

Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas na América Latina:

Bravura ou Bravata?*

Fernanda Furtado^a e Martim O. Smolka^b

Talvez a questão mais importante entre as várias que surgem na abordagem ao tema da recuperação pelo setor público de mais-valias fundiárias originadas no processo de urbanização, no Brasil como na América Latina, seja a do descompasso existente, e persistente, entre a teoria e a prática envolvidas no tema.

São ainda consideráveis as distâncias existentes tanto entre de um lado o discurso oficial, segundo a qual a privatização dessas mais-valias é socialmente questionável ou ineficiente, e do outro lado sua institucionalização em um marco legal orgânico e coerente, como também a existente entre esse marco e a aplicação eficaz de instrumentos para a recuperação de mais-valias fundiárias.

Assim, embora a avaliação do tema no panorama latino-americano atual mostre que a sua proposta é teoricamente pertinente, que a oportunidade de implementação é real e que a tendência de incorporação na agenda de política urbana é inexorável, a primeira impressão causada pela avaliação da experiência acumulada em diversos países da região com a recuperação de mais-valias fundiárias é a de que se trata de uma experiência não muito brilhante e nem mesmo alvissareira. Ao que parece à primeira vista, as iniciativas têm sido episódicas, decorrentes de circunstâncias especiais ou oportunistas e têm sido foco de importantes resistências. Além disso, alega-se que as mais-valias fundiárias efetivamente recuperadas têm sido pífiás e, pior, as iniciativas nem sempre têm resultado em benefício para a comunidade.

Esse diagnóstico, porém, deve ser qualificado. Em primeiro lugar, há que se reconhecer uma tendência, nos últimos anos, de alteração nessa trajetória. Importantes transformações sociais, econômicas e políticas em curso no conjunto da região e de modo particular em vários de seus países vêm criando um ambiente propício ao desenvolvimento de novos instrumentos de regulação, de promoção e de financiamento do desenvolvimento urbano. Novas constituições políticas e legislações nacionais vêm instituindo formalmente o princípio da justa distribuição de benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização. A participação pública na mais-valia fundiária gerada pela ação urbanística foi incluída como preceito constitucional na Colômbia (1991) e na Venezuela (1999). No caso do Brasil, o recém aprovado Estatuto da Cidade vem não apenas regulamentar o artigo 182 constitucional, que inclui um conjunto de mecanismos destinados a reprimir a apropriação privada de mais-valias fundiárias através da retenção especulativa de terras, como introduz a recuperação da valorização originada pela atuação pública como importante diretriz de política urbana, a ser efetivada através da implementação de uma série instrumentos financeiros e jurídicos, inclusive novos instrumentos em processo de desenvolvimento em várias cidades, tais como as operações urbanas consorciadas, a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, a transferência do direito de construir e o direito de preempção.

* Este artigo é baseado na avaliação sobre o tema apresentada pelos autores como ensaio introdutório ao livro *Recuperación de Plusvalias en América Latina* (ver a bibliografia).

^a Professor Adjunto do Departamento de Urbanismo da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal Fluminense (FAU-UFF) e *Fellow* do Lincoln Institute of Land Policy.

^b *Senior Fellow* e Diretor do Programa para a América Latina e o Caribe do Lincoln Institute of Land Policy, em Cambridge, EUA, e Professor Adjunto (em licença) do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ).

Novos instrumentos como os previstos no Brasil e em outros países latino-americanos apontam para um segundo sentido em que é preciso qualificar o diagnóstico oferecido por uma avaliação superficial do tema na região: o entendimento da débil implementação de instrumentos de recuperação de mais-valias fundiárias está em grande medida informado pelo recorte mais comumente estabelecido para o tema, e como consequência pelo conjunto limitado de instrumentos e experiências usualmente considerados como pertinentes. De fato, tanto no Brasil como em muitos outros países da América Latina, o histórico de experiências reconhecidamente associadas à recuperação da valorização fundiária originada pela atuação pública pode ser sintetizado pela evolução da contribuição de melhoria e de dispositivos similares previstos nas legislações da maioria dos países da região.

Entretanto, o universo de experiências se amplia consideravelmente quando se considera uma abordagem menos fechada, como a que nos últimos anos começa a ser reconhecida e aplicada pelas administrações públicas, sobretudo em nível municipal ou local. Nessa nova abordagem, são acrescentados aos instrumentos tradicionais não somente os novos instrumentos *strictu sensu* de recuperação de mais-valias fundiárias, como também outras atuações do poder público envolvendo desde as decisões reguladoras sobre o uso do solo urbano até a concessão, a comercialização ou a participação de terrenos como base material de geração e de absorção de mais-valias fundiárias, além do pagamento de benefícios pela via de outras exações.

Essa abordagem mais ampla serviu de base para o reconhecimento e a compilação de uma série de experiências relevantes, antigas como recentes, em um conjunto representativo de países latino-americanos¹, a partir das quais pudemos extrair as seguintes sete lições substantivas, as quais acreditamos que permitem caracterizar a experiência latino-americana com o tema e, mais importante, oferecem algumas idéias e diretrizes que podem informar e estimular o debate público e com isso contribuir para aprimorar o ferramental necessário para uma efetiva absorção dos princípios da recuperação de mais-valias fundiárias nas iniciativas de política urbana.

1. A 'recuperação de mais-valias fundiárias' não é uma idéia nova na América Latina.

A experiência latino-americana com o tema apresenta um histórico bastante rico, e a discussão pública sobre a desejabilidade e a necessidade da aplicação de instrumentos de recuperação de mais-valias fundiárias remonta, em diversos países da região, às primeiras décadas do século XX. O debate aflora, desde então, tanto por razões políticas e ideológicas como por motivações concretas. Um exemplo do primeiro caso é dado pelo histórico das diversas tentativas de representantes do Partido Radical chileno para introduzir a idéia nas resoluções de política e na legislação. Nos anos 30, inclusive, um *impuesto a las plusvalías* foi proposto pelo Presidente Aguirre Cerda, originando intensos debates nacionais.

No que se refere a motivações concretas, são representativos tanto o problema da ausência de fontes externas de financiamento na Colômbia, nos primeiros anos do século XX, como a conhecida questão do calçamento em São Paulo, nos anos 20. Coerentemente, as duas situações estão fortemente relacionadas ao desenvolvimento, nos dois países, de um instrumento tributário similar de recuperação de investimentos públicos: a *contribución de valorización*, criada na Colômbia em 1921, e a contribuição de melhoria, primeiramente introduzida no Brasil em 1934.

¹ Ensaaios nacionais sobre o tema, produzidos no âmbito de um projeto promovido pelo Lincoln Institute of Land Policy, foram reunidos e editados pelos autores deste artigo no livro *Recuperación de Plusvalías en América Latina* (ver bibliografía). Os países envolvidos e respectivos autores dos ensaios são: Argentina (Nora Clichevsky), Brasil (Paulo Sandroni), Colômbia (Samuel Jaramillo), Cuba (Carlos Garcia Pleyán e Ricardo Núñez), Chile (Gonzalo Cáceres e Francisco Sabatini), México (Manuel Perló e Luiz Zamorano), Peru (Julio Calderón) e Venezuela (Óscar Olinto Camacho e Ariana Tarhan).

O desenvolvimento de algumas dessas legislações pioneiras é também notável, de modo que já na década de 40 existiam exemplos na América Latina de textos legislativos em que os princípios éticos do tema são absorvidos de forma bastante sofisticada, como nos casos da Colômbia (*Ley 01 de 1943*) e da Venezuela (*Ley de Expropiación de 1947*), que definiram através de legislações nacionais a aplicação de instrumentos realmente destinados à recuperação pública da valorização do solo, ou seja, não limitados à recuperação do custo das obras públicas.

2. Entretanto, sua aplicação na agenda de política urbana é ainda bastante limitada.

Apesar da existência de diversas e variadas experiências relevantes integrando os princípios da recuperação de mais-valias fundiárias, o tema não está bem representado ou mesmo suficientemente reconhecido nas agendas de política urbana dos países latino-americanos, aparecendo de forma restrita e acanhada nos desenhos das políticas pertinentes. Há vários casos de iniciativas promissoras que chegaram a ganhar importância mas não prosperaram, como ocorreu com o conhecido *Informe Lander* desenvolvido a pedido do governo venezuelano nos anos 60. Esse amplo estudo trazia a proposta fundamental de que a terra e seus incrementos de valor deveriam ser a principal fonte de recursos para o financiamento de projetos de desenvolvimento urbano. Apesar de não ter sido nem mesmo reconhecido oficialmente na Venezuela, o informe foi usado como um dos documentos básicos para as recomendações de política urbana contidas no relatório do Habitat I de 1976.

Em outros casos, diversas oportunidades interessantes de aplicar o ferramental da recuperação de mais-valias fundiárias vêm sendo perdidas ou ignoradas, como por exemplo em muitos dos projetos de revitalização de centros urbanos em desenvolvimento em cidades latino-americanas. Embora se possa dizer que existe uma aprovação generalizada, por parte dos planejadores urbanos latino-americanos, da noção de recuperar para a comunidade os incrementos de valor da terra decorrentes da ação estatal, na realidade muito pouco do incremento de valor atribuído à atuação pública vem sendo recuperado e redistribuído. Nesse cenário, ainda predomina o entendimento, e na melhor das hipóteses alguma utilização, da versão mais tradicional da contribuição de melhoria (limitada ao custo de investimentos públicos) como o instrumento depositário dos princípios da recuperação de mais-valias fundiárias.

3. Há uma legislação abrangente, mas com uma implementação limitada e frágil.

Em diversos países da região, a variedade de instrumentos de recuperação de mais-valias fundiárias disponíveis na legislação contrasta com a sua melancólica utilização, a qual é não somente ocasional como também é caracterizada pela fragilidade das iniciativas nas ocasiões em que a aplicação se concretiza. Assim, de modo geral, há um claro descompasso entre o que é legalmente possível e o que é realmente aplicado. Contrariamente ao que é alegado com frequência, o problema não é o da falta de acesso legal ou prático dos planejadores urbanos a esses instrumentos, mas o de que as seguintes condições tendem a prevalecer:

- A legislação e os instrumentos são muitas vezes concebidos e desenhados de modo tão confuso e contraditório (às vezes intencionalmente!) que virtualmente paralisam qualquer iniciativa de implementação. Por exemplo, embora a citada lei nacional de desapropriação venezuelana, de 1947, determine a tributação de 75% dos incrementos de valor do solo decorrentes de obras públicas, a legislação definidora das leis orgânicas municipais, promulgada nos anos 80, limita a tributação a 5% do valor das propriedades afetadas. Na verdade, nem mesmo esta parcela muito mais limitada é recolhida.

- Mesmo quando a lei é factível, ela nem sempre é de fácil interpretação. O histórico dos debates sobre o *solo criado* no Brasil nos anos 70, e em particular as discussões jurídicas sobre a constitucionalidade do instrumento e das idéias contidas na proposta de legislação correspondente, travadas no Seminário do qual resultou a famosa Carta do Embu, oferecem uma forte evidência das dificuldades encontradas na definição dos alcances do tema e de seus instrumentos.
- As possibilidades da legislação em geral não são amplamente conhecidas, sendo muitas vezes ignoradas mesmo nos respectivos países, ainda que resultem em experiências exitosas. Este parece ser o caso, por exemplo, de Mexicali, município situado no norte do México, onde o imposto predial tradicional foi substituído com sucesso por um imposto com base exclusiva no solo, ou seja, não incidindo sobre as edificações. Com exceção dos municípios vizinhos, no entanto, os outros municípios mexicanos não parecem estar informados dessa experiência ou mesmo da existência dessa possibilidade na legislação.

4. A resistência é mais ideológica que lógica.

Mesmo quando a legislação e os instrumentos são entendidos (ou em alguns casos por isso mesmo!), eles podem não ser implementados ou ser apenas parcialmente aplicados, devido à proverbial “falta de vontade política”. Essa resistência pode tomar a forma de interpretações equivocadas, racionalizações estereotipadas e até de pura “pregação” ideológica.

De fato, não é difícil encontrar justificativas públicas segundo as quais a aplicação de um determinado instrumento de recuperação de mais-valias fundiárias não é oportuna ou adequada, estando essas justificativas muitas vezes baseadas em interpretações e argumentos equivocados. Entre os principais argumentos utilizados, encontram-se os de que esses instrumentos implicariam imposições que se transferem aos preços², que desorganizariam o bom funcionamento do mercado imobiliário³ ou que acarretariam bi-tributação⁴.

Equívocos como esses parecem estar por trás de uma série de entraves à adoção do tema como um dos eixos da política urbana, como por exemplo no caso da atual relutância do Ministério da Habitação e do Urbanismo no Chile em propor as bases para a renovação dos princípios legislativos de alcance nacional relativos ao tema do urbanismo.

Quanto às objeções baseadas em racionalizações estereotipadas, elas costumam ter como base os seguintes argumentos:

- que a arrecadação correspondente não é significativa, ou não se justifica quando comparada aos custos administrativos incorridos;
- que a administração pública não está capacitada para aplicar tais instrumentos, em termos de recursos técnicos e humanos;
- que a utilização de tais instrumentos é anti-social e regressiva, na medida em que os mais necessitados de obras de infra-estrutura urbana são os que têm menos capacidade de pagamento.

² Afirmação que ignora a máxima Ricardiana (incontestável) de que, *ceteris paribus*, imposições sobre a terra recaem obrigatoriamente sobre o proprietário.

³ Na medida em que a maioria dos instrumentos de recuperação de mais-valias fundiárias opera na neutralização de externalidades, o efeito que produzem é justamente o oposto!

⁴ Muitas vezes, como arguido por Lovato (1984, apud Moura 1999) confunde-se erroneamente a bi-tributação (que define a mesma hipótese de incidência e o mesmo fato imponible) com a possibilidade de incorrer em dupla-tributação (distintas hipóteses de incidência e de fato imponible).

Contradizem esses argumentos, porém, as evidências de um sem número de experiências locais exitosas, incluindo o desenvolvimento de uma série de programas de melhoramentos participativos em áreas populares de diversas cidades latino-americanas, em países como o Chile, o Brasil e o Peru. Esses programas foram considerados eficientes do ponto de vista técnico e financeiro, e em geral contaram com forte apoio da população afetada⁵.

Finalmente, algumas objeções são de cunho puramente ideológico. As resistências à implementação do novo instrumento de *participación en las plusvalías* na Colômbia, por exemplo, teve como base a alegação de que o instrumento, embora reconhecido como tecnicamente bem formulado, representa mais uma indesejada interferência pública nos negócios imobiliários urbanos, isto é, maior carga fiscal, limitações aos direitos de propriedade e mais regulação pública. Essa posição crítica foi recentemente alterada, sendo substituída pelo amplo consenso entre líderes políticos, empresariais e o público em geral de que a aceitação desse instrumento é melhor do que a alternativa da imposição de novos ou maiores impostos sobre a propriedade.

5. A recuperação de mais-valias fundiárias não é necessariamente progressista... nem redistributiva.

É necessário observar que a referência a “mais-valias” não torna em absoluto o tema um monopólio das esquerdas políticas. As recentes experiências da Argentina e do Chile mostram claramente a inserção do tema em contextos neo-liberais. Ademais, a efetiva aplicação de um mesmo instrumento por administrações de tendências políticas e ideológicas opostas, como no caso das *operações interligadas* utilizadas em São Paulo na última década, sustenta o argumento da impossibilidade de rotular esses instrumentos antecipadamente ou de maneira definitiva.

Por outro lado, governos locais progressistas mostram-se às vezes relutantes em utilizar instrumentos de recuperação de mais-valias fundiárias, e podem até mesmo rejeitar a própria noção que os envolve, por três razões principais:

- em primeiro lugar, eles podem julgar que tais contribuições funcionam apenas como mecanismos para a imposição de tributos adicionais sem qualquer impacto redistributivo;
- em segundo lugar, ainda que os recursos resultantes sejam destinados para a população de baixa-renda, eles podem ser insuficientes para reduzir as diferenças absolutas entre ricos e pobres no acesso à terra servida;
- em terceiro lugar, aparece o argumento inter-generacional de que essas imposições estão sendo aplicadas aos moradores mais recentes que necessitam serviços urbanos, os quais são em geral mais pobres, enquanto as gerações anteriores tiveram acesso sem custo à infra-estrutura e aos equipamentos urbanos.

Assim, fica claro que a natureza progressista dessas políticas não é definida pela simples tributação de incrementos de valor da terra, nem apenas por focar contribuintes de renda mais alta. A imagem de “Robin Hood” associada a essas políticas desaparece assim que se percebe que a parcela da valorização efetivamente recuperada tende a ser apenas uma pequena fração do que o proprietário recebe como benefício. Quanto mais escassa a disponibilidade de um determinado serviço ou equipamento, maior o hiato entre o incremento de valor resultante e o custo de inversão. Este ponto parece inclusive ter sido bem entendido por várias comunidades de baixa-renda na América Latina, como por exemplo em Lima, onde um programa exitoso

⁵ A aprovação por parte de populações de áreas desassistidas está calcada, entre outros fatores, na percepção de que esta é a melhor alternativa com que contam para receberem infra-estrutura e equipamentos urbanos.

envolvendo cerca de 30 projetos de melhoramentos urbanos financiados pela *contribución de mejoras* foi desenvolvido nos primeiros anos da década de 90.

Esta e outras fortes evidências mostram a necessidade de revisitar o conhecimento no que se refere à tensão entre os princípios econômicos do benefício e da capacidade de pagamento. Na prática, a estratégia de uma comunidade de atrair a intervenção pública para sua vizinhança (ainda que signifique pagar por seus custos) é bem mais vantajosa que a alternativa de ser objeto de negligência pública. Este ponto deve, contudo, ser tomado com a devida cautela, em vista de certas experiências de aplicação da contribuição de melhoria em áreas de baixa-renda com propósitos diferentes do de beneficiar os ocupantes - por exemplo, para justificar a remoção ou forçar a saída daqueles que não possam pagar pelo melhoramento em questão (Everett, 1999).

6. A recuperação de mais-valias fundiárias está se tornando gradualmente mais popular.

A despeito desses obstáculos e resistências políticas, a experiência latino-americana recente mostra um crescente interesse com o tema e com as condições que justificariam a aplicação de instrumentos de recuperação de mais-valias fundiárias. De fato, o tema vem atraindo a atenção de planejadores urbanos locais em toda a região, e sua inserção na agenda de política urbana começa a ser percebida como uma iniciativa importante. Esta crescente popularidade está associada a variados fatores que vêm se manifestando em diversos países latino-americanos.

Primeiramente, a maior descentralização administrativa e fiscal em curso requer mais autonomia na redefinição e utilização de fontes alternativas de recursos públicos para financiar o processo de urbanização. A necessidade por mais recursos locais é reforçada pelas atuais demandas sociais e pelas pressões políticas associadas aos processos de re-democratização em marcha e aos níveis crescentes de participação popular. A constituição de fundos extra-orçamentários para o financiamento de programas especiais de interesse social vem fazendo parte de praticamente todas as iniciativas de recuperação de mais-valias fundiárias, e tem sido efetivamente um dos principais atrativos ou justificativas para a implementação dessas políticas.

Em segundo lugar, a redefinição das funções do Estado (inclusive os processos de privatização), em conjunto com a crise do planejamento compreensivo, ofereceu a base para o desenvolvimento de intervenções públicas mais flexíveis e de negociações diretas na regulação do uso do solo urbano e nas parcerias público-privadas. É também significativa a tendência de serem disponibilizadas áreas públicas para o mercado imobiliário, como no caso notório da Argentina, assim como uma melhor coordenação entre os interesses imobiliários e os do setor público na promoção de novas (ou renovadas) áreas nas cidades. Sob esse último aspecto, vale registrar sua presença até mesmo em Cuba, especialmente no vigoroso programa de operações urbanas que vem sendo empreendido pela *Oficina del Historiador* na área central de Havana.

Outros fatores favoráveis incluem as condições impostas pela agenda das agências multilaterais, que claramente promovem a universalização de taxas sobre serviços e a recuperação, via contribuições, dos custos de investimentos públicos⁶. A crescente popularidade de novos instrumentos de recuperação de mais-valias fundiárias pode ainda ser atribuída à existência de uma certa frustração com os frágeis resultados obtidos, nas últimas décadas, com a aplicação de impostos e outras contribuições tradicionais relacionadas à terra urbana, tanto em termos de arrecadação como de outros objetivos da política urbana.

⁶ Como no caso do projeto PARANACIDADES para a aplicação da contribuição de melhoria (Goelzer e Saad, 1999).

7. O pragmatismo se sobrepõe a justificativas éticas ou teóricas.

Um corolário ao item anterior é o de que a referida atenção crescente para com o tema parece ser inspirada mais por razões eminentemente pragmáticas que por critérios de ética, princípios de equidade ou justificativas teóricas e políticas. Algumas reformas importantes provavelmente foram introduzidas sem uma completa consciência política do processo, ou de sua importância teórica, como ilustrado acima pelo caso de Mexicali.⁷ A evidência histórica mostra que o recurso a essas iniciativas tem respondido em larga medida à necessidade de enfrentamento de crises fiscais e outras dificuldades locais para o financiamento do desenvolvimento urbano. Este foi o caso, por exemplo, na Argentina, onde apesar da existência de fortes princípios estabelecidos contra o aumento de impostos sobre a propriedade, foi aprovado e implementado um acréscimo temporário de 5% no imposto predial como uma das iniciativas criadas para o financiamento da extensão do sistema metroviário de Buenos Aires.

Contudo, não se deve assumir, com base no reconhecimento de novas tendências associadas ao desenvolvimento do tema, que a experiência acumulada não seja importante para o refinamento de instrumentos e para a evolução de políticas de recuperação de mais-valias fundiárias. Aqui, a experiência colombiana é paradigmática. Tendo contado com a *contribución de valorización* desde os anos 20, a Colômbia experimentou, especialmente nas últimas quatro décadas, muitas tentativas para superar algumas das limitações no uso daquele instrumento. Desse aprendizado resultou a elaboração e a aprovação da *participación en las plusvalías*, um instrumento tecnicamente mais desenvolvido e politicamente mais aceitável que as iniciativas anteriores, orientado à recuperação dos às vezes enormes incrementos de valor da terra associados a decisões administrativas referentes ao zoneamento, níveis de densidade e outras regulações urbanísticas incidentes sobre o valor dos terrenos urbanos.

Considerações Finais

Apesar das dificuldades na interpretação e das resistências à implementação sumariadas acima, as políticas de recuperação de mais-valias fundiárias estão inegavelmente despertando mais interesse e sendo objeto de maior aceitação na América Latina. Esforços para a aplicação dessas políticas estão sendo ampliados tanto em quantidade como em criatividade. Outras virtudes, além do seu reconhecimento como fonte alternativa de recursos públicos, vêm sendo melhor percebidas e incorporadas ao planejamento urbano.

As administrações públicas locais vêm se dando conta do “valor de mercado” de sua prerrogativa de controlar direitos de uso e ocupação do solo⁸, assim como de definir a localização e o *timing* das obras públicas. Percebem, também, que a transparência na negociação de índices urbanísticos reduz a margem ou os graus de liberdade das transações antes realizadas “por baixo da mesa”. Na medida em que o elo entre a intervenção pública e a valorização fundiária está se tornando mais visível, as atitudes em relação ao destino das mais-valias fundiárias estão mudando, o que vem favorecendo a constituição de uma cultura fiscal indispensável para o fortalecimento dos tributos imobiliários e dos recursos locais em geral.

Entretanto, há ainda muito a fazer, em duas esferas: desenvolver a pesquisa sobre a natureza complexa das políticas de recuperação de mais-valias fundiárias e promover um maior

⁷ Consta a informação anedótica fornecida por Sergio Flores, consultor responsável por esta reforma, de que o recurso de restringir a base impositiva ao terreno teria surgido das dificuldades sofridas por inspetores cadastrais, freqüentemente impedidos de vistoriar as habitações na ausência do “homem da casa” (ou seja, durante o dia!).

⁸ Esta é uma resposta contundente aos argumentos freqüentes de que as municipalidades não dispõem de recursos para enfrentar as responsabilidades decorrentes da descentralização.

entendimento por parte dos planejadores urbanos a respeito de como essas políticas e instrumentos podem ser usados para beneficiar suas comunidades. É particularmente necessário aprofundar o conhecimento sobre certas idiosincrasias latino-americanas, como por exemplo nas situações em que significativos incrementos de valor da terra são gerados em circunstâncias em que as relações de propriedade da terra não estão legalmente definidas, e nas quais a terra representa um importante mecanismo de capitalização para os pobres. Mais além dos constrangimentos tradicionais e estruturais do patrimonialismo, da corrupção, dos interesses escusos e da insensibilidade ideológica, uma parte considerável da “variância não explicada” em diferentes experiências com a recuperação de mais-valias fundiárias na América Latina pode ser atribuída à ausência de conhecimento sobre o tema, seus alcances e também suas limitações.

BIBLIOGRAFIA

- Dowall, David and Blackburn, Stephanie (1991). “The Tools for Financing Infrastructure”. Apresentado no *Seminário Financiamiento Público de Infraestructura: Problemas y Soluciones*. México, mimeo.
- Everett, Margaret (1999). “Human Rights and evictions of the Urban Poor in Colombia”, *Landlines Newsletter of the Lincoln Institute of Land Policy*, Volume 11, N 6.
- Furtado, Fernanda (1997) “Instrumentos para a Recuperação de Mais-Valias na América Latina” in *Cadernos IPPUR/UF RJ*, Rio de Janeiro, Ano XI, Nos. 1 e2, Jan-Dez, p.163-205.
- _____, (1999) *Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas na América Latina: debilidade na implementação, ambigüidades na interpretação*. Tese de Doutorado, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.
- _____, (2000b), “Rethinking Value Capture Policies in Latin America”, *Landlines Newsletter of the Lincoln Institute of Land Policy*, Volume 12, N.3
- Furtado, Fernanda y Smolka, Martim, Eds. (2001). *Recuperación de Plusvalías en América Latina: alternativas para el desarrollo urbano*. Pontificia Universidad Católica de Chile y Lincoln Institute of Land Policy, Colección Eurelibros, Santiago, Chile.
- Geisse, Guillermo and Sabatini, Francisco (1982) “Urban Land Market Studies in Latin America: Issues and Methodology”, Cullen, Matthew and Woolery, Sharon (Editors) *World Congress on Land Policy*, Lincoln Institute of Land Policy, 149-175.
- Gerstein, Fernando S. (2000) “Argentina”, Andelson, R. V. (ed.) *Land-Value Taxation Around the World* (Third Edition), supplement to *American Journal of Economics and Sociology*, Vol. 59, 49-63.
- Goelzer, J. and Saad, P. (1999) “Cost Recovery Performance of the Benefit Charge in the Parana Urbano Program”, Parana State Secretariat for Urban Development, Paranacidade, Technical Series N° 10.
- Holston, James (1991) “The Misrule of Law: Land and usurpation in Brazil. Comparative Studies”, *Society and History* vol 33 no. 4 pp 695-725
- Jones, Gareth et al. (1991) “The price of uncertainty: the evidence for land valorisation in Mexican cities and the implications for public policy”. Apresentado no *Fitzwilliam Workshop*, Cambridge, England.

- Lungo, Mario (1999) “Captación de Plusvalías Inmobiliarias en El Salvador”, Lincoln Institute of Land Policy, documento de trabalho, mimeo.
- Maricato, Erminia et. al (2000), *Preço de Desapropriação de Terras: limites às políticas públicas nas áreas de habitação, meio-ambiente e vias públicas em São Paulo*. LABHAB/FAUUSP e Lincoln Institute of Land Policy.
- Morales, Ninette (1998) “La Recuperación de Plusvalías Inmobiliarias en Nicaragua”, Lincoln Institute of Land Policy, documento de trabalho, mimeo.
- Moura, Leopoldo (1999) “Mecanismos de Recuperação de Mais-Valia Urbana Decorrente de Ações Públicas” Lincoln Institute of Land Policy, documento de trabalho, mimeo.
- Pauta, Fernando (1998) “Aproximación a la Experiencia Ecuatoriana: La Contribución Especial de Mejoras y la participación en Plusvalías”, Lincoln Institute of Land Policy, documento de trabalho, mimeo.
- Smolka, Martim and Iracheta, Alfonso C. (1999) “Access to Serviced Land for the Urban Poor: the Regularization Paradox in Mexico”, *Storia Urbana*, Italy, vol. XXIII, n. 88/89, pp. 121-146.
- Smolka, Martim y Amborski, David (2000) “Value Capture and Urban Development: an interamerican comparison”, *Los Avalúos como Instrumento de Gestión Urbana en la Ejecución de los Planes de Ordenamiento Territorial*, Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá, Santa Fe de Bogotá, D.C. Colombia , pp 189-224.