graves no processo de desenvolvimento das cidades. Não raro, as ocupações indevidas dão-se em áreas ambientalmente frágeis, desencadeando problemas ambientais, muitas vezes, de difícil recuperação, sendo a própria população pobre a mais prejudicada. Verifica-se que, em muitos casos, os altos custos para remoção dos assentamentos informais acabam levando à consolidação destas ocupações ilegais, assumindo o Estado uma condição de tolerância face sua incapacidade de ordenar essa vasta malha fundiária ilegal. Discorrendo sobre o tema, MARICATO (2003), afirma que “a ocupação ilegal como as favelas são largamente toleradas quando não interferem nos circuitos centrais da realização do lucro imobiliário privado”, apontando a força esmagadora exercida pelas leis capitalistas de mercado.

Dentre as dificuldades que se apresentam no combate ao problema da informalidade habitacional, apontam-se os custos elevados decorrentes do processo de regularização como um grande entrave ao pleno desenvolvimento da função social das cidades, indo de encontro ao preceito constitucional estabelecido na Carta Magna brasileira, de 1988, no seu art. 182. Ocorre que, diante deste obstáculo, configura-se um ciclo vicioso de informalidade, uma vez que “a legalização de terras urbanizadas pode aumentar o valor de mercado de tais áreas e isto pode começar a excluir as famílias mais pobres ou forçar a retirada destas” (de SOUZA, 2004). Tendo em vista a condição de escassez financeira de uma vasta parcela da população, a

sobrevalorização decorrente da regularização e infraestruturação de áreas informais não pode ser arcada por estas pessoas, que, muitas vezes, vendem suas propriedades e retornam para a condição de informalidade, pelo que se pode notar a insustentabilidade das práticas fundiárias atualmente em vigência.

Este ciclo vicioso de informalidade pode ser compreendido da seguinte forma: a carência de recursos públicos para provimento de serviços provoca escassez de terras urbanizadas, o que, por sua vez, sobrevaloriza o preço das mesmas, impedindo que a população de baixa renda tenha acesso a terras servidas, disseminando-se a prática de ocupações ilegais do solo; despontam, então, programas paliativos de regularização, que geram uma expectativa de regulamentação futura, sobrevalorizando-se a terra ainda não urbanizada, aumentando-se o custo da vida informal, e, conseqüentemente, o componente urbano de pobreza.

Diante de tal perspectiva, faz-se necessário o desenvolvimento de políticas públicas de regularização sustentáveis, capazes de distribuir, de modo mais igualitário, os custos e as benesses decorrentes da urbanização, facilitando, assim, o acesso dos estratos mais carentes da população a condições dignas de vida urbana em terras devidamente regularizadas.

### **3. A gestão social da valorização do solo urbano**

#### **3.1 Recuperação de mais-valias fundiárias**

Em linhas gerais, a mais-valia carrega a noção de incremento de valor decorrente de ação alheia. Muito usado para a compreensão da dinâmica do capitalismo de mercado, o termo remonta ao processo através do qual se agrega valor aos bens de consumo mediante a ação do operário, ou seja, “o valor de uma mercadoria é determinado pelo *tempo de trabalho socialmente necessário* para produzi-la.” (SANDRONI, 1999). No tocante ao âmbito da dinâmica fundiária, a mais-valia refere-se a um incremento do valor da terra e seus bens imóveis decorrente de esforço particular ou coletivo, este representado por ações do Poder Público e não dos proprietários. Desta forma, recuperar mais-valias fundiárias implica “recuperar parte dos investimentos públicos que valorizam de forma gratuita os imóveis urbanos, para que sejam redistribuídos à coletividade” (PEREIRA, 2007).

As inúmeras complexidades que envolvem o tema têm orientado uma ampliação conceitual no sentido de incorporar a noção de gestão social da valorização da terra. Aponta-se, no meio acadêmico, a pouca clareza que inspira o termo mais-valia, pelo que se busca a introdução de conceitos de mais fácil compreensão e de maior abrangência. Desta forma, fala-

se, atualmente, em gestão social da valorização da terra, que agrega a dinâmica da valorização fundiária ao ideal de participação social. Trata-se de “uma ampliação do conceito de recuperação das mais-valias fundiárias, incorporando a idéia da gestão participativa, do controle social, da equidade, da justiça social” (SANTORO et al, 2005).

A atuação do Poder Público no meio urbano pode, em muitos casos, agregar valor às terras. As ações passíveis de gerar valorização fundiária são, basicamente, de três naturezas: realização de obras públicas; mudança do uso do solo em virtude de alterações na legislação; e mudança de classificação do solo. Melhorias físicas localizadas, como a abertura de vias e a implantação de iluminação pública, por exemplo, são incrementos urbanísticos que agregam valor às terras beneficiadas. De igual modo, alterações da legislação, como nos casos em que se determinam novos usos a determinadas áreas, bem como nas mudanças de classificação do solo, que tem seu valor sensivelmente alterado quando passa da condição de rural para urbano, são ações que implicam valorização fundiária. Neste processo, considerando que o proprietário da terra é ator passivo, não contribuindo com ações próprias para o incremento do valor do seu bem imóvel, pode-se dizer que é descabida a total apropriação deste incremento por parte do proprietário que em nada contribui para que tal valorização se desse. Como conduta pública mais apropriada, aponta-se o ideal da gestão social da valorização da terra, que se ampara no princípio da justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização

Diante de tal perspectiva, a aplicação de instrumentos que visam à recuperação total ou parcial, por parte do Estado, das mais-valias fundiárias mostra-se como uma importante ferramenta de redistribuição social. “O objetivo da ‘redistribuição’ inclui instrumentos destinados a alterar uma distribuição prévia, o que de maneira restrita pode significar disseminar os benefícios e contrariar ou compensar os malefícios do processo de produção do ambiente construído urbano” (FURTADO, 1999). Assim, uma aplicação hábil dos instrumentos de recuperação das mais-valias fundiárias é um meio de equilibrar as disparidades que marcam a distribuição das riquezas nas sociedades capitalistas contemporâneas.

### ***3.2 Marco jurídico brasileiro para recuperação das mais-valias fundiárias***

A busca por uma justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização tem seu alicerce na diretriz constitucional do cumprimento da função social da cidade exposta no art. 182 da Carta Magna de 1988:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o

pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Tendo em vista a necessidade de regulamentação do disposto no texto constitucional, foi promulgada, em 10 de julho de 2001, a Lei n ° 10.257, intitulada Estatuto da Cidade, que estabelece as diretrizes gerais para a política urbana, *in verbis*:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

[...]

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

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

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

Da leitura dos dispositivos legais acima transcritos, depreende-se que a orientação do legislador se dá no sentido de buscar o desenvolvimento de uma política urbana mais equânime, prevendo-se, expressamente, a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes da urbanização, bem como a recuperação das mais-valias fundiárias. Com base nas diretrizes gerais estabelecidas pelo art. 2º do Estatuto da Cidade, estão previstos, no Capítulo II, os instrumentos da política urbana, distinguindo-se as seguintes categorias: planejamento, tributários, financeiros, jurídicos e políticos, listados ao longo do art. 4º da Lei em questão.

Dentre estes instrumentos, alguns se prestam à finalidade de recuperar a valorização fundiária oriunda de ações do Poder Público, conforme prevê o inciso XI do art 2º acima citado. Para tal, o Estado dispõe de mecanismos fiscais e/ou urbanísticos. As modalidades tributárias de instrumentos de recuperação de mais-valias compreendem os impostos de propriedade imobiliária, como o Imposto Predial Territorial Urbano – IPTU, bem como as contribuições de melhoria, que visam evitar a apropriação privada de valorização fundiária oriunda de obras públicas. Como instrumentos regulatórios, estão previstos institutos jurídicos como: operações urbanas consorciadas; outorga onerosa do direito de construir; transferência do direito de construir; direito de preempção; Certificado de Potencial Adicional de Construção – CEPAC.

Não obstante o importante papel desempenhado pelos institutos tributários, a aplicação desses instrumentos é, ainda, muito falha. Mencionando-se o Imposto sobre a Propriedade

Predial e Territorial Urbana – IPTU, há que se considerarem as limitações que o envolvem, como a base de arrecadação de baixos valores e o alto índice de inadimplência, o que afeta diretamente a autonomia financeira e política do município.

Ainda buscando amparo legal para os apontamentos aqui realizados, há de se mencionar o Plano Diretor, ao qual se atribui o papel de “elemento de regulação de uso do solo e de efetivação da função social da propriedade [...]” (SANTORO et al, 2005). É através do Plano Diretor que se estabelecem os meios de tornar concretas as diretrizes gerais estabelecidas pelo Estatuto da Cidade e aplicar, de modo efetivo, os instrumentos de política urbana postos pelo ordenamento jurídico.

Em suma, os princípios que norteiam a recuperação de mais-valias fundiárias podem ser considerados como uma faceta muito coerente do cânone democrático republicano da justiça social. Aplicado à gestão urbana, o conceito de redistribuição e equilíbrio sociais leva, forçosamente, à necessidade de se distribuir os ganhos e as perdas decorrentes do processo de urbanização. Tendo em vista que muitas das ações do Poder Público podem gerar valorização fundiária, uma aplicação eficiente dos instrumentos em estudo é um meio de viabilizar que esta riqueza seja dividida de modo mais justo, amenizando, conseqüentemente, a realidade de desigualdade social que assola nosso país.

### ***3.3 A recuperação das mais-valias e as práticas de regularização fundiária***

A regularização fundiária é considerada princípio básico do desenvolvimento urbano, conforme se vê do texto do Estatuto da Cidade em seu art. 2º:

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

Conforme discutido no item anterior, a irregularidade fundiária é um problema que marca fortemente a estrutura urbana das cidades latino americanas, pelo que muito se tem discutido a respeito das possibilidades de enfrentamento da questão. Neste contexto, a recuperação das mais-valias fundiárias mostra-se como uma opção bastante interessante para a captação de recursos que podem ser empregados, pelo Estado, na regularização de terras bem como no provimento de serviços e equipamentos urbanos para as populações menos favorecidas. Tendo em vista se tratar de um processo oneroso, a regularização fundiária demanda a existência de fundos que se prestem a suprir os custos dela decorrentes. Desta forma, uma aplicação hábil dos mecanismos de recuperação das mais-valias fundiárias pode funcionar

como canal de captação de recursos a serem destinados à melhoria das condições de vida urbana das populações de baixa renda. Estimula-se, assim, a circulação das valorizações geradas por ações do Poder Público, como as benfeitorias de infraestrutura e as modificações legais, que deixam de ser indevidamente apropriadas por particulares para serem redistribuídas à população.

As experiências levadas a efeito em algumas cidades da América Latina apontam para novas possibilidades de ação. Bogotá, na Colômbia, tem mostrado uma série de inovações no campo do desenvolvimento territorial urbano. Segundo a Constituição Colombiana de 1991, todos os cidadãos têm o direito de participar dos incrementos fundiários decorrentes de ações do Estado. Mais tarde, a Lei 388, veio distinguir as categorias de ação urbanística capazes de gerar valorização da terra, que são as mudanças de classificação de solo rural para solo urbano, alterações de zoneamento e outras regulamentações que aumentem o potencial de aproveitamento do solo urbano (taxas de ocupação e coeficientes de aproveitamento, por exemplo). Estabeleceu, ainda, que as municipalidades devem resgatar entre 30 e 50% das mais-valias geradas, definindo, para tanto, um sistema de avaliação dos valores imobiliários antes e depois das ações implementadas pelo Poder Público. Além disso, determinou que os recursos assim adquiridos devem ser vinculados às seguintes ações: compra de imóveis para provimento de habitação de interesse social, dotação de infraestrutura em áreas de desenvolvimento precário, melhoria do sistema de transporte público, ampliação da rede de espaços públicos, execução de macro projetos de renovação urbana e conservação de patrimônio histórico (DOEBELE, 1998).

Com base nestes dispositivos legais que visam a uma distribuição social da valorização da terra, Bogotá vem desenvolvendo alguns mecanismos inovadores de recuperação das mais-valias fundiárias associadas a processos de regularização fundiária. Um exemplo interessante é a Operação Urbanística Novo Usme. Segundo Matim Smolka (2003), Usme é uma região caracterizada pela alta incidência de ocupações irregulares em áreas impróprias para moradia e carentes de infraestruturas, decorrentes tanto da ação de "urbanizadores piratas" como de invasões de famílias de baixa renda. Para combater esse quadro de informalidade, o governo local implantou algumas políticas diferenciadas que visam expandir o mercado formal de terras, garantindo acesso aos mais pobres, ao mesmo tempo em que procedem ao resgate da valorização de terras gerada pela implantação do projeto. Para inibir a ação dos chamados "urbanizadores piratas", aqueles que detêm grandes lotes e os parcelam irregularmente para venda, a municipalidade desapropriou porções de terras que já se haviam valorizado,

descontando este acréscimo no montante pago a título de indenização, o que torna o processo menos oneroso. Outro instrumento utilizado para recuperar as mais-valias decorrentes do projeto foi o reajuste de terreno, através do que o Poder Público arca com os custos da urbanização mediante uma contrapartida dos usuários finais que é paga em terra. Ou seja, o Estado adquire terra bruta e efetua o pagamento com solo urbanizado, o que se mostra bastante interessante tendo em vista que, na maioria das vezes, as áreas em que se estabelecem ocupações irregulares são também áreas que demandam investimentos em infraestrutura urbana.

No Brasil, podemos apontar algumas experiências no campo da recuperação de mais-valias fundiárias, embora ainda não se percebam claras intenções de associá-las a políticas de regularização fundiária. Pode-se dizer que é recente a preocupação dos municípios em buscar estratégias para controle do uso da terra uma vez que tal responsabilidade não lhes cabia até a Constituição de 1988. Como exemplo da aplicação de instrumentos regulares e fiscais para recuperação da valorização do solo urbano, é válido mencionar o caso de Santo André, na Grande São Paulo. A cidade, caracterizada por uma alta concentração de indústrias, vem passando por um processo de reestruturação econômica, o que exige novas posturas de desenvolvimento local e regional. Para resgate dos incrementos do valor do solo, a municipalidade lançou mão de uma estratégia tributária de troca negociada do uso da terra. Para implementação de novos empreendimentos na cidade, o Poder Público procedeu a uma flexibilização do marco jurídico mediante contrapartida financeira por parte dos investidores privados. Apesar de positiva, a experiência de Santo André não avançou como o esperado em virtude da ausência de regras claras para cálculo da mais-valia gerada pelas mudanças de uso do solo.

De modo geral, a aplicação dos instrumentos de recuperação de mais-valias fundiárias nos países da América Latina ainda encontra entraves técnicos que precisam ser vencidos. Entretanto, as respostas obtidas são consideradas positivas na medida em que conseguem exercer algum controle sobre o mercado fundiário e a especulação imobiliária, tornando mais viável o acesso e a permanência da população de baixa renda às terras urbanizadas.

#### **4. Considerações finais**

As mais-valias fundiárias, compreendidas como valorizações de terras sobre as quais incidiu ação do Poder Público, devem ser vistas como produto de esforço coletivo. Tratando-se de incremento de valor decorrente de ação alheia, não se pode admitir que o mesmo seja apropriado pelo particular que não contribuiu para que tal fato se desse. Desta forma, a proposta de recuperação das mais-valias fundiárias, ampliada pelo ideal de gestão social da valorização da terra, é de suma importância para a distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização.

Dentre os instrumentos que se prestam à recuperação das mais-valias fundiárias, os institutos tributários, como o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU, poderiam ser fontes muito interessantes de recursos caso fossem aplicados de forma mais hábil. Entretanto, são inúmeras as mazelas que impedem um funcionamento mais adequado da máquina administrativa pública, o que afeta, de forma mais intensa, as camadas menos favorecidas da sociedade.

A partir de um manuseio mais eficaz dos instrumentos de recuperação das mais-valias fundiárias, o Estado disporia de uma fonte de recursos a serem revertidos em prol dos estratos mais baixos da população. Neste trabalho, foi discutido o potencial que tais instrumentos possuem para impulsionar o desenvolvimento urbano no que concerne ao enfrentamento da problemática do mercado informal de terras. Considerando o arcabouço teórico que vem sendo desenvolvido sobre o tema, pode-se apontar a existência de soluções plausíveis para muitos dos problemas que afetam a estrutura urbana no nosso país, como o que se expõe acerca da recuperação das mais-valias fundiárias. Entretanto, faz-se necessária, além das considerações teóricas, uma postura política ativa no sentido de buscar um desenvolvimento urbano pautado pelos ideais de equidade e justiça social.

## **5. Referências bibliográficas**

ABRAMO, P. O mercado de solo informal e a mobilidade residencial dos pobres nas grandes metrópoles: notas para delimitar um objeto de estudo para a América Latina. Rio de Janeiro, 2005.

Disponível em:

< <http://www.worldbank.org/urban/symposium2005/papers/abramo.pdf>>, acessado em 02 de janeiro de 2008, às 14:42.

BALTRUSIS, N. Instrumentos urbanísticos e o acesso à terra urbana em Diadema: o caso das AEIS. In: Ambiente Construído – Revista da ANTAC. Porto Alegre, 2003.

DOEBELE, W. La recuperación de plusvalías "socialmente creadas" en Colombia. 1998. In: *Perspectivas Urbanas – Temas Críticos en Políticas de Suelo en América Latina*. Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy, 2007.

FURTADO, F. Instrumentos para a recuperação de mais-valias fundiárias urbanas na América Latina: debilidade na implementação, ambigüidades na interpretação. Tese de Doutorado. São Paulo: FAU-USP, 1999.

\_\_\_\_\_. Rethinking Value Capture Policies for Latin America. *Land Lines Article*, 2000.

KLINK, J; AFONSO, C. BAGNARIOLLI JR, I. Instrumentos reguladores y fiscales para la recuperación de plusvalías: el caso de Santo André. 1998. In: *Perspectivas Urbanas – Temas Críticos en Políticas de Suelo en América Latina*. Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy, 2007.

MALDONADO, M. M. Recuperación de plusvalías. In: *Perspectivas Urbanas – Temas Críticos en Políticas de Suelo en América Latina*. Cambridge, Lincoln Institute of Land Police, 2007.

MALDONADO, M. M. & SMOLKA, M. Using value capture to benefit the poor. *Land Lines Article*, 2003.

MARICATO, E. Metr pole, legisla o e desigualdade. 2003. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-401420030002000013&script=sci\\_arttext&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-401420030002000013&script=sci_arttext&tlng=pt)>, acessado em 02 de janeiro de 2008, às 16:30.

PEREIRA, F. P. Planos Diretores e desenvolvimento urbano sustentável: um estudo sobre os instrumentos urbanísticos para a recupera o de mais-valias fundiárias. Disserta o de Mestrado. Maceió: PRODEMA-UFAL, 2007.

SANDRONI, P. O que   mais-valia. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1999.

SANTORO, P. et al. (org.) Gestão social da valoriza o da terra. São Paulo, Instituto Pólis, 2004.

SMOLKA, M. & IRACHETA, A. Movilizaci n de plusvalías para suministrar tierra urbanizada a los sectores pobres. 1999. In: *Perspectivas Urbanas – Temas Críticos en Políticas de Suelo en América Latina*. Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy, 2007.

SOUZA, F. A. M. de. O Futuro dos Assentamentos Informais: Li es a partir da Legaliza o de Terras disputadas em Recife. In: *Brasil Urbano*. Rio de Janeiro, Mauá, 2004.