



FACULDADE BAIANA DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO IMOBILIÁRIO

NATHÁLIA FARJALA FERRAZ SOUZA

**ARRECAÇÃO DE IMÓVEIS ABANDONADOS COMO
INSTRUMENTO PARA VIABILIZAR O
DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL.**

Salvador

2018

NATHÁLIA FARJALA FERRAZ SOUZA

**ARRECADAÇÃO DE IMÓVEIS ABANDONADOS COMO INSTRUMENTO PARA
VIABILIZAR O DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL.**

Monografia apresentada ao Curso de Pós-Graduação de
Direito e Gestão Imobiliária da Faculdade Baiana de
Direito, como requisito parcial para obtenção do título de
Especialista em Direito Imobiliário.

Salvador

2018

TERMO DE APROVAÇÃO

NATHÁLIA FARJALA FERRAZ SOUZA

**ARRECADAÇÃO DE IMÓVEIS ABANDONADOS COMO INSTRUMENTO PARA
VIABILIZAR O DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL.**

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Direito
Imobiliário, pela seguinte banca:

Nome: _____

Titulação e instituição: _____

Nome: _____

Titulação e instituição: _____

Nome: _____

Titulação e instituição: _____

Salvador, ___ de _____ de 2018

RESUMO

Os problemas ambientais que a humanidade vem passando são de conhecimento geral. Diante da constatação, pela sociedade, de que o crescimento meramente econômico não mais se ampara, a sustentabilidade vem ganhando cada vez mais força. Com isto, a busca por medidas alternativas, pautadas no desenvolvimento sustentável, vem se fazendo cada vez mais necessária para que, assim, haja um desenvolvimento integral, de modo a melhorar a qualidade de vida das pessoas, e, ao mesmo tempo, preservar o meio ambiente. Isto porque o meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito fundamental de todos e essencial à sadia qualidade de vida. No mesmo sentido, o crescimento mundial das cidades representa o elevado crescimento da urbanização que, via de regra, vem ocorrendo de modo desenfreado. Nesse contexto, os instrumentos voltados para o desenvolvimento urbano de maneira sustentável vêm ganhando cada vez mais importância. O presente trabalho pretende demonstrar, com base em referências bibliográficas, pesquisa legislativa e alguns dados empíricos, que a arrecadação de imóveis abandonados é um instrumento efetivo para se alcançar o desenvolvimento urbano sustentável. Cabe ao poder público, portanto, desenvolver políticas urbanas orientadas pelos princípios constitucionais e infraconstitucionais capazes de promover o desenvolvimento social, econômico e ambiental, de forma ampla. Nesse aspecto, a arrecadação de imóveis abandonados ganha especial relevância diante dos inúmeros imóveis abandonados no país e da atuação tímida do poder público municipal na solução dessas questões.

Palavra chave: Urbanização, Desenvolvimento Sustentável, Arrecadação de imóveis abandonados.

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	7
2.	ARRECADAÇÃO DE IMÓVEIS ABANDONADOS	11
2.1.	PROPRIEDADE URBANA.....	11
2.1.1.	Considerações iniciais	12
2.1.2.	Regime jurídico da propriedade privada	14
2.1.3.	Função social da propriedade urbana	14
2.2.	ARRECADAÇÃO DE IMÓVEIS ABANDONADOS.....	17
2.2.1.	Arrecadação de imóveis abandonados e a regularização fundiária	18
2.2.2.	Os imóveis abandonados em Salvador e a legislação municipal vigente	20
2.2.3.	Requisitos e procedimentos da arrecadação	22
3.	DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL	27
3.1.	SUSTENTABILIDADE.....	28
3.1.1.	Avanço histórico	30
3.1.2.	Conceito	33
3.1.3.	As Dimensões	36
3.1.3.1.	<i>As cinco dimensões do ecodesenvolvimento – Ignacy Sachs</i>	36
3.1.3.2.	<i>As cinco dimensões da sustentabilidade – Juarez Freitas</i>	37
3.2.	DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO.....	41
3.2.1.	Proteção constitucional ao Meio Ambiente	39
3.2.1.1.	<i>Conceito de Meio Ambiente</i>	40
3.2.2.	Direito fundamental ao Meio Ambiente ecologicamente equilibrado	41
3.3.	URBANIZAÇÃO.....	43
3.3.1.	Urbanização no Brasil	44
3.3.1.	As cidades e suas funções	46
3.4.	DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL.....	49
4.	ARRECADAÇÃO DE IMÓVEIS ABANDONADOS COMO INSTRUMENTO PARA VIABILIZAR O DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL	52
4.1.	A URBANIZAÇÃO NO BRASIL, OS DIREITOS SOCIAIS E SUAS DIFICULDADES.....	53
4.2.	ARRECADAÇÃO DE IMÓVEIS ABANDONADOS E DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL.....	55

4.2.1. Arrecadação de imóveis abandonados e a captura de mais-valias urbanística.....	57
4.2.2. Empecilhos à efetivação da arrecadação de imóveis abandonados.....	59
4.2.3. Mecanismos a serem adotados para efetivar a arrecadação de imóveis abandonados com vistas ao desenvolvimento urbano sustentável.....	61
5. CONCLUSÃO.....	64

REFERÊNCIAS

1. INTRODUÇÃO

O mundo contemporâneo vem sofrendo uma infeliz realidade decorrente do consumo desmedido fomentado pela mídia e pela produção em massa. Em busca do lucro de modo inconsequente, o crescimento passou a ser almejado pelo prisma meramente econômico, o que culminou no desgaste do meio ambiente a ponto de atingir de forma drástica o bem-estar da população mundial. Nesse contexto, foi possível constatar que a vida humana depende da relação de interdependência harmônica entre o homem e o meio ambiente.

A utilização dos recursos naturais se dá em uma velocidade muito superior à capacidade do meio ambiente de decompor os resíduos sólidos e recompor os recursos naturais. É indubitável que a humanidade consome em uma velocidade incompatível com a capacidade do meio ambiente de repor, ou seja, as necessidades humanas são ilimitadas, enquanto que os recursos naturais são limitados.

Esse impacto ambiental acaba por influenciar diretamente na vida dos seres humanos que habitam o Planeta Terra. O impacto no meio ambiente acaba por afetar diretamente o bem-estar e a vida digna das pessoas.

A percepção de tais problemas acarretou em um debate nacional e internacional sobre o problema que assolava o mundo, bem como mecanismos para a solução do conflito. Essas reuniões e discussões levaram à conclusão de que era preciso alterar o paradigma de forma substancial e, finalmente, buscar um desenvolvimento equilibrado, diferente do crescimento meramente econômico e exacerbado. Assim, foi preciso mudar os padrões de consumo e produção, buscando um caminho de fomento das práticas sustentáveis. Essas medidas, portanto, precisavam levar em conta não apenas o fator econômico, mas também os fatores sociais e ambientais.

O Brasil participava dos debates e se tornou signatário de diversos tratados internacionais em que se comprometia com a questão ambiental. Foi nesse contexto que a Constituição Federal de 1988 dedicou, pela primeira vez, um capítulo específico para a proteção ao meio ambiente. O art. 225 da Constituição Federal prevê o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, com status de direito fundamental.

O desenvolvimento sustentável, portanto, surge como meio de desestimular o crescimento meramente econômico e desenfreado, e fomentar um crescimento econômico com vistas às questões sociais e ambientais.

Nesse contexto, no ambiente urbano, ganha especial relevância o desenvolvimento urbano sustentável, compreendido como um conceito complexo que abarca as cinco dimensões da sustentabilidade e deve ser alcançado pelas medidas urbanísticas a serem adotadas pelo poder público. Desenvolvimento urbano sustentável, portanto, envolve a harmonização entre políticas urbanas, desenvolvimento das cidades e sustentabilidade que devem ser alcançados sem que o vetor econômico se sobreponha ao ambiental e social, principalmente.

O desenvolvimento urbano sustentável deve ser voltado à concretização da redução das desigualdades entre os cidadãos, de modo a evitar modelos excludentes de sociedade. De nada adianta, portanto, um desenvolvimento pautado em um consumo exacerbado que privilegia uma parcela e renega outra a miséria. No mesmo sentido, deve se buscar um desenvolvimento pautado na proteção ao meio ambiente natural e artificial. Ganha especial relevância o meio ambiente artificial que representa o espaço urbano construído, ou seja, as edificações (espaço fechado) e os equipamentos públicos, como ruas, praças (espaços abertos) e interage diretamente com o meio ambiente natural e cultural para compor o espaço onde a vida social se desenvolve.

É nesse contexto que a gestão e o planejamento urbano são importantes instrumentos de implementação das finalidades do Estado Democrático de Direito e dos direitos e deveres dele decorrentes.

Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 foi um marco normativo na história da urbanização no Brasil e, como não poderia deixar de ser, inaugurou uma nova era de proteção dos direitos sociais. Assim, o texto constitucional inovou ao incluir um capítulo específico sobre política urbana. O art. 182 da Constituição Federal inaugura o capítulo sobre política urbana e estabelece que a política de desenvolvimento urbano deve ser executada pelo Poder Público municipal e tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos seus habitantes.

O comando constitucional direcionado para a concretização das funções sociais da cidade, aliado à efetivação da função social da propriedade, têm especial relevância na análise da arrecadação de imóveis abandonados.

A possibilidade de arrecadação de imóveis abandonados está amparada, primeiramente, nos direitos fundamentais e diretrizes urbanísticas constitucionais, regulamentadas pelo Estatuto da Cidade, mas sua previsão específica se origina do Código

Civil, nos arts. 1.275 e 1.276. Mas foi a Lei nº 13.465/2017 que incluiu a arrecadação de imóveis abandonados como instrumento de regularização fundiária e regulamentou o procedimento de arrecadação.

O presente trabalho tem por objetivo analisar o instituto da arrecadação de imóveis abandonados à luz do desenvolvimento urbano sustentável, levando em consideração a realidade histórica da urbanização no Brasil, as diretrizes constitucionais da política urbana, a legislação infraconstitucional aplicada ao instrumento estudado, as dificuldades apresentadas à sua efetiva concretização e as possíveis soluções aptas a propiciar o crescimento da aplicação do instituto pelo poder público.

O primeiro capítulo será dedicado à análise da arrecadação de imóveis abandonados a partir dos seus fundamentos constitucionais, passando pelo Estatuto da Cidade, Código Civil, até a mais recente legislação dedicada à regularização fundiária (Lei nº 13.465/2017). Nesse aspecto, ganhará especial relevância o estudo da propriedade urbana, principalmente sob o viés da sua função social, principalmente em razão da necessária análise da situação dos imóveis abandonados no Brasil. Esse arcabouço teórico vai ser fundamental para a melhor compreensão e aplicação da arrecadação de imóveis abandonados.

Já no segundo capítulo será apresentada a relação histórica entre o homem e natureza, para se chegar à sustentabilidade, passando pelos intensos debates e reuniões internacionais, essenciais para a compreensão atual dos problemas ambientais. Nesse ponto, ainda será estudado o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado para estabelecer a relação com o histórico da urbanização no Brasil e as funções da cidade. Estabelecendo tais conceitos será possível estabelecer a relação entre sustentabilidade e urbanização para que se compreenda o verdadeiro sentido do desenvolvimento urbano sustentável.

Posteriormente, no terceiro capítulo, fixada tais premissas iniciais, será possível concluir sobre a arrecadação de imóveis abandonados como instrumento para viabilizar o desenvolvimento urbano sustentável. A partir dessas premissas serão analisadas as dificuldades enfrentadas pela urbanização no Brasil à luz da implementação dos direitos sociais, bem como os empecilhos à concretização do instituto e possíveis soluções a serem adotadas pelo poder público municipal, com vistas a contribuir para a solução dos imóveis abandonados no Brasil.

Diante de tudo quanto exposto, o presente trabalho objetiva esclarecer conceitos sobre a urbanização brasileira, à luz dos princípios constitucionais e das previsões infraconstitucionais, e analisar especificamente a arrecadação de imóveis abandonados, como um dos instrumentos à disposição do poder público para concretização das políticas urbanas, como mecanismo para concretização de um desenvolvimento urbano voltado para o viés sustentável.

2. ARRECADAÇÃO DE IMÓVEIS ABANDONADOS

A propriedade urbana exerce um papel fundamental na dinâmica das questões urbanas atinentes às cidades, principalmente em razão de estar intimamente vinculada à concretização das funções sociais das cidades, na medida em que esta última só pode ser alcançada através da consolidação da função social da propriedade urbana. No mesmo sentido, os instrumentos fundiários possuem uma grande relevância na viabilidade da consolidação, tanto das funções sociais da cidade, quanto da propriedade urbana. É nesse contexto que a arrecadação de imóveis abandonados ganha especial importância.

Com fulcro no art. 5º, §1ª, I do Estatuto da Cidade, o imóvel é considerado subutilizado quando o seu aproveitamento é inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente. A existência de imóveis abandonados vai de encontro aos interesses coletivos, na medida em que estes geram problemas para a saúde pública já que são locais propícios para a multiplicação de doenças, quando se tornam depósitos de lixo, água parada e mato, ao mesmo tempo em que são uma ameaça à segurança pública, em razão do grave risco de desabamento e ocupação por delinquentes, além de serem objeto de especulação imobiliária, vedada pelo art. 2º, VI, alínea “e” do Estatuto da Cidade.

Partindo de tais premissas, é que é dado ao poder público a legitimação para se apropriar de imóveis abandonados, com o fim de funcionalizá-los a partir da perspectiva do interesse público. Para que essa intervenção se dê da forma mais democrática possível, seguindo, sobretudo, as diretrizes do Estado Democrático de Direito, existem requisitos e procedimentos específicos e previstos em lei a serem seguidos pelo poder público municipal.

Sendo assim, a existência de imóveis abandonados é uma realidade em diversas cidades do nosso país e, para além das previsões legais que legitimam a arrecadação destes imóveis pelo poder público, é preciso analisar o fundamento principiológico que fez surgir toda a disciplina jurídica em torno desse instrumento.

2.1. PROPRIEDADE URBANA

A título de introdução à análise da propriedade urbana, em especial sob o aspecto da sua função social, é preciso destacar a evolução histórica do conceito de propriedade até se chegar às premissas estabelecidas pela Constituição Federal de 1988. Assim, passa-se às

considerações iniciais que objetivam fazer o contraponto entre a visão moderna e contemporânea da propriedade e a visão da propriedade como direito absoluto e ilimitado.

2.1.1. Considerações Iniciais

O nascimento da propriedade em muito se confunde com a transição do homem nômade para o sedentário, quando efetivamente os indivíduos passam a fixar-se em determinados espaços, passando a retirar o seu sustento da própria terra. Sendo assim, o surgimento da propriedade é, acima de tudo, um fenômeno social, para além do seu aspecto jurídico.

A origem da palavra “propriedade” advém do latim *proprius*, que significa “um objeto específico que é exclusivamente de alguém”. Daí é que surge o conceito tradicional do direito de propriedade que, segundo Silva (2009, p. 70), foi concebido como uma relação entre uma pessoa e uma coisa, com caráter absoluto, natural e imprescritível.

Na concepção dos romanos, o direito de propriedade era ilimitado e absoluto. Não havia, portanto, normas limitadoras ao exercício deste, de modo que os poderes do proprietário eram os mais amplos.

Durante a idade média, o caráter absoluto do direito de propriedade se manteve, sendo a propriedade de determinados indivíduos um indicador de hierarquia social sobre os demais, tendo em vista a concentração imobiliária em pequena parcela da sociedade. Com o advento da Revolução Francesa, os direitos individuais ganharam ainda mais força, culminando na previsão expressa na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão que assim dispõe no seu art. 17: “Como a propriedade é um direito inviolável e sagrado, ninguém dela pode ser privado, a não ser quando a necessidade pública legalmente comprovada o exigir e sob condição de justa e prévia indenização”.

Gomes (2012, p. 110-111), ao caracterizar o conceito de propriedade entre os romanos, os medievais e os capitalistas, evidencia que o conceito de propriedade entre os romanos é marcado pelo individualismo, em que cada coisa tem apenas um dono. Já a propriedade medieval se caracterizaria pela quebra desse conceito unitário, considerando que, em relação ao mesmo bem, haveria concorrência de proprietários e uma dissociação representada pelo domínio eminente e domínio útil. O referenciado autor aponta que “o titular do primeiro concede o direito de utilização econômica do bem e recebe, em troca, serviços ou rendas”. Já o regime capitalista restaura o conceito unitário de propriedade, conferindo

poderes exagerados, na medida em que a o individualismo sobressai e, nas palavras de Gomes (2012), “o direito de propriedade é elevado à condição de direito natural, em pé de igualdade com as liberdades fundamentais”.

Apesar da positivação do direito de propriedade como universal, inclusive constitucionalmente, com a formulação de novos direitos, principalmente de natureza fundamental, houve uma flexibilização desse caráter universal. Sendo assim, com a evolução da humanidade e as crescentes discussões em torno de uma visão menos individualista, e mais coletivista, principalmente com o advento da Revolução Industrial, ficou evidente que o caráter absoluto do direito de propriedade foi sendo superado. Silva (2009, p. 70) aponta que tal evolução se deu “desde a aplicação da teoria do abuso do direito, do sistema de limitações negativas e depois também de imposições positivas, deveres e ônus, até chegar-se à concepção da propriedade como função social”.

Em contraposição ao modelo capitalista, no modelo de sociedade proposto pelo comunismo, a propriedade particular desapareceria, na medida em que, no entendimento de Karl Max, a sociedade não seria proprietária da terra, mas apenas possuidoras, usufrutuárias, com o dever de melhorá-las para as futuras gerações. Com o fortalecimento das constituições sociais, o Estado passou a ser mais ativo na defesa dos direitos fundamentais, inclusive através de políticas públicas voltadas à esta finalidade, o que evidenciou um tratamento constitucional diferenciado ao direito de propriedade, na medida em que este passou a ser relativizado em relação aos direitos sociais.

Nas primeiras constituições brasileiras, o direito de propriedade foi tratado de maneira inquestionável e absoluta, passando a ser gradualmente relativizado, principalmente em razão da sua posterior vinculação ao desenvolvimento social até chegar ao moderno conceito de função social da propriedade.

O tratamento constitucional da propriedade urbana a inclui como um conceito pertencente ao direito urbanístico. Santos (2008, p. 76) ressalta que a propriedade urbana possui os traços da atividade humana e estaria, por conseguinte, associada a questões relativas ao valor cultural, como sendo algo elaborado pela projeção do espírito do Homem. Em verdade, a propriedade só passaria a existir e a ser definida pela atuação das normas urbanísticas. Para o autor, portanto, a característica fundamental da propriedade urbana é justamente a qualificação do solo como urbano, na medida em que este se destina ao exercício das funções urbanísticas.

2.1.2. Regime jurídico da propriedade privada

Ao conceituar o direito de propriedade, Gomes (2012, p. 104-105) estabelece que ele é complexo, já que consiste em uma gama de direitos relacionados às faculdades de usar, gozar, dispor e reivindicar a coisa que figura como objeto. No mesmo sentido é um direito absoluto, na medida em confere ao titular o poder de decidir o que fazer com a coisa, além de ser oponível a todos. O direito de propriedade é também perpétuo, já que sua duração é ilimitada, tem o seu aspecto pessoal e possui elasticidade, na medida em que as faculdades são destacáveis.

Muito embora o regime jurídico do direito de propriedade esteja fortemente vinculado ao direito civil, sendo considerado pelos juristas brasileiros privatistas como direito real fundamental, sua sede fundamental está nas normas constitucionais. Na concepção de Silva (2009, p. 71-72), “o direito civil não disciplina a propriedade, mas tão-somente regula as relações civis a ela pertinentes”, na medida em que “as normas de direito privado sobre a propriedade privada hão de ser compreendidas de conformidade com a disciplina que a Constituição lhe impõe”.

A partir dessa discussão doutrinária é que Silva (2009, p. 72) conclui que:

Nessa conformidade é que se pode falar em *direito subjetivo privado* (ou civil) do proprietário particular, como pólo ativo de uma relação jurídica abstrata, em cujo pólo passivo se acham todas as demais pessoas a que corre o dever de respeitar o exercício das três faculdades básicas daquele: uso, gozo e disposição (CC, art. 1228).

Evidente, portanto, que o fundamento do regime jurídico do direito de propriedade está na Constituição, na medida em que ela prevê o princípio da função social como ordenador da propriedade e, nesse sentido, estabelece os limites a esta, impondo-lhe um novo conceito. Sendo assim, no mundo contemporâneo, o direito de propriedade, individual, impõe também deveres em benefício da sociedade, visando a concretização das finalidades sociais.

2.1.3. Função social da propriedade urbana

A função social da propriedade surge como um rompimento à concepção individualista, advinda do liberalismo, amplamente analisada no presente trabalho. A Constituição Federal de 1988 previu tal função de maneira concreta e ampla, tanto no art. 5º, XXIII, ao estabelecer que “a propriedade atenderá a sua função social”, quanto no art. 182, §2º, ao estabelecer que a propriedade cumpre a função social ao atender às exigências de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

Gomes (2012, p. 120), seguindo a esteira de Rodotá, estabeleceu uma definição da função social da propriedade através de uma análise separada. Primeiramente, quanto ao vocábulo função, estabeleceu-se que “o termo função contrapõe-se a estrutura e que serve para definir a maneira concreta de operar de um instituto ou de um direito de características morfológicas particulares e notórias”. O caráter social da função social da propriedade se deu a partir do momento em que o ordenamento jurídico limitou o exercício dos poderes do proprietário, de modo que ele não deveria ser protegido apenas para satisfação do interesse deste.

Sendo assim, Gomes (2012, p. 120) separou a função sob um tríplice aspecto:

- 1º) a privação de determinadas faculdades;
- 2º) a criação de um complexo de condições para que o proprietário possa exercer seus poderes;
- 3º) a obrigação de exercer certos direitos elementares do domínio

Já quanto ao adjetivo social, Gomes (2012, p. 120-121) esclarece que o seu significado é mais ambíguo e deve ser dissociado de que equivale ao não individualismo, de modo que deve ser utilizado como “critério de avaliação de situações jurídicas ligadas ao desenvolvimento de determinadas atividades econômicas, para maior integração do indivíduo na coletividade”. Nas palavras de Leon Duguit, a função social da propriedade deve ser definida da seguinte maneira:

A propriedade deixou de ser o direito subjetivo do indivíduo e tende a se tornar a função social do detentor da riqueza mobiliária e imobiliária; a propriedade implica para todo detentor de uma riqueza a obrigação de emprega-la para o crescimento da riqueza social e para a interdependência social. Só o proprietário pode executar uma certa tarefa social. Só ele pode aumentar a riqueza geral utilizando a sua própria; a propriedade não é, de modo algum, um direito intangível e sagrado, mas um direito em contínua mudança que se deve modelar sobre as necessidades sociais às quais deve responder. (Duguit 1859 apud GOMES, 2012, p. 121)

A função social da propriedade, para além de impor a ausência de determinados comportamentos indesejados, impõe obrigações ao detentor do bem. Nas palavras de Grau (2010, p. 250-251): “a função social da propriedade atua como fonte da imposição de comportamentos positivos — prestação de fazer, portanto, e não, meramente, de não fazer — ao detentor do poder que deflui da propriedade”.

A função social da propriedade privada foi instituída, na Constituição Federal de 1988, como um princípio da ordem econômica, nos termos do art. 170, II e III. Sendo assim, Silva (2009, p. 74) ressalta que a partir desta previsão constitucional, inserida também no

capítulo da ordem econômica, a estrutura interna do conceito de “propriedade” passou a sofrer interferência das mudanças na relação de produção. Sendo assim, com essa previsão:

a Constituição não estava simplesmente pre-ordenando fundamentos às limitações, obrigações e ônus relativamente à propriedade privada, mas adotando um princípio de transformação da propriedade capitalista, sem socializá-la; um princípio que condiciona a propriedade como um todo, não apenas seu exercício, possibilitando ao legislador entender como os modos de aquisição em geral ou com certos tipos de propriedade, com seu uso, gozo e disposição.

Dessa forma, a previsão constitucional preocupou-se em desenvolver um conceito dinâmico, que acompanhe a evolução das relações sociais, ao invés de algo estático. Sendo assim, nos ensinamentos de Boaventura, Santos e Reis (2017, p. 111) “a função social da cidade, sob o aspecto funcionalista, é justamente direcionar as normas jurídicas que disciplinam a política urbana com vistas à efetivação do direito à cidade em sua perspectiva ampla”.

A função social ganha mais efetividade e alcance na propriedade urbana, já que nestas as normas urbanísticas atuam de maneira direta, na medida em que o solo urbano serve para atender às funções urbanísticas. Nesse sentido, Silva (2009, p. 76) ressalta dois objetivos a serem alcançados nessa aplicação da função social à propriedade urbana:

É em relação à propriedade urbana que a função social, como preceito jurídico-constitucional plenamente eficaz, tem seu alcance mais intenso de atingir o regime de atribuição do direito e o regime de seu exercício. Pelo primeiro cumpre um objetivo de legitimação, enquanto determina uma causa justificadora da qualidade de proprietário. Pelo segundo realiza um objetivo de harmonização dos interesses sociais e dos privativos de seu titular, através da ordenação do conteúdo do direito.

Segundo o parágrafo único do art. 1º, o Estatuto da Cidade “estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental”. O art. 2º do Estatuto da Cidade estabelece as diretrizes gerais da política urbana e estabelece que esta será voltada o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Já o art. 39 da mesma lei estabelece que

A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano é o instrumento de planejamento, definição e execução das políticas de desenvolvimento urbano geridas pelos Municípios, em

atendimento ao mandamento constitucional. É o plano diretor, portanto, que define o uso e ocupação do solo, além da destinação das áreas urbanas. Sendo assim, o plano diretor funciona como o instrumento que norteia o poder público na concretização das funções sociais da propriedade privada urbana, na medida em que a função social é avaliada segundo as regras de ordenação da cidade previstas no Plano Diretor.

2.2. ARRECADAÇÃO DE IMÓVEIS ABANDONADOS

Para melhor compreensão do instituto da arrecadação de imóveis abandonados é preciso definir o conceito de imóveis abandonados e o seu tratamento pelo ordenamento jurídico pátrio. O art. 5º, §1º do Estatuto da Cidade considera o imóvel subutilizado como aquele “cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente”. Já o imóvel abandonado é aquele que não é destinado pelo proprietário ou possuidor a qualquer finalidade.

A existência de imóveis abandonados nas cidades choca frontalmente com toda a ordem constitucional de proteção ao interesse social, acima do interesse exclusivamente individual do proprietário que não cuida, nem utiliza, o bem. Sendo assim, a propriedade garante ao dono uma série de poderes sobre ele, mas também gera uma série de deveres de cuidado e conservação do bem, visando no exercício dos seus poderes atingir ao fim social.

Os imóveis abandonados, além de impedir a destinação social do bem, podem gerar uma série de prejuízos à saúde, segurança e integridade da coletividade. Há riscos reais de uma construção abandonada desabar e ferir gravemente ou, até mesmo, matar algum cidadão, além do risco de atingir outros imóveis vizinhos. No mesmo sentido, tais imóveis podem se tornar foco de doenças graves, tais como a dengue, na medida em que costumam ser locais de acúmulo de lixo e água parada.

Há de ressaltar, ainda, a evidente agressão à paisagem da cidade que é diretamente atingida por estes imóveis, na medida em que escancaram a degradação do espaço público. Além, claro, de ser um foco direto para o desenvolvimento da marginalidade, na medida em que estes imóveis são utilizados para a prática de crimes, o que atinge diretamente a segurança da sociedade.

Em decorrência de mandamento constitucional (art. 182 da Constituição Federal), é do Poder Público Municipal a competência para gerir as políticas de desenvolvimento urbano da cidade. Nesse ponto, o Plano Diretor exerce papel fundamental ao estabelecer as diretrizes de planejamento e gestão do solo urbano.

O art. 1.275 do Código Civil prevê o abandono como uma das causas que enseja a perda da propriedade. Já o art. 1.276 do Código Civil estabelece o que pode ser compreendido como um conceito legal de imóveis abandonados, na medida em que prevê que “o imóvel urbano que o proprietário abandonar, com a intenção de não mais o conservar em seu patrimônio, e que se não encontrar na posse de outrem, poderá ser arrecadado, como bem vago” pelo Poder Público Municipal.

Ocorre que o reconhecimento do imóvel como abandonado não se dá de maneira automática, sendo necessário um processo administrativo específico para esse propósito, em que sejam asseguradas a ampla defesa e o contraditório ao proprietário ou possuidor do bem.

Diante da grande relevância da arrecadação de imóveis abandonados como instrumento de efetivação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento social e, até mesmo, à preservação do meio ambiente natural e artificial, para a mais ampla compreensão do instrumento ganha ainda mais relevância a análise do instrumento à luz da regularização fundiária para, então, entender o procedimento a ser seguido para a concretização da arrecadação do imóvel.

2.2.1. Arrecadação de imóveis abandonados e a regularização fundiária

Recentemente, no ano de 2017, a Medida Provisória nº 759 foi convertida na Lei nº 13.465/2017, trazendo inovações relevantes no âmbito da legislação urbanística. Em apertada síntese, a Lei dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentamentos da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal. Entretanto, no presente trabalho será analisada a regularização fundiária urbana para melhor compreender o instituto da arrecadação de imóveis abandonados.

Antes mesmo da Lei 13.465/2017, ainda em 2009, a Lei 11.977/09, que instituiu o Programa minha casa minha vida, ao tratar sobre a regularização fundiária, a definiu como sendo

o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado

Para Abelha (2017), a regularização fundiária urbana, conhecida pela sigla Reurb, “é um instrumento jurídico de política urbana, um conjunto de normas gerais e procedimentos, que abrange medidas jurídicas, ambientais, urbanísticas e sociais, com vistas a tirar da informalidade determinados núcleos urbanos e seus ocupantes”. Para efeito da lei, nos termos do seu art. 11, núcleo urbano informal é “aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implementação ou regularização”

Dessa forma, a Lei 13.465/2017 prevê as normas gerais e procedimentos que devem ser aplicados à regularização fundiária. Nos dizeres de Ricalde (2018, p. 125):

Os poderes públicos formularão e desenvolverão no espaço urbano as políticas de suas competências de acordo com os princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial, buscando a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional.

Nos termos do art. 13 da Lei 13.465/2017, existem duas modalidades de Reurb. A primeira é a Reurb de interesse social, conhecida como “Reurb-S” que é a “regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo Municipal”. A segunda é a Reurb de interesse específico, designada como “Reurb-E”, que se trata da regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não enquadrada na qualificação da “Reurb-S”.

Nesse sentido, o art. 65 da citada lei prevê que os imóveis abandonados arrecadados pelos Municípios ou Distrito Federal podem ser destinados ao fomento da “Reurb-S”, além de prever outras destinações para estes imóveis.

A arrecadação de bem vago, portanto, está inserido no contexto de uma nova política de regularização fundiária urbana, na medida em que está incluída no rol de instrumentos de regularização fundiária elencados no art. 15 da Lei 13.465/2017. Dessa maneira, a lei federal elenca alguns instrumentos disponíveis à administração pública para promoção da regularização da propriedade urbana e, por consequência, das funções sociais da cidade.

Os instrumentos a serem empregados na Reurb, portanto, são:

verdadeiros utensílios para que o Poder Público Municipal possa regularizar a cidade ilegal, informal, permeada de áreas ocupadas por populações de menor poder aquisitivo, loteamentos ilegais ou irregulares, habitando em moradias insalubres, favelas, cortiços, mocambos e etc. (BERNARDI, 2006, p. 68-69)

Sendo a arrecadação de imóveis abandonados um instrumento de concretização da regularização fundiária, a Lei 13.465/2017 passa a prever, a partir do art. 64, a forma como se processará a regularização de tais imóveis. Nesse sentido, a lei trata dos requisitos fáticos para que o imóvel seja enquadrado como abandonado, o procedimento necessário para a arrecadação de tais imóveis, além de estabelecer a responsabilidade do ente público e a destinação de tais imóveis.

2.2.2. Os imóveis abandonados em Salvador e a legislação municipal vigente

No presente tópico, será analisada a situação dos imóveis abandonados na cidade de Salvador – Ba e a legislação municipal vigente para disciplinar a arrecadação desses imóveis, com o intuito de utilizar um caso concreto como parâmetro de análise dos imóveis abandonados no Brasil.

Primeiramente, necessário ressaltar que a base de dados do IBGE é atualizada a cada 10 anos, de modo que o censo do IBGE mais recente é do ano de 2010, sendo a próxima atualização prevista para o ano de 2020. Por essa razão, os dados mais atualizados aqui apresentados serão relativos ao ano de 2010.

Segundo os dados do censo realizados entre os anos de 1991 a 2010, pelo IBGE, é possível constatar que o quantitativo de imóveis abandonados na capital baiana, em 1991, era de 39.419 (trinta e nove mil quatrocentos e dezenove). Entre os anos de 1991 e 2000, o quantitativo aumentou para 60.768 (sessenta mil setecentos e sessenta e oito), o que representou um aumento de 21.349 (vinte um mil trezentos e quarenta e nove reais) imóveis abandonados em uma década. Já na década de 2000 a 2010, houve um aumento de 17.084 (dezessete mil e oitenta e quatro) imóveis abandonados, na medida em que foram apurados 77.852 (setenta e sete mil oitocentos e cinquenta e dois) imóveis abandonados, no ano de 2010, na cidade de Salvador-Ba.

Boaventura, Santos e Reis (2017, p. 121), ao analisar tais dados sob o prisma do quantitativo de imóveis abandonados em cada bairro de Salvador, constatou uma influência da especulação imobiliária nos dados apresentados pelo IBGE, na medida em que:

ocorreu um aumento significativo de imóveis abandonados localizados em sua orla marítima, sobretudo nos subdistritos de Itapoã, Amaralina e Vitória, nos quais estão localizados os bairros nobres da cidade, o que, por via oblíqua, acaba por ensejar uma forte especulação imobiliária em tais localidades, pelo fato de tais imóveis estarem localizados em áreas cujo metro quadrado é o mais valorizado do mercado, o que também pode ser observado em áreas do centro, sobretudo nos subdistritos de Brotas e do Santo Antônio.

Foi constatado, ainda, um aumento significativo de imóveis abandonados na área do subúrbio rodoviário de Salvador, bem como em áreas periféricas localizadas nos subdistritos de Pirajá, São Caetano, Valéria e São Cristóvão, senão vejamos:

Vale ressaltar, que tanto as áreas do subúrbio ferroviário quanto as áreas periféricas ora citadas, são as mais desprovidas de infraestrutura básica, nas quais habita grande parte da população soteropolitana de baixa renda. Portanto, os imóveis abandonados em tais áreas poderiam ser apropriados pelo poder público, a fim de que estes possam ser funcionalizados para políticas de habitação social, instalação de creches, escolas, postos de saúde, dentre outros. (Boaventura; Santos; Reis, 2017, p. 122)

Como forma de viabilizar a utilização desses imóveis, foi editada a Lei municipal nº 8.553/2014 que dispõe sobre a arrecadação e a encampação de imóveis urbanos abandonados no Município de Salvador e dá outras providências. No mesmo ano foram editadas, ainda, a Lei de Preservação do Patrimônio Cultural do Município (8.550/2014) e a lei que criou o Sistema Municipal de Cultura de Salvador (8.551/2014) para que, integradas, pudessem dar utilidade aos imóveis abandonados localizados no centro da cidade que, para além do atendimento à política de urbanização, compõem o patrimônio cultural e histórico do Brasil.

O art. 4º estabelece as condições para que o imóvel seja considerado abandonado pelo Poder Público Municipal:

Art. 4º O abandono do imóvel configura-se quando o proprietário tem conduta juridicamente definida como de manifestação de vontade, assim entendida a de não mais o conservar em seu patrimônio, de modo a torná-lo um bem vago. Parágrafo Único. O Município de Salvador adquire a propriedade do bem vago 03 (três) anos depois de o imóvel ser assim considerado.

A lei municipal estabelece, ainda, a destinação prioritária dos imóveis arrecadados pelo Município, nos termos do seu art. 11:

Art. 11. Os imóveis encampados com base nesta Lei serão destinados, prioritariamente, a programas habitacionais, à prestação de serviços públicos, no fomento ao Turismo no Município do Salvador, ou serão objeto de concessão de direito real de uso a entidades civis que, comprovadamente, tenham fins filantrópicos, assistenciais, educativos, esportivos ou outras, a interesse do Município.

Em 2015 foi editado o Decreto nº 25.922 que regulamenta a Lei nº 8.553/2014 e estabelece o procedimento para arrecadação de imóveis abandonados, bem como prevê a competência de cada órgão em cada fase do procedimento.

Entretanto, muito embora o quantitativo de imóveis abandonados venha crescendo progressivamente com o passar dos anos na cidade de Salvador e haja uma preocupação do Poder Público com essa situação, evidenciada através da edição de lei municipal, com a devida regulamentação, não é possível perceber uma efetiva política de arrecadação desses imóveis na capital baiana, demonstrando se tratar de um procedimento burocrático que ainda necessita de uma maior atuação do Poder Público Municipal para se tornar mais efetivo.

2.2.3. Requisitos e procedimentos da arrecadação

A previsão da arrecadação de imóveis abandonados tem sua origem no Código Civil, na medida em que o art. 1.275 do Código Civil prevê o abandono como uma das causas que ensejam a perda da propriedade e, logo depois, o art. 1.276 prevê um conceito jurídico de imóvel abandonado para estabelecer que o imóvel que o proprietário abandonar “poderá ser arrecadado, como bem vago, e passar três anos depois, à propriedade do Município ou à do Distrito Federal, se se achar nas respectivas circunscrições, *in verbis*:

Art. 1.276. O imóvel urbano que o proprietário abandonar, com a intenção de não mais o conservar em seu patrimônio, e que se não encontrar na posse de outrem, poderá ser arrecadado, como bem vago, e passar, três anos depois, à propriedade do Município ou à do Distrito Federal, se se achar nas respectivas circunscrições

Ressalta-se que o final do art. 1.276 prevê um requisito temporal para que o imóvel passe à propriedade do Município ou à dos Distrito Federal, qual seja a passagem de 3 anos após a arrecadação. Desse modo, após o processo de arrecadação, o imóvel não passa imediatamente à propriedade do Município ou Distrito Federal, se faz necessário aguardar o transcurso do tempo.

O parágrafo 2º do art. 1.276, no mesmo sentido, esclarece o termo “intenção” previsto no caput do artigo, como sendo absoluta: “Presumir-se-á de modo absoluto a intenção a que se refere este artigo, quando, cessados os atos de posse, deixar o proprietário de satisfazer os ônus fiscais”.

Já a Lei nº 13.465/2017 passou a prever a forma como a regularização dos imóveis abandonados se dará, nos termos dos artigos 64 e 65. O caput do art. 64 repete, em parte, o art. 1.276 do Código Civil. O art. 64, §1º complementa o parágrafo segundo do art. 1276, na medida em que acrescenta que “a intenção referida no caput do artigo será presumida quando o proprietário, cessados os atos de posse sobre o imóvel, não adimplir os ônus fiscais instituídos sobre a propriedade predial e territorial urbana, por cinco anos”.

O reconhecimento e a arrecadação de imóveis abandonados não é feito de forma automática, devendo seguir um processo administrativo regular e específico. Esse processo administrativo pode ser instaurado de ofício pelo Poder Público Municipal, nos casos em que o próprio poder público toma conhecimento da existência de imóvel abandonado, ou por denúncia de um particular. O parágrafo 2º do art. 64 estabelece requisitos mínimos a serem atendidos no procedimento de arrecadação desses imóveis:

§ 2º O procedimento de arrecadação de imóveis urbanos abandonados obedecerá ao disposto em ato do Poder Executivo municipal ou distrital e observará, no mínimo:

- I - abertura de processo administrativo para tratar da arrecadação;
- II - comprovação do tempo de abandono e de inadimplência fiscal;
- III - notificação ao titular do domínio para, querendo, apresentar impugnação no prazo de trinta dias, contado da data de recebimento da notificação.

O art. 64, §3º da Lei nº 13.465/2017 já prevê que a ausência de manifestação do titular do domínio será interpretada pelo poder público como concordância com a arrecadação.

O art. 2º da Lei municipal nº 8.553/2014 estabelece como se dará o processo administrativo nos casos dos imóveis abandonados arrecadados pelo Município de Salvador:

Art. 2º A arrecadação de que trata esta Lei terá início de ofício ou por denúncia e prosseguirá com:

- I - a realização de atos de diligência, mediante elaboração de relatório circunstanciado contendo a descrição das condições do imóvel;
- II - a confirmação da situação de abandono, a lavratura do respectivo Auto de Infração e a instrução de processo administrativo.

§ 1º O processo administrativo conterà os seguintes documentos:

- a) requerimento ou denúncia que motivou a diligência;
- b) certidão imobiliária atualizada;
- c) termo declaratório dos ocupantes de imóveis contíguos, quando houver;
- d) certidão positiva de ônus fiscais;
- e) cópias das publicações do Decreto de Arrecadação;
- f) outras provas do estado de abandono do imóvel, quando houver.

§ 2º O procedimento poderá ser instaurado a partir de denúncia, inclusive na hipótese de dano infecto resultante de omissão do proprietário do imóvel, nos termos do art. 1.280 do Código Civil.

§ 3º O Poder Executivo adotará os procedimentos estabelecidos nesta Lei, inclusive os judiciais que couberem, para passar ao domínio público o imóvel arrecadado, ressalvada a hipótese da presunção absoluta de abandono a que se refere o art. 5º desta Lei e seus parágrafos, dando-lhe, em qualquer hipótese, destinação, no interesse público justificado em Decreto, tal como previsto nesta Lei, inclusive mediante permuta e alienação.

Nos termos do art. 5º do Decreto nº 25.922, que regulamenta a lei municipal, o auto de infração, de que trata o inciso II do art. 2º, deve ser levado ao conhecimento do Chefe do Poder Executivo Municipal para que seja editado o Decreto de Arrecadação do Imóvel Abandonado. Tal decreto deverá conter todos os trâmites e etapas a serem observados “e será publicado, simultaneamente, no Diário Oficial do Município, como Decreto Numerado, em

meio de comunicação escrita de circulação diária e por afixação junto ao imóvel arrecadado, em posição visível ao público”, com intuito de dar publicidade.

A presunção absoluta de abandono, citada no art. 2º, §3º da lei municipal, está prevista no art. 5º, §1º da mesma lei que estabelece que será presumido, de modo absoluto, a intenção do proprietário não mais conservar o imóvel em seu patrimônio quando, cessados os atos de posse, “deixar de satisfazer os ônus fiscais, mediante o não cumprimento de prestação pecuniária compulsória correspondente a um dos tributos imobiliários que tenham o imóvel como elemento material da hipótese do fato gerador”.

O citado artigo prevê que tal presunção só ocorrerá quando devidamente instruído o processo administrativo fiscal, a finalização ocorrer com a revelia ou com a inadimplência do contribuinte proprietário do imóvel e, nesses casos, dispensa o interstício temporal referido no art. 4º da mesma lei e no art. 1.276 do Código Civil. O parágrafo 4º do art. 5º ainda prevê que a confirmação do abandono é irreversível, ainda que o inadimplente cumpra a prestação pecuniária compulsória.

Importante ressaltar que tal hipótese não tem respaldo no Código Civil, onde originalmente o instituto da arrecadação de imóveis abandonados foi previsto. O art. 1.276 do Código Civil e o art. 64 da Lei nº 13.465/2017 são claros ao estabelecer o lapso temporal de 3 anos como requisito necessário à incorporação do imóvel à propriedade do Município ou Distrito Federal. O Município de Salvador inovou ao prever especificamente a presunção absoluta, dispensando requisito essencial que assegura a segurança jurídica da arrecadação, além do contraditório e da ampla defesa ao proprietário ou possuidor, previsto no Código Civil e na Lei nº 13.465/2017.

Após o enquadramento do imóvel como abandonado e o início do processo administrativo, o art. 65, § 4º da Lei nº 13.465/2017 estabelece que “o Município poderá realizar, diretamente ou por meio de terceiros, os investimentos necessários para que o imóvel urbano arrecadado atinja prontamente os objetivos sociais a que se destina”.

Já parágrafo 5º do mesmo artigo, garante ao Poder Executivo municipal ou distrital o direito de ressarcimento prévio, e em valor atualizado, de todas as despesas em que eventualmente houver incorrido, inclusive tributárias, em razão do exercício da posse provisória, caso o proprietário venha a reivindicar a posse do imóvel abandonado, no transcorrer do triênio previsto no art. 1.276 do Código Civil.

O art. 65 da Lei nº 13.465/2017 prevê as possíveis destinações que podem ser dadas a estes imóveis arrecadados:

Os imóveis arrecadados pelos Municípios ou pelo Distrito Federal poderão ser destinados aos programas habitacionais, à prestação de serviços públicos, ao fomento da Reurb-S ou serão objeto de concessão de direito real de uso a entidades civis que comprovadamente tenham fins filantrópicos, assistenciais, educativos, esportivos ou outros, no interesse do Município ou do Distrito Federal.

O processo administrativo deve garantir ao proprietário ou possuidor o contraditório e a ampla defesa, garantias constitucionais que devem permear todos os processos, seja ele judicial ou administrativo, sob pena de ser considerado nulo. Ao interessado deve ser assegurado, portanto, o direito de demonstrar a não-cessação dos atos de posse.

Uma parte da doutrina entende que a arrecadação de imóveis abandonados é inconstitucional, na medida em que não necessariamente a cessação dos atos de posse e a ausência de cumprimento dos ônus fiscais podem configurar a ausência de desejo do proprietário em conservar o imóvel em seu patrimônio. Os adeptos dessa teoria, alegam o direito de propriedade está previsto na Constituição Federal e não poderia uma lei ordinária autorizar o Município a tomar para si a propriedade de outrem.

Ademais, para essa parte da doutrina, a caracterização do abandono pelo inadimplemento dos ônus fiscais seria uma hipótese de confisco que é vedado constitucionalmente pelo art. 150, IV da Constituição Federal, havendo apenas a exceção do art. 243 que trata de hipótese de expropriação sem indenização correspondente.

Muito embora a previsão do art. 1.276 do Código Civil tenha causado divergências doutrinárias, a Lei nº 13.465/2017 previu a arrecadação de bem vago como instrumento da regularização fundiária e positivou o procedimento para tanto. Na medida em que o inadimplemento de ônus fiscais não é requisito isolado para configuração do abandono, sendo apenas mais um indício, não se vislumbra hipótese de confisco.

Além de definir todas as exigências para que a arrecadação se dê de maneira a respeitar o direito do proprietário ou possuidor, a legislação federal ainda prevê que o Poder Público municipal deverá estabelecer seu regramento próprio, com a devida regulamentação, para que não haja violação das garantias constitucionais do proprietário ou possuidor.

A previsão legal e a efetivação da arrecadação de imóveis abandonados, para além da concretização do princípio e diretriz constitucional da função social da propriedade e da cidade, perpassa pela proteção dos direitos da coletividade, acima do direito individual vazio

de sentido, na medida em que o proprietário ou possuidor, nesses casos, não possuem interesse em manter o bem sobre o seu domínio.

3. DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL

Em decorrência da globalização e da grande velocidade no avanço das relações interpessoais, a análise do desenvolvimento urbano, nos últimos anos, vem ganhando uma nova dimensão. O espaço urbano engloba não só o espaço físico, mas também o conjunto de ações humanas que, se praticadas de maneira reiterada, tornam-se práticas sociais, em interação com o tempo.

O desenvolvimento tecnológico evidenciou a relação íntima e dependente entre o espaço e o tempo. As comunicações contemporâneas reduziram a distância entre os lugares e as pessoas, gerando uma enorme facilidade na mobilidade geográfica, mas “a queda de barreiras espaciais não implica o decréscimo da dignificação do espaço” (HARVEY, 2008, p. 265). Aliás, como muito bem afirma Harvey (2008, p. 266), essa realidade propicia o desenvolvimento daquilo que ele denomina de “sistema urbano global”.

Na medida em que o conceito de função social da propriedade passa a ser visto coletivamente como a função social da cidade, reconhecido pelo ordenamento jurídico, é possível compreender o direito à cidade de uma maneira mais ampla. O desenvolvimento vem, nos últimos anos, sendo compreendido a partir de uma nova dimensão, com repercussões, inclusive, no ordenamento jurídico, traduzindo-se em especial relevância ao que se entende por desenvolvimento urbano sustentável.

O ambiente urbano passa por diversas modificações com o passar do tempo, sofrendo interferências das mudanças culturais, climáticas, históricas e, até mesmo, dos anseios particulares daqueles que o compõem. Dessa maneira, muito embora o direito à cidade seja coletivo, e deva ser usufruído por todos os cidadãos, os indivíduos e seus desejos interferem diretamente no espaço urbano.

Nesse contexto, o desenvolvimento atualmente vem sendo reconceituado, representando algo muito mais complexo de se implementar, mas ao mesmo tempo muito mais eficiente do ponto de vista da promoção do bem estar social determinado pela Constituição Federal de 1988.

Vem ocorrendo uma verdadeira reformulação da concepção de desenvolvimento e das políticas para alcançar tal objetivo constitucional. Nos ensinamentos de Freitas (2011, p.119):

Não há exagero em afirmar que a interpretação da Constituição requer novo paradigma que permita a sindicabilidade aprofundada das políticas macroeconômicas

e administrativas, outrora imunes ao controle, no tocante ao cumprimento da sustentabilidade das políticas públicas. Políticas que precisam, doravante, começar a funcionar de acordo com os princípios e objetivos fundamentais da República (CF, art. 3º), não de acordo com os clientelismos antifuncionais, imediatistas e sem nexos.

Não há como negar que os reflexos econômicos interferem diretamente no desenvolvimento urbano, sendo o capital, muitas vezes, responsável pela diferenciação dos lugares. Entretanto, o desenvolvimento urbano sustentável, busca um equilíbrio entre os diversos fatores que compõem o espaço urbano, como muito bem sustenta Ferreira (2012), o conceito de desenvolvimento hodierno precisa ser triplamente sustentável – no viés econômico, social e ambiental – para ser verdadeiramente entendido como desenvolvimento.

3.1. SUSTENTABILIDADE

É cediço que a relação do homem com a natureza além de antiga e inevitável, sofreu modificações no decorrer do tempo e evolução da humanidade. Ultimamente, a questão ambiental vem ganhando cada vez mais força, principalmente por representar o destino da vida humana no futuro.

O planeta Terra tem uma existência altamente dinâmica, de modo que passou por diversas fases durante a sua evolução. Nesse aspecto, o fenômeno da vida tem especial relevância, pois foi a partir dele que se deu o surgimento dos ecossistemas, onde se desenvolveu as relações entre o homem e a Terra. Foram produzidas alterações no ecossistema planetário, de acordo com o momento histórico e os interesses da espécie humana e assim persiste até hoje.

Através desse ciclo é possível identificar a degradação de um patrimônio natural construído antes mesmo de existir vida humana no planeta. A espécie humana possui especificidades que a diferencia das demais espécies vivas e estas decorrem da sua capacidade de modificar e ocupar diferentes espaços, modelando o ambiente em que vive.

Sendo o homem um ser social, desde os primórdios, se fez necessário para a sua própria sobrevivência a interação entre os seus pares e com a natureza. Nesse aspecto, tem especial relevância os trabalhos, por meio dos quais o ser humano perpetuava a sua espécie e, conseqüentemente, dignificava a sua existência. As técnicas foram sendo desenvolvidas na medida em que o próprio trabalho evoluía.

Assim, no início de tudo o contato entre o homem e a natureza era direto, pelas próprias mãos humanas. O desenvolvimento do raciocínio e o descobrimento de maiores

interações fez com que surgissem as sociedades primitivas, modificando-se a relação do homem com a natureza, que se tornou um pouco mais sofisticada, requerendo, até mesmo, formas de divisão de trabalho.

No sentido construído, a evolução das técnicas empregadas e das relações sociais entre os homens fez com que o nomadismo fosse superado, e, através da agricultura, houvesse a fixação em local determinado. Pode-se assim afirmar que a Revolução Agrícola foi responsável por mudanças substanciais, principalmente porque, a partir de agora, é a terra o objeto e o meio de trabalho dessa sociedade localizada territorialmente.

A partir desse momento a sociedade vai se modificando e as relações vão se tornando cada vez mais complexas e as técnicas mais sofisticadas. As desigualdades sociais evidenciaram a possibilidade de uma organização escravagista, o que levou a um afastamento do homem em relação a natureza.

Já a Revolução Industrial, no século XVIII, trouxe à tona o modo de produção capitalista, presente até hoje na nossa realidade social e em diversos outros países.

Nesse contexto histórico, a relação do homem com a natureza se torna gradativamente mais distante e a interação com os recursos naturais ganha outra feição. Esse novo modo de produção, em massa, acabou gerando impactos ambientais de uma dimensão nunca antes vista.

O sistema capitalista acabou por causar algumas pressões ao meio ambiente, tanto em razão da busca incessante de novas fontes de energia para aumentar a produção, quanto pela degradação ambiental resultante dos despejos de resíduos na natureza.

Os impactos ambientais são resultantes do uso desmedido e intenso dos recursos naturais e representam toda e qualquer alteração produzida pelo homem no meio ambiente, retirando suas propriedades naturais. O que vem se comprovando, historicamente, é que essas mudanças intencionais são irreversíveis e afetam a saúde, a segurança e a vida da população mundial, além dos outros seres.

O processo de desenvolvimento acelerado imposto aos países pelo sistema capitalista se realiza através da dilapidação do patrimônio ambiental. A globalização desenvolveu uma sociedade de consumo em que as necessidades crescem e se modificam em uma velocidade absurda, enquanto que os recursos para atender a essas demandas são limitados. Milaré (2007, p.55) explica muito bem esse fenômeno:

Tudo decorre de um fenômeno correntio, segundo o qual os homens, para satisfação de suas novas e múltiplas necessidades, que são *ilimitadas*, disputam os bens da natureza, por definição *limitados*. E é esse fenômeno, tão simples quanto importante e pouco avaliado, que está na raiz de grande parte dos conflitos que se estabelecem no seio das comunidades locais e da sociedade global.

É justamente essa situação de descompasso entre as ilimitadas necessidades humanas e os recursos naturais limitados que vem causando uma situação de calamidade mundial.

Nesta linha de pensamentos, é inevitável a conclusão de que é necessária uma reflexão mais abrangente sobre essa dicotomia, em que se busque a evolução do pensamento no sentido de se construir um crescimento econômico compatível com a preservação do meio ambiente. Tal evolução é possível a partir da união de forças das diversas classes que compõem a sociedade – governo, empresários e população – que, conjuntamente, devem se voltar para buscar alternativas que promovam um desenvolvimento sustentável.

O ecossistema vem dando sinais de alarde e, conseqüentemente, a sociedade vem percebendo que as mudanças comportamentais são urgentes. Nas palavras de Milaré (2007, p.61):

O mero crescimento econômico, mito generalizado, vem sendo repensado com a busca de fórmulas alternativas, como o *ecodesenvolvimento* ou o *desenvolvimento sustentável*, cuja característica principal consiste na possível e desejável conciliação entre o desenvolvimento integral, a preservação do meio ambiente e a melhoria da qualidade de vida – três metas indispensáveis.

Dessa forma, o desenvolvimento sustentável deve buscar um equilíbrio entre o crescimento econômico, pautado na redução das desigualdades e exclusões sociais, bem como na preservação do meio ambiente.

3.1.1. Avanço Histórico

Não há um entendimento pacífico na doutrina de quando efetivamente a sustentabilidade passou a ganhar importância no contexto internacional. Em 1962, Rachel Carson lançou o livro “Primavera Silenciosa” que, apesar da contribuição acadêmica, não exerceu grandes influências. Foi o estudo intitulado “Limites do Crescimento” realizado pelo Clube de Roma que teve repercussão internacional ao discutir os efeitos do crescimento populacional sob a escassez dos recursos naturais.

Em 1972, diante dos debates crescentes sobre a necessidade de adaptação do crescimento econômico aos limites impostos pelos recursos naturais, a ONU decidiu realizar a Primeira Conferência Mundial sobre o Homem e o Meio Ambiente, em Estocolmo, que ficou

conhecida como Conferência de Estocolmo. Nesse momento o mundo atravessava uma fase de crescimento industrial rápido, e, enquanto de um lado alguns defendiam o desenvolvimento a qualquer custo (sem preocupação com o meio ambiente), outra parcela de pessoas defendiam o crescimento nulo em prol da proteção ambiental.

A Conferência representou um marco histórico por ter adotado a linha mediana e, identificando a existência do problema ligado ao meio ambiente, buscou estabelecer soluções, através do debate, que serviram como orientação e inspiração para toda a sociedade mundial. A Declaração final reuniu 19 princípios e representam um Manifesto Ambiental, sendo considerada como base. A justificativa e o objetivo do encontro podem ser percebidos abaixo:

Chegamos a um ponto na História em que devemos moldar nossas ações em todo o mundo, com maior atenção para as consequências ambientais. Através da ignorância ou da indiferença podemos causar danos maciços e irreversíveis ao meio ambiente, do qual nossa vida e bem-estar dependem. Por outro lado, através do maior conhecimento e de ações mais sábias, podemos conquistar uma vida melhor para nós e para a posteridade, com um meio ambiente em sintonia com as necessidades e esperanças humanas [...].

Ainda no entusiasmo gerado pela Conferência, em dezembro de 1972, foi criado o Programa das Nações Unidas (PNUMA), que é a agência do Sistema das Nações Unidas responsável pela coordenação dos trabalhos da ONU relativos à promoção da conservação do meio ambiente e o uso dos recursos naturais adaptados ao contexto sustentável. Dessa forma, o Programa tem como objetivo manter o meio ambiente global em constante monitoramento, e possui parceiros dos setores governamental, não-governamental, acadêmico e privado.

Em 1983 foi estabelecida a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, presidida pela médica GroHarlemBrundtland, mestre em saúde pública e ex-Primeira Ministra da Noruega, influente, portanto, nos assuntos ambientais e de desenvolvimento humano. Em 1987 a Comissão publicou o relatório “Nosso Futuro Comum” (Relatório Brundtland).

O relatório trouxe importantes direcionamentos acerca do desenvolvimento sustentável, como fica claro nos trechos a seguir:

O desenvolvimento sustentável é o desenvolvimento que encontra as necessidades atuais sem comprometer a habilidade das futuras gerações de atender suas próprias necessidades [...].

Na sua essência, o desenvolvimento sustentável é um processo de mudança no qual a exploração dos recursos, o direcionamento dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional estão em harmonia e reforçam o atual e futuro potencial para satisfazer as aspirações e necessidades humanas [...].

As recomendações resultantes da Comissão levaram a realização da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento que colocou o tema sobre o desenvolvimento sustentável, de forma inovadora, em foco na agenda pública. Já em 1992, foi realizada a Cúpula da Terra (Rio 92), no Rio de Janeiro, o que resultou na Agenda 21, como representação de todo trabalho desenvolvido em torno da proteção do planeta e do desenvolvimento sustentável, desde a Conferência de Estocolmo.

A Agenda 21 não se resumiu às questões ambientais, ela tratou de padrões de desenvolvimento social e econômico, de modo a gerar um crescimento benéfico por essas três vertentes. A Cúpula da Terra também gerou a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Declaração de Princípios sobre Florestas, a Convenção das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e a Convenção das Nações Unidas sobre a Diversidade Biológica.

Em 1994 foi realizada em Barbados a Conferência Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável dos Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento, que desenvolveu um Programa de Ação voltado para promoção do desenvolvimento sustentável nesses Estados, através de políticas e medidas públicas.

Em 1997 foi realizada uma sessão especial, intitulada “Cúpula da Terra +5”, para revisar e implementar aquilo que foi proposto na Agenda 21. O conteúdo do documento final desse encontro foram recomendações ligadas a adoção de medidas vinculativas que levem à redução da emissão de gases de efeito estufa, reestruturação do sistema de produção, distribuição e uso de energia e erradicação da pobreza. Em 1997 também foi adotado o Protocolo de Kyoto que vinculou 37 países industrializados e a comunidade europeia em torno do compromisso da redução de emissão de gases de efeito estufa.

Os princípios do desenvolvimento sustentável estiveram em foco, direta ou indiretamente, em muitas outras conferências realizadas pela ONU, que reuniu entidades governamentais e não-governamentais, criou recomendações e tratou do tema sob diversos enfoques.

No Brasil, em 1999, foi iniciada a Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P), sob a coordenação do Ministério do Meio Ambiente. Trata-se de um importante programa de gestão socioambiental na administração pública, que incentiva as instituições públicas a promoverem a discussão sobre desenvolvimento sustentável, mas que também fomenta novos padrões de produção e consumo compatíveis com a sustentabilidade.

Em 2002, ocorreu a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, em Johannesburgo, e teve como objetivo fazer um balanço dos avanços e das novas necessidades em relação às metas colocadas na Cúpula da Terra, em 1992, para que as promessas e recomendações da Agenda 21 fossem adaptadas ao novo contexto e ganhasse mais concretude.

Em 2005, nas Ilhas de Maurício, foi realizada nova reunião para revisar o Programa de Barbados das Nações Unidas, em que foram abordadas recomendações sobre diversos temas ligados ao meio ambiente, mas também à globalização, ao comércio exterior e a educação para o desenvolvimento sustentável.

A comunidade internacional, em 2012, se reuniu no Rio de Janeiro, na Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, ou Rio+20, que teve como temas principais: a economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza; estrutura institucional para o desenvolvimento sustentável. A reunião serviu, ainda, para analisar os avanços obtidos acerca do desenvolvimento sustentável e o que ainda precisava ser feito.

Atualmente, a ONU possui alguns órgãos ativos que funcionam na proteção ao meio ambiente e ao desenvolvimento sustentável são eles o Banco Mundial, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a Organização Marítima Internacional (OMI), a Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (UNIDO), a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), o Programa das Nações Unidas para Assentamento Humano (ONU-HABITAT), a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) e a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA).

3.1.2. Conceito

Sustentabilidade, no sentido literal da palavra, significa suportar, apoiar, conservar. Com os avanços da humanidade, a expressão passou a ter ligação direta com a proteção dos recursos naturais. Neste contexto, desenvolvimento sustentável pode ser entendido como aquele fenômeno que ao tempo em que promove o crescimento, busca se manter por um longo espaço de tempo. Como consequência inescusável a sustentabilidade ganhou especial relevância quando a humanidade percebeu que o crescimento selvagem não iria levar ao avanço social, ao contrário, apenas iria criar novos problemas, além de acentuar os antigos já

existentes. Percebeu-se, então, que é preciso respeitar os limites impostos pelos ecossistemas naturais e repartir os frutos de maneira diferente.

Foi nesse contexto que surgiu o conceito de “ecodesenvolvimento” que precedeu o mais conhecido “desenvolvimento sustentável”.

O ecodesenvolvimento aparece em foco pela primeira vez na Conferência de Estocolmo, em 1972. Nessa reunião, foi estabelecida a relação direta entre os problemas ambientais (degradação ambiental), o crescimento econômico desmedido e a pobreza.

Posteriormente, Sachs (1993) difundiu o conceito de ecodesenvolvimento, entendendo ser aquele capaz de promover um desenvolvimento endógeno, ou seja, partindo das suas próprias forças, e buscando harmonizar o desenvolvimento social e econômico com uma gestão consciente dos recursos naturais. O autor também foi responsável por propor cinco dimensões do ecodesenvolvimento que serão estudadas posteriormente.

Já o desenvolvimento sustentável deriva do conceito de ecodesenvolvimento e teve como marco histórico o Relatório de Brundtland, fruto dos trabalhos realizados na Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente. Nesse momento, desenvolvimento sustentável era entendido como “o desenvolvimento que procura satisfazer as necessidades da geração atual sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas próprias necessidades” (ONU, 1987).

Ao analisar tão conceito, Boff (2012) chama atenção de duas limitações, uma que diz respeito ao seu caráter antropocêntrico, já que apenas considera o ser humano, e outra porque se omite quanto aos outros seres vivos que dependem da biosfera e da sustentabilidade.

O desenvolvimento sustentável foi lembrado em diversos encontros da comunidade internacional em que se discutia, primordialmente, o destino do meio ambiente planetário. Mas ainda hoje não há um consenso quanto ao seu conceito entre os estudiosos no assunto, por se tratar de um assunto altamente complexo e de notória amplitude.

Para Boff (2012), sustentabilidade deve ser entendida como:

toda ação destinada a manter as condições energéticas, informacionais, físico-químicas que sustentam todos os seres, especialmente a Terra viva, a comunidade de vida e a vida humana, visando a sua continuidade e ainda a atender as necessidades da geração presente e das futuras de tal forma que o capital natural seja mantido e enriquecido em sua capacidade de regeneração, reprodução, e coevolução.

Ao desenvolver o seu conceito, Boff afasta o antropocentrismo do conceito trazido no Relatório de Brundtland, já que sustenta que é preciso criar condições de vida a todos os

seres vivos, inclusive, à própria “Terra viva”. Segundo o próprio autor “todos os seres constituem emergências do processo de evolução e gozam de valor intrínseco, independente do uso humano” (BOFF, 2012). No mesmo sentido, ele ressalta que a sustentabilidade não está ligada apenas a questões ambientais, pois não apenas estas mantêm os seres vivos, mas sim um conjunto harmônico de condições – energias, os elementos físico-químicos e informacionais -. E, logicamente, deve haver uma preservação da “solidariedade geracional”, já que a Terra oferece tudo aquilo que é necessário a uma geração e esta deve cuidar para o bem estar das próximas.

Freitas (2011, p.51), ao dedicar um estudo ao tema, conceitua sustentabilidade como:

O princípio constitucional que determina, independentemente de regulamentação legal, com eficácia direta e imediata, a responsabilidade do Estado e da sociedade pela concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial, socialmente inclusivo, durável e equânime, ambientalmente limpo, inovador, ético e eficiente, no intuito de assegurar, preferencialmente de modo preventivo e precavido, no presente e no futuro, o direito ao bem-estar físico, psíquico e espiritual, em consonância homeostática com o bem de todos.

Freitas (2011) reconhece a imensa contribuição dada pelo conceito de desenvolvimento sustentável do Relatório de Brundtland. Entretanto, enfatiza a necessidade de aperfeiçoamento, no intuito de deixar claro que as necessidades a serem atendidas não podem ser aquelas hiperinflacionadas ou artificialmente criadas pelo consumismo desmedido. Para ele, a sustentabilidade deve assumir as demandas relacionadas ao bem-estar e a longo prazo.

Ainda segundo Freitas (2011), a sustentabilidade é princípio constitucional, já que a própria Constituição possui dispositivos que evidenciam a proteção e o fomento à sustentabilidade, tais como os arts. 225 e 170, VI. Além disso, a sustentabilidade possui eficácia direta e imediata, segundo o autor, pois não necessita de norma legal específica que a regule, embora haja normas editadas sobre o tema, como é o caso do art. 2º do Estatuto da Cidade.

Nesse ponto, importante salientar, que Juarez Freitas prefere utilizar a nomenclatura “sustentabilidade”, a “desenvolvimento sustentável”. Isso porque, segundo o autor, a sustentabilidade passa a ser valor supremo e princípio constitucional. Em síntese, o desenvolvimento constitucionalmente protegido deve ser aquele conjugado à sustentabilidade.

Milaré (2007, p.68) ressalta como o tema sobre a sustentabilidade sofre de imprecisões conceituais, e, também, demonstra sua preferência pelo termo “sustentabilidade”,

ao invés de “desenvolvimento sustentável”. Para o autor, “melhor do que falar em desenvolvimento sustentável – que é um processo-, é preferível insistir na sustentabilidade, que é um atributo necessário a ser respeitado no tratamento dos recursos ambientais, em especial dos recursos naturais”.

Considerando todo o exposto, pode-se concluir que, independente da nomenclatura utilizada, a sustentabilidade, como valor superior, não pode ser utilizada pelo homem para atender aos seus interesses. É preciso adaptar a sustentabilidade ao sistema vigente no mundo atualmente, por ser esta a ferramenta disponível para alcançar o equilíbrio essencial à manutenção da vida no planeta. Nesse aspecto, a relação entre o homem e a natureza, representada pela cultura, não pode ser esquecida.

3.1.3. As Dimensões

O conceito de sustentabilidade está alicerçado em um consagrado tripé que envolve a dimensão social, ambiental e econômica de determinada sociedade organizada. Considerando tal raciocínio, uma determinada medida só pode ser considerada sustentável, na medida em que ela seja economicamente viável, socialmente justa e ambientalmente correta.

Tal visão foi sendo historicamente ampliada, havendo uma divisão dimensional do ecodesenvolvimento, proposta por Ignacy Sachs, essencial para a formulação da visão pluridimensional da sustentabilidade, proposta por Juarez Freitas. O conceito de sustentabilidade vem sendo adaptado às mudanças conjunturais para que se haja uma implementação concreta do seu conteúdo.

3.1.3.1. As cinco dimensões do ecodesenvolvimento – Ignacy Sachs

Para Ignacy Sachs, o planejamento do desenvolvimento perpassa pela análise conjunta das cinco dimensões do ecodesenvolvimento, são elas: social, econômica, ecológica, espacial e cultural.

A sustentabilidade social apresenta um desenvolvimento sob outro prisma, baseado em outro tipo de crescimento, que deve ser orientado a construir uma sociedade equânime, que atenda a todo o espectro de necessidades materiais e imateriais. Segundo Sachs (1993, p. 25) “o objetivo é construir uma civilização do *ser*, em que exista maior equidade na distribuição do *ter* e da renda, de modo a melhorar substancialmente os direitos e as condições de amplas massas de população e reduzir a distância entre os padrões de vida”.

A sustentabilidade econômica é possibilitada, segundo Sachs (1993, p. 25) por “uma alocação e gestão mais eficientes dos recursos e por um fluxo regular do investimento público e privado”. Sendo assim, a eficiência econômica está intimamente relacionada com os parâmetros macrossociais, é preciso avaliar o todo e não apenas a lucratividade isolada.

No caso da sustentabilidade ecológica, o autor propõe mecanismos que podem incrementá-la. O primeiro deles é justamente o uso racional dos recursos disponíveis nos ecossistemas para uma finalidade socialmente relevante; o segundo seria priorizar a utilização de produtos renováveis/abundantes no meio ambiente ou menos ofensivos, em detrimento daqueles que são esgotáveis ou ambientalmente prejudiciais; o terceiro, a redução dos resíduos e da poluição, por meio da conservação e aproveitamento daquilo que está à disposição; o quarto é a autolimitação do consumo por aqueles mais abandonados; o quinto é a intensificação da pesquisa e busca por opções mais limpas e eficientes na promoção do ecodesenvolvimento; por último, definir as regras para garantir o objetivo de proteger o meio ambiente, e, também, os meios de coerção para fazê-las cumprir.

A sustentabilidade espacial cuida de uma melhor e mais equilibrada distribuição territorial, tanto economicamente, quanto humanitariamente. Portanto, o autor enfatiza a questão das grandes concentrações metropolitanas, que pode ser desestimulada, por um lado, através de projetos modernos de agricultura, incentivando os pequenos produtores, mas, também, pela descentralização das indústrias.

A sustentabilidade cultural representa as especificidades de cada sistema, de cada local. Alcançar a sustentabilidade, sob esse aspecto, envolve buscar as raízes endógenas e a continuidade cultural. O ecodesenvolvimento, portanto, deve ser promovido dentro dessa pluralidade.

3.1.3.2. As cinco dimensões da sustentabilidade – Juarez Freitas

Freitas (2011), na sua compreensão poliédrica da sustentabilidade, traça, sem pretensão de hierarquia, cinco dimensões da sustentabilidade, são elas: a social, a ética, a jurídico-política, a econômica e a ambiental. Vale ressaltar, que o autor não pretende ser exaustivo, de modo que não exclui outras dimensões mais específicas que possam existir.

A dimensão social representa o afastamento dos modelos excludentes de sociedade, ou seja, não há como admitir, em um contexto sustentável, a indiferença à conexão que existe entre os seres. Portanto, de nada adianta um desenvolvimento pautado em um consumo

exacerbado que privilegia uma parcela e renega outra a miséria. Nessa dimensão, especificamente, encontra-se abrigado os direitos fundamentais sociais que pertencem a todos os cidadãos, indistintamente, da mesma forma e intensidade. As políticas de efetivação desses direitos precisam, logicamente, serem eficientes e eficazes, de modo a garantir o bem estar social.

A dimensão ética representa a responsabilidade de todos os seres pela solidariedade entre si, devido à ligação intersubjetiva entre eles. Nesse aspecto, a cooperação ganha relevância, como meio de evoluir e manter a vida. O autor ressalta o dever ético de ser benéfico a todos os seres e conceitua a atitude eticamente sustentável como “aquela que consiste em agir de modo tal que possa ser universalizada a produção do bem estar duradouro, no íntimo e na interação com a natureza” (FREITAS, 2011, p. 58).

Já a dimensão ambiental diz respeito ao direito das gerações atuais e futuras a um ambiente limpo e ecologicamente equilibrado. É ressaltado, pelo autor, inclusive, a dignidade do ambiente. Dessa forma, o uso irracional dos recursos naturais não pode ocorrer, pois estes são finitos, mas também, porque esse tipo de destruição produz milhares de vítimas no caminho. É missão do homem, portanto, manter a natureza no seu equilíbrio, não podendo haver evasão da responsabilidade ambiental.

A dimensão econômica impõe uma análise do custo-benefício da estrutura econômica de um país. Ou seja, não basta desenvolver um país com base em um crescimento meramente econômico, sem ponderar se os impactos de determinada medida valem os benefícios que ela trará para a sociedade, a longo prazo (gerações atuais e futuras). Essa dimensão, portanto, impõe “saber praticar a pertinente ponderação, o adequado *trade-off* entre eficiência e equidade, ou seja, indispensável escolher e aplicar as grandes e pequenas políticas econômicas sustentáveis” (FREITAS, 2011, p.62).

Freitas (2011, p.63) propugna que a dimensão jurídico-política encontra sentido pois “a busca da sustentabilidade é um direito e encontrá-la é um dever constitucional inalienável e intangível de reconhecimento da liberdade de cada cidadão (...)”. Sendo assim, ela representa a tutela jurídica do direito ao bem estar duradouro das atuais gerações, de modo a não prejudicar as futuras. Assim, será construído o Estado Sustentável, responsável pela concretização desses direitos. O autor aponta alguns dos direitos fundamentais que somente poderão ser efetivados através de políticas públicas e atividades privadas efetivas. As

contratações sustentáveis, nesse ponto, se mostram um eficiente meio do poder público fomentar as práticas sustentáveis na iniciativa privada.

Importante ressaltar que as cinco dimensões expostas acima não devem ser analisadas isoladamente, elas se encontram em interação. Uma dimensão se entrelaça e influencia na outra, proporcionando a efetiva sustentabilidade.

As duas propostas apresentadas de divisão dimensional não são excludentes entre si, mas sim compõem a evolução dialética do que se entende por sustentabilidade, cada uma adaptada ao momento em que foi desenvolvida. Válido ressaltar que o mundo vive um momento que é resultado de práticas reiteradas, de forma que todo o estudo realizado sobre a sustentabilidade tem alguma importância e aplicabilidade atualmente.

3.2. DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO

No contexto da ordem constitucional vigente, o desenvolvimento que se busca é aquele pautado na sustentabilidade. Como já foi exposto, a sustentabilidade deve ser entendida na sua multidimensionalidade, compreendendo diversos aspectos entrelaçados dialeticamente. Por possuir especial relevância na contemporaneidade, a dimensão ambiental merece uma análise constitucional, conceitual e legislativa para se alcançar a devida compreensão do desenvolvimento urbano sustentável.

3.2.1. Proteção Constitucional ao Meio Ambiente

No histórico das constituições brasileiras não é possível encontrar um tratamento específico sobre a proteção ao meio ambiente natural. Nada obstante, diante da situação de risco existencial e degradação ambiental da contemporaneidade, se tornou necessário uma adequação da ordem constitucional. Nas palavras de Sarlet (2011, p.33):

Cumpra o Direito, portanto, a fim de restabelecer o equilíbrio e a segurança nas relações sociais (agora *socioambientais*), a missão de posicionar-se em relação a essas novas ameaças que fragilizam e colocam em risco a ordem de valores e os princípios republicanos e do Estado Democrático de Direito, bem como comprometem fortemente a sobrevivência (humana e não humana) e a qualidade de vida.

Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 inovou, ao reconhecer novos direitos, dentre eles, o direito ao meio ambiente. Essa Constituição, eminentemente ambientalista, não

se limita a destinar um capítulo específico ao meio ambiente, este se encontra espalhado por todo o texto constitucional.

O Título VIII da Constituição Federal trata da “Ordem Social”, onde se encontra o Capítulo VI, exclusivamente dedicado ao meio ambiente. Entretanto, a partir de uma leitura sistemática da Magna Carta, é possível perceber que a proteção ambiental se encontra disseminada em diversos dispositivos, implícita ou explicitamente.

Apesar dos diversos dispositivos espalhados pelo texto constitucional, o art. 225 representa o núcleo normativo sobre a tutela do meio ambiente.

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Esse artigo consolida o direito fundamental, de todos, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Sendo assim, não são destinatários da norma apenas os cidadãos brasileiros, mas também os estrangeiros que estejam em território nacional.

O contexto constitucional e a compreensão desse direito desenvolvem-se diante de uma análise conceitual e histórica que será pormenorizada nos pontos seguintes.

3.2.1.1. Conceito de Meio Ambiente

O conceito de meio ambiente sob o aspecto legal, no direito brasileiro, foi concebido pela Lei 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e o considera como “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”.

O conceito, entretanto, se restringe às influências e interações físicas, químicas e biológicas, desconsiderando as variáveis econômicas, sociais, humanas, geográficas, enfim, as transformações realizadas pelo homem.

Nesse sentido, José Afonso da Silva apresenta um conceito mais completo e abrangente, levando em consideração aspectos bióticos e abióticos e as suas diversas interações. “O meio ambiente é, assim, a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas” (SILVA, 2009, p. 20). É possível retirar do conceito apresentado pelo autor, três aspectos: meio ambiente artificial, meio ambiente cultural e meio ambiente natural.

O meio ambiente artificial representa o espaço urbano construído, ou seja, as edificações (espaço fechado) e os equipamentos públicos, como ruas, praças (espaços abertos). Já o meio ambiente cultural foi construído pelo homem, como o artificial, mas carrega um valor especial, como o patrimônio histórico, artístico, arqueológico, paisagístico, turístico. Este, a Constituição Federal, no art. 216, cuidou de conceituar e tratar de forma minuciosa: “Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira (...)”.

O meio ambiente natural ou físico é “constituído pelo solo, a água, o ar atmosférico, a flora; enfim, pela interação dos seres vivos e seu meio, onde se dá a correlação recíproca entre as espécies e as relações destas com o ambiente físico que ocupam” (SILVA, 2009, p. 21).

O *caput* do art. 225 da Constituição Federal não se limita a garantir o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, ele vai além ao afirmar que este é um bem de uso comum do povo e essencial a sadia qualidade de vida. Resulta-se que o meio ambiente protegido constitucionalmente não é qualquer meio ambiente, mas aquele equilibrado.

O meio ambiente ecologicamente equilibrado não representa extremos, ou seja, não é aquele que sofre constante deterioração, mas também não é aquele em que a ação antrópica é condenada e o desenvolvimento embargado. É preciso encontrar o equilíbrio em que as necessidades humanas sejam atendidas em harmonia com a disposição dos recursos naturais, de modo a alcançar uma qualidade de vida sadia.

3.2.2. Direito Fundamental ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado

Historicamente, o direito ao meio ambiente foi formalmente reconhecido como direito fundamental na Declaração de Estocolmo. Segundo a referida Declaração, os dois aspectos do meio ambiente, o natural e o artificial, são essenciais para o bem-estar do Homem e para que ele goze de todos os direitos humanos fundamentais, inclusive o próprio direito a vida.

A necessidade de elevação do meio ambiente ecologicamente equilibrado ao *status* de direito fundamental, portanto, adveio do reconhecimento, pela sociedade, da importância da proteção ambiental à sobrevivência humana. A crise ambiental, efetivamente, se mostrou uma séria ameaça não só a sobrevivência dos seres, como a sua sadia qualidade de vida.

Canotilho (2010, p.122) justifica a fundamentalidade de tal direito nos seguintes argumentos:

Primeiro, em razão da estrutura normativa do tipo constitucional (*todos têm direito...*); segundo, na medida em que o rol do art. 5º, sede principal de direitos e garantias fundamentais, por força do seu §2º, não é exaustivo (direitos fundamentais há – e muitos – que não estão contidos no art.5º); terceiro, porquanto, sendo uma extensão material (pois salvaguarda suas bases ecológicas vitais) do direito à vida, garantido no art.5º, *caput*, reflexamente, recebe deste as bênçãos e aconchego.

O direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado está enquadrado nos direitos de terceira geração. Os direitos de terceira geração caracterizam-se justamente por sua transindividualidade, rompendo com a ideia tradicional de necessária individualização do titular do direito. Sendo assim, Canotilho (2010, p. 123) preleciona que o direito ao meio ambiente é “direito de exercício coletivo, mas também individual, não se perdendo a característica unitária do bem jurídico ambiental – cuja titularidade reside na comunidade (“todos”) – ao reconhecer-se um direito subjetivo ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”. Portanto, os direitos de terceira geração somente poderão ser concretizados com a participação de todos os setores da sociedade (público e privado).

No mesmo sentido, a concretização desse direito só é possível através de uma sociedade fundada na solidariedade. Isso porque existe um dever de agir hoje com responsabilidade pelas gerações futuras, resguardando, assim, a manutenção da vida humana.

O art. 225 da Constituição Federal representa a própria sede do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, e ele possui eficácia plena e imediata. Sendo assim, não há necessidade de edição de lei para que ele produza os seus efeitos.

No aspecto jurisprudencial, Canotilho (2010) ressalta duas importantes decisões que se tornaram paradigma no tema, ambas do Ministro Celso de Melo. O julgamento do RE 134.297-8/SP foi responsável por inaugurar a afirmação constitucional do direito fundamental ao meio ambiente. Entretanto, foi no MS 22.164/SP que, pela primeira vez, o STF reconheceu as características essenciais do bem ambiental: “a) a repartição de responsabilidades no exercício desses deveres; b) a relação estabelecida entre a sua concretização e os deveres atribuídos aos Poderes Públicos e à coletividade; e, sobretudo, c) a titularidade compartilhada de interesses sobre o bem, que alcançam inclusive as futuras gerações” (CONOTILHO, 2010, p. 411).

Nessa ocasião, o STF reconheceu que definir o meio ambiente como direito fundamental representava a necessidade de proteger valores e objetivos, associado a um

princípio de solidariedade. E, ainda, houve “expresso reconhecimento de que o direito fundamental ao meio ambiente não encerra apenas uma perspectiva de pretensões, mas materializa, também, a proteção de valores indisponíveis e, sobretudo, de poderes de titularidade coletiva, atribuídos a toda a sociedade” (CANOTILHO, 2010, p. 411). A previsão constitucional não veio apenas para assegurar um direito de todos, mas, também, para atribuir deveres aos titulares desse direito.

Nesse sentido, ainda é importante frisar a natureza jurídica do meio ambiente, sendo este considerado enquanto bem. O Ministro Celso de Mello, no seu voto, apontou que:

[...] o meio ambiente constitui patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido pelos organismos sociais e pelas instituições estatais, qualificando-se como encargo que se impõe – sempre em benefício das presentes e das futuras gerações – tanto ao Poder Público como à coletividade em si mesmo considerada [...].

Sendo assim, a ordem constitucional e o próprio posicionamento do STF evidenciam que o meio ambiente não é patrimônio público porque pertence ao Poder Público, mas sim porque a sua proteção interessa a toda coletividade. Isso fica ainda mais claro quando a Constituição Federal diz, no *caput* do art. 225, que o meio ambiente é bem de uso comum do povo. Ou seja, por ele ser um bem de interesse público, ele se submete ao regime de Direito Público. Proteger o meio ambiente, portanto, é dever do Poder Público, mas, também, de toda a sociedade.

Em uma análise histórica, Sarlet (2011) aponta a superação do Estado Liberal pelo Estado Social e deste por um modelo de Estado Socioambiental. Esse último mantém as conquistas dos modelos anteriores, mas agrega a elas a dimensão ecológica. Nesse sentido, então, é possível verificar o surgimento de um constitucionalismo socioambiental, que tem por missão atender ao comando normativo do art. 225 da Constituição Federal, para corrigir as desigualdades e degradações humanas, gerando o acesso a condições mínimas de bem-estar.

3.3. URBANIZAÇÃO

Nos ensinamentos de Silva (2009, p.26) “emprega-se o termo ‘urbanização’ para designar o processo pelo qual a população urbana cresce em proporção superior à população rural. Não se trata de mero crescimento das cidades, mas de um fenômeno de concentração urbana”.

A urbanização pode ser entendida como um fenômeno decorrente da evolução das relações sociais, na medida em que o anseio e a luta pela terra está presente desde os primórdios da história da humanidade. A Revolução Industrial foi a principal responsável pelo processo de urbanização, segundo Silva (2009, p. 26), “a urbanização da Humanidade, portanto, um fenômeno moderno, fenômeno da sociedade industrializada”.

A predisposição do homem para a vida social foi o fator preponderante para o desenvolvimento do espaço urbano. Não há como negar a importância da terra no processo de evolução humana, principalmente no que diz respeito à transição do nomadismo para o sedentarismo com o posterior desenvolvimento do sentimento de pertencimento ao local. Bernardi (2006, p. 16) qualifica o espaço urbano de maneira ampla:

Antes de ser um espaço físico, o urbano é um espaço social. O ambiente onde vivem seres humanos que têm suas necessidades, seus sonhos, seus projetos de vida. Um ambiente modificado, alterado, construído, que muitas vezes faz esquecer o ambiente natural por onde milhões de anos a espécie humana percorreu para chegar a civilização. Pode-se dizer que a cidade transformou o homem; ou, então, que o homem foi se transformando à medida que foi edificando o ambiente em urbano.

O espaço urbano construído, portanto, representa o meio ambiente artificial, ou seja, as edificações (espaço fechado) e os equipamentos públicos, como ruas, praças (espaços abertos) e interage diretamente com o meio ambiente natural e cultural para compor o espaço onde a vida social se desenvolve. Nesse contexto, a gestão e o planejamento urbano são importantes instrumentos de implementação das finalidades do Estado Democrático de Direito e dos direitos e deveres dele decorrentes.

3.3.1. Urbanização no Brasil

O processo de urbanização sofre influência direta das mudanças territoriais incorporando as mudanças decorrentes do desenvolvimento econômico. Silva (2009, p. 21) propugna que “No Brasil o fenômeno urbano vincula-se à política de ocupação e povoamento da Colônia e sua evolução liga-se estreitamente aos ciclos econômicos brasileiros”.

A partir da exploração dos recursos naturais encontrados na colônia surgiram as primeiras feitorias criadas para possibilitar as trocas comerciais dos produtos locais. Juntamente com esse processo, surgiram alguns agrupamentos humanos que passaram a adotar algumas técnicas de agricultura ainda rudimentares.

Nesse primeiro momento, Silva (2009, p. 21) alerta que “os núcleos urbanos ou vilarejos resultaram da ação urbanizadora das autoridades coloniais, não de criação espontânea das massas”. Silva (2009, p. 21) explica, ainda, que as cidades brasileiras desenvolveram-se essencialmente no litoral, em razão da prevalência da economia voltada para o exterior, exceção a esta tendência foi a formação de aglomerados urbanos nas zonas mineradoras (Minas Gerais e Goiás), nas áreas de plantação de cana-de-açúcar do nordeste e em Vacarias do Sul.

A realidade da atividade econômica do país voltada para o campo começou a ser substituída, na década de 30, com o início do incentivo ao processo de industrialização. Tais mudanças desencadearam o início processo migratório campo-cidade, na medida em que a partir da década de 40 as cidades brasileiras eram vistas como uma promessa de progresso em direção à modernidade.

Maricato (1996, p. 5) preceitua que entre o período entre 1930 e 1980 foi marcado por um intenso processo de desenvolvimento industrial e, conseqüentemente, urbanização, com uma forte intervenção estatal, tanto política, quanto economicamente. Foram, portanto, “cinco décadas de acentuado crescimento populacional urbano marcado pela dinâmica expressa no binômio “crescimento e pobreza”, resultarão numa cruel herança para os anos 80” (MARICATO, 1996, p. 5).

Nesse contexto, as décadas de 80 e 90 foram marcadas por uma aceleração do processo de urbanização, vinculada, sobretudo, às atividades econômicas desenvolvidas nos centros urbanos que direcionou o processo migratório e a geração de empregos. Nos ensinamentos de Motta e Ajara (2001, p. 6):

o processo de urbanização no Brasil se manteve acelerado e apresentou situações de grande diversidade no território nacional, destacando-se: interiorização do fenômeno urbano; acelerada urbanização das áreas de fronteira econômica; crescimento das cidades médias; periferação dos centros urbanos; e formação e consolidação de aglomerações urbanas de caráter metropolitano e não-metropolitano. Tais manifestações resultam do processo de reestruturação econômica em curso no país, cujos impactos se fizeram sentir, sobremaneira, na estrutura do emprego urbano e na dinâmica migratória.

O crescimento dos centros urbanos e a migração desordenada do campo para a cidade acabam gerando conseqüências de ordem social, tais como falta de habitação, desigualdade econômica, fome, o que resulta no agravamento da violência urbana. Maricato (1996, p. 6) ressalta o protagonismo da violência urbana a partir de meados dos anos 90:

Nos meados dos anos 90, a chamada violência urbana é um dos temas fundamentais que preocupa todas as camadas sociais. O espaço, o território o ambiente físico é parte intrínseca desse quadro, embora freqüentemente esquecido e ignorado. A preocupação aqui foi a de destacar o espaço físico ou ambiente construído como objeto e sujeito desse processo. Mais do que outros territórios, as metrópoles apresentam com maior evidência, embora não com exclusividade, os conflitos e as contradições aqui tratados.

Nesse contexto, se tornou cada vez mais necessária a intervenção do poder público através da elaboração e aplicação de normas específicas de direito urbanístico para orientação do uso e ocupação do solo urbano, bem como o desenvolvimento de políticas públicas voltadas especificamente para o desenvolvimento urbano.

3.3.2. A cidade e suas funções

Compreender o conceito de cidade é essencial para traçar um panorama daquilo que se deseja alcançar com os avanços do desenvolvimento urbano. Sendo assim, a cidade deve ser compreendida da maneira mais ampla e complexa, tendo em vista ser o solo em que as relações interpessoais, inclusive enquanto civilização, se desenvolvem.

Nesse contexto, Bernardi (2006, p. 17) ressalta a relação entre os termos cidade, urbanismo e a cidade-estado:

O termo cidade vem do latim, civitas, que dá origem, entre outras, a palavras como cidadania, cidadão, civismo. Também latina a palavra urbe. É hoje um sinônimo de cidade, que por sua vez, gerou outros termos relacionados a vida em coletividade como urbanismo, urbano, urbanidade. Unindo-se ao termo grego polis, ou seja, a cidade-estado, autônoma, independente, civil, público, o local onde a vida cívica acontece, o mercado, o ambiente político, do exercício da cidadania, chega-se a origem destes termos que definem o ambiente urbano.

Como muito bem pondera Silva (2009, p. 24), “nem todo núcleo habitacional pode receber o título de ‘urbano’”. A partir das reflexões de Weber, Reis Filho (1968, p. 20), conforme citado por Silva (2009, p. 24) estabelece os requisitos para que um centro habitacional seja considerado urbano, são eles:

(1) Densidade demográfica específica; (2) profissões urbanas como comércio e manufaturas, com suficiente diversificação; (3) economia urbana permanente, com relações especiais com o meio rural; (4) existência de camada urbana com produção, consumo e direitos próprios.

Silva (2009, p. 24) ressalta, entretanto, que nem todo núcleo urbano constitui uma cidade. Nesse sentido, ele destaca três concepções para a compreensão do sentido de “cidade”. A primeira é a demográfica, segundo a qual se conceitua cidade a partir da quantidade de habitantes que nela habitam. A segunda é a econômica que se baseia na

capacidade da população de determinada localidade de satisfazer sua demanda no comércio local e, primordialmente, com produtos produzidos pelos habitantes da região. A terceira está relacionada com o caráter político da cidade, de modo que ela é compreendida como a sede das organizações público-administrativas, mas também cultural e comercial.

A partir de tais concepções Silva (2009, p. 25) aponta que os conceitos demográfico e econômico são os que melhor definem as cidades brasileiras. Nesse contexto, nos ensinamentos de Silva (2009, p. 25-26):

Cidade, no Brasil, é um núcleo urbano qualificado por um conjunto de sistemas político-administrativo, econômico não-agrícola, familiar e simbólico como sede do governo municipal, qualquer que seja sua população. A característica marcante da cidade no Brasil consiste no fato de ser um *núcleo urbano, sede do governo municipal*.

A Constituição Federal de 1988 inovou ao incluir um capítulo específico sobre política urbana. O art. 182 da Constituição Federal estabelece que a política de desenvolvimento urbano “tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos seus habitantes”. Questão que ganha especial relevância é o comando constitucional direcionado para a concretização das funções sociais da cidade.

O Estatuto da Cidade, ao estabelecer as diretrizes gerais para a concretização das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, nos incisos do art. 2º, já assinala a garantia do direito a cidades sustentáveis como sendo “o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”. Essas são algumas das funções sociais da cidade que devem ser efetivadas através de políticas públicas de urbanização.

Evidente que a compreensão sociológica e legislativa das funções da cidade vai evoluindo à medida que evoluem as relações sociais, de modo que com o passar do tempo vão sendo modificadas e até criadas novas funções. Nesse sentido, Bernardi (2006, p. 48) estabelece que:

Numa abordagem funcional, o ordenamento das funções sociais da cidade constitui-se na materialização dos direitos fundamentais através de uma política de desenvolvimento urbano com o objetivo de proporcionar o bem-estar de seus habitantes através da melhoria da qualidade de vida a todos aqueles que nela habitam ou dela usufruem.

Ao analisar a previsão constitucional das funções sociais da cidade, Bernardi (2006, p. 48) concluiu que o conceito apresentado pela Constituição Federal é aberto e deve ser

preenchido ao longo do desenvolvimento da história. Assim, o autor sistematizou as funções sociais da cidade em quatro grupos, são eles: funções sociais urbanísticas, funções sociais de cidadania e funções sociais de gestão. Tais funções serão expostas de maneira breve e com fundamento no estudo do autor.

As funções sociais urbanísticas são inspiradas naquelas previstas na primeira Carta de Atenas e são elas trabalho, habitação, lazer e mobilidade urbana. Bernardi (2006, p. 48) estabelece que o trabalho está diretamente vinculado à sustentabilidade econômica da cidade, na medida que interage com o desenvolvimento de indústrias, comércio, serviços e, até mesmo, o trabalho que dispensa a existência de um local físico. Já a habitação diz respeito à proteção aos habitantes da cidade, sem os quais esta não subsiste. O lazer, assim como as demais funções citadas, possui um forte cunho social, na medida em que representa a função vinculada à interação entre os habitantes da cidade e a partir da qual se desenvolve o sentimento de pertencimento destes ao espaço. Já a mobilidade é a função que permite o fluxo de pessoas na cidade.

As funções sociais de cidadania são saúde, educação, proteção social e segurança e são, portanto, a materialização dos direitos sociais previstos no art. 6º da Constituição Federal. Bernardi (2006, p. 51) ressalta que é competência comum da União, dos Estados e dos Municípios assegurar a saúde, educação e segurança. Nesse sentido, tais direitos sociais são, também, funções sociais, na medida em que influenciam diretamente no desenvolvimento do ambiente urbano e social.

As funções sociais da gestão constituem-se na prestação de serviços públicos; promoção do planejamento territorial, econômico e social; sustentabilidade urbana e preservação do patrimônio cultural e natural. Os serviços públicos são aqueles essenciais à preservação do bem-estar, saúde e segurança dos habitantes- tais como abastecimento de água e energia, saneamento básico, iluminação, pavimentação, coleta de lixo, etc - e são prestados através do gerenciamento dos recursos arrecadados pelo Estado dos contribuintes.

Bernardi (2006, p. 53) ressalta que o planejamento territorial, econômico e social é um dos principais instrumentos de política urbana previsto pelo Estatuto da Cidade e diz respeito à ordenação do território e desenvolvimento econômico e social, sendo a participação da comunidade essencial. A preservação do patrimônio cultural e natural constitui o patrimônio histórico, artístico, paisagens naturais, bem como as memórias do ambiente urbano e natural. Tratam-se de bens culturais e naturais, cuja preservação é de competência

comum da União, Estados e Municípios, mas são, também, funções sociais da cidade, na medida em que “pertencem a todos, as gerações passadas, a geração presente e as futuras gerações” (Bernardi, 2006, p. 54).

Já a sustentabilidade urbana representa uma síntese de todas as funções citadas acima. Nesse aspecto, a sustentabilidade deve ser entendida de forma ampla, envolvendo não só o aspecto ecológico e ambiental, como as questões demográficas, habitacionais, econômicas, sociais, de ordenamento e ocupação do solo, ou seja, deve ser uma busca por uma cidade que proporcione o bem-estar da geração atual, sem comprometimento das gerações futuras.

Desse modo, resta claro que a cidade e suas funções estão intimamente ligadas com a urbanização e, portanto, com o desenvolvimento urbano. No mesmo sentido, este desenvolvimento urbano deve ser alcançado através de políticas públicas efetivas amparada nos princípios e comandos constitucionais e, da mesma forma, nas normas urbanísticas específicas.

3.4. DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL.

A complexidade do termo “sustentável” no contexto da urbanização é diretamente proporcional à quantidade de fatores que compõem e interfere no desenvolvimento urbano. A identificação de fatores que tinham o potencial de limitar o desenvolvimento das comunidades mundiais, tais como, redução da população mundial, alto índice de mortalidade, esgotamento de recursos naturais, poluição, queda da produção industrial, estagnação do desenvolvimento econômico, dentre outros, fez com que fosse disseminada a ideia do desenvolvimento urbano sustentável.

A Agenda 21, declaração produzida na Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento, em 1992, como já fora mencionado, estabeleceu os princípios do desenvolvimento sustentável. Tal documento ganha ainda mais relevância quando estabelece especificamente, no capítulo 7, princípios atinentes ao desenvolvimento urbano sustentável ao tratar da “Promoção do Desenvolvimento Sustentável dos Assentamentos Humanos”.

Dentre as bases do programa está a busca pela habitação adequada, a promoção da integração da infraestrutura ambiental, o que resultaria na melhoria de saneamento básico, aproveitamento de fontes alternativas de energia, melhor aproveitamento dos recursos

hídricos, a promoção de atividades econômicas sustentáveis, capazes de promover um desenvolvimento econômico mais equânime e capaz de reduzir as desigualdades sociais.

Nesse sentido, o tópico 7.35 da Agenda 21 estabelece aquilo que se pretende com o desenvolvimento urbano sustentável:

7.35. A sustentabilidade do desenvolvimento urbano é definida por muitos parâmetros relativos à disponibilidade de suprimento de água, qualidade do ar e existência de uma infra-estrutura ambiental de saneamento e manejo dos resíduos. Como resultado da densidade dos usuários, a urbanização, caso adequadamente gerenciada, oferece oportunidades únicas para a criação de uma infra-estrutura ambiental sustentável por meio de uma política adequada de preços, programas educativos e mecanismos equitativos de acesso, saudáveis tanto do ponto de vista econômico como ambiental. Na maioria dos países em desenvolvimento, porém, a impropriedade e a carência da infra-estrutura ambiental é responsável pela má saúde generalizada e por um grande número de mortes evitáveis a cada ano. Nesses países verificam-se condições que tendem a piorar devido às necessidades crescentes, que excedem a capacidade dos Governos de reagir adequadamente.

Entre os anos de 1999 a 2002, influenciado pela elaboração das Agendas 21 locais, o Brasil elaborou sua Agenda 21 através de um processo popular participativo coordenado pela Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional – CPDS. O desenvolvimento de estratégia para a sustentabilidade urbana e rural estava dentre os objetivos traçados na Agenda 21 brasileira. Todo esse movimento mundial que acabou por influenciar localmente cada país acabou por influenciar a criação de medidas, algumas previstas em lei, para o avanço nas políticas urbanas, de modo, inclusive, participativo e democrático. É possível constatar tais avanços na própria legislação e processos adotados pelo Brasil.

As recomendações da Agenda 21 foram aperfeiçoadas pela Convenção Habitat II que resultou na Declaração de Istambul, que tinha como objetivo fomentar políticas voltadas à proporcionar melhores condições de vida para a humanidade, e a Agenda Habitat II, voltada para a concretização de habitação digna à população mundial e o desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos.

Em 2014 foi realizado o VII Fórum Urbano Mundial, onde foi editada a Declaração de Medellín – A Equidade como Fundamento do Desenvolvimento Urbano Sustentável, como uma prévia da Conferência Habitat III, realizada em 2016. Nesse documento, houve clara recomendação à promoção do desenvolvimento urbano sustentável, voltado para inclusão social, o desenvolvimento territorial equilibrado e o incentivo à participação popular de diversos setores.

Toda essa complexidade decorrente do avanço das cidades, bem como o grande desgaste natural, é tratada por Lacerda, Mendes e Diniz (2000, p. 84) que conceitua o desenvolvimento urbano sustentável como “um processo de mudança capaz de garantir que os esforços de desenvolvimento gerem condições de maior equidade social, em consonância com a preservação da qualidade dos recursos naturais e ambientais e com o respeito às identidades socioculturais”.

Dessa forma, como muito bem preceitua Florissi (2009, p. 42), o desenvolvimento aqui tratado não é visto “como um fim, ou uma meta, mas como um contínuo processo que possibilite condições para os indivíduos buscarem sua plena evolução enquanto seres humanos e comunidade”. Desse modo o desenvolvimento urbano sustentável é o processo, ou seja, o mecanismo para se alcançar as metas traçadas a partir da compreensão de sustentabilidade urbana que, envolvem, como dito os aspectos sociais, econômicos, ambientais, culturais e políticos.

Sotto (2015, p. 68) ressalta, ainda, a importância da participação popular no desenvolvimento das políticas urbanas, na medida em que

a adoção do modelo do desenvolvimento urbano sustentável implica, necessariamente, a adoção de parâmetros e instrumentos de governança que garantam à população da cidade o direito de participação ativa em todas as fases de planejamento e gestão urbanos, o que foi expressamente contemplado no Estatuto da Cidade, sobretudo no capítulo que trata da Gestão Democrática das Cidades.

Evidente, portanto, que o desenvolvimento urbano sustentável, enquanto um processo complexo, deve ser norteado por um conjunto multidisciplinar de profissionais e estudiosos, em razão da evidente inter-relação entre a arquitetura, as normas de direito urbanístico e ocupação do solo, os aspectos naturais, culturais e econômicos.

Desse modo, quando o processo de desenvolvimento urbano sustentável passa a compor a base dos estudos e experimentos urbanísticos, as normas de direito urbanístico, bem como as políticas públicas voltadas para essa finalidade passam a ser mais inovadoras e efetivas.

4. ARRECAÇÃO DE IMÓVEIS ABANDONADOS COMO INSTRUMENTO PARA VIABILIZAR O DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL

Como já foi tratado nos capítulos anteriores, o tema da arrecadação de imóveis abandonados envolve previsões legais e infralegais, inclusive de ordem constitucional e, ainda assim, é objeto de divergências doutrinárias e dúvidas acerca da aplicação efetiva do instituto. Não resta dúvida de que os imóveis abandonados constituem um grande problema, para além das questões urbanísticas, nas grandes cidades.

Sendo assim, somente através do desenvolvimento de estudos apurados sobre os possíveis benefícios a serem alcançados com políticas públicas capazes de efetivar a arrecadação desses imóveis será alcançada uma real condição de concretizar os objetivos previstos na legislação aplicada, inspirados na Constituição Federal. Nesse ponto, o desenvolvimento urbano sustentável surge como objetivo crescente na ordem mundial, na medida em que os países se mostram cada vez mais preocupados com o futuro das gerações.

São variados os desafios enfrentados pelas cidades, principalmente em relação à degradação do meio ambiente, a ausência de políticas públicas para solucionar o problema da moradia, da falta de saneamento básico, da falta de segurança, da carência de áreas de lazer para que a população usufrua dos espaços públicos e, acima de tudo, para desenvolver políticas específicas para criação de infraestrutura nas áreas periféricas da cidade que abrigam a população carente. Nesse contexto, o surgimento de instrumentos urbanos capazes de viabilizar a solução desses desafios representa a esperança na mudança de paradigma das políticas urbanas.

A globalização garantiu uma série de benefícios ao desenvolvimento de tecnologias e interações entre os diversos lugares do mundo, mas, ao mesmo tempo, gerou uma crise conjuntural, na medida em que aumentou a desigualdade econômica, social, política, ambiental e espacial. Nesse sentido, o desenvolvimento urbano sustentável, compreendido como um conceito complexo que abarca as cinco dimensões da sustentabilidade, ganha especial relevância como objetivo a ser alcançado pelas medidas urbanísticas a serem adotadas pelo poder público e a arrecadação de imóveis abandonados, com a sua devida regulamentação legal, vem se mostrando um instrumento efetivo na concretização desses objetivos.

4.1. A URBANIZAÇÃO BRASILEIRA, OS DIREITOS SOCIAIS E SUAS DIFICULDADES

O processo de urbanização, como não poderia deixar de ser, sofre a influência de componentes sociais, econômicos e políticos de cada localidade e de cada momento histórico. Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 foi um marco normativo na história da urbanização no Brasil e, como não poderia deixar de ser, inaugurou uma nova era de proteção dos direitos sociais.

Levy e Nalini (2016, p. 30) ressaltam que a Constituição Federal de 1988 inaugurou uma narrativa adepta à efetividade dos direitos sociais e coletivos, de modo que o único caminho possível para análise dos instrumentos jus-urbanísticos é aquele “que garanta a máxima efetividade dos direitos sociais e coletivos à cidade, no percurso aberto pela expressão ‘função social da cidade’, ainda pouco abordada pela doutrina pátria”.

Quanto à concretização dos direitos fundamentais sociais, Sarlet (2003, p.138) assevera que:

cremos ser possível afirmar que os direitos fundamentais sociais, mais do que nunca, não constituem mero capricho, privilégio ou liberalidade, mas sim, premente necessidade, já que a sua supressão ou desconsideração fere de morte os mais elementares valores da vida e da dignidade da pessoa, em todas as suas manifestações. A eficácia (jurídica e social) do direito à moradia e dos direitos fundamentais sociais deverá, portanto, ser objeto de permanente e responsável otimização pelo Estado e pela sociedade, na medida em que levar a sério os direitos (e princípios) fundamentais corresponde, em última análise, a ter como objetivo permanente a concretização do princípio da dignidade da pessoa humana, por sua vez, a mais sublime expressão da própria ideia de Justiça.

Evidente, portanto, que o atual movimento em torno da urbanização no Brasil se desenvolve a partir de um contexto de vinculação à concretização de direitos sociais fundamentais através da política urbana. A Constituição Federal de 1988 “elevou a temática urbana, portanto, a um novo patamar: o de componente estrutural da narrativa de direitos inaugurada pela assim intitulada ‘Constituição Cidadã’”. (Levy; Nalini, 2016, p. 33).

Para compatibilizar os direitos garantidos constitucionalmente e suas restrições é preciso compreender a Constituição Federal de maneira sistemática e não apenas unitária. Levy e Nalini (2016, p. 34) ressaltam que a melhor interpretação e compatibilização entre os direitos previstos constitucionalmente advém do cotejo entre as garantias individuais, protegidos como verdadeiros “núcleos duros”, e os direitos coletivos. É justamente desse cotejo que as cidades ganham especial relevância na tutela constitucional, na medida em que

representou, naquele momento, uma preocupação da sociedade brasileira com a rápida e desordenada urbanização.

Nas palavras de STRECK (2010, p. 167):

A Constituição do Brasil não é um mero “instrumento de governo”, enunciador de competências e regulador de processo, mas, além disso, enuncia diretrizes, fins e programas a serem realizados pelo Estado e pela sociedade. Não compreende tão somente um ‘estatuto jurídico do político’, mas um ‘plano global normativo’ da sociedade e, por isso mesmo, do Estado Brasileiro.

A competência dos Municípios, derivada da Constituição, para legislar em matéria de uso e ocupação do solo urbano foi também regulada por princípios constitucionais norteadores da validade das normas previstas constitucionalmente. Muito embora os avanços das previsões constitucionais nas políticas de urbanização sejam evidentes, o hiato entre a entrada em vigor da Constituição Federal, em 1988, e do Estatuto da Cidade, em 2001, foi de 13 anos. Levy e Nalini (2016, p. 35), comentando sobre o transcurso do tempo para regulamentação das previsões constitucionais, através do Estatuto da Cidade, afirma que

A situação, inconcebível diante da dinâmica agitada que marca as cidades, só agudizou o quadro do desequilíbrio, desigualdade e assimetria que marca o tecido urbano, em todas as interfaces: legais, urbanísticas, sociais e econômica, além de estimular a tendência histórica de omissões do Poder Público.

Sendo assim, o longo período para a efetiva regulamentação das previsões constitucionais gerais, através do Estatuto da Cidade, aliado à dinâmica de crescimento das cidades, acabou por agravar a situação de desordem da urbanização. No mesmo sentido, o limitado orçamento dos Municípios acaba por dificultar o investimento em políticas públicas voltadas à urbanização.

Levy e Nalini (2016, p. 35) ressaltam que a solução das evidentes dificuldades enfrentadas é buscar recursos por outros mecanismos, sendo urgentemente necessário o crescimento dos debates público sobre o tema. Paralelamente a isso é possível identificar que parte da solução perpassa pela “adoção de mecanismos fiscais e urbanísticos de controle e captura de mais-valia urbanas, disponíveis no longo Estatuto da Cidade”.

A arrecadação de imóveis abandonados está inserida neste contexto, na medida em que aparece como um instrumento de concretização dos objetivos constitucionais relativos ao urbanismo no Brasil, devidamente regulamentado em legislação própria, sendo uma solução prática viável, dependendo da aplicação efetiva pelos Municípios que são os principais protagonistas nestas ações.

4.2. ARRECADAÇÃO DE IMÓVEIS ABANDONADOS E DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL

Atualmente, as sociedades vêm enfrentando as consequências de um crescente caos urbano decorrente de um processo confuso e desorganizado de urbanização implementado a partir da industrialização. A evidente desigualdade na distribuição de renda e, portanto, de oportunidades, acaba por influenciar diretamente para além dos aspectos econômicos e sociais, resultando em uma evidente diferença na infraestrutura em diferentes pontos das cidades.

O desenvolvimento urbano sustentável, evidentemente, perpassa pela criação de mecanismos que proporcionem modos de vida e de ocupação territorial que impactem menos o meio ambiente. Sem qualquer pretensão de diminuir o viés ambiental da sustentabilidade, até mesmo em razão da previsão constitucional do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, é importante ressaltar que a concretização do desenvolvimento urbano sustentável envolve políticas voltadas, também, ao aspecto econômico, social, espacial e cultural.

Muito embora a globalização tenha, de maneira geral, trazido alguns problemas à urbanização mundial, principalmente nos países subdesenvolvidos, ela também oportunizou novas estratégias de desenvolvimento econômico, na medida em que o intercâmbio entre a economia local e global se tornou mais viável e concreta, o que acaba por favorecer a competitividade e, portanto, a criação de novas tecnologias e o crescimento tanto de empresas locais, quanto globais. A valorização daquilo que é produto do crescimento local acaba por fomentar o desenvolvimento urbano sob o aspecto espacial, na medida em que o sentido socioespacial ganha força e surge, então, uma maior identidade entre o habitante e a cidade.

A existência de imóveis abandonados nas cidades, entretanto, choca frontalmente com todas as diretrizes do desenvolvimento urbano sustentável, na medida em que o espaço urbano passa a ser mal aproveitado, a propriedade perde a sua funcionalidade e a concentração de renda tende a aumentar sem que haja qualquer tipo de retorno social. Nem mesmo aqueles que desenvolvem atividades voltadas ao mercado imobiliário se beneficiam com a retenção de imóveis para fins de especulação imobiliária, na medida em que essa prática impede a oxigenação do mercado e acaba por beneficiar uma parcela ínfima da sociedade. Em contraponto, a cidade estagna social e economicamente, o que acaba por afetar até mesmo sua paisagem.

A situação da urbanização no Brasil é refletida pela quantidade de imóveis abandonados nas cidades brasileiras. Recentemente, o incêndio e posterior desabamento do edifício Wilton Paes de Almeida, na cidade de São Paulo, trouxe à tona a situação, durante muito tempo ignorada pelo poder público e população, dos imóveis abandonados, quase sempre absolutamente degradados nas diversas cidades do país. Evidente que a situação dos imóveis situados no centro da cidade de São Paulo ganhou especial relevância, já que o acidente desastroso ocorreu nesta localidade, mas em uma simples análise é possível detectar que o problema não é restrito a São Paulo, mas sim atinge a grande maioria dos municípios do Brasil.

Tais imóveis abrigam, muitas vezes, moradores de rua, sem qualquer condição de manutenção, de modo que sofrem sérios riscos de desabamento e incêndio, além do risco de disseminarem doenças aos vizinhos próximos, por serem, com grande frequência, locais de acúmulo de lixo e água parada. Sendo assim, além de deixar de utilizar esses imóveis para uma utilidade pública, de ordem social, o poder público precisa arcar com os prejuízos causados à saúde e segurança da população que vive no entorno.

Dessa forma, se torna urgente a adoção de medidas, pelo poder público municipal, para dar utilidade a estes imóveis, ancoradas na função social da propriedade. A Constituição e a legislação infraconstitucional desenvolveram o aparato regulatório, disponibilizando e regulamentando mecanismos urbanísticos aptos à concretização do desenvolvimento urbano sustentável.

A arrecadação de bem vago, sendo bem fiel à nomenclatura usada pela lei, foi definido pela Lei nº 13.465/2017 como um instrumento da regularização fundiária urbana, nos termos do art. 15, IV da citada lei. Desse modo, a arrecadação de imóveis abandonados é um instrumento à disposição da administração pública para a promoção da regularização da propriedade urbana e, portanto, das funções sociais da cidade.

Toda a previsão legal em torno da arrecadação de imóveis abandonados tem como base o art. 1.275 do Código Civil que estabelece o abandono como um modo voluntário de perda da propriedade. Nos dizeres de GOMES (2012, p. 201) o abandono “é o ato pelo qual o proprietário se desfaz da coisa que lhe pertence por não querer continuar como seu dono. Objetiva-se com a *derrelicção*. A intenção de abandonar é imprescindível, devendo resultar de atos que a atestam inequivocamente”.

Sendo assim, a arrecadação de imóveis abandonados é um instrumento de concretização dos comandos constitucionais que reconhece a função social da propriedade como diretriz do planejamento urbano e estabelece que a política de desenvolvimento urbano executada pelo poder público municipal deve ser voltada à garantia dos direitos fundamentais sociais. Além de instrumento urbanístico, a arrecadação de tais imóveis é também um instrumento fiscal, na medida em que a ausência de satisfação dos ônus fiscais é um dos requisitos para que seja caracterizado o abandono.

Evidente, portanto, que os instrumentos de execução da política urbana, tal como a arrecadação de imóveis abandonados, devem ser utilizados pelo poder público para orientar o uso, parcelamento e ocupação do solo urbano, de modo a atender aos objetivos de cada cidade, previstos no seu Plano Diretor. Nesse sentido, Sotto (2015, p. 97) ressalta que:

o necessário temperamento entre intervenção estatal, liberdade de mercado e proteção do direito à propriedade deve ser construído democraticamente, por meio de processos político-administrativos de gestão e planejamento urbanos que sejam efetivamente participativos.

Dessa maneira, as medidas para a efetiva arrecadação de imóveis abandonados, como instrumento de efetivação dos objetivos constitucionais e, evidentemente, do plano diretor de cada cidade, assim como outros instrumentos, deve ser adotada pelo Poder Público municipal como forma de concretização de cidades cada vez mais sustentáveis.

4.2.1. Arrecadação de imóveis abandonados e a captura de mais-valias urbanísticas

Como foi amplamente debatido no tópico destinado à evolução do direito de propriedade, este não mais tem caráter absoluto, como defendia os liberalistas, mas sim deve ser conformado com os princípios e valores constitucionais que dão à propriedade individual um valor coletivo. Nesse sentido, Sotto (2015, p. 98-99) observa que para além das características inerentes, o valor econômico de um imóvel urbano é composto também, e principalmente, pelas características a ele incorporadas em decorrência da sua inserção na cidade, que são a localização e a máxima utilização permitida para a área específica onde ele se localiza, determinada pelo ordenamento urbanístico local.

Sotto (2015, p. 99) apresenta os conceitos de “mais-valias” e “minus-valias” urbanísticas que são definidos a partir das “transformações – físico-territoriais, econômicas,

sociais, ambientais, assim como jurídicas – experimentadas pela cidade” que interferem diretamente no valor econômico da propriedade imobiliária urbana. Sendo assim,

Algumas dessas transformações são imputáveis à atuação urbanística do Poder Público, produzindo valorizações e desvalorizações imobiliárias alheias à vontade ou à ação dos proprietários, por essa razão designadas, respectivamente “mais-valias” e “minus-valias” urbanísticas.

Tanto a “mais-valias”, quanto a “minus-valias”, dependem dos fatores externos, que podem causar a valorização ou desvalorização do imóvel. Nesse sentido, Sotto (2015, p. 100) esclarece que é papel do Poder Público “orientar a sua atuação urbanística no intuito de garantir que os custos ou externalidades negativas, sejam internalizados por suas unidades geradoras e que as externalidades positivas, em contrapartida, possam beneficiar a sociedade como um todo”, de modo a concretizar o princípio da “justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização” previsto no art. 2º do Estatuto da Cidade.

Sendo assim, Sotto (2015, p.1) define, de maneira resumida, a mais-valia urbanística como sendo “a valorização imobiliária decorrente da atividade urbanística do Poder Público e que, como medida de igualdade, deve ser recuperada e revertida em favor da coletividade que, em última análise, a gerou”. As previsões e mecanismos previstos na legislação infraconstitucional, principalmente no Estatuto da Cidade, nos Planos Diretores e na Lei de Regularização Fundiária, devem ser efetivados com vistas à captura da mais-valias urbanística.

É nesse sentido que Levy e Nalini (2016, p. 35) ressaltam que:

A previsão, no Estatuto da Cidade, de mecanismos de controle e captação de mais-valias urbanas atende a um imperativo de realidade: a realização de obras públicas (p. ex.: a abertura de uma nova estação de metrô), as modificações na legislação urbanística (muitas das quais levadas a cabo por contingências temporais, como as leis de zoneamento, uso e ocupação do solo urbano, além, é claro, do Plano Diretor) e as modificações relacionadas à incorporação de novas áreas destinadas à expansão urbana provocam alterações no valor da terra. Tais processos, não raramente, são responsáveis por produzir valorizações exponenciais em imóveis públicos e particulares.

A arrecadação de imóveis abandonados, portanto, além de instrumento para concretização de políticas urbanas, pode também ser visto como um mecanismo de controle e captura de mais-valias urbanas, na medida em que reduz as desigualdades urbanas decorrentes, principalmente, de fatores externos à vontade daquelas pessoas de classes menos privilegiadas que têm acesso a localidades com pouca ou nenhuma infraestrutura. A existência de imóveis abandonados é questão de ordem pública e, como tal, deve ser resolvida através de

medidas a serem adotadas pelo poder público municipal. Entretanto, as políticas voltadas para tanto são muito tímidas no Brasil.

Muito embora exista um vasto arcabouço legal voltado para regulamentação da arrecadação de imóveis abandonados, isso, por si só, não basta à efetiva solução do problema. A situação atual demonstra que para além das previsões legais, se faz necessário que haja a vontade clara dos administradores públicos de efetivar, através de ações, os mecanismos previstos em lei.

4.2.2. Empecilhos à efetivação da arrecadação de imóveis abandonados

Da análise da efetivação da arrecadação de imóveis abandonados pelo Poder Público dos municípios brasileiros é possível observar que as ações são muito tímidas e restritas, de modo que alguns municípios sequer possuem legislação, ou até mesmo ato poder executivo, específica para regular o procedimento administrativo de arrecadação. Essa dificuldade se deve a alguns fatores que serão analisados no presente tópicos, tais como dificuldade orçamentária dos municípios, burocracia e morosidade do poder público na execução da arrecadação e proteção exagerada a imóveis antigos.

A competência do Município para regular o uso e ocupação do solo urbano perpassa por iniciativas que necessitam de investimento de dinheiro público que está vinculado e limitado aos orçamentos municipais. As melhorias urbanísticas são, portanto, viabilizadas através do pagamento de tributos pelos cidadãos.

Levy e Nalini (2016, p. 36) asseveram a real sensação da população brasileira de que, muito embora pague muito imposto, não acompanha o retorno dos tributos à sociedade. Sobre essa questão, os autores ressaltam que

definir o modelo de desenvolvimento e de atuação estatal que se quer é crucial. Um Estado constitucionalmente obrigado a fornecer educação, saúde, moradia e todo um rol de direitos sociais não é um Estado mínimo e tampouco barato. A opção do país por uma Constituição dirigente e compromissória, baseada na concretização de um amplo rol de direitos, nos moldes de um verdadeiro *Welfare State*, deve contar com fontes de custeio suficientes para se viabilizar enquanto tal.

É preciso, portanto, enfrentar o modelo político-jurídico escolhido e analisar as formas de viabilizá-lo. A solução aqui perpassa, portanto, pela busca pela melhor destinação dos impostos pagos ao Poder Público, de modo a assegurar a concretização das garantias constitucionais, dentre elas as políticas urbanas. Por isso, “temas como transparência e controle social do orçamento público, eficiência administrativa ganham força nessa discussão,

que, à evidência, afigura-se como um porto seguro para se começar a discutir as promessas da Constituição” (Levy; Nalini, 2016, p. 37).

Por outro lado, a burocracia e a morosidade do Poder Público na execução dos atos preparatórios à arrecadação dos imóveis abandonados dificultam substancialmente a concretização do procedimento administrativo e a efetiva realização de melhorias no imóvel pelo município. Essa burocracia não decorre da regulamentação legal, na medida em que todo o procedimento previsto em lei precisa ser atendido para que a segurança jurídica, o contraditório e ampla defesa sejam assegurados ao proprietário ou possuidor do imóvel, até mesmo porque o objeto em discussão é a propriedade, bem jurídico amplamente protegido pela Constituição e legislação infraconstitucional.

A burocracia, nesses casos, está intimamente ligada à morosidade dos agentes públicos que não dão seguimento às etapas do processo administrativo. Dessa forma, entre a identificação do imóvel abandonado, muitas vezes decorrente de denúncia de particulares, a elaboração dos documentos comprobatórios do abandono, a instauração do processo administrativo e a finalização do processo, podem transcorrer anos, de modo que os prejuízos causados à sociedade em razão da morosidade do poder público tornam-se incalculáveis.

A proteção exagerada dos imóveis abandonados, trazida para discussão no presente trabalho, não deve ser confundida como sendo uma afirmação voltada para contrariedade à proteção do patrimônio cultural, histórico e arquitetônico das cidades, muito pelo contrário. Essa proteção se mostra exagerada, em algumas circunstâncias, na medida em que muito imóveis tombados perdem sua funcionalidade social em razão das burocracias e exigências a eles imposta, o que inviabiliza obras de melhoria e até mesmo sua utilização, em contraposição à total ausência de apoio do poder público aos proprietários desses imóveis que, muitas vezes, arcam sozinhos com os custos de manutenção e a sua desvalorização após o tombamento.

Toda essa dificuldade acaba, muitas vezes, inviabilizando a recuperação de alguns imóveis, presentes principalmente no centro histórico das cidades, que acabam degradados. Não é incomum identifica imóveis tombados que possuem apenas a fachada, já que a edificação desabou com o passar do tempo e ausência de manutenção. Até mesmo o instituto do tombamento deve ser utilizado com vistas à concretização da função social da propriedade e da cidade, de modo a não propiciar o aumento de imóveis abandonados em decorrência da

inviabilidade de manutenção pelo seu proprietário. Existe aqui um outro viés de proteção e atuação do poder público federal, estadual e municipal por se tratar de tombamento.

4.2.3. Mecanismos a serem adotados para efetivar a arrecadação de imóveis abandonados com vistas ao desenvolvimento urbano sustentável

Muito embora não seja possível identificar um movimento dos municípios brasileiros na direção da efetiva arrecadação dos imóveis abandonados, existem alguns atos, decorrentes da própria regulamentação legal que podem facilitar o início do processo de arrecadação pelo Poder Público Municipal. Nesse ponto, o desejo dos agentes públicos de concretizar as ações nesse sentido é de extrema importância, pois ele que impulsiona o início do processo.

Primeiramente, o município precisa tomar conhecimento, concretamente, da quantidade de imóveis abandonados e a localização destes. Sendo assim, o primeiro passo é realizar um levantamento de imóveis abandonados, já que a partir daí surge a noção inicial da dimensão do projeto a ser desenvolvido. Parece um pouco óbvio que todos os municípios tenham um levantamento dos imóveis abandonados, entretanto, com os recentes casos de acidentes envolvendo imóveis abandonados no país, veio à tona o total desconhecimento e descaso do poder público com essa situação. Sendo assim, muito embora a arrecadação possa se iniciar por denúncia do particular é importante que o poder público municipal exerça um papel ativo na investigação da situação dos imóveis sob sua proteção e a denúncia do particular sirva de apoio à esta posição de decisão.

A edição de ato do Poder Executivo municipal estabelecendo o procedimento de arrecadação de imóveis abandonados é essencial para que haja transparência das etapas a serem cumpridas para arrecadação, garantindo a segurança jurídica, além de uma organização sobre cada passo a ser seguido pelo poder público, o que acaba por gerar uma uniformidade nos processos. A necessidade de edição de tal ato está prevista, inclusive, no art. 64, §2º da Lei nº 13.465 e muitos municípios brasileiros já possuem regulamentação do procedimento da arrecadação, alguns através de decreto, muito embora a edição de lei específica seja o meio mais seguro.

Ao lado do levantamento da quantidade de imóveis abandonados é preciso identificar, também, os proprietários desses imóveis para que o poder público municipal possa tomar conhecimento de eventuais planos efetivos de utilização do bem. Caso não seja localizado o proprietário, o município pode iniciar a coleta de provas do abandono do imóvel,

tais como registros fotográficos e colheita dos depoimentos dos vizinhos que costumam ser os principais prejudicados com a situação desses imóveis.

Conforme análise em tópico anterior, o município precisa viabilizar o financiamento de projetos para os imóveis a serem arrecadados, além de geri-los. De nada adianta regulamentar o procedimento, efetivar a arrecadação, se não for desenvolvido um projeto de destinação dos imóveis abandonados para fins sociais, o que, por óbvio, envolve destinação de verba pública. Caso haja limitação de verba orçamentária para concretização de políticas públicas voltadas à utilização desses imóveis, o poder público municipal pode se valer, por exemplo, dos convênios administrativos com organizações não-governamentais voltadas para a concretização de obras de interesse social.

Evidente, portanto, que a arrecadação de imóveis abandonados não é instrumento de fácil aplicação, na medida em que possui um procedimento longo e necessariamente complexo, já que tem como resultado prático a perda da propriedade pelo cidadão. Mas, ao mesmo tempo, se bem planejado e utilizado se mostra eficiente para o fim a se destina, de modo que os agentes políticos municipais devem reunir forças para concretizar medidas capazes de viabilizar a utilização do instrumento.

São inúmeros os ganhos advindos da funcionalização dos imóveis abandonados, tanto para o bem-estar da comunidade mais carente, quanto para a saúde, segurança e geração de renda de toda a sociedade. A responsabilidade do Poder Público em promover a política urbana fundada no desenvolvimento urbano sustentável advém de comando constitucional, de modo que essas políticas devem ser voltadas para o desenvolvimento econômico e social, para promoção do meio ambiente, natural e artificial, e para a solidariedade entre as gerações atual e futuras.

Desse modo, Sotto (2015, p. 67) ressalta que

a política urbana não deve se restringe à estrita ordenação físico-territorial dos Municípios por meio do controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano ou ao regramento do regime jurídico da propriedade imobiliária urbana; deve, sobretudo, coordenar-se com as demais políticas públicas – econômicas, sociais e ambientais – relacionadas ao “viver em cidade” e necessárias à melhoria da qualidade de vida de seus habitantes.

Se por um lado a arrecadação de imóveis abandonados é um instrumento de prevenção de riscos, ou até mesmo de solução de problemas imediatos ligados à saúde e segurança da comunidade, por outro lado é um instrumento que instrumentaliza o poder público municipal para que este promova políticas voltadas à qualidade de vida em sociedade,

a redução da desigualdade econômica e social e o povoamento de áreas antes abandonadas pelos antigos proprietários de imóveis ali situados. A conjunção desses fatores e, portanto, a dupla funcionalidade da arrecadação de imóveis abandonados torna o instrumento mais eficiente na concretização do desenvolvimento urbano sustentável.

5. CONCLUSÃO

O presente trabalho buscou demonstrar a relevância da arrecadação de imóveis abandonados em paralelo à importância da busca do desenvolvimento urbano sustentável como bússola direcionadora das políticas urbanas. Unindo esses dois conceitos, foi possível analisar a arrecadação de imóveis abandonados como instrumento capaz de viabilizar um desenvolvimento urbano voltado para a sustentabilidade.

Para se chegar ao objetivo final foi preciso analisar diversos institutos e apresentar alguns conceitos em torno da urbanização no Brasil, sobre a sustentabilidade e a legislação pertinente, sobre a arrecadação de imóveis abandonados e, por fim, sobre esta à luz da forte tendência do desenvolvimento urbano sustentável e, portanto, responsável com as gerações futuras.

Conforme foi demonstrado no primeiro capítulo, a existência de imóveis abandonados vai de encontro aos interesses coletivos e acabam por gerar problemas de saúde e segurança pública, na medida em que estes costumam ser locais propícios para a multiplicação de doenças, quando se tornam depósitos de lixo, água parada e mato, ao mesmo tempo em que são uma ameaça à segurança pública, em razão do grave risco de desabamento e ocupação por delinquentes, além de serem objeto de especulação imobiliária, vedada pelo art. 2º, VI, alínea “e” do Estatuto da Cidade.

Para melhor compreensão da arrecadação de imóveis abandonados foi de extrema importância analisar o aspecto histórico da propriedade urbana, desde quando era considerada absoluta e inquestionável até chegar ao conceito concretizado pela Constituição Federal de 1988 em que passou a ser interpretada à luz da sua função social.

A função social da propriedade surge, portanto, como um rompimento à concepção individualista, advinda do liberalismo. A Constituição Federal de 1988 previu tal função de maneira concreta e ampla, tanto no art. 5º, XXIII, ao estabelecer que a propriedade atenderá a sua função social, quanto no art. 182, §2º, ao estabelecer que a propriedade cumpre a função social ao atender às exigências de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

Nesse contexto, a análise do conteúdo do Estatuto da Cidade, bem como a relevância do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano dos Municípios, ganha especial relevância na medida em que estabelecem as diretrizes das políticas urbanas, do uso e ocupação do solo. Assim, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano é o instrumento de planejamento, definição e execução das políticas de desenvolvimento urbano geridas pelos Municípios, em

atendimento ao mandamento constitucional. O plano diretor funciona, portanto, como o instrumento que norteia o poder público na concretização das funções sociais da propriedade privada urbana, na medida em que a função social é avaliada segundo as regras de ordenação da cidade previstas no Plano Diretor.

Após essa exposição conceitual introdutória, com fundamento em tais premissas, foi possível passar ao estudo da arrecadação de imóveis abandonados propriamente dito, na medida em que a propriedade garante ao dono uma série de poderes sobre ele, mas também gera uma série de deveres de cuidado e conservação do bem, visando no exercício dos seus poderes atingir ao fim social. A disciplina da arrecadação de imóveis abandonados no ordenamento jurídico brasileiro está amparada nas diretrizes constitucionais da política de desenvolvimento urbano que, nos termos do art. 182, deve ser voltada a ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos seus habitantes.

A previsão originária da arrecadação de imóveis abandonados está no Código Civil nos seu art. 1.275, que prevê o abandono como uma das causas que enseja a perda da propriedade, e no art. 1.276, que estabelece o que pode ser compreendido como um conceito legal de imóveis abandonados, na medida em que prevê que poderá ser arrecadado o imóvel urbano que o proprietário abandonar, com a intenção de não mais o conservar em seu patrimônio, e que se não encontrar na posse de outrem.

Ocorre que o reconhecimento do imóvel como abandonado não se dá de maneira automática, sendo necessário um processo administrativo específico para esse propósito, em que sejam asseguradas a ampla defesa e o contraditório ao proprietário ou possuidor do bem. Em decorrência de mandamento constitucional (art. 182 da Constituição Federal) é do Poder Público Municipal a competência para gerir as políticas de desenvolvimento urbano da cidade. Nesse ponto, o Plano Diretor exerce papel fundamental ao estabelecer as diretrizes de planejamento e gestão do solo urbano.

A arrecadação de bem vago está inserido, ainda, no contexto de uma nova política de regularização fundiária urbana, na medida em que está incluída no rol de instrumentos de regularização fundiária elencados no art. 15 da Lei nº 13.465/2017. Nesse sentido, a arrecadação de imóveis abandonados é um dos instrumentos disponíveis à administração pública para promoção da regularização da propriedade urbana e, por consequência, das funções sociais da cidade. A Lei nº 13.465/2017, ainda, regulamenta no art. 64, como se

processará a arrecadação e no art. 65 prevê as possíveis destinações que podem ser dadas a estes imóveis arrecadados.

A arrecadação de imóveis abandonados se mostra um eficiente instrumento para concretização da função social das cidades, na medida em que permite a funcionalização de imóveis inutilizados e diminui os danos causados por estes à saúde, segurança e meio ambiente, de modo a viabilizar o desenvolvimento urbano sustentável. Por isso, o segundo capítulo se dedicou a analisar a relação do homem com o meio ambiente, desde os primórdios, para avançar até o conceito moderno de sustentabilidade e, a partir da análise do contexto histórico da urbanização, concluir sobre o complexo desenvolvimento urbano sustentável.

A sustentabilidade ganhou expressividade a partir do Relatório de Brundtland que trouxe importantes direcionamentos acerca do desenvolvimento sustentável. A partir daí foram realizadas diversas reuniões em que se debateu o tema do desenvolvimento sustentável, aperfeiçoando a discussão e traçando novas metas para os países. Atualmente, a melhor doutrina compreende a sustentabilidade nas suas cinco dimensões: ética, ambiental, econômica e jurídico-política.

Estabelecida as premissas teóricas sobre a sustentabilidade, ainda no segundo capítulo foi analisado o processo de urbanização no Brasil para melhor compreender as funções da cidade sob o aspecto contemporâneo que, à luz da Constituição, possui conceito aberto que quase sempre está em consonância com o momento histórico vivido.

Assim, foi possível concluir que a aplicação da sustentabilidade no contexto da urbanização demonstra sua complexidade diante dos diversos fatores que compõem e interferem no desenvolvimento urbano. Assim, a identificação de fatores que tinham o potencial de limitar o desenvolvimento das comunidades mundiais, tais como, redução da população mundial, alto índice de mortalidade, esgotamento de recursos naturais, poluição, queda da produção industrial, estagnação do desenvolvimento econômico, dentre outros, fez com que fosse disseminada a ideia do desenvolvimento urbano sustentável.

Nesse contexto, a Agenda 21 representou um marco ao prever os princípios do desenvolvimento urbano sustentável e fomentar a implementação de mecanismos que possibilitassem a participação popular nas decisões acerca de políticas urbanas.

Desse modo, foi possível concluir que o desenvolvimento urbano sustentável é o processo, ou seja, o mecanismo para se alcançar as metas traçadas a partir da compreensão de sustentabilidade urbana que, envolvem, como dito os aspectos sociais, econômicos,

ambientais, culturais e políticos. Importante ressaltar que a participação popular nesse processo possui especial relevância, sobretudo em atendimento às diretrizes previstas constitucionalmente e no Estatuto da Cidade.

Todo esse arcabouço teórico serviu como base para tratar, finalmente no terceiro capítulo, da arrecadação de imóveis abandonados como instrumento para viabilizar o desenvolvimento urbano sustentável. Para tanto, o capítulo foi voltado para realizar correlações relevantes para a melhor solução do problema proposto no presente trabalho.

Sendo assim, concluiu-se que o atual movimento em torno da urbanização no Brasil se desenvolve a partir de um contexto de vinculação à concretização de direitos sociais fundamentais através da política urbana, em decorrência do caráter dirigente da Constituição Federal de 1988. A concretização da política urbana, tal como prevista constitucionalmente, portanto, perpassa por uma interpretação sistemática do texto constitucional e não apenas unitária.

A relevância de instrumentos urbanos surge, principalmente, em decorrência da urbanização desordenada agravada, em certo ponto, pelo longo período para a efetiva regulamentação das previsões constitucionais gerais, através do Estatuto da Cidade, aliado à dinâmica de crescimento das cidades. No mesmo sentido, o limitado orçamento dos Municípios acaba por dificultar o investimento em políticas públicas voltadas à urbanização, o que causa impactos sociais, econômicos, ambientais e, até mesmo, jurídicos.

O debate público em torno da busca de soluções para o crescente problema da urbanização no Brasil ganha cada vez mais importância, além, claro, da concretização de efetivas medidas urbanísticas e fiscais. Nesse ponto, o conceito de mais-valias urbanísticas colaborou na criação da tese de que é possível reduzir desigualdades de oportunidades, muitas vezes consequência da desigualdade social, através de políticas públicas urbanísticas, visando sempre o desenvolvimento urbano sustentável.

Analisando a realidade dos imóveis abandonados nos municípios brasileiros, é possível constatar alguns empecilhos à concretização da arrecadação desses imóveis, tais como dificuldade orçamentária dos municípios, burocracia e morosidade do poder público na execução da arrecadação e proteção exagerada a imóveis antigos.

Por outro lado, ainda no último capítulo foram desenvolvidas as medidas a serem adotadas pelo Poder Público municipal voltadas para maior efetividade na aplicação da regulamentação legal do instituto. O desejo dos agentes públicos de concretizar as ações nesse

sentido é de extrema importância, pois ele que impulsiona o início do processo. O levantamento dos imóveis abandonados, a regulamentação pelo poder executivo, ou legislativo, municipal, a disponibilidade orçamentária para esse tipo de projeto, sendo a realização de convênios administrativos com organizações não-governamentais voltadas para a concretização de obras de interesse social uma possibilidade à disposição do poder público.

Por fim, foi apresentada a conclusão do presente trabalho, no sentido de que muito embora a atuação do poder público municipal na aplicação de instrumentos urbanísticos, tal como a arrecadação de imóveis abandonados, ainda seja muito tímida e sejam reconhecidas as dificuldades na sua implementação, há mecanismos a serem adotados pelos agentes públicos e, até mesmo, pela sociedade, através da participação popular. Os benefícios do desenvolvimento urbano sustentável, identificados através da presente pesquisa, são incontáveis e evidentes, de modo que é preciso unir forças dos diversos setores da sociedade de modo a concretizar políticas urbanas efetivamente voltadas para as gerações atuais em benefício das gerações futuras.

REFERÊNCIAS

- ABELHA, André. **Lei 13.465/17 (Parte VI): desmistificando a Reurb**. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI264717,61044-Lei+1346517+Parte+VI+desmistificando+a+Reurb>>. Acesso em: 20 jul. 2018
- AJARA, Cesar; MOTTA, Diana Meirelles. **Configuração da rede urbana no Brasil**. Curitiba: Revista Paranaense de Desenvolvimento, n. 100, p. 7-25, 2001. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/pdf/revista_PR/100/diana.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2018
- BAHIA. **Lei nº 8.553/2014 de 28 de janeiro de 2014**. Dispõe sobre a arrecadação e a encampação de imóveis urbanos abandonados no Município de Salvador e dá outras providências. Salvador, BA: Assembléia Legislativa do Estado da Bahia, 2014.
- BERNARDI, Jorge Luiz. **Funções sociais da cidade: conceitos e instrumentos. Dissertação (Mestrado)**. Pontifícia Universidade Católica do Paraná: Curitiba, 2006. Disponível em: <<http://livros01.livrosgratis.com.br/cp000951.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2018.
- BOAVENTURA. Edivaldo Machado. **Metodologia da pesquisa: monografia, dissertação, tese**. São Paulo: Atlas, 2011.
- BOAVENTURA, Edivaldo Machado; REIS, Renato Barbosa; SANTOS, Bruno Oliveira dos. **Alternativas legais para a apropriação de imóveis abandonados: um estudo de caso no município de Salvador/Ba**. Rio de Janeiro: Revista de Direito da Cidade, v.10, n.1, p. 95-132, 2017. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/29621/23338>>. Acesso em: 15 jun. 2018
- BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade: tentativa de definição**. Disponível em: <<http://leonardoboff.wordpress.com/2012/01/15/sustentabilidade-tentativa-de-definicao/>>. Acesso em: 28 jun. 2018.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- _____. **Decreto nº. 25.922 de 30 de março de 2015**. Regulamenta a Lei 8.553/2014, que dispõe sobre a arrecadação e a encampação de imóveis urbanos abandonados no Município de Salvador. Salvador, Ba: Prefeitura Municipal de Salvador, 2015.
- _____. **Lei nº. 10.257 de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal, 2001.
- _____. **Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nos 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de

dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória no 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nos 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar no 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei no 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal, 2017.

_____. **Lei nº 11.977 de 7 de julho de 2009.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal, 2009.

_____. **Lei nº 10.406 de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Brasília, DF: Senado Federal, 2002.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

FLORISSI, Elena. **Desenvolvimento urbano sustentável: um estudo sobre sistemas de indicadores de sustentabilidade urbana.** Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 2009. Disponível em:

<https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/32111/1/arquivo2355_1.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2018

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro.** 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

GOMES, Orlando. **Direitos Reais.** 21. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição Federal de 1988.** 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna.** 17. ed. São Paulo: 2008.

LACERDA, Norma; MENDES, Silvio; DINIZ, Fernando. **Planejamento metropolitano: uma proposta de conservação urbana e territorial.** Santiago do Chile: Revista EURE - Revista de Estudios Urbano Regionales, 2000. Disponível em:

<<http://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/1211>>. Acesso em: 15 jun. 2018

LEVY, Wilson; NALINI, José Renato. **Cidade, regulação e sustentabilidade: os mecanismos fiscais e urbanísticos de controle e captura de mais-valias urbanas.** In: CASTRO, Leonardo; FARIA, Renato (coords). *Operações imobiliárias: estruturação e tributação*. São Paulo: Saraiva, 2016.

MARICATO, Erminia. **Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência.** São Paulo: Universidade de São Paulo, 1995. Disponível em: <http://fau.usp.br/depprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_metrperif.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2018

MILARÉ, Édís. **Direito do Ambiente – A gestão ambiental em foco**. 5. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

ONU. **A ONU e o meio ambiente**. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/a-onu-em-acao/a-onu-e-o-meio-ambiente/>>. Acesso em: 27 jun. 2014

ONU. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em: 27 jun. 2014

ONU. **PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente**. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/onu-no-brasil/pnuma/>>. Acesso em: 28 jun. 2014

RICALDE, Mario do Carmo. **Regularização fundiária rural e urbana: impactos da lei 13.465/2017**. 1. ed. Campo Grande: Contemplar, 2018.

SACHS, Ignacy. **Estratégias de transição para o século XXI: desenvolvimento e meio ambiente**. São Paulo: Nobel/Fundap, 1993.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Algumas anotações a respeito do conteúdo e possível e possível eficácia do direito à moradia na Constituição de 1988**. São Paulo: Unimep, Cadernos de direito, n.3, v.5, p. 107-141, 2003. Disponível em: <<https://www.metodista.br/revistas/revistas-unimep/index.php/cd/article/view/854>>. Acesso em: 12 ago. 2018

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

SOTTO, Debora. **A recuperação de mais-valias urbanísticas como meio de promoção do desenvolvimento sustentável das cidades brasileiras: uma análise jurídica**. São Paulo, 2015. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/Debora_Sotto.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2018

STRECK, Lenio Luiz. **Verdade e consenso – Constituição, hermenêutica e teorias discursivas**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.