



XIX ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR  
Blumenau - SC - Brasil

---

## FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO URBANO E PROMOÇÃO DAS FUNÇÕES SOCIAIS DA CIDADE: CAMINHOS POSSÍVEIS PARA A GESTÃO MUNICIPAL

**Alexandre Vaz de Oliveira Moraes** (Universidade do Vale do Paraíba - UNIVAP) - alexvmoraes@gmail.com  
*Formado em Comunicação Social pela UFMG e em Direito pela Escola Superior Dom Helder Câmara. Mestrando em Planejamento Urbano e Regional pela UNIVAP.*

**Adriane Aparecida Moreira de Souza** (Universidade do Vale do Paraíba - UNIVAP) - adriane@univap.br  
*Formada em Geografia pela UNIVAP. Mestre em Planejamento Urbano e Regional pela UNIVAP. Doutora em Geografia Humana pela USP. Docente e pesquisadora do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da UNIVAP.*

**Mário Valério Filho** (Universidade do Vale do Paraíba - UNIVAP) - mvalerio@univap.br  
*Formado em Engenharia Agrônoma pela UFRJ. Mestre em Sensoriamento Remoto pelo INPE. Doutor em Agronomia (Solos e Nutrição de Plantas) pela USP. Professor e pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da UNIVAP.*

## **Financiamento do desenvolvimento urbano e promoção das funções sociais da cidade: caminhos possíveis para a gestão municipal**

**RESUMO:** O presente trabalho dedica-se a promover uma breve reflexão sobre os mecanismos de financiamento do desenvolvimento urbano disponíveis aos municípios brasileiros e como eles podem ser utilizados na implementação de sua política urbana em conformidade com as normas e diretrizes gerais dispostas na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) no atual contexto de financeirização dos processos de produção do espaço urbano. Para tanto, esse trabalho encontra-se dividido em três partes. A primeira parte dedica-se a contextualizar os reflexos socioespaciais do recente processo de urbanização no Brasil; a segunda volta-se à reflexão dos principais marcos normativos que regem a política urbana brasileira e a terceira discute o município de Jacareí, localizado na Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (RMVPLN) sob a perspectiva da aplicação de instrumentos de financiamento externo e da outorga onerosa do direito de construir.

Palavras-chave: política urbana, gestão urbana, outorga onerosa.

### **INTRODUÇÃO**

O presente artigo tem como objetivo promover breve reflexão sobre os mecanismos de financiamento do desenvolvimento urbano disponíveis aos municípios brasileiros e como eles podem ser utilizados na implementação de sua política urbana em conformidade com as normas e diretrizes gerais dispostas na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) e no atual contexto de financeirização dos processos de produção do espaço urbano.

Por meio da revisão bibliográfica sobre o tema, a argumentação visa, sem a pretensão de exaurir o tema, discutir sobre os principais marcos normativos que regem a política urbana brasileira – quais sejam, a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade –, em especial as normativas que dispõem sobre os instrumentos de financiamento do desenvolvimento urbano local previstos na legislação nacional, bem como sua possível efetividade na promoção do bem-estar dos habitantes e na distribuição equitativa do acesso à terra urbanizada. Para tanto, busca-se analisar as orientações dispostas nos dois instrumentos normativos à luz do atual panorama econômico nacional, o qual é caracterizado pelo avanço do modelo neoliberal de desenvolvimento econômico e pela integração da produção do espaço urbano às dinâmicas financeiras globais.

Na primeira parte do artigo, objetiva-se contextualizar historicamente o processo de urbanização no Brasil, em especial a partir do século XX, com o avanço e evolução do modo de produção capitalista no território brasileiro, que acentuou a valorização e a disputa pela terra urbanizada nas cidades, com consequente expulsão das camadas menos favorecidas para as regiões periféricas da cidade, mais baratas, porém menos providas de infraestrutura básica. Também busca mostrar como, a partir do advento da globalização financeira e da crescente desindustrialização da economia brasileira, as cidades passam a ser objeto preferencial dos agentes econômicos internacionais, dada a possibilidade de retorno que os investimentos no mercado imobiliário passam a proporcionar aos agentes econômicos.

Na segunda parte, dedica-se a promover uma reflexão acerca dos principais marcos normativos que regem a política urbana brasileira – a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade – em especial, o princípio constitucional da promoção das funções sociais da cidade, o qual, por sua força normativa, deve orientar os gestores municipais na condução da política urbana.

Sobre as normas e princípios gerais previstos no Estatuto da Cidade, o artigo aborda, em sua terceira parte, a orientação dada pelo legislador ao gestor municipal no sentido de conduzir a gestão urbana de modo a promover a ocupação e o adensamento do território urbano em áreas identificadas no plano diretor municipal como mais adequadas, bem como a capturar parte da mais-valia gerada pela valorização dos imóveis urbanos para fins de reinvestimento em planos e políticas de redução das desigualdades locais, por meio da utilização de instrumentos urbanísticos específicos, como a outorga onerosa do direito de construir e a operação urbana consorciada.

A reflexão também se realiza a respeito dos limites e desafios na aplicação desses instrumentos normativos para o financiamento de um desenvolvimento urbano justo e equitativo em contexto de inserção crescente dos territórios urbanos no sistema financeiro global, redução dos investimentos estatais nas desigualdades territoriais e disputa entre municípios pela atração de capital privado.

Nesse sentido, questiona se apenas a arrecadação pelo poder público de parte da mais-valia gerada pelos investimentos no mercado imobiliário local é suficiente para dar conta dos desafios impostos aos municípios para a implementação de uma política urbana nos moldes previstos no ordenamento jurídico-constitucional brasileiro, dada a inserção dos municípios em um cenário de redução dos investimentos públicos federais e estaduais e de sujeição das finanças municipais ao fluxo financeiro privado.

Por fim, tendo como exemplo o município paulista de Jacareí, localizado na Região Metropolitana do Vale do Paraíba e inserido na dinâmica econômica da Macrometrópole Paulista (MMP), o artigo visa promover o debate em torno dos instrumentos de financiamento externo atualmente disponíveis aos municípios para a fins de promoção de suas políticas urbanas, bem como a necessidade de que os mesmos sejam utilizados em conformidade com os preceitos do Estatuto da Cidade e da Constituição Federal.

**CAPITALISMO, PRODUÇÃO E OCUPAÇÃO DO ESPAÇO URBANO**

Ao longo do século XX, os processos de produção e ordenamento do espaço urbano nas cidades brasileiras tiveram como característica a ausência de políticas públicas específicas para a promoção do acesso universal ao solo urbano e à qualidade de vida, independentemente de classe social. Ao contrário, na maioria dos municípios brasileiros, o que se presenciou ao longo das últimas décadas, em especial a partir de 1950, com o avanço da industrialização da economia nacional, foram ações de planejamento urbano realizadas pelo Poder Público predominantemente orientadas ao atendimento das necessidades dos agentes econômicos.

Como resultado, verificou-se o direcionamento de investimentos em áreas urbanas consideradas mais valorizadas – em geral, próximas a áreas centrais – e a exclusão das camadas pobres e vulneráveis da população para as periferias, onde a terra é mais barata e, no geral, a ocupação ocorre em situação de precariedade.

Assim, como em outros países, o processo de urbanização no Brasil foi determinado pela disputa da terra urbana, a qual, por si só, transforma-se em mercadoria, como descreve Sposito (2004), cujo valor se potencializa à medida que se mostra mais bem localizada e dotada de infraestrutura, como disponibilidade de sistema viário, rede de saneamento integrado e proximidade a equipamentos públicos.

Dada a necessidade de investimentos do Estado para que a valorização da terra urbana se concretize e se maximize, a produção e o direcionamento da urbanização acabam sendo norteados pelas classes dominantes, as quais, via de regra, determinam o funcionamento da máquina pública.

À medida que os processos de acumulação do capital se acentuam e se sofisticam, mais os espaços da cidade são disputados em razão da expansão do sistema capitalista, uma vez que a própria terra urbana detém valor de capital. Nesse sentido, as políticas públicas de planejamento e investimento urbano, as quais são dominadas pelas classes econômicas e políticas, são peça central no processo de expansão e retroalimentação do modo de produção capitalista, para fins de atendimento dos interesses dos agentes econômicos, conforme descreve Harvey (2005, p. 64).

O capitalismo apenas consegue escapar de sua própria contradição por meio da expansão. A expansão é, simultaneamente, intensificação (de desejos e necessidades sociais, de populações totais, e assim por diante) e expansão geográfica. Para o capitalismo sobreviver, deverá existir ou ser criado espaço novo para a acumulação. Se o modo capitalista de produção prevalecer em todos os aspectos, em todas as esferas e em todas as partes do mundo, haverá pouco ou nenhum espaço restante para a acumulação adicional (o crescimento populacional e a criação de novos desejos e necessidade seriam as únicas opções).

Enquanto esse processo de expansão geográfica do capital, expressão cunhada por Harvey (2008), prossegue, novos espaços urbanos são



assimilados à lógica da produção capitalista e classes menos favorecidas forçadas a buscar territórios menos valorizados, do ponto de vista do capital.

A dinâmica capitalista de investimento, valorização e apropriação da terra urbana e, conseqüentemente, exclusão das camadas mais pobres do acesso à cidade é verificada em diversos países, acentuadamente no Brasil, onde se registram processos históricos de acumulação e expropriação da terra, conforme explica Maricato (2017, p. 133), ao comentar a situação da política urbana brasileira no século XXI.

No Brasil, nona economia mundial, a questão da terra continua a se situar no centro do conflito social, mas de forma renovada. Ela alimenta a profunda desigualdade – ainda que haja a recente pequena distribuição de renda – e a tradicional relação entre propriedade, poder político e poder econômico.

No Brasil, os municípios representam os principais agentes responsáveis pelo desenvolvimento e execução do planejamento urbano e, por consequência, mais sujeitos às pressões advindas dos agentes econômicos interessados nas negociações em torno do espaço urbano. Com o desenvolvimento do capitalismo em nível global e os fluxos de capital ocorrendo em velocidade e escala planetárias, as cidades brasileiras hoje se veem como território privilegiado na disputa pela atração do capital financeiro. Inseridas nos fluxos do mercado internacional globalizado, as cidades brasileiras atraem o interesse dos agentes internacionais, situação que, conforme Balbim (2018, p. 20), potencializa as situações de exclusão social.

Até mesmo os casos exemplares de avanços na democratização do acesso à cidade convivem paralelamente com recuos resultantes de lógicas urbanas globais, segregadoras e excludentes em sua matriz. A perversidade do paradigma da cidade global, a competitividade de cidades, a cidade como mercadoria e os demais modelos preconizados por estratégias globais são temas que se revelam como falácia quando chegam aos lugares, sobretudo quando se analisam as cidades do sul global ou dos países menos desenvolvidos.

Nesse sentido, o discurso hegemônico em torno da necessidade de se atrair o capital privado para fins de geração de emprego e renda tornou-se lugar comum entre gestores municipais brasileiros, os quais tendem a associar o investimento em infraestrutura urbana à valorização do mercado imobiliário, melhoria do ambiente de negócios, atratividade de investidores e, conseqüentemente, em geração de postos de trabalho e renda para a população residente.

Trata-se de cenário acentuado pela emergência do neoliberalismo na condução das políticas econômicas nacionais, o que resultou, a partir dos anos de 1980, em gradual inserção da economia nacional ao sistema financeiro global, desarticulação das políticas nacionais de redução das desigualdades regionais e perda de participação da indústria no Produto Interno Bruto (PIB) nacional, gerando crescente desindustrialização da economia brasileira, conforme conceituado por Tregenna (2009, *apud*, Abdal et al, 2008, p. 150).

Com as suas formulações, a desindustrialização passou também a ser entendida como procedente da redução tanto do

emprego industrial quanto do valor adicionado pela indústria, como proporção do emprego total e do PIB, respectivamente. Desse ponto de vista, não há desindustrialização quando a produção industrial está em declínio ou sem dinamismo, mas, sim, quando a indústria diminui a sua importância no provimento de empregos e/ou de valor adicionado.

Considerando o cenário de redução da participação da indústria na matriz econômica municipal, a consequente emergência das atividades relacionadas ao setor terciário (serviços) e a ausência de políticas públicas nacionais e estaduais voltadas ao desenvolvimento local, não se duvida que os municípios assumiram o protagonismo no sentido de inserção do território na dinâmica do capital global, como explicam Peck e Tickell (2002, *apud* Tonucci Filho & Magalhães, 2017, p. 437), em explanação sobre o processo de neoliberalização do espaço.

Em relação à busca por vantagens comparativas como um princípio norteador e uma prática que tende a se tornar onipresente no neoliberalismo, a cidade regida a partir desse preceito opera predominantemente a partir do mercado – e, nesse processo, o solo urbano torna-se uma mercadoria primordial da cidade-empresa, agenciado pelo seu planejamento, com desdobramentos importantes na direção da financeirização do espaço urbano, como veremos adiante. A partir do momento em que a competição pelo solo metropolitano atinge determinados patamares e que ele se torna mercadoria disputada, o planejamento sintonizado a esses mesmos preceitos busca agenciar esses espaços para venda, ao mesmo tempo alimentando e atuando a reboque da valorização fundiária, que cria um ciclo retroalimentado através da arrecadação de impostos de propriedade imobiliária.

É nesse contexto que a busca por fontes alternativas de investimento em infraestrutura urbana que tenham potencial de financiar a revitalização ou requalificação de espaços urbanos ganha força, no sentido de promover a atratividade do espaço urbano aos agentes econômicos. Nessa perspectiva, as fontes de financiamentos externos diretamente às prefeituras ganham força, com destaque às linhas de crédito ofertadas por agentes financiadores privados ou mesmo internacionais. Como leciona Santos (2020), nessa perspectiva, a cidade deixa de ser um lugar de negócios, passando a ser o objeto do negócio.

Diante de um cenário pouco animador de redução de investimentos públicos e da necessidade de inserção do território municipal na rota de investimentos urbanos, via mercado financeiro global, os municípios se viram na necessidade de assumir como política e como discurso a necessidade de atração e captação de recursos privados como forma de estimular a geração de emprego e renda junto à população, inclusive entre as classes menos favorecidas.

Dessa forma, embora o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) preveja a gestão municipal de instrumentos urbanísticos, fontes de recursos para o financiamento do desenvolvimento urbano, como aqueles advindos da aplicação da outorga onerosa do direito de construir ou das

operações urbanas consorciadas, é preciso pensar a gestão municipal do ponto de vista macroeconômico, refletindo sobre a inserção das finanças municipais nas atuais dinâmicas econômicas regionais, nacionais e até mesmo globais. Caso contrário, corre-se o risco de a regulamentação urbanística cair em inefetividade ou mesmo anacronismo.

Por outro lado, a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade estabeleceram novo regime jurídico para as políticas públicas de planejamento urbano, com normas e princípios jurídicos específicos para a produção e distribuição igualitária do acesso à terra urbana, tendo como finalidade última a promoção do bem-estar da universalidade dos habitantes da cidade e o desenvolvimento urbano sustentável.

Assim, em que pese os municípios brasileiros estarem inseridos em contexto do mercado financeiro global, é preciso que estejam também atentos às normas e princípios legais que disciplinam o planejamento urbano em todo o território nacional, inclusive no tocante aos processos de financiamento do desenvolvimento urbano, sob pena de descumprimento de preceitos constitucionais.

## FUNÇÕES SOCIAIS DA CIDADE

Promulgada em contexto de retomada do processo democrático no território brasileiro, a Constituição Federal de 1988 inovou ao incorporar em seu texto pleitos defendidos pelos movimentos populares pela reforma urbana na segunda metade do século XX. Uma das principais inovações trazidas pelo texto constitucional foi a determinação constante do artigo 182<sup>1</sup>, *caput*, de que a política urbana a ser praticada pela totalidade dos municípios brasileiros deveria ter como objetivo último o “pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade” e a garantia do “bem-estar de seus habitantes”.

Embora não tenha trazido à época uma definição exata de quais deveriam ser as funções sociais da cidade, o novo dispositivo representou avanço no contexto jurídico-constitucional, em especial para os movimentos dedicados à defesa dos direitos das comunidades urbanas em situação de exclusão, uma vez que consubstanciava em princípio constitucional uma ânsia

---

<sup>1</sup> Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. § 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. § 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. § 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro. § 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

coletiva por uma distribuição mais equitativa dos benefícios da urbanização, ganhando assim força normativa.

De fato, nas palavras de Vichi (2007, p. 117), a partir da Constituição Federal de 1988, os objetivos de desenvolvimento das funções sociais da cidade e de garantia do bem-estar dos habitantes da cidade constituíram “o núcleo rígido” do ordenamento jurídico urbano, devendo todas as normas e ações voltadas ao planejamento urbano e territorial praticadas no País, serem orientadas para essa finalidade.

Além de trazer normas e princípios gerais, o capítulo da Constituição Federal dedicado à política urbana nacional, disposto nos artigos 182 e 183, também trazia importantes inovações como a obrigatoriedade da aprovação pelos municípios com mais de 20 mil habitantes de plano diretor, o instrumento básico de desenvolvimento urbano; o conceito de função social da propriedade; o instrumento urbanístico do imposto predial e territorial urbano progressivo no tempo, entre outros.

Se a Constituição Federal apresentava os princípios gerais para a política urbana brasileira, foi o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), promulgado treze anos depois, que deu maior especificidade a essas diretrizes, bem como, introduziu novos institutos jurídicos e instrumentos de políticas públicas, de modo a dar comandos normativos mais concretos à gestão municipal.

Por meio do Estatuto da Cidade, o conceito de funções sociais da cidade ganhou maior concretude, via o artigo 2º, o qual especifica as diretrizes gerais para a política urbana brasileira, regulamentando os artigos 182 e 183 da Constituição Federal. Entre as diretrizes elencadas pelo artigo 2º do Estatuto, três forneceram grande materialidade ao comando disposto no art. 182 da Constituição Federal, ao definirem alguns dos objetivos dos administradores municipais no que se refere à implementação de políticas, programas e planos voltados ao planejamento urbano, entre eles:

- I - garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como 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;
- II - gestão democrática da cidade;
- (...)
- IX - justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

Com a Lei Federal nº 10.257/2001, o legislador ainda avançou no terreno da gestão das finanças municipais, ao determinar expressamente no artigo 2º, X, que as políticas urbanas deverão visar a “adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos de desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais”.

Nesse sentido, o dispositivo deixa claro ao gestor municipal que as políticas públicas voltadas ao financiamento do desenvolvimento urbano, sejam elas por meio de investimentos em infraestrutura urbana para fins de promover



maior atratividade do mercado imobiliário local ou ainda melhorar a produção e circulação dos bens produzidos localmente, devem ter como princípio a geração do bem-estar geral, de modo que os benefícios das políticas de urbanização sejam revertidos de forma igualitária a todas as camadas da população. Conforme Fernandes (2013, p. 228),

afirmando o princípio da justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização, o Estatuto da Cidade estipulou a outorga onerosa de direitos de construção e uso; a existência de diferentes categorias de indenização, com a desapropriação sendo exceção no regime da função social da propriedade; a captura de mais-valias e a gestão social da valorização imobiliária; bem como a noção de que mera expectativa de direito não é direito, sendo que não há direitos adquiridos em matéria urbanística.

Ressalta-se ainda que tais políticas devam ser submetidas a instrumentos de consulta popular, de modo que a população possa opinar e decidir sobre a condução das ações municipais referentes ao planejamento e execução das políticas urbanas.

## **ESTATUTO DA CIDADE E FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO URBANO**

Entre outras inovações trazidas pelo Estatuto da Cidade ao ordenamento jurídico-urbanístico brasileiro, destacam-se ainda os novos mecanismos legais disponíveis aos administradores municipais para fins de arrecadação e direcionamento de recursos financeiros necessários às políticas de desenvolvimento urbano.

Por meio do Estatuto, o legislador reconheceu que os processos de produção do solo urbano, os quais têm como principais promotores os agentes econômicos ligados ao mercado imobiliário, podem e devem ser direcionados e até mesmo induzidos pelo poder público municipal, desde que em áreas urbanas consideradas adequadas e previamente identificadas no plano diretor municipal. Nessas zonas, pode o poder público utilizar-se de instrumentos dispostos no Estatuto que lhe possibilite a intervenção sobre a propriedade privada ou a captura de parte do lucro gerado pelas edificações construídas acima do potencial construtivo definido para a área, para fins de melhor aproveitamento e distribuição do acesso ao solo urbano

Entre os instrumentos, destacam-se o direito de preempção<sup>2</sup>, que se configura no poder conferido ao Município para determinar áreas em que ele terá

---

2 Art. 25. O direito de preempção confere ao Poder Público municipal preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares. § 1º Lei municipal, baseada no plano diretor, delimitará as áreas em que incidirá o direito de preempção e fixará prazo de vigência, não superior a cinco anos, renovável a partir de um ano após o decurso do prazo inicial de vigência. § 2º O direito de preempção fica assegurado durante o prazo de vigência fixado na forma do § 1º, independentemente do número de alienações referentes ao mesmo imóvel.

prioridade na aquisição de imóveis em processo de alienação; o imposto sobre propriedade predial e territorial urbano (IPTU) progressivo no tempo<sup>3</sup>, o qual representa a possibilidade de o poder público estabelecer o sistema de majoração do imposto cobrado sobre imóveis considerados subutilizados; o parcelamento, edificação e utilização compulsórios<sup>4</sup>, por meio do qual é possível determinar a proprietários de imóveis considerados abandonados que deem finalidade social aos mesmos, em cumprimento ao princípio da função social da propriedade, entre outros.

Destaca-se ainda a outorga onerosa do direito de construir<sup>5</sup>, instrumento urbanístico por meio do qual o município permite ao empreendedor construir acima do coeficiente de aproveitamento básico definido para a área, até o limite estabelecido pelo coeficiente de aproveitamento máximo, ou mesmo alterar os parâmetros previamente estabelecidos para o uso do solo<sup>6</sup>, nos termos do plano diretor municipal, considerando-se a infraestrutura disponível e o adensamento esperado para a área, desde que mediante a prestação de contrapartida a qual, via de regra, dá-se mediante pagamento em recursos financeiros.

Por fim, a Lei traz, ainda, a possibilidade de o município utilizar-se de operações urbanas consorciadas<sup>7</sup>, as quais, após a publicação de lei municipal

---

<sup>3</sup> Art. 7º Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos na forma do caput do art. 5º desta Lei, ou não sendo cumpridas as etapas previstas no § 5º do art. 5º desta Lei, o Município procederá à aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos.

<sup>4</sup> Art. 5º Lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação.

<sup>5</sup> Art. 28. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário. § 1º Para os efeitos desta Lei, coeficiente de aproveitamento é a relação entre a área edificável e a área do terreno. § 2º O plano diretor poderá fixar coeficiente de aproveitamento básico único para toda a zona urbana ou diferenciado para áreas específicas dentro da zona urbana. § 3º O plano diretor definirá os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento, considerando a proporcionalidade entre a infraestrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área.

<sup>6</sup> Art. 29. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

<sup>7</sup> Art. 32. Lei municipal específica, baseada no plano diretor, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas. § 1º Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental. § 2º Poderão ser previstas nas operações urbanas consorciadas, entre outras medidas: I – a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente; II – a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente. III - a concessão de incentivos a operações urbanas que utilizam tecnologias visando a redução de impactos ambientais, e que comprovem a utilização,

específica autorizativa, o poder público municipal pode delimitar áreas para realizar, por meio de parcerias com agentes privados, transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental.

Dessa forma, a Lei Federal nº 10.257/2001 inovou duplamente, ao estabelecer a possibilidade de o município intervir na propriedade privada para estimular ou coibir os processos de urbanização, conforme disposto no plano diretor municipal, e ao estabelecer que os recursos financeiros necessários às políticas urbanas de ordenamento territorial poderiam ser captados junto à iniciativa privada, para fins de financiamento dos processos de desenvolvimento urbano.

Entretanto, em relação aos recursos arrecadados em razão da aplicação desses instrumentos – em especial, o direito de preempção e a outorga onerosa do direito de construir<sup>8</sup> – importa destacar que o município somente pode utilizá-los nas finalidades expressamente definidas no próprio Estatuto, em seu artigo 26, quais sejam:

Art. 26. O direito de preempção será exercido sempre que o Poder Público necessitar de áreas para: I - regularização fundiária; execução de programas e projetos habitacionais de interesse social; III- constituição de reserva fundiária; IV – ordenamento e direcionamento da expansão urbana; V –

---

nas construções e uso de edificações urbanas, de tecnologias que reduzam os impactos ambientais e economizem recursos naturais, especificadas as modalidades de design e de obras a serem contempladas. Art. 33. Da lei específica que aprovar a operação urbana consorciada constará o plano de operação urbana consorciada, contendo, no mínimo: I – definição da área a ser atingida; II – programa básico de ocupação da área; III – programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação; IV – finalidades da operação; V – estudo prévio de impacto de vizinhança; VI - contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos nos incisos I, II e III do § 2º do art. 32 desta Lei; VII – forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil. VIII - natureza dos incentivos a serem concedidos aos proprietários, usuários permanentes e investidores privados, uma vez atendido o disposto no inciso III do § 2º do art. 32 desta Lei. § 1º Os recursos obtidos pelo Poder Público municipal na forma do inciso VI deste artigo serão aplicados exclusivamente na própria operação urbana consorciada. § 2º A partir da aprovação da lei específica de que trata o caput, são nulas as licenças e autorizações a cargo do Poder Público municipal expedidas em desacordo com o plano de operação urbana consorciada. Art. 34. A lei específica que aprovar a operação urbana consorciada poderá prever a emissão pelo Município de quantidade determinada de certificados de potencial adicional de construção, que serão alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação. § 1º Os certificados de potencial adicional de construção serão livremente negociados, mas conversíveis em direito de construir unicamente na área objeto da operação. § 2º Apresentado pedido de licença para construir, o certificado de potencial adicional será utilizado no pagamento da área de construção que supere os padrões estabelecidos pela legislação de uso e ocupação do solo, até o limite fixado pela lei específica que aprovar a operação urbana consorciada. Art. 34-A. Nas regiões metropolitanas ou nas aglomerações urbanas instituídas por lei complementar estadual, poderão ser realizadas operações urbanas consorciadas interfederativas, aprovadas por leis estaduais específicas. Parágrafo único. As disposições dos arts. 32 a 34 desta Lei aplicam-se às operações urbanas consorciadas interfederativas previstas no **caput** deste artigo, no que couber.

<sup>8</sup> Art. 31. Os recursos auferidos com a adoção da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso serão aplicados com as finalidades previstas nos incisos I a IX do art. 26 desta Lei.

implantação de equipamentos urbanos e comunitários; VI – criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes; VII – criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental; VIII – proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

Nesse sentido, pode-se dizer que o legislador, por meio do Estatuto da Cidade, ao estabelecer finalidades específicas para a utilização dos recursos arrecadados com a aplicação dos instrumentos urbanísticos, tentou resolver, pelo menos em tese, a grande questão que assola os planejadores urbanos municipais, qual seja, a origem dos recursos destinados ao financiamento do desenvolvimento urbano para fins de promoção do acesso universal à terra urbanizada por todos os seus habitantes.

Entretanto, em que pese haver previsão normativa, necessário questionar-se acerca da efetividade da norma. Nesse sentido, pergunta-se se a mera arrecadação dos recursos advindos da aplicação dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto – em especial, a outorga onerosa do direito de construir – consubstancia-se em efetiva melhoria do bem-estar dos habitantes da cidade, em sua totalidade, bem como em promoção das funções sociais da cidade, conforme preceitua a Constituição Federal.

Em estudo realizado em 12 municípios brasileiros nos anos de 2005 e 2006, Furtado *et al.* (2006, p. 11) apontavam a baixa arrecadação financeira gerada a partir da utilização da outorga onerosa do direito de construir (OODC) por governos municipais, bem como a necessidade de aperfeiçoamento da legislação local para fins de efetiva contribuição do instrumento à implementação de políticas de desenvolvimento local.

O baixo volume de recursos arrecadados com a aplicação do instrumento é uma questão recorrente, observada na quase totalidade dos municípios estudados. Se num primeiro momento podemos concordar que os resultados financeiros não expressivos constituem um risco potencial para a sua permanência dentro do instrumental utilizado pelas Prefeituras, um fator de desestímulo à sua utilização, o que parece se verificar na prática é o oposto. Apesar de seu modesto resultado financeiro, a OODC é valorizada pelas Prefeituras como fonte de recursos diretamente aplicáveis em melhorias urbanas, merecendo por parte delas um aperfeiçoamento com vistas à melhoria do seu desempenho.

Da mesma forma, em análise realizada em 2016, 15 anos após a aprovação do Estatuto da Cidade, Carvalho Júnior (2016 *apud* Marguti, 2018, p. 29) também apontou a inefetividade dos instrumentos urbanísticos da outorga onerosa do direito de construir e das operações urbanas consorciadas enquanto meios de financiamento do desenvolvimento urbano, uma vez que a arrecadação desses recursos estão, via de regra, atrelada à dinâmica econômica a que está sujeito o setor da construção civil.

apesar de exemplos de legislações regulamentadoras bem elaboradas, [...] e de algumas experiências bem-sucedidas, não têm gerado fluxos financeiros contínuos de forma que possam contribuir, de forma sustentada e de longo prazo, para o financiamento do desenvolvimento urbano. A potencialidade de

financiamento destes instrumentos é relativizada na medida em que não são tributos constantes e, portanto, não são fontes estáveis de receitas no médio e longo prazo, uma vez que estão atreladas ao cíclico dinamismo do mercado imobiliário.

Nesse sentido, independente do arcabouço normativo oferecido pelo Estatuto da Cidade, o que se percebe é que os municípios brasileiros precisam avançar na regulamentação e no aperfeiçoamento dos mecanismos de arrecadação e direcionamento dos recursos referentes à aplicação dos instrumentos urbanísticos, em especial, para atender as finalidades definidas no Estatuto da Cidade. Da mesma forma, a dinâmica econômica afeta o mercado imobiliário local, situação à qual o gestor municipal deve estar atento na elaboração e implementação da política urbana.

Não basta haver previsão legal, é preciso que a estrutura jurídico-administrativa esteja estruturada e orientada para que os instrumentos urbanísticos, assim como, as demais ferramentas institucionais de planejamento, gestão e monitoramento das políticas públicas urbanas, estejam alinhadas aos objetivos legais traçados na Constituição Federal, no Estatuto da Cidade e demais marcos normativos que regem a cidade.

Da mesma forma, a elaboração e instrumentalização das ferramentas de gestão devem estar atentas às dinâmicas econômicas locais, as quais influenciam os próprios mecanismos de captura da mais-valia urbana.

Ao analisar os planos diretores municipais (PDMs), Fernandes (2013, p. 229) argumenta que, no Brasil, ainda é preciso avançar na instrumentalização dos mesmos, de modo que não se resumam a peças jurídicas permeadas por diretrizes gerais e boas intenções, porém, despidas de instrumentalidade.

Além das questões jurídicas, são também muitos os problemas de eficácia social que afetam a nova geração de PDMs. Os novos planos são ainda essencialmente planos urbanísticos tradicionais, meramente técnicos e regulatórios, e de modo geral não houve uma territorialização adequada e firme de suas boas propostas e intenções. Poucos promoveram alguma intervenção significativa na estrutura fundiária e nas dinâmicas dos mercados imobiliários. Os novos instrumentos de gestão urbana foram usados sem que existissem “projetos de cidade” claramente definidos e acordados. São pouquíssimos os casos de PDMs nos quais se propôs a captura das mais-valias urbanísticas, mas, quando há tal previsão, não há uma política clara de redistribuição socioespacial desses novos e generosos recursos financeiros decorrentes do planejamento territorial.

Diante de um cenário de poucos recursos em caixa e da atual situação de desaceleração e desarticulação das políticas de desenvolvimento nacional, os quais resultam em queda de arrecadação e limitação de investimentos, muitos municípios vêm optando, além das fontes de arrecadação já previstas na legislação, por fontes de financiamento externo como alternativa para a efetivação das políticas de desenvolvimento urbano.



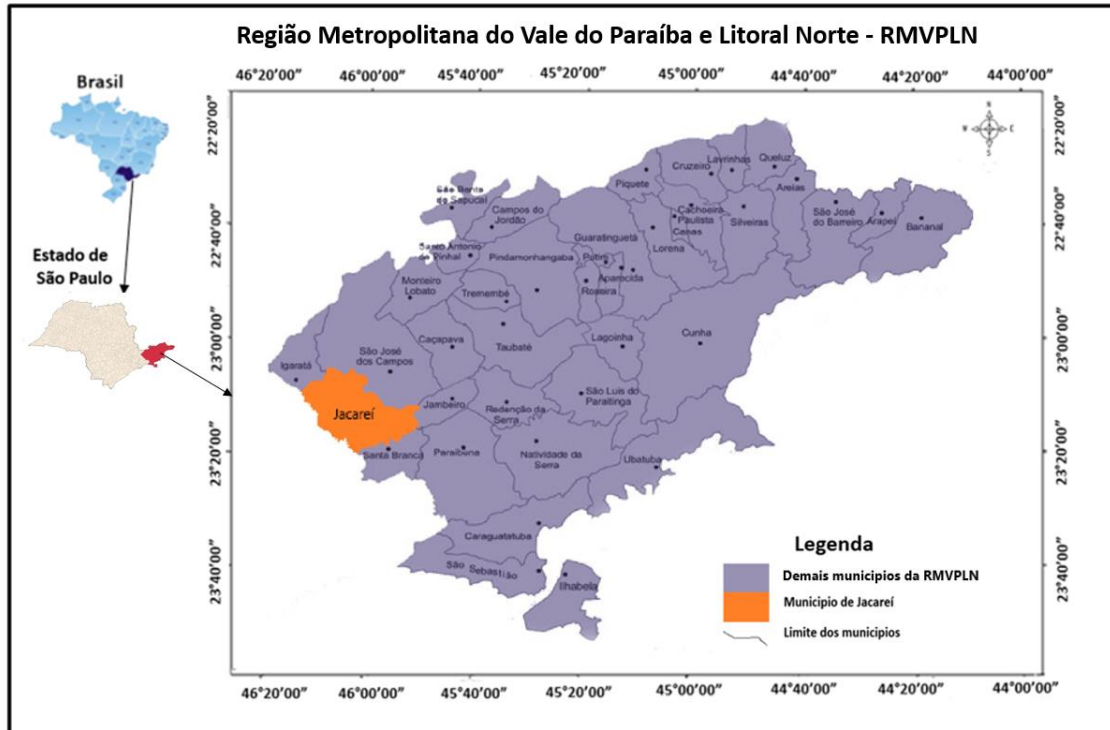
Conforme explicam Somekh e Gaspar (2012, p. 142), em leitura crítica sobre os mecanismos internacionais de financiamento do desenvolvimento urbano, os municípios brasileiros vêm optando por fontes externas

em face da crise econômica, da reestruturação produtiva e da redefinição do papel do Estado, destaca-se cada vez mais a necessidade de formas de ação concebidas e executadas em nível local, com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico.

## FINANCIAMENTO URBANO E REFORMA JURÍDICO-INSTITUCIONAL: O EXEMPLO DO MUNICÍPIO DE JACAREÍ (SP)

Nessa tendência, em 2018, o município de Jacareí, na Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (RMVPLN), Estado de São Paulo, (Figura 1), a cerca de 70 quilômetros da capital paulista, realizou contrato de financiamento externo com o Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF) com garantia da União, no valor de U\$ 60.000.000,00 (sessenta milhões de dólares) para fins de realização de obras de mobilidade urbana, recuperação ambiental, revitalização de áreas e equipamentos públicos de lazer, macrodrenagem, entre outras.

**Figura 1:** O município de Jacareí na Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (RMVPLN) - SP



Fonte: Fundação SEADE - Sistema Estadual de Análise de Dados. Elaboração dos autores.

Com população estimada em 237.119 pessoas, conforme estimativa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para 2021, Jacareí é

classificado como município de porte médio, segundo critério de classificação do Instituto.

Localizado na zona de influência denominada Macrometrópole Paulista (MMP), dada a proximidade com o município de São Paulo e localização às margens da Rodovia Presidente Dutra (BR-116), um dos principais eixos industriais do País, interligando São Paulo ao Rio de Janeiro, Jacareí teve seu desenvolvimento urbano fortemente influenciado pela industrialização observada no entorno da capital paulista, a partir da segunda metade do século XX. Nas palavras de Abdal et al. (2019, p. 147-148),

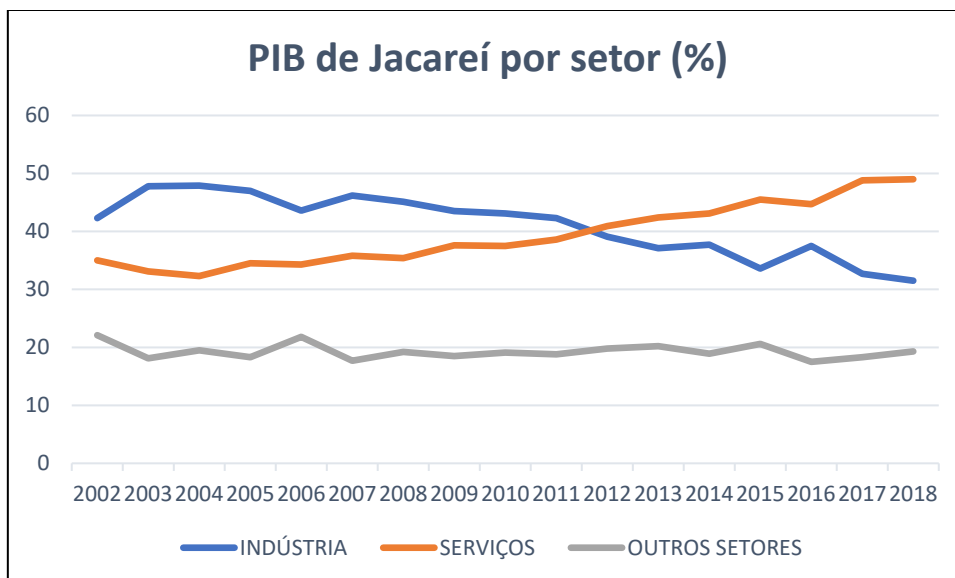
Esse espaço, denominado Macrometrópole Paulista (MMP), é composto pelas três metrópoles do Estado com dinâmica efetivamente metropolitana (Observatório das Metrópoles, 2009): São Paulo, Campinas e Baixada Santista, e por aglomerações urbanas, como São José dos Campos, Sorocaba e Jundiaí, situadas em um raio aproximado de 200 km ao redor da capital. Fortemente polarizadas pela capital paulista, a MMP congrega os centros urbanos que mais se beneficiaram da desconcentração produtiva e populacional da RMSP.

Em seu território, Jacareí conta com unidades industriais de diversos segmentos produtivos como químico (DOW, Alwstron, ICI, Basf, Freudenberg, Vet&Cia etc.), de celulose (Suzano), vidro (CEBRACE), cervejeiro (Heineken, Ambev), latas de alumínio (Rexam - Ball Corporation, Latapack - Ardagh Group), entre outros, o que lhe garantiu, ao longo dos anos, forte inserção no mercado produtivo e de trabalho industrial.

O perfil industrial possibilitou ao município alcançar nos últimos anos Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,777, conforme metodologia do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), segundo o último censo demográfico calculado pelo IBGE, de 2010, último ano em que a pesquisa em âmbito municipal foi publicada. Trata-se de um índice pouco abaixo do município de São Paulo (0,783) em 2010 e acima do IDH calculado pelo PNUD para o Brasil em 2020, o qual ficou em 0,765.

Entretanto, ao longo dos últimos 15 anos, Jacareí vem registrando profunda transformação em sua matriz econômica em razão da crescente desindustrialização, a qual, conforme definição empregada por Tregenna (2009, *apud*, Abdal et. Al, 2008), acarreta em redução do emprego industrial no município, na proporção do número total de empregos, bem como redução da indústria na participação no Produto Interno Bruto (PIB) e no valor adicionado municipais (Gráfico 1).

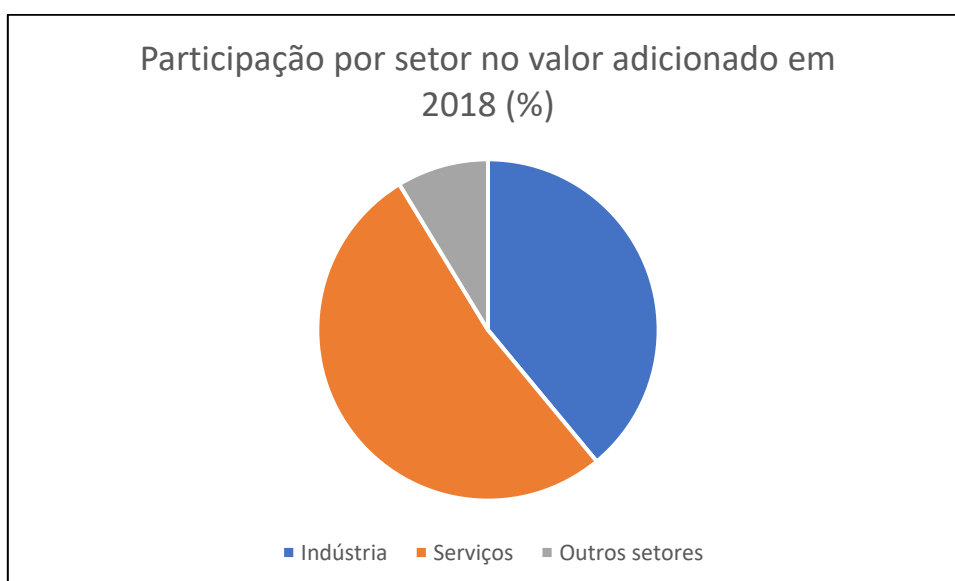
**Gráfico 1:** Participação dos setores econômicos no PIB de Jacareí, em percentual



Fonte: Fundação Seade - Sistema Estadual de Análise de Dados (SP). Elaboração dos autores.

Conforme dados da Fundação Seade (SP), em 2002, o setor industrial era responsável por 42,3% do PIB de Jacareí, enquanto o setor de serviços respondia por 35%. Ao longo dos anos, a atividade industrial veio registrando trajetória de constante queda na participação econômica do município, ao passo que o setor de serviços foi crescendo em participação. Em 2018, último ano da pesquisa da Fundação Seade, os serviços já respondiam pela maior fatia do PIB municipal, com 49%, contra 31,5% do setor industrial. Isso resultou em maior participação dos serviços (52,3%) no valor adicionado total produzido em 2018, contra 39% pelo setor industrial (Gráfico 2).

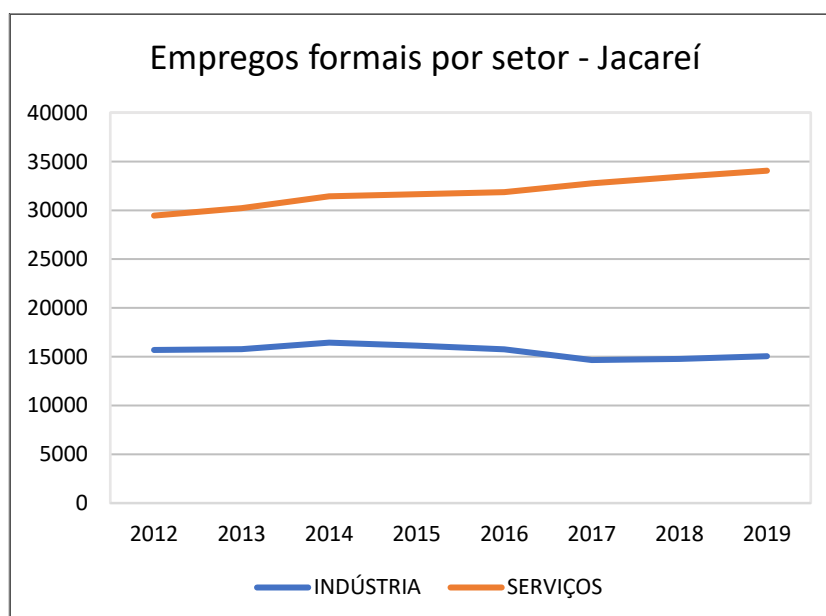
**Gráfico 2:** Participação por setor no valor adicionado produzido em Jacareí, no ano de 2018



Fonte: Fundação Seade - Sistema Estadual de Análise de Dados (SP). Elaboração dos autores.

No tocante à participação da indústria no mercado formal de trabalho na cidade, verifica-se que embora o emprego na indústria registre os melhores salários, o setor responde por poucas vagas de trabalho, quando comparado ao setor de serviços (Gráfico 3). Em 2019, foram registrados 34.059 empregos formais no município de Jacareí no segmento de serviços, enquanto a indústria respondeu por 15.044 vagas, menos da metade das vagas disponíveis geradas pelo setor de serviços.

**Gráfico 3:** Número de empregos formais por setor econômico em Jacareí



Fonte: Fundação SEADE - Sistema Estadual de Análise de Dados (SP). Elaboração dos autores.

Os dados apresentados indicam a formação de um quadro de desindustrialização crescente na cidade, tal qual a tendência que se apresenta em nível nacional. Nesse sentido, o poder público municipal vê-se diante do desafio de preparar a cidade para um novo perfil de vocação econômica que emerge, voltada para o setor terciário – serviços, comércio, transporte, alimentação, entre outros –, dada a queda da participação da indústria na geração de recursos e empregos.

Nesse sentido, diante da escassez de recursos próprios para o reinvestimento em desenvolvimento urbano e da necessidade de preparar o território municipal para um novo perfil econômico, voltado ao setor de serviços, o Município contratou financiamento externo em 2018, junto ao Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF), para a execução de obras previstas no plano diretor vigente.

Entre estas, estão: a construção de uma terceira ponte sobre o Rio Paraíba do Sul, o qual corta o perímetro urbano da cidade; a implantação de interligações viárias, a construção e revitalização de espaços urbanos, entre outras obras identificadas como prioritárias para o desenvolvimento urbano. Segundo a argumentação da administração pública local, além de previstas no plano diretor vigente, tais intervenções serviriam à melhora da infraestrutura urbana, à disponibilidade de áreas verdes de lazer, conseqüentemente, à qualidade de vida e ao ambiente econômico local.

Também em 2018, a Prefeitura do Município deu início à revisão de seu plano diretor, para fins de adequação da legislação urbanística à realidade local, conforme preceitua o Estatuto da Cidade.

Diante da informação de que o poder público local preparava-se para realizar um conjunto de obras urbanísticas por meio de financiamento externo, e, concomitantemente, promover a revisão do plano diretor local, a Defensoria Pública do Estado de São Paulo e o Ministério Público do Estado de São Paulo ajuizaram ação judicial solicitando a suspensão tanto das obras quanto do processo de revisão, sob o argumento de que, para serem realizadas, as obras precisavam estar em consonância com as metas e diretrizes do novo plano diretor, o qual ainda não havia sido finalizado.

Da mesma forma, os autores da ação judicial questionaram o processo participativo de revisão do plano, alegando que o processo em andamento pela prefeitura não atendia adequadamente ao princípio da gestão democrática da cidade, nos termos do art 2º, II, da Lei Federal nº 10.257/2001.

Após longo processo de negociação, município, Defensoria Pública e Ministério Público chegaram a um acordo sobre a continuidade tanto do processo de revisão do plano diretor quanto da execução das obras planejadas no programa de financiamento. Para tanto, as partes do processo judicial pactuaram em um termo de ajustamento de conduta o rito de revisão do plano diretor, o qual deveria se dar conforme os preceitos do Estatuto da Cidade e recomendações do Ministério do Desenvolvimento Regional, incluídas metodologia de participação social, realização de diagnóstico técnico e comunitário sobre a evolução dos processos de urbanização na cidade, entre outros tópicos.

Da mesma forma, comprometeu-se o poder público municipal a adequar sua legislação urbanística aos preceitos do novo plano diretor, quais sejam, a Lei Municipal de Uso e Ocupação do Solo, o Plano Municipal de Mobilidade Urbana, o qual à época ainda não havia sido realizado, o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PHLIS), o Plano Local de Redução de Riscos (PLRR), e demais instrumentos normativos que integram o ordenamento jurídico-urbanístico local.

Dessa forma, para dar continuidade ao programa de desenvolvimento urbano local a ser financiado pelo agente financiador externo, o município assumiu compromisso de fortalecer a política urbana local, por meio da revisão do conjunto de normas e órgãos municipais que integram o sistema de planejamento urbano municipal, a partir do novo plano diretor da cidade. Incluem-se no processo de revisão a regulamentação local dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade, o sistema de revisão dos



instrumentos de participação e controle social das políticas urbanas e o fortalecimento de sua política local de habitação.

Em suma, a partir da ação judicial promovida pela Defensoria Pública e Ministério Público, o Município de Jacareí deu início a amplo processo de revisão e fortalecimento do arcabouço jurídico-institucional de sua política urbana, nos termos do Estatuto da Cidade e demais normas aplicáveis.

Sobre os contratos de financiamento externo, importante ressaltar que, conforme afirmam Somekh e Gaspar (2012, p. 143), os mesmos não têm, em si, potencial para promover o desenvolvimento urbano e social. Tal possibilidade se vê quando existe aparato institucional e legal voltado para a promoção das funções sociais da cidade.

A par das consequências negativas brevemente apontadas acima, os GPUs (grandes projetos urbanos) apresentam diversas positivities que devem ser exploradas, respeitando-se projetos e ambientes institucionais adequados. Políticas públicas, aparato legal, mecanismos econômico-financeiros apropriados, bem como a qualidade da intervenção urbanística desenhada, têm o condão de potencializar os efeitos socialmente relevantes dos projetos de reestruturação territorial, disseminando seus reflexos no conjunto do ambiente construído.

Nesse sentido, percebe-se que, no caso do município de Jacareí, para dar continuidade ao processo de contratação de um empréstimo externo com a finalidade de financiar a política urbana local, foi necessário dar início a um amplo processo de adequação do aparato jurídico-institucional local ao disposto no Estatuto da Cidade, desde a adequação de sua legislação urbanística até a reestruturação institucional, de modo que tanto a utilização dos recursos internacionais quanto aqueles que viessem a ser arrecadados a partir dos instrumentos urbanísticos estejam de acordo com os princípios estabelecidos pela Constituição Federal e do Estatuto da Cidade para a política urbana nacional.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/2001, no esteio das diretrizes constitucionais de promoção do bem-estar dos habitantes da cidade e de promoção das funções sociais da cidade, ofereceu ao administrador municipal amplo leque de instrumentos urbanísticos, de modo promover a captura da mais valia gerada pelos processos de urbanização e valorização da terra urbana, como é o caso da outorga onerosa do direito de construir.

Entretanto, o simples fato de ter o instrumento previsto e regulamentado em seu ordenamento jurídico não garante que os recursos arrecadados pela regulamentação por meio da regulação dos processos de urbanização sejam suficientes ou mesmo efetivamente revertidos para a correção das distorções territoriais, amplo acesso à terra urbana e efetiva qualidade de vida para todos os moradores da cidade.

Para que tais objetivos se concretizem, necessário o fortalecimento da estrutura jurídico-administrativa local, com instrumentos adequados de elaboração, planejamento, implantação e monitoramento das políticas urbanas, os quais necessariamente precisam estar coordenados sob o eixo do plano diretor vigente no município, além de mecanismos de participação e controle social, conforme preceitua o princípio da gestão democrática da cidade.

Precisam também estar em consonância com a realidade econômica que rege os processos de urbanização, do ponto de vista local, regional, nacional e global, uma vez que as cidades estão inseridas no contexto de globalização econômica e de financeirização do mercado imobiliário. Tais dinâmicas afetam o equilíbrio das finanças públicas e, portanto, influenciam no próprio mercado imobiliário local.

Com a oferta de crédito internacional e a competitividade na atração de investimentos privados para seu território, os municípios têm se valido dos empréstimos externos como forma de dar continuidade a suas políticas urbanas.

Entretanto, embora representem soluções possíveis à escassez de recursos próprios, os financiamentos externos também precisam estar atrelados aos princípios e normativas constitucionais, assim como ao Estatuto da Cidade e demais leis e normas que regulamentam às políticas, planos e ações relativos ao ordenamento territorial municipal.

## REFERÊNCIAS

ABDAL, Alexandre; MACEDO, Caio César Ferreira de; ROSSINI, Gabriel Almeida Antunes; GASPARGAR, Ricardo Carlos. *Caminhos e descaminhos da macrometrópole paulista: dinâmica econômica, condicionantes externos e perspectivas*. Cadernos Metrópole, 21(44), 2019, p. 145-168. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/2236-9996.2019-4407>>. Acesso em: 10 nov. 2021.

BALBIM, Renato. *A nova agenda urbana e a geopolítica das cidades*. In: COSTA, M.A; MAGALHÃES, M. T. Q.; FAVARÃO, C. B. (orgs). *A nova agenda urbana e o Brasil: insumos para sua construção e desafios a sua implementação*. Brasília, 2018 . pp 13-28.

BRASIL. *Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF (1998). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Recuperado em: 27 jun. 2021.

FERNANDES, Edesio. *Estatuto da cidade, mais de 10 anos depois: razão de descrença, ou razão de otimismo?* In: Revista da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, v. 20, n. 1, p. 212–233, 2016. DOI: 10.35699/2316-770X.2013.2681. Disponível em: <<https://periodicos.ufmg.br/index.php/revistadaufmg/article/view/2681>>. Acesso em: 26 jun. 2021.

FUNDAÇÃO SEADE (2019). *Pesquisa Seade Municípios: 2019*. São Paulo, Fundação Seade. Disponível em: <<https://municipios.seade.gov.br/>>. Acesso em: 10 nov. 2021.

FURTADO, Fernanda; REZENDE, Vera F.; OLIVEIRA, Teresa C.; JORGENSEN JR., Pedro. *Outorga Onerosa do Direito de Construir: Panorama e Avaliação de Experiências Municipais*. In: Anais do XII Encontro Nacional da ANPUR, Belém, 2007. Disponível em: <<http://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenanpur/article/view/1049>>. Acesso em: 25 jun. 2021.

HARVEY, David. Trad: Carlos Szalak. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005. (Coleção Geografia e Adjacências).

HARVEY, David. Trad: Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves. *Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. 17 ed. São Paulo: Ed. Loyola, 2008.

BRASIL. *Estatuto da cidade - Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm)>. Recuperado em: 27 jun. 2021.

MARGUTI, Bárbara Oliveira. *Instrumentos da política urbana brasileira*. In: COSTA, Marco Aurélio; PINTO, Carlos Vinícius da Silva; FAVARÃO, Cesar Bruno (Orgs.). *Discutindo a política urbana no Brasil – registros do Seminário Internacional sobre Política Urbana: 15 anos de Estatuto da Cidade e o Brasil na Nova Agenda Urbana (Habitat III)*. Rio de Janeiro: IPEA: INCT, 2018. pp 21-31. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8887/1/Discutindo%20a%20politica%20urbana%20no%20Brasil.pdf>>. Acesso em: 24 jun. 2021.

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

SANTOS, César Simoni. *Do lugar do negócio à cidade como negócio*. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; VOLOCHKO, Danilo; ALVAREZ, Isabel Pinto (orgs.). *A cidade como negócio*. São Paulo: Contexto, 2020. pp 13-41.

SOMEKH, Nadia; GASPAR, Ricardo Carlos. *Capital excedente e urbanização: o papel dos grandes projetos urbanos*. In: *Revista brasileira de estudos urbanos e regionais*. v. 14 n. 2. ANPUR, 2012.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. *Capitalismo e urbanização*. 14 ed. São Paulo: Contexto, 2004. (Coleção Pensando a Geografia).

TONUCCI FILHO, João Bosco Moura; MAGALHÃES, Felipe Nunes Coelho. *A metrópole entre o neoliberalismo e o comum: disputas e alternativas na produção contemporânea do espaço*. *Cadernos Metrópole*, 19(39), 2019, pp 433-454.

Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/2236-9996.2017-3904>>. Acesso em: 12 nov. 2021.

VICHI, Bruno de Souza. *Política urbana: sentido jurídico, competências e responsabilidades*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.