O DIREITO URBANÍSTICO COMO UM MECANISMO DE CORREÇÃO E DIRECIONAMENTO DO MERCADO IMOBILIÁRIO: UMA INTRODUÇÃO AO TEMA

Fábio Scopel Vanin

Resumo

O mercado imobiliário, agindo sem a intervenção estatal, apresenta diversas falhas e acaba por contribuir com inúmeros problemas, entre eles, os impactos ambientais urbanos. A relação entre Estado, Direito e Economia, se justifica, pois as normas devem ser usadas para correção destas falhas, e mais que isso: orientar o mercado a uma finalidade justa. Este artigo traz apontamentos introdutórios de como o Direito Urbanístico pode ser utilizado como um mecanismo de correção de falhas do mercado imobiliário, direcionando-o para a consecução dos objetivos da Política Urbana.

Resumen

El mercado de la vivienda, actuando sin la intervención del Estado, tiene varios defectos y en última instancia contribuye a numerosos problemas, entre ellos los impactos ambientales urbanos. La relación entre el Estado, derecho y economía, se justifica porque las normas deben ser utilizados para corregir estos defectos, y más que eso: para orientar el mercado a un solo objetivo. Este documento proporciona las notas introductorias sobre cómo la ley urbana puede ser utilizado como un mecanismo para corregir deficiencias del mercado inmobiliario, dirigiéndolo para alcanzar los objetivos de la política urbana.

Palavras Chave
Direito Urbanístico. Mercado Imobiliário. Falhas de Mercado. Política Urbana.

Introdução

A utilização da Economia como instrumento de estudo do Direito se faz tão necessário quanto à utilização do Direito pelo Estado como forma de regulação dos mercados. A certeza da primeira, aliada ao idealismo do segundo, se bem trabalhados, tornam-se importantes mecanismos de transformação social. O contrário também é verdadeiro: o mercado livre e normas de Direito sem um norte definido ou carecendo de eficácia acabam tornando as soluções propostas por estas ciências ineficientes, agravando ainda mais as condições sociais.

O mercado imobiliário é peça chave para um desenvolvimento orientado pela inclusão social, pois comercializa um bem fundamental na busca da dignidade das pessoas: a habitação. Além disso, ele torna-se imprescindível na efetivação dos direitos à cidade, pois a utilização de sua matéria prima (solo) e a construção e comercialização do seu produto (propriedades imóveis) refletirão diretamente nos aspectos físicos, econômicos e sociais da cidade.

A auto-regulação deste mercado não foi efetiva. A utilização do solo e a construção sem regras são marcas da ocupação desordenada dos Municípios, o que acabou por gerar, entre outros problemas, impactos ambientais urbanos. Além disso, com o advento do Estatuto da Cidade, o planejamento urbano tornou-se obrigação e com ele veio uma limitação ainda maior ao direito de propriedade, que é considerado por muitos, como o grande responsável pelas discrepâncias sociais no mundo.

É neste quadro que surge a proposta de utilização do Direito Urbanístico como um mecanismo, que venha a corrigir as falhas do mercado imobiliário e direcione a sua atuação para a consecução dos objetivos da política urbana, garantindo que o mercado imobiliário seja um aliado na ordenação plena das funções sociais da cidade e na garantia do bem estar dos cidadãos.

1. Breves considerações sobre as relações entre Direito, Economia e Estado

Segundo C. Derani “a economia de mercado tem suas leis próprias, que sempre se mostraram insuficientes, seja para a mera troca de mercadorias, seja para o total relacionamento da sociedade que integra esta forma de produção”. Desta forma, relação entre o mercado e o Estado, que aparentemente é de contradição, resulta na verdade em um “movimento de complementação”, uma vez que a manutenção do modo de produção “exige a manutenção das estruturas política e econômicas sobre as quais se funda”. Assim, “o Estado – produtor de normas – e o mercado – âmbito das relações econômicas – necessitam sempre estar juntos” e a função do Direito perpassa a de um simples “corretor de falhas eventuais”, e passa a exercer “uma função

de redistribuidor de riquezas, objetivando diminuição de problemas e diferenças sociais, decorrentes da livre negociação" [1].

O grande desafio hoje do Direito é como atingir esse objetivo de redistribuir riquezas e reduzir os problemas e as diferenças sociais? Um das críticas é que "grande parte da atividade legislativa opera pela simples positivação de desejos" e não faz uma análise mais cuidadosa sobre os reais efeitos que os regramentos causam no comportamento das pessoas, e o resultado deste quadro é que muitas normas que estão em vigor não estão sendo executadas ou produzem efeitos contrários daqueles pretendidos. [2]

É neste quadro que a economia apresenta-se como "um instrumento indispensável ao jurista", uma vez que a sua utilização decorre de "seu realismo na análise do comportamento dos agentes e oferece um valioso contraponto ao idealismo próprio das análises jurídicas tradicionais" o que facilita o "estudo das diversas instituições sobre os agentes econômicos" e oferece importantes elementos para a eficiência das instituições através da "a escolha de arranjos institucionais que permitam atingir os objetivos públicos e conciliar os interesses privados ao menor custo possível". [3]

A relação do Direito, do Estado e da Economia é primordial neste trabalho, sendo indispensável entender de que forma o Município, como instituição reguladora e orientadora do mercado imobiliário pode corrigir suas falhas e quais os arranjos institucionais ele possui para o exercício desta função.

2. Os objetivos e o Objeto da Política Urbana

Conforme visto até aqui, o Estado, através do Direito tem a função, não só de corrigir as falhas do mercado econômico, como também de distribuir as

---

[1] DERANI, Cristiane. Direito Ambiental Econômico. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 73-75. A autora acrescenta que "O direito é a instituição e o instrumento por meio do qual Estado e mercado servem-se mutuamente para a reprodução do sistema em que estão inseridos."

[2] PINTO, Vitor Carvalho. Direito Urbanístico: Plano Diretor e Direito de Propriedade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 41-42. O autor aprofunda esta questão afirmando "A despeito da ineficácia desse tipo de legislação ela continua a ser produzida, em virtude do seu sucesso político. Em vez de instrumento de ordenação de transformação da sociedade, a lei converte-se em símbolo representativo de idéias. A positiviação de promessas de campanha oferece ao político a confortável posição de transferir a responsabilidade pelos problemas aos Poderes Executivo e Judiciário, que podem então ser acusados de omissão na aplicação das leis"

[3] PINTO, Vitor Carvalho. Direito Urbanístico: Plano Diretor e Direito de Propriedade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 41-43.

riquezas produzidas, com a intenção de diminuir a discrepância social. Este artigo tem como objetivo apontar como o Direito Urbanístico, que consiste no "conjunto de normas que têm por objeto organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhore condições de vida ao homem na comunidade" [4] pode ser um mecanismo de correção de falhas e direcionamento do mercado imobiliário. Para que esse exercício seja feito é necessário destacar de quais são as diretrizes norteadoras que base desse estudo, e para isso, é importante destacar os objetivos da política urbana, regrada na Constituição Federal de 1988.

Se o Estado, através do Direito Urbanístico, pode corrigir e orientar o mercado imobiliário, o fim a ser buscado nesta regulação, estará estampado nos objetivos da Política Urbana, isto porque, segundo o autor V. Pinto "a Política Urbana é o setor de atuação do Estado que trata da ordenação dos territórios das cidades, mediante a alocação do recurso "espaço" entre os diversos usos que o disputam". [5]

Assim, o objetivo da Política Urbana no Brasil, que está previsto no art. 182 da Constituição Federal de 1988, é ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos seus habitantes. Segundo J. Rocha, a efetivação da função social da cidade irá ser cumprida quando o direito à cidade puder ser exercido em sua plenitude: "isto inclui o direito a vida com dignidade, a moradia, a alimentação, a saúde, a segurança, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado". [6] Observados estes preceitos, estaria garantido o bem-estar dos habitantes.

Conforme dispõe M. Cammarosano, não há como negar que o desenvolvimento urbano passa pelo "desenvolvimento das atividades econômicas que ocorrem nas cidades, sem as quais não são criadas riquezas a serem compartilhadas por todo o corpo social". Entretanto o autor salienta que o objetivo principal da política urbana é garantir que a cidade seja direcionada aos anseios dos seus habitantes:

---

[4] SILVA, José Afonso da. Direito Urbanístico Brasileiro. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 49.
[5] PINTO, Vitor Carvalho. Direito Urbanístico: Plano Diretor e Direito de Propriedade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 45.
[6] ROCHA, Julio César de Sá da. Função Ambiental da Cidade. São Paulo: Juarez de Oliveira, 1999. p. 36

> [..] parece certo que a finalidade mais imediata dos dispositivos constitucionais em questão é viabilizar a democratização das funções sociais da cidade em proveito de seus habitantes, prevendo mecanismos de promoção do adequado aproveitamento do solo urbano. [7]

Assim, definido os objetivos, ressalta-se que a política urbana tem um objeto restrito, sendo responsável, unicamente pela "localização dos equipamentos destinados às demais políticas", em uma analogia com a política financeira, "que se limita a alocar recursos orçamentários entre as demandas formuladas pelas demais políticas setoriais" não discutindo o mérito das demandas. Em outras palavras, enquanto o recurso na política financeira é o dinheiro, na política urbana é o espaço. [8] Conhecer o objeto da política urbana é importante para definir os limites da proposta: uma boa regulação do mercado imobiliário através Direito Urbanístico dependerá da eficiência das demais políticas setoriais, pois é com base nesses apontamentos que será avaliado de que forma acontecerá a distribuição territorial de todas as atividades da cidade, de modo que não gerem incômodos aos moradores.

Assim, o objeto da Política Urbana é a localização dos equipamentos, que serão definidos com base nos limites da infra-estrutura e solo disponível em cada local, e o objetivo é ordenamento do desenvolvimento da função social da cidade e bem estar dos habitantes, aí incluídos a vida com dignidade, a moradia, a alimentação, a saúde, a segurança, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Para que se avance neste estudo, é necessário observar como o Mercado Imobiliário foi afetado pelo processo de urbanização e pela ausência de regulação e políticas públicas, se tornou excludente e acabou contribuindo com os impactos ambientais urbanos.

3. O Mercado Imobiliário e os Impactos Ambientais Urbanos

A ocupação das cidades é configurada por um duplo efeito: a migração de pessoas de pequenas localidades e da zona rural e a concentração populacional em grandes aglomerados. Este processo se dá, pois as cidades

---

[7] CAMMAROSANO, Márcio. Fundamentos Constitucionais do Estatuto da Cidade. p. 21-26. *In* DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. Estatuto da Cidade: Comentários à Lei Federal 10.257. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 22.

[8] PINTO, Vitor Carvalho. Direito Urbanístico: Plano Diretor e Direito de Propriedade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 47.

maiores demonstram-se como potenciais atrativos de melhores condições de vida e de trabalho, mas nem sempre essa hipótese é confirmada. Segundo M. Castells, embora exista este movimento, ele ocorre muito mais por uma decomposição da sociedade rural, do que por um dinamismo da sociedade urbana, destacando que "as possibilidades de emprego urbano são muito inferiores as dimensões da migração e as perspectivas de vida são bem reduzidas." [9]

A questão do emprego representa apenas um dos problemas e deriva de uma causa maior, que afetará inclusive, a funcionalidade do mercado imobiliário: a falta de planejamento, que tem como outros efeitos, as precárias condições de habitação das favelas e periferia, a pequena porção da população atendida pelo saneamento básico, os congestionamentos, o aumento da violência e outros problemas que afetam diretamente a qualidade de vida das pessoas nas cidades. [10]

Desta forma, o processo de urbanização contemporâneo tem características marcantes: há um êxodo populacional, uma vez que as pessoas passaram a deixar a zona rural e pequenas localidades, migrando para Municípios de grande contingente populacional, que na maioria dos casos, não possui planejamento, políticas públicas sócio-ambientais, e nem mesmo um mercado imobiliário apto a suprir a necessidade habitacional da população. [11]

Segundo R. Arraes e E. Souza filho o consumo de habitação pode ser caracterizado como "necessidade básica intimamente ligada à busca de segurança contra as adversidades do meio ambiente.", podendo ser segmentado em dois grandes grupos: aqueles que buscam utilizar o bem como satisfação final e aqueles que o adquirem para compor sua cesta de bens de

---

[9] CASTELLS, Manuel. A Questão Urbana. São Paulo: Paz e Terra. 2000. p. 85.

[10] LEONARDO, Elizandra Litaiff. O Direito Urbanístico como Disciplina Indispensável para a Implementação das Cidades Sustentáveis. Disponível em http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/fortaleza/3731.pdf . Acesso em 24/04/2011. p. 6782.

[11] JACOBS, Jane. Morte e Vida de Grandes Cidades. São Paulo: Martins Fontes. 2001. p. 321. "É curioso que o planejamento urbano não tenha consideração pela diversificação espontânea das populações urbanas nem tente criar condições para ela. É curioso que os planejadores urbanos pareçam não reconhecer essa força da diversificação nem sejam atraídos pelas questões estéticas de sua expressão."

investimento. [12] Reconhecendo a habitação como necessidade, E. Maricato faz uma crítica, onde relaciona a industrialização de baixos salários com o mercado residencial restrito; entendendo que o custo do trabalho não inclui a mercadoria habitação, ou seja, o operário não ganha o suficiente para adquirir um imóvel no mercado formal e o acesso ao financiamento é quase impossível e, portanto, a favela ou o lote ilegal passaram a fazer parte da realidade do crescimento urbano no país. [13]

Nessas condições, o mercado imobiliário, por suas características, não consegue atingir nem mesmo a classe média [14] fazendo com que as políticas públicas governamentais não possam ser focadas nas pessoas de menor renda: "Salta aos olhos a irracionalidade de dar prioridade a baixa renda (e isso é feito nos discursos, invariavelmente) quando as camadas mais acima não têm acesso à moradia." Assim, segundo a autora, a ausência de políticas públicas que ampliem o alcance do mercado imobiliário acaba contribuindo na reprodução das ocupações ilegais e da cidade informal. [15]

O problema maior surge quando ser verifica que boa parte das ocupações ilegais dos Municípios se dão em áreas ambientalmente frágeis, como a beira de córregos, rios e reservatórios, encostas íngremes, mangues, áreas alagáveis fundos de vale, merecem legislação específica, devido a esse

---

[12] ARRAES, Ronaldo; SOUSA FILHO, Edmar de. Externalidades e Formação de Preços no Mercado Imobiliário Urbano Brasileiro: Um Estudo de Caso. Economia Aplicada, 12 (2): 289-319, abr-jun 2008. p. 290

[13] MARICATO, Ermínia. A Idéia fora do Lugar e o Lugar fora das Idéias. P. 121-192 *in* ARANTES, Otília. VAINER, Carlos. MARICATO, Ermínia. A cidade do pensamento único. 2.ed. Petrópolis. Vozes. 2000. p. 155 - p.157. "Para essa população de excluídos do mercado legal é que se reproduzem as formas de provisão habitacional como os cortiços de aluguéis, as favelas e os loteamentos ilegais, já que a promoção pública não chega a impactar o mercado devido à baixa oferta de moradias resultante das políticas sociais."

[14] MARICATO, Ermínia. Conhecer para resolver a Cidade Ilegal. Disponível em http://www.usp.br/fau/depprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_conhecercidadeilegal.pdf. Acesso em 07/01/2011. p. 3-4. Segundo a autora: "Trabalhadores regularmente empregados, como bancários, professores secundários, policiais civis e militares ou outros funcionários públicos, não ganham o suficiente para contrair um financiamento que, em geral, num mercado como São Paulo exige mais de 10 salários mínimos como renda familiar. Esse limite exclui 60% das famílias da região metropolitana para as quais restam ou as políticas públicas ou a informalidade".

[15] MARICATO, Ermínia. Conhecer para resolver a Cidade Ilegal. Disponível em http://www.usp.br/fau/depprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_conhecercidadeilegal.pdf. Acesso em 07/01/2011. p. 4.

fato não interessam ao mercado legal. Essas localidades são consideradas como as que "sobram" para a moradia de grande parte da população. [16]

As conseqüências dessas ocupações nesses locais são muitas, como a poluição dos recursos hídricos e dos mananciais, banalização de mortes por desmoronamentos, enchentes, epidemias, que acabam prejudicando, com mais intensidade, os excluídos do mercado formal imobiliário. [17]

Relacionando as condições de vida da "cidade ilegal" com a situação dos aglomerados urbanos do início da revolução industrial o autor V. Pinto traz importante contribuição nesta abordagem e defende uma coerente regulação estatal como forma de correção das falhas do mercado imobiliário:

> O resultado de uma urbanização conduzida apenas pelo mercado pode ser encontrado no inicio da revolução industrial, quando ainda não havia respostas para o rápido afluxo de pessoas em direção as cidades. Escassez de água potável, esgotos a céu aberto, ausência de áreas verdes, despejo de lixo sobre as vias públicas, edificações insalubres, mal iluminadas e sem privacidade, promiscuidade entre as residências e indústrias poluentes, um conjunto de incômodos, enfim, que não difere muito do encontrado nas favelas e nos cortiços brasileiros da atualidade. [18]

Fica evidente que o desenvolvimento espontâneo das cidades, sem a intervenção estatal, acabou culminando em uma ocupação desordenada, caracterizada por problemas ambientais urbanos. A realidade demonstra que o mercado imobiliário agindo por si só, apresenta-se falho e não evolui no sentido de garantir uma cidade ambientalmente sustentável, sendo necessário uma

---

[16] MARICATO, Ermínia. A Idéia fora do Lugar e o Lugar fora das Idéias. P. 121-192 *in* ARANTES, Otília. VAINER, Carlos. MARICATO, Ermínia. A cidade do pensamento único. 2.ed. Petrópolis. Vozes. 2000. p.163.

[17] COELHO, Maria Célia Nunes. Impactos Ambientais em Áreas Urbanas – Teorias, Conceitos e Métodos de Pesquisa. p. 19-45 in GUERRA, Antonio José Teixeira; CUNHA, Sandra Baptista da. Impactos Ambientais Urbanos no Brasil. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001. p. 27-28. "Os problemas ambientais (ecológicos e sociais) não atingem igualmente todo o espaço urbano. Atingem muito mais os espaços físicos de ocupação das classes sociais menos favorecidas do que os das classes mais elevadas. A distribuição espacial das primeiras está associada à desvalorização de espaço, quer pela proximidade dos leitos de inundação dos rios, das indústrias, de usinas termonucleares, quer pela insalubridade, tanto pelos riscos ambientais (suscetibilidade das áreas e das populações aos fenômenos ambientais) como desmoronamentos e erosão, quanto pelos riscos das prováveis ocorrências de catástrofes naturais, como terremotos e vulcanismos."

[18] PINTO, Vitor Carvalho. Direito Urbanístico: Plano Diretor e Direito de Propriedade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 55. "O mercado imobiliário urbano é um dos mais imperfeitos de que se tem notícia. Bens coletivos, externalidades e monopólios naturais são tão freqüentes que parecem ser regra. Apesar disso, as casas, os lotes e os apartamentos são bens privados para cuja alocação o mercado é ainda bastante eficiente, refletindo em grande medida as preferências dos consumidores."

ação pró ativa do Estado, através da formulação de mecanismos capazes de garantir a correção dessas falhas.

4. As Falhas do Mercado Imobiliário Urbano

Segundo V. Pinto, "o mercado imobiliário é um dos mais imperfeitos de que se tem notícia" e sua regulamentação se faz necessária, uma vez que, agindo por si só, acaba gerando inúmeras "falhas de mercado", como a presença de bens coletivos, de monopólios naturais, de assimetria de informações e das externalidades, que "são tão freqüentes que parecem ser regra". Entretanto, mesmo com nesta realidade "casas, lotes e apartamentos são bens privados para cuja alocação é ainda bastante eficiente, refletindo em grande medida, a preferência dos consumidores." [19]

Os bens coletivos são aqueles em que a utilização é aberta a todo o público, onde não há a possibilidade dos proprietários excluir os não proprietários de sua utilização , eles são considerados falhas de mercado pois "não conseguem impedir a figura do caroneiro (*free-rider)*" que representa aquele indivíduo não financia mas usufrui do bem. Desta forma, não haverá qualquer incentivo econômico para a sua produção, uma vez que ele poderá ser obtido de graça. Todavia, "eles são apreciados e desejados pelos indivíduos", ou seja, "não tem como saber as características e quantidades de bens coletivos que deveriam ser produzidos e o quanto cada pessoa estaria disposta a pagar por eles". O efeito dessas constatações é que, no caso de um mercado imobiliário espontâneo, esses bens seriam construídos em menor escala do que o necessário. [20]

Os monopólios naturais "são atividades que não podem ser desenvolvidas simultaneamente por mais de um agente econômico em um mesmo território". As restrições podem ser tecnológicas – caso de infra-estrutura, abastecimento de água, energia elétrica - ou econômicas, onde "os custos para um segundo fornecedor são proibitivos". No contexto urbano, segundo o autor, "o relacionamento de cada edificação como o meio ambiente

---

[19] PINTO, Vitor Carvalho. Direito Urbanístico: Plano Diretor e Direito de Propriedade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 55.

[20] PINTO, Vitor Carvalho. Direito Urbanístico: Plano Diretor e Direito de Propriedade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 52-53.

se dá por fluxos de água, esgoto, energia elétrica e comunicações." Devido as suas limitações, essas redes acabam tornando-se "monopólios naturais". [21]

Outra necessidade para o bom funcionamento do mercado é o conhecimento da qualidade dos produtos por parte do consumidor. Neste ponto, o mercado imobiliário apresenta outro grave falha, que diz respeito a assimetria de informações, que "verifica-se quando uma das partes de uma transação dispõe de informações inacessíveis a outra parte". Esse fenômeno ocorre tanto no mercado quanto nas organizações, sendo que dois exemplos são clássicos na temática trabalhada: "os políticos não sabem se as soluções propostas pelos técnicos são efetivamente as melhores"; e "o morador não sabe se o imóvel é alagável ou se está sujeito a desabamento". [22]

Outra falha de mercado são as externalidades. As externalidades urbanas são "um conjunto de características específicas de uma localização com contribuição positiva ou negativa para a satisfação dos indivíduos". As positivas podem tanto ser características naturais como áreas verdes, praias, clima, como aspectos gerados pelo próprio homem, como trânsito, segurança, oferta de entretenimento, hospitais, escolas, as farmácias, os serviços públicos, entre outros. A externalidades urbanas serão negativas em casos como o de ruídos, poluição, ar impuro, ou, mais precisamente, quando uma empresa lança para o ambiente dejetos não realizando qualquer pagamento pelos custos impostos à vizinhança. [23]

Assim, as externalidades "são situações em que a atividade de uma unidade econômica prejudica ou beneficia outras unidades." A externalidades positivas ocorrerão quando unidades econômicas acabam se beneficiando

---

[21] PINTO, Vitor Carvalho. Direito Urbanístico: Plano Diretor e Direito de Propriedade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 53.

[22] PINTO, Vitor Carvalho. Direito Urbanístico: Plano Diretor e Direito de Propriedade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 54. Segundo o autor, a impossibilidade de avaliação pelo morador comum da qualidade e dos riscos evolvidos na alteração do meio ambiente, mediante urbanização e edificação, evidencia uma forte assimetria de informações com relação aos produtores do espaço urbano. Esta assimetria de informações verifica-se tanto na ocupação de uma edificação por seus moradores, quanto nos efeitos das obras públicas e privadas sobre os vizinhos e demais moradores. Riscos para a segurança, como a possibilidades de desmoronamentos e alagamento e para a saúde – como doenças decorrentes de gases tóxicos emitidos por fábricas e automóveis – só são avaliáveis por especialistas nas respectivas áreas. O mesmo se pode dizer dos efeitos de diversas intervenções urbanísticas sobre a qualidade de vida dos moradores.

[23] TAVARES, Fernando António de Oliveira; MOREIRA, António Carrizo; PEREIRA, Elisabeth Teixeira. Avaliação Imobiliária sob a Perspectiva das Externalidades: Uma Revisão da Literatura. Revista Universo Contábil, vol. 6, num. 3, jul/set, 2010, pp.96-113. p. 98.

como alguma atividade, “para cuja produção elas não contribuem”; e, serão negativas quando prejudicarem e apresentarem “uma distribuição de custos da atividade econômica para unidades que dela não se beneficiam”. O autor V. Pinto traz como exemplo de externalidade positiva do mercado imobiliário a valorização do imóvel derivada de obra pública, e, de extenalidade negativa, a poluição ambiental:

> As atividades poluidoras acarretam um custo para a sociedade, representando pelos gastos em saúde e em recuperação ambiental. São custos gerados pela atividade poluidora, mas que não se refletem no preço do produto final ou nos cálculos da unidade produtora. As obras públicas podem ser fruídas por todos, mas beneficiam principalmente os proprietários de imóveis localizados nas suas proximidades. Este benefício incorpora-se ao preço dos imóveis, mas é financiado pelo conjunto de cidadãos. [24]

Assim, os impactos ambientais urbanos representam uma falha de mercado, podendo ser considerados uma externalidade negativa. Em trabalho em que relacionam a avaliação dos imóveis com as externalidades, os autores F. Tavares, A. Moreira e E. Pereira, afirmam que as externalidades urbanas negativas estariam ligadas com a proximidade a auto-estradas; a aterros sanitários, a centrais elétricas; a refinarias químicas; a terrenos contaminados; a proximidade a parques eólicos; a bairros com problemas de delinqüência; entre outros. [25] Neste sentido, o autor V. Pinto dispõe há uma relação entre a existência de externalidades negativas e a alta densidade encontrada nas cidades, isto porque, são muitas “as atividades que produzem ruídos, odores, tráfegos, poluição do ar ou das águas, erosão, etc”, além da possibilidade de uma construção de uma edificação que pode “retirar a insolação de outra”.[26]

Desta forma, o mercado imobiliário acaba sofrendo as consequencias de uma da ausência de planejamento urbano e da regulação ineficiente. Os impactos ambientais urbanos prejudicam o funcionamento do mercado imobiliário, que tendo uma finalidade e por si só, não evoluirá no sentido de

---

[24] PINTO, Vitor Carvalho. Direito Urbanístico: Plano Diretor e Direito de Propriedade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 53- 54.

[25] TAVARES, Fernando António de Oliveira; MOREIRA, António Carrizo; PEREIRA, Elisabeth Teixeira. Avaliação Imobiliária sob a Perspectiva das Externalidades: Uma Revisão da Literatura. Revista Universo Contábil, vol. 6, num. 3, jul/set, 2010, pp.96-113. p. 98.

[26] PINTO, Vitor Carvalho. Direito Urbanístico: Plano Diretor e Direito de Propriedade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 54.

garantir o bem estar da população. Assim, para avançar neste estudo é necessário que estudar as barreiras que dificultam essa regulação.

5. A Regulação do Mercado Imobiliário e Barreiras a sua Implementação

Da mesma forma que a economia é um importante instrumento para o Direito, compreensão do fenômeno jurídico se torna cada vez mais importante para a economia. Segundo V. Pinto tem crescido os estudos econômicos acerca das instituições, pois se considera que cada vez mais o os agentes econômicos tem atuado em função de incentivos, que decorrem de normas jurídicas, assim, "o desenvolvimento econômico depende da constituição de relações de confiança entre os agentes econômicos, que só pode ser criada por instituições adequadas".

O problema da confiança [27] demonstra-se ainda mais relevante nas sociedades de massa, onde "a maior parte das transações econômicas é realizada entre desconhecidos" sendo o Direito, através da regulação, a única forma "capaz de induzir as pessoas a acreditarem nas promessas feitas pelas outras". Neste sentido, as instituições onde é criado e aplicado o direito devem ser dotadas de credibilidade, num quadro em que o governo se submeta as regras e que não haja possibilidade de alteração arbitrária, ou seja, "regras que não podem ser alteradas pelos agentes econômicos, aí incluído o próprio governo". Nesse sentido "uma boa constituição econômica permite a iniciativa privada investir com segurança, sem receio de ações oportunistas por parte dos governos". [28]

Este apanhado introdutório é importante no sentido de definir uma das principais objetivos da regulação econômica: garantir a segurança. É fato que o mercado imobiliário agindo sozinho não funciona, entretanto a sua regulação deve ser eficiente, sob pena de agravar ainda mais as suas falhas.

Nesse sentido V. Pinto dispõe que "a participação do Estado na economia muitas vezes não atinge os objetivos a que se propõe", acabando por distorcer o sistema de mercado. Estas distorções são denominadas "falhas

---

[27] PINTO, Vitor Carvalho. Direito Urbanístico: Plano Diretor e Direito de Propriedade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 43. Segundo o autor :"Onde não há segurança no cumprimento dos contratos, não há poupança, não há crédito e investimento, mas apenas autoprodução e vendas a vista:

[28] PINTO, Vitor Carvalho. Direito Urbanístico: Plano Diretor e Direito de Propriedade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 43-44.

de governo". Nesta lógica, o que ocorre com o mercado imobiliário no Brasil, é que, a intervenção estatal, através da regulação urbanística, acaba por ser ineficiente, pois resolve, somente em parte, as falhas deste mercado, quando não acaba por gerar novas falhas, que estão associadas, entre outros motivos, ao mal funcionamento do sistema político. [29]

Este mal funcionamento do sistema político apresenta-se de diversas formas, constituindo-se em barreiras para uma eficiente regulamentação do mercado imobiliário. Um delas é a questão da falta de especialidade na administração pública, segundo A. Rech, nas Secretarias do Planejamento não há divisões especializadas que trabalhem "de forma epistêmica, sistemática permanente o planejamento jurídico da construção da cidade e da própria área rural dos municípios, que historicamente nunca tiveram regras de ocupação". A consequência desta constatação é uma "profusão de normas sem efetividade, sem unidade e que conduzem a lugar algum e não significam a construção de um projeto de cidade sustentável", em outras palavras, este fato é "exemplo da insignificância que a lei tem como instrumento efetivo de organização das cidades". [30]

Um exemplo dessa regulação "sem rumo" do mercado imobiliário ocorre quando os burocratas têm interesses próprios, que "os levam a ocultar informações a fim de maximizar seu papel na estrutura governamental". Na medida em que este fenômeno avança "incorre-se na distorção tecnocrática, que se verifica quando os técnicos passam a determinar não apenas os meios, mas também os objetivos da política urbana" interferindo negativamente no andamento seguro e transparente do mercado imobiliário. Outro problema que torna a regulação ineficiente "a fragmentação institucional" onde cada órgão governamental persegue objetivos próprios, não atendendo as metas globais para as quais foram criadas. Nesse quadro, "os órgãos do Poder Executivo passam a criar exigências próprias para a aprovação de projetos de loteamento e edificação" nesse sentido:

> Concessionárias de serviços públicos estabelecem padrões técnicos de infra-estrutura a se fornecida por loteadores. Órgãos ambientais passam a exigir estudos de impacto para

[29] PINTO, Vitor Carvalho. Direito Urbanístico: Plano Diretor e Direito de Propriedade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 55-73.
[30] RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. Direito Urbanístico: Fundamentos para a construção de um Plano Diretor sustentável na área urbana e rural. Caxias do Sul: Educs, 2010. p. 25.

> projetos de grandes dimensões. O mesmo ocorre com os órgãos responsáveis pelo trânsito. Tombamentos são realizados pelos órgãos responsáveis pelo patrimônio histórico à revelia de seus impactos sobre as demais políticas. Tende a haver uma sobreposição de competências de diversos órgãos, cada um dos quais dispondo de poder de veto sobre o uso do território. Assim sendo, as normas gerais de zoneamento oferecem cada vez menor segurança jurídica, visto que novas exigências podem ser estabelecidas no momento de aprovação de projetos. [31]

Além da ineficiência administrativa, constatada a partir da ausência de objetivos claros e coerência na formulação e implementação das políticas públicas existe outra "falha de governo" que acaba por tornar ineficiente a regulação do mercado imobiliário: a alocação de recursos públicos com critérios tendenciosos. A autora E. Maricato dispõe que "é a valorização das propriedades fundiárias ou imobiliárias o motor que move e orienta a localização dos investimentos públicos." Nesse sentido, a autora cita como exemplo a relação muito próxima "entre a abertura de grandes vias e a criação de oportunidades para o investimento imobiliário. Trata-se de obras que são mais imobiliárias que viárias". [32]

Outra falha que culmina em uma insegurança na regulação são as pressões que ocorrem para a ampliação os índices urbanísticos, no sentido de "permitir a construção de prédios onde antes só havia casas" ou "corredores comerciais onde só eram permitidas residências" e até mesmo para a regularização de ocupações das mais diferentes naturezas. Essas modificações são movidas por grupos de pressão [33] que passam a exercer uma

---

[31] PINTO, Vitor Carvalho. Direito Urbanístico: Plano Diretor e Direito de Propriedade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 68-72. O autor acrescenta: "A fragmentação institucional também se verifica entre os órgãos responsáveis pela realização de obras públicas, como o sistema viário e as redes de infra-estrutura. Como cada órgão é avaliado segundo suas realizações setoriais não há incentivos para uma cooperação ou articulação que implique o sacrifício de suas metas específicas em nome de uma racionalidade administrativa mais ampla. Muitas vezes, ao buscar um objetivo setorial, um órgão poderá estar prejudicando objetivos gerais ou setoriais de outros órgãos."

[32] MARICATO, Ermínia. A Idéia fora do Lugar e o Lugar fora das Idéias. P. 121-192 in ARANTES, Otília. VAINER, Carlos. MARICATO, Ermínia. A cidade do pensamento único. 2.ed. Petrópolis. Vozes. 2000. p.158. nesse sentido "as obras de infra-estrutura urbana alimentam a especulação fundiária e não a democratização do acesso à terra para moradia".

[33] PINTO, Vitor Carvalho. Direito Urbanístico: Plano Diretor e Direito de Propriedade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 63. O autor define grupos de pressão como loteadores, incorporadores, empreiteiros de obras públicas e proprietários de imóveis. A população de baixa renda é representada por movimentos de moradores, que expressam reivindicações específicas e os segmentos desorganizados, que muitas vezes são aqueles em situação de maior carência, não são representados.

relação quase que de promiscuidade com o campo político. Neste contexto, a capacidade de influência dos grupos se dá de acordo com a intensidade dos seus interesses, assim, "os órgãos públicos passam a favorecer esses segmentos, sob o pretexto de controlá-los". A influência desses grupos sobre a regulação estatal se dá de diferentes formas, como "financiamento de campanhas, contratação de ex-funcionários, ações judiciais, promoção de seminários, além de métodos ilícitos como a corrupção". O ciclo se fecha, a partir da verificação de que os políticos precisam do apoio destes grupos de pressão para elegerem-se e utilizam-se do mecanismo da troca de votos, defendendo medidas que atendem aos interesses de determinados grupos de pressão. [34]

Outro fator que gera ineficiência e impede que o mercado imobiliário formal atenda toda a população é o excesso de regulação, representado pela utilização de padrões de construção elitistas, que torna os custos da habitação na área urbana elevados e fora do alcance de grande parte da população, que migra para a ilegalidade. [35] Dados dão conta da gravidade do problema: se somarmos a quantidade de favelas com o número de ilegalidades existentes na cidade o que deveria ser exceção, o mercado informal acaba por se tornar regra, conforme explica E. Maricato:

> Se somarmos a população moradora de favelas com a população moradora de loteamentos ilegais teremos aproximadamente metade de todos os habitantes de São Paulo e também do Rio de Janeiro (CASTRO E SILVA:1997). Em relação à legislação urbanística (parcelamento do solo, zoneamento, meio ambiente apenas para citar as principais) e à legislação edilícia (código de obras), estamos diante de uma "situação na qual a regra se torna mais exceção do que regra e a exceção mais regra do que exceção.[36]

---

[34] PINTO, Vitor Carvalho. Direito Urbanístico: Plano Diretor e Direito de Propriedade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 60-65.

[35] MARICATO, Ermínia. A Idéia fora do Lugar e o Lugar fora das Idéias. P. 121-192 *in* ARANTES, Otília. VAINER, Carlos. MARICATO, Ermínia. A cidade do pensamento único. 2.ed. Petrópolis. Vozes. 2000. p. 147. Segundo a autora "Um abundante aparato regulatório normatiza a produção do espaço urbano no Brasil – rigorosas leis de zoneamento, exigente legislação de parcelamento do solo, detalhados códigos de edificações profissionais são formulados por corporações profissionais que desconsideram a condição de ilegalidade em que vive grande parte da população urbana brasileira em relação a moradia e à ocupação da terra, demonstrando que a exclusão social passa pela lógica da aplicação discriminatória da lei."

[36] MARICATO, Ermínia. Conhecer para resolver a Cidade Ilegal. Disponível em http://www.usp.br/fau/depprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_conhecercidadeilegal.pdf. Acesso em 07/01/2011. p. 2

Neste quadro, mesmo que a competência técnica para a solução de distorções no mercado imobiliário caiba ao urbanismo, entretanto, a realidade é que, "sua utilização efetiva é reduzida, uma vez que ele não beneficia interesses difusos e desmobilizados, que não se expressam politicamente". Nesse contexto, "o peso dos produtores públicos e privados (grupo pequeno e coeso) tende a sobrepujar os dos consumidores (grupo disperso e latente)". Concluindo, o que ocorre é que "as falhas de governo frequentemente induzem a política urbana a contrariar os mais elementares princípios deste mesmo urbanismo". [37] Ciente desta situação e das barreiras existentes, passa-se a verificar como o Direito Urbanístico pode ser um mecanismo de correção, orientando o mercado imobiliário para a consecução dos objetivos da Política Urbana.

6. O Direito Urbanístico como mecanismo de correção e orientação do mercado imobiliário

O caminho traçado até aqui permite que se chegue a algumas conclusões: o Estado, através do Direito deve regular o mercado, garantindo que objetivos sejam atingidos; como se pretende utilizar o Direito Urbanístico como um mecanismo de regulação, os objetivos a serem atingidos serão buscados na Política Urbana; o mercado imobiliário encontra-se inserido numa realidade em que o planejamento e as políticas públicas sócio-ambientais carecem de efetividade, portanto, ele se torna excludente e acaba contribuindo com os impactos ambientais urbanos; o mercado imobiliário apresenta graves falhas e a solução dessas falhas não é algo simples, uma vez que o sistema político possui vícios que acabam por comprometer a busca por soluções.

Neste contexto, a regulação do mercado imobiliário através do direito urbanístico demonstra-se tarefa extremamente complexa, no entanto, algumas diretrizes podem ser traçadas para que se alcance o objetivo proposto por este artigo. A regulação que se busca tem duas funções: em primeiro, ciente que o mercado imobiliário visa o lucro, corrigi-lo tornando-o mais eficiente; em segundo, direcioná-lo para que os objetivos da política urbana sejam atingidos.

---

[37] PINTO, Vitor Carvalho. Direito Urbanístico: Plano Diretor e Direito de Propriedade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 72-73.

Não é a toa que o título do artigo dispõe: "o direito urbanístico como um mecanismo de direcionamento e correção", assim, o que se pretende aqui, é apontar como as regras "que têm por objeto organizar os espaços habitáveis" [38] podem ser utilizadas como um mecanismo que corrija o mercado imobiliário e lhe direcione aos ideais da política urbana [39].

O primeiro passo neste complexo o desafio é destacar os limites dessa construção, segundo V. Pinto, "a coordenação territorial das atividades seria insuficiente na ausência de um controle das atividades privadas", isso quer dizer que, "as redes de infraestrutura e os serviços existentes em cada região são projetados de uma determinada maneira e para uma certa quantidade de pessoas", mas, a regulação do mercado imobiliário abrange duas dimensões: a distribuição territorial das atividades e o controle das densidades.

A primeira visa "reduzir efeitos negativos sobre a vizinhança", e a segunda, "compatibilizar o uso do solo com a disponibilidade de infra-estrutura". Entretanto, a política urbana irá distribuir as atividades privadas no espaço "programando o uso a ser dado a cada porção do território" e a ocupação será "dirigida mediante o controle da urbanização, da construção e das atividades que se desenvolvem no interior das edificações". [40] A limitação surge a partir dos usos incompatíveis, que acabam fugindo do alcance das formulações urbanísticas, que buscam sempre "um equilíbrio entre a infraestrutura disponível e o uso do solo permitido". Nessa realidade, tanto o excesso do uso incompatível é prejudicial, pois gera transtorno, quanto os "usos de baixa densidade em áreas dotadas de muita infraestrutura" que tornam caros os custos de urbanização. Em outras palavras, há uma limitação nos regramentos urbanísticos, uma vez que eles se tornam obsoletos a partir

---

[38] SILVA, José Afonso da. Direito Urbanístico Brasileiro. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 49.

[39] O objetivo da Política Urbana no Brasil, que está previsto no art. 182 da Constituição Federal de 1988, é ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos seus habitantes.

[40] PINTO, Vitor Carvalho. Direito Urbanístico: Plano Diretor e Direito de Propriedade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 48-49. Em outras palavras o autor dispõe que: "Ruas mais largas comportam edifícios mais altos. Já o tráfego gerado por casas poderá fluir satisfatoriamente em ruas mais estreitas. Entretanto, a substituição posterior das casas por prédios mais altos poderá causar transtornos, uma vez que o sistema viário não foi projetado para aquela densidade"

do momento que o uso passa a se destinar para outra função que não a inicialmente prevista. [41]

Essa modificação no uso acaba afetando diretamente na primeira função de regulação proposta, que é tornar o mercado imobiliário mais eficiente. Isso porque, o uso incompatível pode ter origem quando burocratas têm interesses próprios, o que os levam a ocultar informações a fim de maximizar seu papel na estrutura governamental. Essa falha apresenta-se como a "assimetria de informações". Nesse sentido, o autor V. Pinto propõe que "a assimetria de informações existente entre técnicos e leigos deve ser reduzida, mediante processos decisórios que favoreçam a explicitação de pressupostos valorativos e paradigmáticos" sugerindo ainda que:

> [...] a delegação de decisões para os técnicos, ainda que realizada a título de execução de orientações políticas, deve ser reduzida ao mínimo, uma vez que no domínio de uma ciência como o urbanismo a adoção de técnicas sempre estará indissociavelmente ligada a preferências subjetivas do profissional. [42]

A assimetria de informações pode ser colocada ao lado do excesso de regulação, ou regulação elitista, como os maiores entraves na correção do mercado imobiliário, o que lhe afasta de uma situação eficiente.

A segunda função apontada, que busca direcionar Mercado Imobiliário para a consecução dos objetivos da política urbana, também passará pela correção das falhas de mercado e de governo, estando incluídos os problemas das externalidades, os critérios na implementação dos bens coletivos e a eliminação dos monopólios naturais. Sendo assim, embora se faça esse exercício de dividir a correção e o direcionamento do mercado imobiliário, a verdade é que ambas andam lado a lado.

Segundo V. Pinto, "a eficiência das cidades enquanto provedoras de qualidade de vida dependem de como funcionam o mercado imobiliário urbano e da atuação do Estado" [43], afirmação esta, que pode ser complementada pela reflexão trazida por A. Rech:

---

[41] PINTO, Vitor Carvalho. Direito Urbanístico: Plano Diretor e Direito de Propriedade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 48-49.
[42] PINTO, Vitor Carvalho. Direito Urbanístico: Plano Diretor e Direito de Propriedade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 78.
[43] PINTO, Vitor Carvalho. Direito Urbanístico: Plano Diretor e Direito de Propriedade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 78.

> Basta que a economia seja orientada para as necessidades humanas e de planificação a construção do local onde vive o cidadão e não desviada para caprichosas dissipações do consumo, de destruição, planificadas ou a outros tipos de projeto que não estão diretamente relacionados com a dignidade do homem. O Direito não pode dar lugar à mera vontade política, à força da tecnologia ou ao lucro, dissociados do sentido humano, mas deve ser a força diretriz da própria sociedade. [44]

Assim, é na correção das falhas do mercado imobiliário, somada a sua orientação em direção aos objetivos da política urbana que estará sua eficiência, e uma esta ligada ao outra. O direito urbanístico somente se tornará um mecanismo de correção e a orientação, a partir do momento em que definir, de forma clara e objetiva, quais são os seus princípios e os seus institutos.

O instituto chave neste ponto é o Plano Diretor, que tem a função de sistematizar o desenvolvimento físico, econômico e social do território municipal, visando o bem estar da comunidade local. Os princípios do Direito Urbanístico podem ser observados no Estatuto da Cidade, especialmente pelas diretrizes que constam no seu art. 2º e pelos já expostos objetivos da Política Urbana. [45]

Entre os objetivos gerais do Estatuto das Cidades está melhoria da qualidade de vida dos cidadãos e prevê a intervenção do Poder Público sob alguns aspectos, como o físico, social e administrativo-institucional. Segundo C. Costa, o aspecto físico abarca "o planejamento territorial espacial, que consiste na essência da política urbana a ser executada pelo administrador municipal", em outras palavras, trata-se do uso do solo, que pode ser subdividido em edificações para habitação e para o exercício de atividades humanas. [46] Desta forma, o plano diretor definirá o planejamento do território e

---

[44] RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. Direito Urbanístico: Fundamentos para a construção de um Plano Diretor sustentável na área urbana e rural. Caxias do Sul: Educs, 2010. p. 233.

[45] Cf. SILVA, José Afonso da. Direito Urbanístico Brasileiro. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 49. Com base na lição de J. Silva, que dispõe o (1) o princípio do urbanismo como função pública, onde é tratado como instrumento normativo pelo qual o Poder Público atua no meio social e no domínio privado para ordenar a realidade no interesse coletivo; (2) o principio da conformação da propriedade urbana; (3) o princípio da coesão dinâmica das normas urbanísticas, em que a eficácia dependerá de conjuntos normativos e não em normas isoladas; (4) princípio da afetação das mais valias ao custo da urbanificação, onde os proprietários dos terrenos devem satisfazer os gatos dentro dos limites do benefício como compensação pelas melhorias; e (5) princípio da justa distribuição dos benefícios e ônus da atuação urbanística.

[46] COSTA, Carlos Magno Miqueri da. Direito Urbanístico Comaprado. Curitiba: Juruá, 2009. p. 100-101.

as limitações dos direitos sobre a propriedade urbana, demonstrando-se um instituto capaz de regular o mercado imobiliário. [47]

Neste sentido, V. Pinto dispõe que "o desafio do direito urbanístico é reduzir as falhas de mercado sem ampliar as falhas de governo". Assim, este desafio se reflete nos temas do direito de propriedade e do planejamento, onde "um adequado tratamento da propriedade deve ter por objetivo a neutralidade do planejamento". [48]

Ao regulamentar o direito de propriedade o governo estará corrigindo o mercado imobiliário e tornando-o mais eficiente: as regras urbanísticas devem "definir um regime para a propriedade urbana que maximize o potencial auto-regulatório do mercado, assegure ao mesmo tempo segurança para o investidor e internalização dos benefícios e custos de sua atividade". Ao planejar, estará direcionando, uma vez que a função do Direito Urbanístico é "assegurar ao Estado as prerrogativas de que ele necessita para regular o mercado imobiliário, mas impedindo de exercê-lo em benefício de interesses particulares".

Em outras palavras: "Se os planos não puderem favorecer ou prejudicar os proprietários em particular estes deixarão de pressionar os órgãos públicos para satisfazer interesses particulares", ao mesmo tempo "na medida em que se preserve o caráter técnico dos planos cria-se um insulamento contra as pressões econômicas e políticas, o que permite que eles sirvam ao interesse público". [49]

Assim, o Direito Urbanístico apresenta-se como um mecanismo de regulação do mercado imobiliário, podendo direcioná-lo para a consecução dos objetivos da política urbana, desde que, de forma clara e técnica e com base nos seus princípios e instrumentos, corrija o mercado imobiliário, indicando as

---

[47] LEAL, Rogério Gesta. Impactos econômicos e sociais das decisões judiciais : aspectos introdutórios. Brasília : ENFAM, 2010. "Quero destacar, na verdade, a idéia de que as diretrizes que expõe o Estatuto da Cidade expressam verdadeiras opções políticas fundamentais do legislador e da comunidade nacional no campo da gestão do espaço urbano brasileiro, configurando, assim, uma eleição de valores éticos e sociais como fundantes, por sua vez, de uma idéia de Estado e de Sociedade (Democráticos de Direito). Por tais motivos, essas diretrizes não expressam somente uma natureza jurídica normativa, mas também política, ideológica e social, como, de resto, o Direito e as demais normas de qualquer sistema jurídico."

[48] PINTO, Vitor Carvalho. Direito Urbanístico: Plano Diretor e Direito de Propriedade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 81.

[49] PINTO, Vitor Carvalho. Direito Urbanístico: Plano Diretor e Direito de Propriedade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 81-82.

limitações do direito da propriedade urbana e tornando-o eficiente; e, oriente-o, planejando-o com base nos objetivos e nas diretrizes traçadas no Plano Diretor.

Conclusão

Ao encerrar essa proposta introdutória, pode-se dizer que utilização do direito urbanístico como um mecanismo corretor das falhas e instrumento orientador do mercado imobiliário apresenta-se como uma possibilidade possível, muita embora haja limitações de ordem técnica e política. Muito desses problemas, podem se dar, pois a sugestão de limitar o direito de propriedade individual em benefício de um planejamento que atende a coletividade é novo, e a importância da política urbana pode não ter sido percebida ou culturalmente não aceita por parte da população.

Entretanto, a situação caótica das cidades, fruto do crescimento desordenado, sem regras, traduzida neste texto pelos impactos ambientais urbanos e a realidade excludente mercado imobiliário, refletem a necessidade de que se faça e se avance nessa regulação.

Avançando nas conclusões, cabe destacar que o mercado imobiliário é excludente porque ele foi direcionado nesse sentido. O mercado formal somente pode atuar onde há regras que permitam utilizar o solo e construir e o poder público, por um longo período, somente regrou, e de forma elitista, uma parte da cidade, aceitando, de forma omissa, que parte da população viesse a ocupar a “cidade ilegal”. Assim, fica claro que tanto uma regulação excessiva, com padrões de construção de alta classe, quanto a simples auto-regulação do mercado, não orienta para nada, a não ser para problemas sociais ainda mais graves.

Assim, se faz necessário ter claro os objetivos da Política Urbana, que busca o pleno ordenamento das funções sociais da cidade e a garantia do bem estar das pessoas, como o norte a ser buscado pelo Poder Público, e nessa construção, um mercado imobiliário eficiente torna-se um aliado, uma vez que ele é quem comercializa o próprio solo e as construções.

Neste sentido, o Direito Urbanístico pode ser um instrumento de correção e direcionamento do mercado imobiliário ao dispor de regras claras e

eficientes de planejamento e de propriedade, assegurando as prerrogativas do Estado e dando segurança aos proprietários e empreendedores. Em outras palavras: deve haver um regramento que distribua de forma coerente os equipamentos públicos urbanos; especifique as taxas de ocupação e os índices construtivos de cada local, apontando o que pode ser construído e aonde. Além disso, a normas devem ser baseadas em critérios técnicos específicos, com uma possibilidade periódica de revisão, evitando que pressões sociais ou políticas oportunistas, que visem unicamente interesses individuais alterem e diminuam a eficácia do ordenamento.

Referências

ARANTES, Otília. VAINER, Carlos. MARICATO, Ermínia. A cidade do pensamento único. 2.ed. Petrópolis. Vozes. 2000.

ARRAES, Ronaldo; SOUSA FILHO, Edmar de. Externalidades e Formação de Preços no Mercado Imobiliário Urbano Brasileiro: Um Estudo de Caso. Economia Aplicada, 12 (2); p. 289-319, abr-jun 2008.

CAMMAROSANO, Márcio. Fundamentos Constitucionais do Estatuto da Cidade. p. 21-26. *In* DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. Estatuto da Cidade: Comentários à Lei Federal 10.257. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

CASTELLS, Manuel. A Questão Urbana. São Paulo: Paz e Terra. 2000

COELHO, Maria Célia Nunes. Impactos Ambientais em Áreas Urbanas – Teorias, Conceitos e Métodos de Pesquisa. p. 19-45 in GUERRA, Antonio José Teixeira; CUNHA, Sandra Baptista da. Impactos Ambientais Urbanos no Brasil. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

COSTA, Carlos Magno Miqueri da. Direito Urbanístico Comaprado. Curitiba: Juruá, 2009.

CUNHA, Sandra Baptista da. Impactos Ambientais Urbanos no Brasil. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. Estatuto da Cidade: Comentários à Lei Federal 10.257. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

DERANI, Cristiane. Direito Ambiental Econômico. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

JACOBS, Jane. Morte e Vida de Grandes Cidades. São Paulo: Martins Fontes. 2001.

LEAL, Rogério Gesta. Impactos econômicos e sociais das decisões judiciais: aspectos introdutórios. Brasília : ENFAM, 2010.

LEONARDO, Elizandra Litaiff. O Direito Urbanístico como Disciplina Indispensável para a Implementação das Cidades Sustentáveis. Disponível em http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/fortaleza/3731.pdf . Acesso em 24/04/2011.

MARICATO, Ermínia. A Idéia fora do Lugar e o Lugar fora das Idéias. P. 121-192 *in* ARANTES, Otília. VAINER, Carlos. MARICATO, Ermínia. A cidade do pensamento único. 2.ed. Petrópolis. Vozes. 2000.

MARICATO, Ermínia. Conhecer para resolver a Cidade Ilegal. Disponível em http://www.usp.br/fau/depprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_conhecercidadeilegal.pdf. Acesso em 07/01/2011.

PINTO, Vitor Carvalho. Direito Urbanístico: Plano Diretor e Direito de Propriedade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. Direito Urbanístico: Fundamentos para a construção de um Plano Diretor sustentável na área urbana e rural. Caxias do Sul: Educs, 2010.

ROCHA, Julio César de Sá da. Função Ambiental da Cidade. São Paulo: Juarez de Oliveira, 1999.

SILVA, José Afonso da. Direito Urbanístico Brasileiro. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

TAVARES, Fernando António de Oliveira; MOREIRA, António Carrizo; PEREIRA, Elisabeth Teixeira. Avaliação Imobiliária sob a Perspectiva das Externalidades: Uma Revisão da Literatura. Revista Universo Contábil, vol. 6, num. 3, pp.96-113, jul/set, 2010.