

X CONGRESSO DE DEFENSORES PÚBLICOS

NATAL / RN Novembro de 2011

CONCURSO DE TESES

**O PAPEL DA DEFENSORIA PÚBLICA NA IMPLEMENTAÇÃO
DA GESTÃO SOCIAL DA VALORIZAÇÃO DA TERRA COMO
INSTRUMENTO DE GARANTIA DO DIREITO À CIDADE**

1. As diretrizes gerais da Política Urbana como normas gerais de direito urbanístico

O Estatuto da Cidade, a Lei n. 10.257/2001, ao regulamentar os artigos os artigos 182 e 183 da Constituição Federal¹, estabelecendo, dentro das competências constitucionais legislativas concorrentes, normas gerais de direito urbanístico, culminou por consolidar a nova ordem jurídico-urbanística que se propõe a intensificar o controle do desenvolvimento urbano trazendo diretrizes gerais da política urbana e instrumentos jurídicos, políticos e tributários capazes de balizar a gestão pública das cidades no enfrentamento de questões urbanas, sociais, e ambientais, criando, por exemplo, mecanismos de combate a especulação imobiliária e distribuição dos ônus e benefícios da urbanização².

Dentro da proposta que se busca delinear no presente artigo, faz-se mister ressaltar a natureza jurídica das diretrizes gerais da política urbana insculpidas no artigo 2º da Lei nº 10.257/2001.

Nesse sentido, as diretrizes gerais consubstanciam verdadeiras normas gerais de direito urbanístico, ou seja, são normas de ordem pública e de interesse social dotadas de positividade e eficácia que deverão ser concretizadas de forma imediata ou quando menos, a depender do caso concreto, na maior medida possível (como mandado de otimização) por todos os entes federativos. Cumpre, nesse particular, trazer à baila a lição do professor Nelson Saule Junior³:

¹ “A Constituição de 1988 deu bastante atenção à matéria urbanística, reservando –lhe vários dispositivos sobre diretrizes do desenvolvimento urbano (arts. 21, XX, e 182), sobre preservação ambiental (arts. 23, III, IV, VI e VII; 24, VII e VIII; e 225), sobre planos urbanístico (arts. 21, IX; 30, VIII; e 182) e sobre a função urbanística da propriedade urbana. (SILVA, José Afonso da Silva. *Direito urbanístico*, 5ª ed., São Paulo: Malheiros, 2008, p. 57).

² Sobre o processo de promulgação do Estatuto da Cidade, ler: GRAZIA, Grazia de. *Estatuto da cidade: uma longa história com vitórias e derrotas*. In: Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras (OSORIO, Letícia Marque. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002, p. 15-37.

³ SAULE JUNIOR, Nelson, A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares. Porto Alegre: S4ergio Antonio Fabris, 1994, p. 227.

As diretrizes gerais da política urbana, estabelecidas no Estatuto da Cidade como normas gerais de direito urbanístico são, em especial para os Municípios, as normas balizadoras e indutoras da aplicação dos instrumentos de política urbana regulamentados na lei. O Poder Público somente estará respeitando o Estatuto da Cidade quando os instrumentos previstos forem aplicados com a finalidade de atender às diretrizes gerais previstas em lei.

Assim, qualquer violação às diretrizes gerais da política urbana consubstancia, em verdade, violação à ordem urbanística como um interesse difuso dos habitantes da cidade e, portanto, passível de tutela por meio da ação civil pública.

2. Fundamentos jurídicos para promoção da justa distribuição de ônus e benefícios da urbanização

Importante esclarecer que os artigos 182 e 183 da Constituição Federal encontram-se no capítulo reservado à política urbana, por sua vez, localizado no título concernente à ordem econômica e financeira.

Nem poderia ser diferente, pois que, a atividade urbanística está relacionada à intervenção do Poder Público, no exercício da função de planejamento, como agente normativo e regulador (artigo 174 da Constituição Federal), na propriedade privada, com vistas a potencializar as funções sociais da cidade e melhorar as condições de vida dos cidadãos.

Conseqüência disso é que a política pública de desenvolvimento urbano deve estar atrelada aos fundamentos e objetivos da República Federativa do Brasil (artigos 1º e 3º, respectivamente, da CF) que por vezes coincidem com os princípios da ordem econômica, que a seu turno tem como escopo assegurar a todos a existência digna conforme os ditames da justiça social (artigo 170 da CF).

Seguindo essa linha, os incisos IX e XI do artigo 2º da Lei nº 10.257/2001, ao estabelecerem, respectivamente, como diretrizes da política urbana, a “justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização” e a “recuperação dos

investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos” acabaram por incorporar, na agenda de política urbana pátria, a obrigatoriedade de o Poder Público não só de recuperar a valorização imobiliária que é experimentada pelos imóveis em virtude dos investimentos realizados (inciso XI do artigo 2º da Lei nº 10.257/2001), dentro ou não do processo de urbanização, mas sobretudo de redistribuí-la em prol da coletividade (inciso IX do artigo 2º da Lei nº 10.257/2001), por meio de instrumentos jurídico-urbanísticos de gestão fundiária⁴.

Tais diretrizes que, repita-se, constituem-se em obrigação a serem cumpridas não só pelo setor público, mas também pelo setor privado, têm fundamento constitucional no princípio da função social da propriedade (artigo 5º, inciso XXIII) e na busca do pleno desenvolvimento das funções sociais das cidades (artigo 182 da Constituição Federal).

Despiciendo salientar que o pleno desenvolvimento das funções sociais das cidades e da propriedade supõem o não enriquecimento sem causa.

É que determinadas ações urbanísticas podem alterar o valor da terra valorizando-as. Alguns autores⁵, com base na teoria da renda da terra marxista, denominam essa valorização de mais-valia urbanística. Outros, por sua vez, preferem nomear de gestão social da valorização da terra⁶.

⁴ José Afonso da Silva destaca como sendo princípios do direito urbanístico: “Princípio da afetação da mais-valias ao custo do sistema de execução das obras urbanas e princípio da justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes da norma urbanística (*Direito urbanístico*, cit., p. 45). No mesmo sentido: LIMA, Caetano. *Breve introdução ao direito urbanístico*, cit., p. 75).

⁵ AMBORSKI, David; SMOLKA, Martin. **Captura de mais-valias para o desenvolvimento urbano: uma comparação inter-americana.** Curso de Financiamento do desenvolvimento urbano no Brasil. Lincoln Institute of Land Policy, maio 2000.

⁶ A opção por esta terminologia, segundo Paula Santoro e Renato Cymbalista, adveio após a realização da “Oficina Mas-valia Fundiária e Estatuto da Cidade”, realizado no Instituto Polis em 2005, por diversas razões, dentre elas: por ser a expressão “mais-valia” de difícil compreensão, sendo indispensável o conhecimento do conceito marxista, porque é necessário buscar uma expressão mais simples, dada a necessidade de ser compreendida por diversos autores envolvidos no processo de planejamento territorial, necessidade de estreitar o conceito com as diretrizes do Estatuto da Cidade. (Introdução à expressão “gestão social da valorização da terra” In: *Gestão social da valorização da terra*. SANTORO, Paula (org.) São Paulo: Instituto Pólis, 2004 (Cadernos Pólis, 9), p. 11 e 12.

Nessas hipóteses, em que, necessariamente, os atos estatais⁷ provocam a valorização das terras objeto de intervenção ou contiguas a ela, tal valorização na maioria das vezes acaba sendo apropriada de forma imerecida pelos proprietários, quando, na verdade, deveria reverter em prol de todos habitantes da cidade seja diretamente ou indiretamente.

Isso porque os atos estatais são custeados por todos os contribuintes, indistintamente, de forma que tolerar que apenas alguns proprietários obtenham lucro, em razão da valorização imobiliária, por uma questão de sorte, afrontaria, para além das diretrizes da política urbana supra apontadas, os objetivos da República Federativa do Brasil, em especial o de construir uma sociedade justa e solidária e a necessidade de se reduzir as desigualdades sociais e regionais, além de fugir ao escopo da ordem constitucional econômica, conforme já salientado, eis que permitiria a apropriação sem causa jurídica da valorização por alguns em detrimento de muitos.

Veja-se que o está em discussão aqui não é a captação de toda e qualquer renda fundiária obtida pela exploração econômica da terra, o que poderia dar ensejo a interpretações amplas, mas sim a necessidade de se elaborar um plano de captação e redistribuição da valorização da terra que possa efetivamente dar concreção às diretrizes da política urbana supramencionadas.

⁷ Para exemplificar, Paulo Santoro e Renato Cymbalista, destacam que essa variação pode ser decorrência de ações que podem ser de três tipos: obras públicas, ações que provocam alterações do uso do solo “(1) Realização de obras públicas localizadas, como, por exemplo, abrir novas vias ou melhorar as vias existentes; instalar rede de esgoto e de água; implantar calçadas e iluminação pública; construir escolas, hospitais; criar parques, entre outras. Essas ações quase sempre fazem aumentar o valor da terra. (2) Outras ações que também provocam alterações no valor do solo são mudanças na legislação urbanística, que alterem o uso do solo. Nesse caso, por exemplo, uma lei que passe a permitir uso comercial em determinado local, onde antes só se permitira uso habitacional, determina imediata alteração no valor das áreas incluídas na nova lei. Também há valorização da terra, quando se alteram os chamados “parâmetros construtivos”; por exemplo, quando uma nova lei passa a permitir que se construa mais, ou seja, prédios mais altos, com mais pavimentos, em área onde antes só se permitiam prédios mais baixos. (3) Outro tipo de ação que provoca alterações no valor da terra são as mudanças na classificação do solo. Por exemplo, quando se criam novas áreas para urbanização, em áreas definidas antes como áreas rurais. Nesse caso, as áreas rurais, que valiam menos por serem rurais, passam a valer mais porque passam a ser áreas urbanas” (Idem, p. 09-10).

Vê-se, pois, que ao Poder Público não resta outra alternativa que não gerir a valorização fundiária por meio de instrumentos jurídico-urbanísticos capazes de captar (recuperar) a valorização dos imóveis que decorram de atos que foram custeados pela coletividade e devolvê-la para os habitantes da urbe como consequência de uma política de desenvolvimento urbano sustentável.

No Brasil, em que pese os fundamentos legais existentes, a recuperação da mais-valia urbanística, ou gestão social da valorização da terra, tem sido tímida, ante a falta vontade política.

3. Instrumentos para a gestão social da valorização da terra

Existem alguns instrumentos urbanísticos que tem por objetivo, dentre outros, captar a valorização experimentada pelos particulares e promover a justa distribuição de ônus e benefícios da urbanização.

O mais conhecido deles, e o mais utilizado, é a contribuição de melhoria que se consubstancia, em verdade, em um instrumento tributário (artigo 145, inciso III, da CF; artigo 4º, inciso IV, “b”, da Lei nº 10.257/2001 e artigo 81 do Código Tributário Nacional). Como espécie tributária autônoma tem como por fato gerador a **valorização imobiliária** decorrente de obra pública⁸. Trata-se, porém, de um instrumento limitado, tendo em vista que segundo a jurisprudência majoritária⁹, o valor recebido por meio deste instituto tem dois limites: um individual correspondente ao benefício resultante da obra e outro global correspondente ao gasto realizado com a obra¹⁰. Assim, a

⁸ Segundo o Professor Eduardo de Moraes Sabbag, tal tributo “existe para evitar o locupletamento injustificado de proprietários favorecidos por obras públicas” (Elementos de Direito Tributário, São Paulo: Premier Maxima, 9ª Edição, 2008, pg.103).

⁹ STJ: RESP 200.283(1ª Turma, j. 04.05.1999) e RESP 362.788 (2ª Turma, j. 28.05.2002 e STF: RE 116.148/SP.

¹⁰ Afirma o artigo 3º do Decreto-Lei 195/67: “A Contribuição de Melhoria a ser exigida pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, para fazer face ao custo das obras públicas, será cobrada pela Unidade administrativa que as realizar, adotando-se como critério o benefício resultante da obra, calculado através de índices cadastrais das respectivas zonas de influência, a serem fixados em regulamentação deste Decreto-lei”

contribuição de melhoria se torna, neste aspecto, tributo de difícil implementação prática.

Mas não é só por meio da contribuição de melhoria que se pode recuperar a mais-valia urbanística.

Com efeito, a outorga onerosa do direito de construir e de alteração do uso, ambos previstos no Estatuto da Cidade, artigo 28 e 29, respectivamente, também possibilitam a recuperação da mais-valia urbanística na medida em que permitem a cobrança de contrapartidas, ainda que de caráter facultativo, por parte dos beneficiários¹¹.

O IPTU, imposto de competência municipal, também pode ser um grande instrumento de captação de mais valia urbanística se manejado com fim extrafiscal, ou seja, de modo ordinatório ou sancionatório com vistas a estimular ou desestimular condutas dos particulares, o que se deve dar nas hipóteses do §4º do artigo 182, mas sobretudo na hipótese do § 1º, I e II, do artigo 156, ambos da Constituição Federal¹².

A desapropriação por zona (artigo 4º do Decreto-lei nº 3365/41) também se destina a recuperar a mais-valia urbanística, porquanto possibilita que o Poder Público desaproprie os terrenos situados nas proximidades das áreas beneficiadas com obras públicas¹³.

¹¹ Para o estudo deste instituto, ler: ROLNIK, Raquel. *Outorga onerosa e transferência do direito de construir*. In: Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras, cit., p. 199-213.

¹² Neste sentido afirma Juliana Wernek de Camargo: “Entendemos, assim, que não só a progressividade no tempo é instrumento hábil para o Estado alcançar os objetivos de nossa República expressos na política de desenvolvimento urbano. Também a progressividade em função da localização e do uso do imóvel, a regressividade, a seletividade e a isenção constituem técnicas lícitas de utilização extrafiscal do IPTU como instrumento bastante de atuação urbanística do Poder Público, desde que sua instituição e utilização, por óbvio, estejam balizadas nas condições delineadas pela Constituição, e que sua destinação esteja atrelada àqueles fins de pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, para o cometimento dos objetivos fundamentais cravados no artigo 3º da Constituição” *O IPTU como instrumento de atuação urbanística*. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 162).

¹³ Afirma o art. 4º do referido Decreto: “A desapropriação poderá abranger a área contígua necessária ao desenvolvimento da obra a que se destina, e as zonas que se valorizarem extraordinariamente, em consequência da realização do serviço. Em qualquer caso, a declaração de utilidade pública deverá

O polêmico instituto da operação urbana consorciada¹⁴ também é considerado, por alguns, como instrumento de gestão social da valorização da terra¹⁵. Trata-se de um conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal em parceria com a iniciativa privada.

Outro instrumento e, certamente, o mais importante, é o Plano Diretor. O Plano Diretor, previsto no art. 182 da Constituição Federal, é o instrumento básico de política de desenvolvimento e expansão urbana. O Plano Diretor, pode-se dizer, é um instrumento dos próprios instrumentos, eis que, ao ser incumbido da tarefa de estabelecer como normas imperativas aos agentes públicos e privados as metas e diretrizes da política urbana, os critérios para verificar se a propriedade atende sua função social, as normas condicionadoras do exercício desse direito, é ele que define em qual parte do território aplicar-se-ão os instrumentos urbanísticos destinados a ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, a fim de alcançar os objetivos da política urbana.

Nessa linha de raciocínio, o Plano Diretor cumpre papel fundamental na gestão social da valorização da terra na medida em que, ao definir os locais onde serão implementadas as intervenções urbanísticas, acaba por também, em algumas hipóteses, provocar valorização fundiária e, nesse sentido, deve, outrossim, preocupar-se em criar mecanismos aptos a captação pelo Poder Público dessa valorização e forma pela qual tal valorização deverá reverter em prol dos cidadãos. Neste sentido:

A importância central atribuída pelo Estatuto da Cidade ao Plano Diretor como elemento de regulação do uso do solo e de efetivação da função social da propriedade fazem com que este

compreendê-las, mencionando-se quais as indispensáveis à continuação da obra e as que se destinam à revenda”

¹⁴ Sobre o tema ler: MARICATO, Ermínia; FERREIRA, João Sette Whitaker. *Operação urbana consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade*. In: Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras, cit., p. 215-250.

¹⁵ Neste sentido: Alfonsín, Betânia de Moraes. *Operações urbanas consorciadas como instrumento de captação de mais-valias urbanas: um imperativo da nova ordem jurídico-urbanística brasileira*. In: Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 287-300.

seja o instrumento que explicita a forma como a recuperação social da valorização da terra será feita nas cidades, e como ela compõe a moldura geral da gestão do território municipal¹⁶.

4. Da necessidade de se priorizar a distribuição dos benefícios da urbanização como instrumento de garantia ao direito à cidade dos grupos sociais vulneráveis

O direito às cidades sustentáveis, reconhecido pela Constituição Federal (artigo 182) é entendido como o direito difuso a terra urbana, **moradia**, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e serviços públicos, ao trabalho e ao lazer (artigo 2º, inciso I do Estatuto da Cidade) e pela Carta Mundial do Direito à Cidade¹⁷ como o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia e justiça social é interdependente a todos os direitos humanos, concebidos integralmente na sua indivisibilidade (direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais).

Tal direito deve ser compreendido no contexto em que a urbanização acelerada (mal planejada) acompanhada do processo de industrialização e consolidação do capitalismo provocou aumento significativo da desigualdade social, em especial, a partir da década de 90 em que a doutrina neoliberal intensificou a associação entre o Poder Público e a iniciativa privada no processo de produção das cidades. Essa forma de parceria aliada a legislação urbanística que nunca se preocupou com a regulamentação da ocupação dos espaços públicos pela população de baixa renda, a toda evidência, culminaram por dificultar o acesso à terra na medida em que a valorização da terra

¹⁶ PIZA, Mariana Levy; SANTORO, Paula e CYMBALISTA, Renato. Estatuto da Cidade: uma leitura sob a perspectiva da recuperação da valorização fundiária. In: Gestão social da valorização da terra. SANTORO, Paula (org.) São Paulo: Instituto Pólis, 2004 (Cadernos Pólis, 9), p. 20.

¹⁷ Construída a partir das discussões no Fórum Social Mundial de 2002, no Fórum Social das Américas, na cidade de Quito, em julho 2004, no Fórum Mundial Urbano, na cidade de Barcelona, em setembro de 2004, no V Fórum Social Mundial, na cidade de Porto Alegre, em janeiro 2005 e no III Fórum Urbano Mundial na cidade de Vancouver, em junho de 2006.

decorrente dos investimentos públicos passou a ser apropriada tão somente pela iniciativa privada. Veja-se, nesse ponto, a lição da Professora Maria Coeli Simões¹⁸:

É claro que o processo de urbanização acelerada, sem as cautelas do planejamento da sustentabilidade das cidades, é tinto forte nesse traçado de múltiplos constrangimentos. Há, porém, que se colocar á evidência a grande causa: a concepção do solo urbano e da produção da cidade vinculada aos propósitos mercantilistas e especulativos. A apreensão do espaço urbano como mero bem de produção, objeto de simples apropriação privada submetida á lógica capitalista, acaba por alijar largas parcelas da população do direito difuso à cidade. Isso porque a sobrevalorização de terrenos e imóveis compele as camadas sociais dotadas de menor poder aquisitivo a se deslocarem para regiões periféricas ou de pouco interesse econômico.

Assim, os grupos socialmente vulneráveis tornaram-se as principais vítimas do processo de urbanização excludente e segregador.

Com efeito, o processo de exclusão sócio-territorial, impulsionado, por um lado, pela apropriação permanente, pelo mercado imobiliário, do acesso aos espaços urbanos qualificados, enquanto lugares dotados de infra-estrutura urbana que agregam valor a terra, e, por outro, a omissão histórica do poder público em promover o desenvolvimento urbano equilibrado, mediante planejamento que assegurasse a todos razoável igualdade de oportunidades de gozo de bem-estar, independente do perfil sócio-econômico, condenou a população de baixa renda a criação de suas próprias alternativas de moradia, progressivamente, ocupando terras sem valor econômico. E como essas são marcadas por severas restrições urbanísticas, tais como as áreas de risco e de preservação ambiental, tal processo condenou também essa população a se ver privada de acesso a infra-estrutura urbana, expondo-a, assim, a um lugar não só de precariedade, mas de violência moral e cívica. De um lado, submetidos por práticas políticas de gosto duvidoso, calcadas no assistencialismo, e, de outro, controlados pelo

¹⁸ *A função social no direito urbanístico e na política urbana: uma nova ordem de sustentabilidade das cidades*. In: *Cidadania e Inclusão Social: Estudos em Homenagem à Professora Miracy Barbosa de Sousa Gustin*. Organizadores: Flávio Henrique Unes Pereira e Maria Tereza Fonseca Dias. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 380.

crime organizado, que se infiltra nos bolsões de pobreza, criando verdadeiros enclaves territoriais.

Na tentativa de amenizar o impacto do desenvolvimento econômico e padrão de urbanização excludentes, a Carta Mundial do Direito à Cidade preceitua que:

“1. Os grupos e pessoas mais vulneráveis devem ter o direito a medidas especiais de proteção e integração, evitando os reagrupamentos discriminatórios.

2. Para efeitos desta carta consideram-se grupos mais vulneráveis as pessoas e grupos em situação de pobreza, de risco ambiental (ameaçados por desastres naturais ou vítimas de desastres ambientais gerados pelo homem), vítimas de violência, os incapazes, imigrantes e refugiados e todo grupo que segundo a realidade de cada cidade esteja em situação de desvantagem a respeito dos demais habitantes. Nestes grupos serão objeto de maior atenção os idosos ou pessoas da terceira idade, mulheres, em especial as chefes de família e as crianças.

3. As Cidades, mediante políticas de afirmação positiva aos grupos vulneráveis devem suprir os obstáculos de ordem política, econômica e social que limitam a liberdade, equidade e de igualdade dos cidadãos(ãs), e que impedem o pleno desenvolvimento da pessoa humana e a participação efetiva na organização política, econômica, cultural e social da cidade”

Nesse cenário e diante do dever do Poder Público de promover políticas públicas tendentes a reverter o caráter vicioso da exclusão sócio-territorial, que viola o direito à moradia e à cidade, é essencial que os grupos vulneráveis sejam priorizados no que diz respeito à diretriz da política urbana consubstanciada na justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização. Trata-se de aplicação da regra da igualdade substancial, tratando desigualmente quem está em situação desigual. No mesmo sentido, o professor Nelson Saulo Junior assim leciona¹⁹:

A política de desenvolvimento urbano estabelecida pelo Município pelo plano diretor que não tiver como prioridade atender as necessidades essenciais da população marginalizada e excluída das cidades, estará em pleno conflito com as normas constitucionais norteadoras da política urbana com o sistema

¹⁹ *Estatuto da Cidade e o Plano Diretor – Possibilidades de uma nova ordem legal urbana justa e democrática*. In: *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas perspectivas para as cidades brasileiras*, cit., p. 81.

internacional de proteção dos direitos humanos, em especial com o princípio internacional do desenvolvimento sustentável Assim, uma vez recuperado para a sociedade os benefícios que os particulares obtiveram, essa distribuição deve ser realizada, prioritariamente, em favor dos mais vulneráveis dentro do território urbano, como por exemplo, pessoas em situação de rua, moradores de assentamentos precários.

5. Da necessária atuação da Defensoria Pública para implementação da gestão social da valorização da terra

A Constituição Federal de 1988 ao prever a assistência jurídica e não apenas a assistência judicial alterou os substancialmente a matéria²⁰.

Pode-se dizer que a assistência jurídica inclui as atividades preventivas de consultivas e auxílio extrajudicial, bem como assistência judiciária (processual)²¹. Além da atividade fundamental de conscientização jurídica, fortalecendo o espírito de cidadania²².

E para conseguir tal objetivo, o constituinte de 1988 foi expresso na sua escolha: a Defensoria Pública é a instituição responsável pela assistência jurídica integral e gratuita aos necessitados. A escolha do constituinte não foi por acaso. Somente por meio de uma instituição de um órgão estatal destinada exclusivamente a prestar serviço

²⁰ BARBOSA MOREIRA, José Carlos. O direito à assistência jurídica: evolução no ordenamento brasileiro de nosso tempo. In: *Temas de direito processual*: quinta série. São Paulo: Saraiva, 1994, p. 62. Sobre a abrangência do direito, manifestam-se Mauro Cappelletti e Bryant Garth (CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*, Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988, p. 143); CARVALHO, Pedro Armando Egidio de. A defensoria pública: um novo conceito de assistência judiciária. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 689, p. 303, mar. 1993. p. 303.

²¹ NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Constituição Federal comentada e legislação constitucional*, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 140; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de direito processual civil*. 5ª ed., Vol. 2, São Paulo: Malheiros, 2004, p.678; LOPES, Mauricio Antonio Ribeiro. Garantia de acesso à justiça: assistência judiciária e sua perfil constitucional. In: *Garantias constitucionais do processo civil*. Coord. TUCCI, José Roberto Cruz e. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999, p. 48.

²² BUENO, Cassio Scarpinella. *Curso sistematizado de direito processual civil: teoria geral do direito processual civil*, vol. I, São Paulo: Saraiva, 2007, p. 139; MARCACINI, Augusto Tavares Rosa. *Assistência jurídica, assistência judiciária e justiça gratuita*, Rio de Janeiro: Forense, 1996, p. 33. Neste sentido, também Cleber Francisco Alves (*Justiça para todos! Assistência Jurídica Gratuita nos Estados Unidos, na França e no Brasil*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 274-275).

de assistência jurídica é possível prestar a assistência jurídica de forma ampla²³.

Porém é preciso avançar mais. É neste sentido que destacamos a necessidade de participação, elaboração e fiscalização da Defensoria Pública nas políticas públicas, em especial na implementação da gestão social da valorização da terra como instrumento de garantia à cidade dos vulneráveis, como expressão mais ampla da assistência jurídica integral. E argumentos não faltam.

A Lei Orgânica da Defensoria Pública (LC n. 80/94), em seu art. 3º-A, declara quais são objetivos da instituição²⁴. É certo que esses objetivos coincidem com os princípios constitucionais do Estado Democrático que devem nortear a política urbana e as normas de direito urbanístico²⁵. Desta feita, implementação da gestão social da valorização da terra, ao ser um instrumento de suma importância da política pública, acaba por atingir os próprios objetivos da Defensoria Pública.

Tendo em vista que as diretrizes gerais da política urbana traçadas no Estatuto da Cidade, em especial aquelas já apontadas que direcionam a necessidade de implementação da gestão social da valorização da terra, têm fundamento no Estado Democrático de Direito, de forma que a busca pela sua efetivação e implementação traz como consequência a afirmação do Estado Democrático de Direito.

²³ RAMOS, Glauco Gumerato. Realidade e perspectiva da assistência jurídica aos necessitados do Brasil. *In: Acesso à justiça e cidadania*. Fundação Konrad Adenauer, 2000, p. 32. Sistema semelhante ao “sistema judicare”, CAPELLETTI, Mauro e GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*, cit., p. 41. Neste passo também se posiciona Baventura de Souza Santos: “a construção de uma Defensoria Pública, nos moldes como está prevista sua atuação no Brasil, acumula diferentes vantagens potenciais: universalização do acesso através da assistência por profissionais formados e recrutados especialmente para esse fim, assistência jurídica especializada para a defesa de interesses coletivos e difusos, diversificação do atendimento e da consulta jurídica para além da resolução judicial dos litígios, promovendo a conciliação e a resolução extrajudicial dos conflitos e ainda actuando na educação de direitos. A concepção de justiça democrática que tenho defendido tem especial consideração o papel da Defensoria Pública na construção de uma nova cultura jurídica de consulta, assistência e patrocínio judiciário” (SANTOS, Boaventura de Souza. O papel da Defensoria Pública na democratização do sistema de Justiça. *In: Apadep em notícias*, Ano 1, nº 07, Janeiro/Fevereiro 2009, p. 6).

²⁴ Afirma o dispositivo legal: “São objetivos da Defensoria Pública: I – a primazia da dignidade da pessoa humana e a redução das desigualdades sociais; II – a afirmação do Estado Democrático de Direito; III – a prevalência e efetividade dos direitos humanos; e IV – a garantia dos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório”.

²⁵ Sobre os princípios constitucionais do direito Urbanístico, ler: SALE JÚNIOR, Nelson. *Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro. Ordenamento constitucional da Política Urbana, Aplicação e eficácia do plano diretor*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 19997, p. 43-73.

De forma concreta, a Defensoria Pública deve sempre tomar assento nas discussões da elaboração no plano diretor, fiscalizar a sua aplicação e monitorar suas alterações. Ademais, tem a instituição a prerrogativa e o dever de acompanhar as intervenções urbanísticas nas cidades levadas a efeito pelos diversos instrumentos urbanísticos, alguns deles tratados no presente artigo que de certa forma provocam a valorização da terra, tendo sempre como norte o acesso da população vulnerável à cidade justa.

6. Conclusão

Do exposto é certo que após o advento da Constituição Federal de 1988 não só a Defensoria Pública se consolidou como instituição essencial à função jurisdicional do Estado, mas o direito à cidade, sobretudo após o advento do Estatuto da Cidade, foi elevado à categoria de direito humano.

Em conseqüência, hodiernamente em face das crescentes violações ao direito à cidade que presenciamos em que a população de baixa renda é sempre a mais prejudicada mormente em virtude financeirização da produção das cidades, a atuação das Defensorias Públicas em especial na garantia da implementação da gestão social da valorização das terras, política pública de competência dos Municípios, é medida imprescindível para garantir o direito à cidade em sentido amplo em especial para os grupos vulneráveis.

7. Referências bibliográficas

ALFONSÍN, Betânia de Moraes. *Operações urbanas consorciadas como instrumento de captação de mais-valias urbanas: um imperativo da nova ordem jurídico-urbanística brasileira*. In: Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

ALVES, Cleber Francisco. *Justiça para todos! Assistência Jurídica Gratuita nos Estados Unidos, na França e no Brasil*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

AMBORSKI, David; SMOLKA, Martin. Captura de mais-valias para o desenvolvimento urbano: uma comparação inter-americana. Curso de Financiamento do desenvolvimento urbano no Brasil. Lincoln Institute of Land Policy, maio 2000.

BARBOSA MOREIRA, José Carlos. O direito à assistência jurídica: evolução no ordenamento brasileiro de nosso tempo. In: *Temas de direito processual*: quinta série. São Paulo: Saraiva, 1994.

BUENO, Cassio Scarpinella. *Curso sistematizado de direito processual civil*: teoria geral do direito processual civil, vol. I, São Paulo: Saraiva, 2007.

CAMARGO, Juliana Wernek de. *O IPTU como instrumento de atuação urbanística*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

- CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*, Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.
- CARVALHO, Pedro Armando Egydio de. A defensoria pública: um novo conceito de assistência judiciária. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 689, p. 303, mar. 1993.
- DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de direito processual civil*. 5ª ed., Vol. 2, São Paulo: Malheiros, 2004.
- GRAZIA, Graia de. *Estatuto da cidade: uma longa história com vitórias e derrotas*. In: Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras (Org. OSORIO, Letícia Marque). Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.
- LIMA, Caetano. *Breve introdução ao direito urbanístico*. In: Estudo de direito constitucional e urbanístico, em homenagem à Prof. Magnólia Guerra (Org. RODRIGUES, Francisco Luciano de Lima. São Paulo: RS Editora, 2007.
- LOPES, Mauricio Antonio Ribeiro. Garantia de acesso à justiça: assistência judiciária e sua perfil constitucional. In: *Garantias constitucionais do processo civil*. Coord. TUCCI, José Roberto Cruz e. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.
- MARCACINI, Augusto Tavares Rosa. *Assistência jurídica, assistência judiciária e justiça gratuita*, Rio de Janeiro: Forense, 1996,
- MARICATO, Ermínia; FERREIRA, João Sette Whitaker. *Operação urbana consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade*. . In: Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras (Org. OSORIO, Letícia Marque). Porto Alegre: Sergio Fabris Editor, 2002.
- NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Constituição Federal comentada e legislação constitucional*, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006
- PIZA, Mariana Levy; SANTORO, Paula e CYMBALISTA, Renato. Estatuto da Cidade: uma leitura sob a perspectiva da recuperação da valorização fundiária. In: *Gestão social da valorização da terra*. SANTORO, Paula (org.) São Paulo: Instituto Pólis, 2004 (Cadernos Pólis, 9).
- RAMOS, Glauco Gumerato. Realidade e perspectiva da assistência jurídica aos necessitados do Brasil. In: *Acesso à justiça e cidadania*. Fundação Konrad Adenauer, 2000.
- ROLNIK, Raquel. *Outorga onerosa e transferência do direito de construir*. . In: Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras. (Org. OSORIO, Letícia Marque). Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.
- SABBAG, Eduardo de Moraes. *Elementos de Direito Tributário*, São Paulo: Premier Maxima, 9ª Edição, 2008.
- SANTORO, Paula e CYMBALISTA, Renato. Introdução à expressão “gestão social da valorização da terra” In: *Gestão social da valorização da terra*. SANTORO, Paula (org.) São Paulo: Instituto Pólis, 2004 (Cadernos Pólis, 9).
- SANTOS, Boaventura de Souza. O papel da Defensoria Pública na democratização do sistema de Justiça. In: *Apadep em notícias*, Ano 1, nº 07, Janeiro/Fevereiro 2009.
- SAULE JUNIOR, Nelson, A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1994.
- _____. *Estatuto da Cidade e o Plano Diretor – Possibilidades de uma nova ordem legal urbana justa e democrática*. In: Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas perspectivas para as cidades brasileiras. (Org. OSORIO, Letícia Marque). Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.
- _____. *Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro. Ordenamento constitucional da Política Urbana, Aplicação e eficácia do plano diretor*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 19997.
- SILVA, José Afonso da Silva. *Direito urbanístico*, 5ª ed., São Paulo: Malheiros, 2008.
- SIMÕES, Maria Coeli. *A função social no direito urbanístico e na política urbana: uma nova ordem de sustentabilidade das cidades*. In: *Cidadania e Inclusão Social: Estudos em Homenagem à Professora Miracy Barbosa de Sousa Gustin*. Organizadores: Flávio Henrique Unes Pereira e Maria Tereza Fonseca Dias. Belo Horizonte: Fórum, 2008.