

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL

Cláudia Pilla Damasio

A (IN)JUSTA DISTRIBUIÇÃO DOS BENEFÍCIOS DA URBANIZAÇÃO

O Solo Criado em Porto Alegre/RS

Porto Alegre

2021

Cláudia Pilla Damasio

**A (IN)JUSTA DISTRIBUIÇÃO DOS BENEFÍCIOS DA URBANIZAÇÃO
O Solo Criado em Porto Alegre/RS**

Tese apresentada como requisito parcial à obtenção do título de doutora em Planejamento Urbano e Regional pelo Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional da Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Heleniza Ávila Campos

Porto Alegre
dezembro | 2021

Damasio, Cláudia
A (in)justa distribuição dos benefícios da
urbanização - O Solo Criado em Porto Alegre/RS /
Cláudia Damasio. -- 2021.
286 f.
Orientador: Heleniza Campos.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio
Grande do Sul, Faculdade de Arquitetura, Programa de
Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Porto
Alegre, BR-RS, 2021.

1. política urbana brasileira. 2. desigualdade
espacial. 3. Outorga Onerosa do Direito de Construir.
I. Campos, Heleniza, orient. II. Título.

Cláudia Pilla Damasio

**A (IN)JUSTA DISTRIBUIÇÃO DOS BENEFÍCIOS DA URBANIZAÇÃO
O Solo Criado em Porto Alegre/RS**

Tese apresentada como requisito parcial à obtenção do título de doutora em Planejamento Urbano e Regional pelo Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional da Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Heleniza Ávila Campos

Aprovada em: Porto Alegre, 8 de outubro de 2021.

BANCA EXAMINADORA:

Prof.^a Dr.^a Heleniza Ávila Campos
Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional - UFRGS

Prof.^a Dr.^a Tania Marques Strohaecker
Programa de Pós-Graduação em Geografia - UFRGS

Prof.^a Dr.^a Fernanda Furtado de Oliveira e Silva
Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo - PPGAU

Prof.^a Dr.^a Livia Teresinha Salomão Piccinini
Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional - UFRGS

*Para o meu Tito, amor da minha
vida e para Pipo, João e Vivi - sentido da
minha esperança.*

AGRADECIMENTOS

Esta tese resulta de um percurso no qual contei com muitas parceiras e parceiros. Por esta razão, nada mais justo do que registrar o meu reconhecimento por estas contribuições.

Com certeza não teria chegado até aqui sem os ótimos papos com Heleniza Campos, minha amiga, professora e orientadora. Seu olhar perspicaz, sua sensibilidade e ânimo, foram fundamentais. Suas críticas e comentários estruturaram a minha reflexão, dando forma e conteúdo a esta tese. Também não teria chegado se não fosse João Rovati, amigo e professor que me entusiasmou a voltar à academia. João querido, consegui! Através da Heleniza e do João, agradeço também a todo corpo docente do PROPUR/UFRGS que me acompanhou tanto na etapa do mestrado quanto do doutorado.

Boa parte das minhas convicções acerca da pertinência de embarcar na implementação da *gestão social da valorização da terra* para enfrentar a injustiça socioespacial que marca as cidades brasileiras se deve aos amigos Martim Smolka e Fernanda Furtado. Mas também a Sônia Rabello, Paulo Sandroni e a todos os profissionais do competente quadro do Lincoln Institute of Land Policy. O que aprendi com esta equipe mudou minha forma de ver as cidades.

Agradeço às contribuições à construção do estudo de caso desta tese. Em especial à generosidade de Claudio Gutierrez, Maria Tereza Albano, Delourdes Maria Bressiani e Andrea Vizzotto, por me cederem importantes argumentos.

A experiência que vivo com meus sócios e amigos - Jacqueline Menegassi, Manoela Tosin e Tiago Silveira - Brasil afora, conhecendo cidades de diferentes portes, características e contextos, constitui a linha estruturadora da minha reflexão. Jacque, Mano e Tiaguinho: vocês são os melhores parceiros que a vida poderia me dar.

De forma não técnica, mas afetiva – imprescindível a minha existência – registro o meu carinho a minha família: minha mãe, irmãos, cunhadas, cunhados, sobrinhas e sobrinhos. À Bezinha, Rob e Ceres, família do coração. À Lucinha - que gostaria que tivesse lido esta tese - e aos demais que já não estão mais por aqui.

Neste percurso, alguns percalços da vida. Agradeço, com muito carinho, ao dr. Vinicius Lorandi e a toda equipe da oncologia do Hospital Mãe de Deus por me fazerem acreditar e, desta forma, seguir adiante.

Esta tese é dedicada aos jovens, futuras gerações para as quais tudo assume um sentido mais concreto. Meus filhos, alunos e turma do Grupo Escoteiro Igreja: a convivência com vocês traz estímulo e luz aos meus dias. É para vocês minha energia e esperança por um Brasil mais justo.

Tito querido, você é a melhor parte de tudo. Obrigada por estar sempre por perto.

Igrejinha, setembro de 2021.

"(...) não nos desarmemos, mesmo em tempos insatisfatórios. A injustiça social ainda precisa ser denunciada e combatida. O mundo não vai melhorar sozinho".

HOBSBAWN, E.
Tempos Interessantes, 2002, p.455

RESUMO

A desigualdade espacial, marca das cidades brasileiras, é um dos resultados do padrão de urbanização concentrador de benefícios para o qual o planejamento e a gestão urbana têm contribuído, priorizando o atendimento aos interesses do mercado imobiliário em detrimento do cumprimento das funções sociais da cidade. O Estatuto da Cidade em contraposição, fomenta a ordem urbana equilibrada, a gestão social da valorização da terra e apresenta a Outorga Onerosa do Direito de Construir – OODC – como um dos principais instrumentos para sua consecução. Neste contexto, esta tese: caracteriza o caminho da reprodução da desigualdade espacial urbana, o contrapõe à gestão social da valorização da terra e analisa o processo histórico de sua construção sociopolítica no Brasil. Tem como objetivo caracterizar o papel da OODC na cidade neoliberal, utilizando, como estudo de caso, a experiência de Porto Alegre, RS. Porto Alegre tem sólida trajetória de planejamento urbano e instituiu o instrumento na década de 1990, momento de afirmação dos princípios da Reforma Urbana. O estudo revela a trajetória de adaptação da OODC em Porto Alegre desde sua instituição até a atualidade. Adaptação que a tornou um instrumento para a consagração da cidade neoliberal, caracterizada pela flexibilização normativa, pela priorização dos meios de reprodução do capital, pela redução das instâncias democráticas participativas e pela desconstrução paulatina da esfera pública. A partir destes elementos, esta tese tem por objetivo estabelecer subsídios para o planejamento e a gestão urbana com vistas a um futuro mais equilibrado e com menos desigualdades, mesmo em um sistema que reproduz, invariavelmente, injustiças.

Palavras-chave: Política urbana brasileira. Desigualdade espacial. Outorga Onerosa do Direito de Construir.

ABSTRACT

Spatial inequality, a hallmark in Brazilian cities, is one of the common outcomes of a pattern of urbanization that concentrates benefits to which urban planning and management have largely contributed, prioritizing the interests of the real estate market to the detriment of the fulfillment of the city's social functions. The Estatuto da Cidade, in contrast, promotes a balanced urban order and the social management of land valuation, presenting the Onerous Grant of the Right to Build – OODC – as one of the main instruments for its achievement. In this context, this thesis: characterizes the path of the reproduction of urban spatial inequality, in contrast with the social management of land valuation and analyzes the historical process of its sociopolitical construction in Brazil. It aims to establish the role of OODC in the neoliberal city, using the experience of Porto Alegre/RS as case study. Porto Alegre has a solid trajectory in urban planning and stated this instrument in the 1990s, moment of consolidation of the principles of Urban Reform. This work reveals the trajectory of adaptation of OODC in Porto Alegre from its creation to the present. An adaptation that turned it into an instrument for the consecration of the neoliberal city, characterized by normative flexibility, prioritization of the means of capital reproduction, the reduction of the participatory democratic instances and the gradual deconstruction of the public sphere. Based on these elements, this thesis aims to establish subsidies for urban planning and management with a view to a more balanced future with less inequality, even in a system that invariably reproduces injustices.

.

Keywords: Brazilian urban policy; Spatial inequality; Onerous Grant of the Right to Build; urban planning; Porto Alegre.

FIGURAS:

Figura 1 - Exemplos de notícias publicadas que relacionam os problemas urbanas à falta de planejamento	58
Figura 2 - Síntese do processo de inclusão e exclusão do instrumento Solo Criado e da diretriz “justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização” na tramitação da legislação federal de desenvolvimento urbano	159
Figura 3 - Esquema gráfico de funcionamento da transferência do potencial construtivo no mesmo terreno.....	167
Figura 4 - Esquema gráfico de funcionamento da transferência do potencial construtivo para outro terreno	169
Figura 5 - Charge relacionada ao Solo Criado publicada em Porto Alegre em 1991..	175
Figura 6 - Comparativo entre distribuição de Índices Construtivos Residenciais – LC43/1979 x LC158/1987	179
Figura 7 - Macrozoneamento do PDDUA.....	188
Figura 8 - Distribuição territorial dos Índices de Aproveitamento Máximos com a adoção do Solo Criado	192
Figura 9 - Matéria sobre a aprovação da Lei Complementar 850/2019.....	211
Figura 10 - Síntese das alterações dos tipos de Solo Criado em Porto Alegre.....	215
Figura 11 - Moradia popular e perímetro de investimentos do FUNCOPA/PRUNPROMOB	217
Figura 12 - Notificação da realização do primeiro leilão de Solo Criado em Porto Alegre	219
Figura 13 - Esquina da Avenida III Perimetral com a Rua Anita Garibaldi – local de uma das obras financiadas com o Solo Criado (Índices Especiais Pró-Mobilidade).....	221
Figura 14 - Síntese das alterações de destino dos recursos do Solo Criado em Porto Alegre	230

GRÁFICO & QUADROS:

Gráfico 1 - Análise dos resultados nominais financeiros dos leilões de Solo Criado ocorridos entre os anos de 2014 e 2020	231
Quadro 1 - Objetivo geral e objetivos específicos.....	23
Quadro 2 - Municípios por existência de legislação e instrumentos de planejamento urbano (Brasil, 2001).....	143
Quadro 3 - Relação entre características de ocupação do solo e IA.....	185
Quadro 4 - Resultados nominais da venda de Solo Criado.....	232
Quadro 5 - Síntese de aspectos gerais relacionados aos recursos do Solo Criado no FMHIS, no FUNPROMOB e no FMGT	238

SIGLAS:

AEIS	Área Especial de Interesse Social
BNH	Banco Nacional da Habitação.
BRT	<i>Bus Rápida Transit</i>
CA	Coeficiente de aproveitamento
CCJ	Comissão de Constituição e Justiça
CDUI	Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior
CEPACS	Certificados de Potencial Adicional de Construção
CEPAM	Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal
CINT	Comissão do Interior
CMDUA	Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental
CMPDDU	Conselho Municipal do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano
CNDU	Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano
CNPU	Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana
COCMAM	Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias
COMATHAB	Conselho Municipal de Acesso à Terra e Habitação
CUB	Custo Unitário Básico da Construção
CJR	Comissão de Justiça e de Redação
DEM	Democratas (partido político)
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FMD	Fundo Municipal de Desenvolvimento
FMDU	Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano
FMGT	Fundo Municipal de Gestão do Território
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FNRU	Fórum Nacional da Reforma Urbana
FMHIS	Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social
FMPU	Fundo Municipal de Planejamento Urbano
FP	Fator de Planejamento
GEGRAN	Grupo Executivo da Grande São Paulo
IA	Índice de aproveitamento
IAB	Instituto dos Arquitetos do Brasil
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPASE	Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado
IPTU	Imposto predial e territorial urbano
LC	Lei complementar
MNRU	Movimento Nacional pela Reforma Urbana
ONU	Organização das Nações Unidas
OODC	Outorga Onerosa do Direito de Construir
OP	Orçamento Participativo
OU	Operações Urbanas
OUC	Operações Urbanas Consorciadas
PCVA	Programa Casa Verde e Amarela
1ºPDDU	1º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano

PDDUA	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental
PL	Projeto de lei
PLC	Projeto de lei complementar
PMCV	Programa Minha Casa Minha Vida
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro (partido político)
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira (partido político)
PT	Partido dos Trabalhadores (partido político)
REURB	Regularização Fundiária Urbana
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SERFHAU	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SFI	Sistema Financeiro Imobiliário
SHRU	Seminário de Habitação e Reforma Urbana
SINDUSCON	Sindicato da Indústria da Construção Civil
SMAMUS	Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Urbanismo e Sustentabilidade
SMF	Secretaria Municipal da Fazenda
SMURB	Secretaria Municipal de Urbanismo
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SPM	Secretaria de Planejamento Municipal
TDC	Transferência do Direito de Construir
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
VG	Valor Geral de Vendas

SUMÁRIO

Das inquietações que orientam este trabalho	17
Capítulo 1 As desigualdades espaciais no centro da questão urbana	27
1.1. Introdução	28
1.2. Urbanizando a terra e reproduzindo desigualdades: a cidade em permanente disputa	30
1.3. Circuito de valorização do capital imobiliário e a cidade-investimento	36
Capítulo 2. Reduzir ou reproduzir as desigualdades espaciais, eis a questão. Os agentes e suas estratégias	45
2.1. Introdução	46
2.2. O grupo de agentes do mercado imobiliário nos processos de reprodução da desigualdade espacial:.....	48
2.3. O Estado nos processos de reprodução da desigualdade espacial.....	53
a. As funções do Estado: planejamento, gestão e mediação de interesses....	55
b. As (sutis) diferenças das linhas de atuação estatais no espaço urbano e seus reflexos na reprodução da desigualdade.....	62
Capítulo 3. A gestão social da valorização da terra e a OODC – princípios, limites e desafios para a redução das desigualdades espaciais	69
3.1. Introdução	70
3.2. Diretrizes para a gestão social da valorização da terra e os princípios constitucionais.....	72
a. Da justiça social e igualdade, para a justiça espacial.....	74
b. As funções sociais da cidade na perspectiva da justiça espacial.....	80
c. A função social da propriedade e o direito de propriedade.....	85
3.3. Instrumentos para a gestão social da valorização da terra	89
a. A Outorga Onerosa do Direito de Construir – OODC – como instrumento para a gestão social da valorização da terra	92
b. Breve resumo comparativo de outros instrumentos negociais da política urbana para a gestão social da valorização da terra	95
3.4. Aspectos críticos na adoção da OODC: como viabilizar a gestão social da valorização da terra?	98
a. Os objetivos estabelecidos para o instrumento	105
b. Relação entre infraestrutura e a densidade urbana provocada pela utilização dos coeficientes construtivos adicionais.....	107
c. As fórmulas adotadas para a definição das contrapartidas.....	109
d. A flexibilização do coeficiente (ou Índice) de Aproveitamento Básico	111
e. As estratégias de gestão dos recursos financeiros	114
3.5. Diretrizes e instrumentos – elementos suficientes para a gestão social da valorização da terra?	117
Capítulo 4....A Gestão Social da Valorização da Terra e a OODC: como chegamos até aqui? a história da sua inserção na política urbana brasileira	119
4.1. Introdução	120

4.2. A redistribuição da renda da terra como estratégia da política urbana antes da Constituição de 1988.....	121
4.3. A redistribuição da renda da terra como estratégia de política urbana: a Emenda da Reforma Urbana, a Constituição de 1988 e suas decorrências.....	139
a. As ações anteriores ao Estatuto da Cidade.....	139
b. O Estatuto da Cidade.....	146
4.4. A construção da agenda da gestão social da valorização da terra – o que a história nos conta?.....	157
Capítulo 5 O Solo Criado em Porto Alegre: seus objetivos, índices básicos e a relação infraestrutura x densidade	163
5.1. Introdução	164
5.2. A pré-história do Solo Criado em Porto Alegre: a "Reserva de Índices" e o FMDU	166
5.3. O planejamento urbano politizado em Porto Alegre: reforma urbana e Solo Criado com foco na densificação	172
5.4. A Lei Complementar 434/1999 – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental – e suas alterações: a capacidade de adensamento do território e a efetivação do Solo Criado em Porto Alegre	182
5.5. Considerações sobre o Solo Criado em Porto Alegre: objetivos, a relação infraestrutura x densidade e os índices básicos	197
Capítulo 6 O Solo Criado em Porto Alegre: os recursos financeiros e sua gestão ..	206
6.1. Introdução	207
6.2. A fórmula de cálculo e as estratégias para venda do Solo Criado em Porto Alegre.....	208
6.3. A gestão dos recursos do Solo Criado em Porto Alegre	218
a. Os leilões de Solo Criado.....	218
b. O troca-troca de fundos – quem gerencia os recursos do Solo Criado em Porto Alegre, para onde ele vai e a transparência desta gestão.....	222
6.4. Considerações sobre os recursos financeiros do Solo Criado – sua gestão e transparência	234
Das considerações finais	243
BIBLIOGRAFIA	254
APÊNDICE I	277
APÊNDICE II	279
APÊNDICE III.....	282
APÊNDICE IV	283
APÊNDICE V	284
APÊNDICE VI	285

**DAS INQUIETAÇÕES QUE ORIENTAM ESTE
TRABALHO**

Toda reflexão tem um início e é alimentada em sua trajetória. Este trabalho parte da observação e da não aceitação da desigualdade socioespacial urbana. A injustiça presente no imenso contraste entre a cidade dos ricos e a cidade dos pobres (SECHI, 2019) me sensibiliza enquanto ser humano e me desafia enquanto urbanista.

Nos últimos 25 anos tenho trabalhado com cidades. Comecei com Porto Alegre, capital do Rio Grande do Sul, quando, com poucos anos de formada, tive a oportunidade de acompanhar a elaboração de um novo plano diretor para a cidade. Novos conceitos, disputa de ideias, mudanças de paradigma que pautaram um movimento de repensar o papel do planejamento urbano a partir do enfoque da participação social e da sustentabilidade ambiental. Oportunidade ímpar! Vinte e cinco anos depois, retorno a esta experiência para me debruçar sobre um dos instrumentos que Porto Alegre apostou para reduzir as suas desigualdades socioespaciais: o Solo Criado¹.

Ao longo destes anos permanece uma inquietude: transformar as realidades urbanas por meio do planejamento urbano e da gestão. Construir cidades mais inclusivas, com menos diferenças e mais equilibradas quanto à distribuição das vantagens da urbanização. Enfrentar a profunda desigualdade espacial urbana usando as ferramentas que temos à disposição. E é a partir desta inquietação – que, com o tempo, transformou-se numa angústia - que esta tese se constrói.

A desigualdade espacial das cidades brasileiras não é uma decorrência inevitável da pobreza e da desigualdade social. Tampouco é o resultado do aumento da população conjugado à ausência da tutela do Estado – situação que requereria apenas recursos financeiros e planejamento para ser enfrentada. Planejamento e investimentos urbanos têm, na realidade, aumentado a desigualdade espacial, o que pode parecer um paradoxo a olhos pouco atentos.

¹ “Solo Criado” é a nomenclatura original adotada para o instrumento da política urbana que, de acordo com o Estatuto da Cidade – Lei 10.257/2001 – denomina-se Outorga Onerosa do Direito de Construir. Porto Alegre, por ter instituído este instrumento antes da aprovação da referida lei federal, continua adotando esta nomenclatura, de forma geral. Muito embora em 2019 tenha sido aprovada a Lei Complementar 850/2019 a qual passa a assumir a nomenclatura do Estatuto da Cidade, a cultura urbanística de Porto Alegre mantém a nomenclatura original do instrumento.

Ao revigorar a dinâmica urbana, expulsam a população pobre para as periferias precarizadas, em processos de gentrificação. A desigualdade não é, efetivamente, uma sina das cidades brasileiras, mas uma marca que vem acompanhando o desenvolvimento urbano. É o resultado de um padrão de urbanização concentrador de benefícios.

Este trabalho sustenta que o ciclo de acirramento das desigualdades socioespaciais é “superalimentado” por ingredientes pertinentes aos processos que orientam a ocupação do território – o planejamento e a gestão. Partindo-se desta premissa, busca-se encontrar no planejamento e na gestão territorial uma “brecha emancipatória”² para um futuro mais equilibrado, com menos desigualdades. Uma possibilidade de equilíbrio, de equalização da distribuição de vantagens e desvantagens, mesmo em um sistema que reproduz injustiças. (SOUZA, 2020, p. 29) Quando, em 2001, aprova-se o Estatuto da Cidade, institui-se na ordem jurídica – e na urbana – a tese de que nas cidades, o equilíbrio é possível. (SUNDFELD, 2002). Este novo marco para a “governança da terra urbana no Brasil” (FERNANDES, 2013, p. 215) articula, em uma concepção baseada neste equilíbrio, um conjunto de diretrizes e instrumentos para construção de uma nova ordem urbana - um novo curso, a partir de novos marcos fundantes.

Dentre estes novos marcos fundantes, a ideia de que a concentração da renda da terra – característica intrínseca do processo capitalista de urbanização, resultado do processo de mercantilização do território urbano – deve dar lugar a uma política redistributiva, baseada na justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização e na recuperação das valorizações imobiliárias que tenham resultado de investimentos públicos. Uma política denominada de: gestão social da valorização da terra (SANTORO, 2004).

Recuperar, reinvestir e reduzir as desigualdades espaciais constitui-se como um caminho - uma brecha – para, mesmo dentro do regime econômico

² Expressão cunhada por FRANZONI (2012) De acordo com a autora, uma “brecha emancipatória” é uma oportunidade de se construir um resultado diferente através do “exercício renovado do instituído”. Ou seja, mesmo dentro do sistema econômico instituído, reproduzidor de injustiças sociais, encontrar um espaço para novas práticas que trabalhem a partir do paradigma da justiça social.

instituído, alcançar-se a justiça social – princípio basilar da nossa Constituição Federal.

Muito já se debateu sobre a relevância e a oportunidade para as cidades da adoção de uma política de redistribuição da renda da terra. Estes debates passam pela justificativa desta estratégia e pela sua operacionalização.

Quanto à justificativa, argumentos legais, econômicos, urbanísticos e éticos não faltam. Na realidade, a injustiça presente na privatização da renda da terra – fruto do investimento social – não é argumento novo. Só para falarmos do âmbito nacional, está na origem do instrumento Contribuição de Melhoria formalmente presente na ordem tributária brasileira desde 1934. Esteve presente também nas reflexões que orbitavam no entorno dos conceitos de reforma urbana no governo de João Goulart no início dos anos 60. Fez-se presente em boa parte das propostas que tramitaram no legislativo nacional nas décadas de 70, 80 e 90, nas inúmeras tentativas de se constituir uma lei de desenvolvimento urbano para o país até consolidar-se no Estatuto da Cidade, especialmente nas diretrizes gerais da política urbana constantes nos incisos IX e XI do seu artigo segundo.

Quanto à operacionalização, o debate foca-se na adoção de instrumentos da política urbana que se associam à ideia. E, dentre estes instrumentos, a Outorga Onerosa do Direito de Construir – OODC - tem merecido destaque por ser o instrumento cuja mecânica simples mais evidencia a capacidade de recuperar para o poder público, as valorizações imobiliárias que são geradas a partir do seu investimento em infraestrutura. Infraestrutura cuja oferta, na sociedade desigual, estabelece a diferença.

A leitura de que a mecânica redistributiva da OODC baseia-se na retribuição pecuniária pelo benefício alcançado – potencial construtivo adicional – é simples, contudo, alimenta uma interpretação distorcida do instrumento, fortalecendo seu viés arrecadatório. A própria redação do artigo 28 do Estatuto da Cidade, que define o instrumento, induz a esta interpretação, na medida em que, sinteticamente, autoriza o aumento do coeficiente de aproveitamento

mediante contrapartida³. Não obstante, a lei federal impõe: o uso dos recursos financeiros arrecadados no atendimento das demandas sociais e a relação do potencial construtivo oferecido à disponibilidade de infraestrutura – o que confere outros contornos ao instrumento. E, especialmente, ao assumi-lo enquanto um instrumento da política urbana cujas diretrizes gerais estabelecem funções sociais à cidade, o contexto se reconfigura.

A OODC apresenta, na sua essência, um forte nexu territorial. É a capacidade de o território absorver maiores densidades construtivas – e populacionais - que gera a possibilidade de construção adicional. Ao poder público não cabe o direito de “vender licenças” para construir mais; o que o instrumento OODC confere ao Município é a possibilidade de venda do potencial construtivo que lhe pertence. Potencial construtivo gerado a partir dos investimentos em infraestrutura e serviços urbanos, realizado através do esforço da sociedade.

Na trajetória de construção deste instrumento no Brasil, o cenário se alterou muito. Desde os seus primórdios – nos debates da década de 70 – até os tempos atuais, os problemas urbanos, a escala destes problemas, o papel do Estado e as estratégias dos agentes sociais, alteraram-se. Uma breve análise sobre os dois extremos desta trajetória – sua origem, na década de 70 e os dias de hoje - já revela parte dessa transformação. No seu nascedouro, o Solo Criado inseriu-se no debate urbano como uma ferramenta de incidência no ordenamento da ocupação de um tecido urbano que aceleradamente era ocupado. No auge do papel normativo do planejamento, a “geração de solo” na cidade, através de edificações em altura, exigia uma retribuição à sociedade por este uso adicional dos recursos urbanos.

A justiça quanto à retribuição à sociedade pela densificação gerada, permanece válida. Contudo, no contexto atual, a OODC aos olhos do Estado subordinado ao capital, insere-se como uma engrenagem, azeitando a promíscua relação entre o mercado imobiliário e o financeiro na cidade-

³ “O plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário”. (BRASIL, 2001, artigo 28)

mercadoria. O contexto do planejamento não é mais o normativo, mas o não-normativo, o flexível, o da “janela de oportunidades”, das parcerias público-privada. Os recursos urbanos não são destinados à sociedade, mas ao capital. E o instrumento é parte desta equação.

E que formato a OODC assume neste contexto?

Esta tese recorre a um estudo de caso para esta reflexão. Estuda-se Porto Alegre, capital do Rio Grande do Sul. Seu desenvolvimento foi norteado por um questionamento central que busca identificar as contradições do uso de um instrumento redistributivo na cidade do capital:

A concepção e regulamentação original do Solo Criado em Porto Alegre, ocorrida no seio das discussões sobre a reforma urbana, foi fundamentada nos princípios da gestão social da valorização da terra? E sua trajetória de implementação o afastou ou aproximou destes princípios?

O tema é contemporâneo e relevante para Porto Alegre. Enquanto esta tese estava sendo redigida, a mais recente lei de regulamentação do Solo Criado – Lei Complementar 850/2019 – estava sendo revista e debatida. Aspectos cruciais da regulamentação do instrumento estão em discussão. Mas o foco desta tese não se restringe a Porto Alegre.

Explico-me.

A experiência de Porto Alegre é ímpar: origina-se antes do Estatuto da Cidade, mas, no contexto local, insere-se em um momento de grande mobilização dos agentes sociais no entorno das ideias da reforma urbana. Sua concepção original se deu no PCB – Partido Comunista Brasileiro. Sua instituição, regulação e início de aplicação, ocorreu ao longo do período da Administração Popular – coligação política liderada pelo Partido dos Trabalhadores que administrou Porto Alegre por 16 anos. Ou seja: o Solo Criado em Porto Alegre, nasceu embalado no berço *da esquerda*. Contudo, após 20 anos ininterruptos de funcionamento, o contexto político de Porto Alegre, do Brasil e do mundo, mudou. Assistimos ao avanço implacável do neoliberalismo e de suas marcas no urbano – nas formas de planejar e gerir a cidade.

Desta forma, considera-se que a análise desta experiência, pode revelar aspectos do impacto do avanço do “neoliberalismo urbano” (SOUZA M. L., 2006, p. 129) no escopo do instrumento. Traz à luz elementos que podem servir de referência para outros estudos de caso. E para uma reflexão sobre o lugar da OODC na cidade do capital.

Metodologicamente, o trabalho busca atender aos objetivos geral e específicos descritos no quadro a seguir:

Quadro 1 - Objetivo geral e objetivos específicos

<i>objetivo geral:</i>	Analisar o papel planejado e conferido ao instrumento OODC pela política urbana brasileira, quanto à <i>gestão social da valorização da terra</i> , utilizando como estudo de caso, a experiência de Porto Alegre/RS.
<i>objetivos específicos:</i>	<ul style="list-style-type: none"> a. Caracterizar o processo de reprodução da desigualdade espacial no desenvolvimento urbano capitalista e sua relação com a formação e consolidação do circuito imobiliário brasileiro. b. Analisar as estratégias dos agentes sociais no processo de reprodução de desigualdade espacial: o Estado e os agentes do mercado imobiliário. c. Aprofundar a definição de <i>gestão social da valorização da terra</i> a partir dos seus princípios constitucionais fundantes. d. Descrever e analisar o caminho de inserção da <i>gestão social da valorização da terra</i> na pauta da política urbana brasileira, avaliando o posicionamento dos agentes sociais e sua relação com o contexto sociopolítico brasileiro. e. Discutir, a partir de revisão bibliográfica sobre a OODC e da reflexão teórica, os elementos constituintes da regulamentação do instrumento que potencializam ou põem em risco sua capacidade de atender à <i>gestão social da valorização da terra</i>. f. Caracterizar e analisar as diferentes etapas da experiência de adoção do instrumento OODC em Porto Alegre/RS na perspectiva da implementação da <i>gestão social da valorização da terra</i> e a sua relação com o contexto sociopolítico. g. Apontar, a partir do estudo de caso e da reflexão teórica, caminhos para o fortalecimento da OODC enquanto instrumento para a <i>gestão social da valorização da terra</i>.

Fonte: Elaboração própria

Metodologicamente também, a tese se estrutura em dois grandes blocos: o primeiro trata do arcabouço teórico a partir do qual analisar-se-á a experiência concreta – capítulos 1, 2, 3 e 4. Configura, portanto, seu referencial, sua base

interpretativa – o lugar desta tese. Este bloco é organizado em 3 passos sequenciais.

O *passo 1* é constituído pelos capítulos 1 e 2. Com o objetivo principal de caracterizar o caminho da reprodução da desigualdade espacial no território urbano, estes capítulos aprofundam conceitos fundamentais a partir dos quais o contexto da urbanização brasileira é compreendido. Estabelecem, portanto, uma síntese interpretativa do seu momento atual. Neste quadro, o primeiro capítulo aprofunda o conceito de cidade-mercadoria e revela o quanto a disputa pela terra é orientada por atributos socialmente construídos. Disputa que se acirra com a consolidação do circuito imobiliário – articulação de distintos agentes e de seus interesses – o qual ganha novos contornos com a financeirização do mercado imobiliário. Já o papel destes agentes é o foco do capítulo 2, centrado nos agentes do mercado imobiliário e no Estado, cuja atuação envolve ações de planeamento, de gestão territorial e de mediação de interesses.

Analisado o processo e os agentes de reprodução das desigualdades espaciais, a tese segue para o seu *segundo passo*: apresentar e sustentar a *gestão social da valorização da terra* como uma ideia central para o desenvolvimento urbano socialmente mais justo e equilibrado. Este é o foco do seu capítulo 3, o qual revela como legalmente esta ideia está estruturada, relacionando diretrizes estabelecidas pelo Estatuto da Cidade a, especialmente, três princípios constitucionais: justiça social, funções sociais da cidade e da propriedade. O referido capítulo também apresenta a OODC como o instrumento que tem maior potencial para operacionalizar a *gestão social da valorização da terra*, destacando aspectos da sua regulamentação local que incidem fortemente na sua capacidade de atender a esta finalidade. Tais aspectos são posteriormente retomados na análise do estudo de caso – capítulos 5 e 6.

Por fim, chega-se ao último *passo* da construção dos fundamentos teóricos desta tese. O capítulo 4 descreve e analisa o processo histórico de constituição da política urbana brasileira. Processo que nos levou até o momento atual, caracterizado pelo contraste entre o que consta na lei – *gestão social da valorização da terra* – e a realidade prática – *gestão concentradora da valorização da terra*. Para isto recorri, principalmente, às seguintes fontes: (i)

trabalhos que também trataram deste tema, como os de Serran (1976), Grazia (2002), Bassul (2005) e Bonduki (2018); (ii) relatórios da tramitação legislativa dos inúmeros projetos de lei que objetivaram estabelecer os fundamentos da política urbana no Brasil desde a década de 70 até o início do século XXI, quando é aprovado o Estatuto da Cidade; (iii) compêndio de matérias jornalísticas sobre o tema elaborado pelo Grupo de Pesquisa Política Urbana do Programa de Mestrado em Planejamento Urbano e Regional da UFRJ em 1983 e disponibilizado na *web*⁴.

Na sequência, os capítulos 5 e 6 descrevem, analisam e interpretam a experiência de Porto Alegre. Como recorte temporal, adotou-se o período entre 1990 – ano da aprovação da Lei Orgânica do Município que inclui o Solo Criado como instrumento jurídico de desenvolvimento urbano – e o ano atual, 2021. Quanto ao método adotado, analiso as várias regulamentações e estratégias de gestão do instrumento, à luz do contexto histórico e sociopolítico dos distintos momentos. Tais análises, apresentadas nos dois capítulos, estruturam-se a partir de cinco elementos contemplados pelas regulamentações que se refletem na gestão do instrumento e que são considerados críticos para o seu potencial redistributivo. O Capítulo 5 aborda a definição de objetivos específicos, o coeficiente (ou índice) de aproveitamento básico e a relação entre a densidade urbana projetada e a infraestrutura. Já o Capítulo 6 aborda a fórmula adotada para a definição das contrapartidas e as estratégias para a gestão dos recursos financeiros.

Para o desenvolvimento dos capítulos 5 e 6, encontrei algumas dificuldades relacionadas ao momento atual. A pandemia do COVID 19 iniciada em 2020 no Brasil, e que segue assolando o nosso país, estabeleceu restrições que tiveram que ser contornadas, especialmente no que diz respeito ao acesso físico a fontes de informações relevantes. Destas fontes, destacam-se os relatórios relativos ao processo de elaboração do PDDUA - Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre⁵. Devido a esta dificuldade,

⁴ O referido compêndio (Grupo de Pesquisa Política Urbana, 1983) inclui cópias reprográficas das matérias

⁵ Lei Complementar 434/1999. Foi através desta lei complementar que o Solo Criado foi regulamentado, em Porto Alegre. A referida lei, ao longo do seu processo de elaboração, era

as informações necessárias foram coletadas nos trabalhos desenvolvidos por Albano (1999), Guimaraens (2008) e Pozzobon (2008). Dificuldade análoga se encontrou no acesso às atas das reuniões do CMDUA - Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental – importante fonte para análise do debate estabelecido pelos conselheiros sobre o Solo Criado. Graças a esta dificuldade, optei por restringir minha análise às atas disponíveis no sítio da Prefeitura Municipal de Porto Alegre - entre os anos de 2009 e 2021.

É inegável a importância que o caminho profissional que percorri, desde os primeiros anos na Prefeitura Municipal de Porto Alegre, teve para a construção e interpretação do estudo de caso desta tese. Vivenciei o processo de aprovação do PDDUA, entre os anos de 1996 e 1999, acompanhei seus primeiros anos de implantação e, posteriormente, outros diversos debates sobre a OODC em vários municípios brasileiros. Face a este percurso, construí um processo indutivo, buscando evidências empíricas ao que a experiência já me mostrava.

Porto Alegre cruzou uma grande fronteira desde os anos da Administração Popular até os dias de hoje, marcados pelo fortalecimento do “neoliberalismo urbano”: redução da participação popular, flexibilização normativa, fortalecimento da cidade-negócio. Bom negócio – não para a sua população, mas para os fundos de investimentos que apostam nos produtos imobiliários – e na cidade! – sua rentabilidade. E Porto Alegre não está sozinha nessa jornada. Desta forma, conhecer sua experiência pode estabelecer algumas luzes a planejadores e gestores urbanos no enfrentamento da desigualdade urbana nos municípios brasileiros, mesmo em um momento em que os espaços do sonho e da esperança⁶ parecem impenetráveis.

Afinal, como afirma HOBBSAWN (2002, p.455), “o mundo não vai melhorar sozinho” ...

denominada de 2ºPDDUA – fato que fez com que alguns documentos utilizados como referência a esta tese, adotem esta nomenclatura.

⁶ Referência ao título de obra de David Harvey: “Spaces of Hope”, 2000.

CAPÍTULO 1. AS DESIGUALDADES ESPACIAIS NO CENTRO DA QUESTÃO URBANA

1.1. Introdução

Tá vendo aquele colégio, moço?
Eu também trabalhei lá
Lá eu quase me arrebento
Fiz a massa, pus cimento
Ajudei a rebocar

Minha filha inocente
Vem pra mim toda contente
Pai, vou me matricular
Mas me diz um cidadão
Criança de pé no chão
Aqui não pode estudar

Música: “Cidadão”
Composição: Lucio Barbosa dos Santos

A desigualdade na distribuição da renda e do capital⁷ é a marca da sociedade brasileira a qual é também desigual por abrigar diferenças - de gênero, cor, crenças - que determinam distintas oportunidades, excluindo as minorias do acesso a direitos básicos. A cidade brasileira também apresenta grande desigualdade em sua estrutura, na distribuição das redes de infraestrutura e serviços urbanos. Desigualdade no acesso às oportunidades de geração de renda, de lazer e de cultura.

Desigualdade não é o mesmo que diferença. Embora etimologicamente as duas expressões guardem relação,

(...) desigualdade e diferenças, como igualdade e homogeneidade, são termos que se referem a níveis de realidade diversos, e apesar disto interagem um com o outro como por ressonância.” (SECHI, 2019)

Diferença refere-se a diversidade, enquanto desigualdade refere-se a tratamento. Quanto ao território urbano, por exemplo: este é composto por parcelas diferentes e desiguais. Diferentes na paisagem, na ocupação, na densidade da ocupação. Desiguais no tratamento recebido pela urbanização, no

⁷ Adota-se o sentido de renda e capital explicitado por PIKETTY, qual seja: “A renda é um fluxo e corresponde à quantidade de bem produzido e distribuídos ao longo de um determinado período (geralmente se usa o ano-calendário como período de referência). O capital é um estoque e corresponde à quantidade total de riqueza existente em um determinado instante. Este estoque resulta dos fluxos de renda apropriados ou acumulados ao longo dos anos anteriores.” (PIKETTY, 2014).

atendimento das demandas sociais dos seus moradores. A diferença se torna desigualdade quando,

(...) uma parte da sociedade de fato, no plano econômico, no político e no social, participa precariamente da vida urbana e da sociedade de consumo, ou participa de forma qualitativamente diferente, porque incompleta, e não quantitativamente desigual. (SPOSITO, 2013, p. 129)

A desigualdade contrasta, portanto, com a justiça social. A correlação desigualdade-injustiça se expressa no tratamento distinto conferido a cidadãos que, à luz da Constituição Federal, têm direitos iguais⁸. E embora a Constituição estabeleça como objetivo fundamental da República a redução da desigualdade, é inegável que o seu tratamento na gestão pública tem forte viés ideológico.

Esta tese tem uma preocupação central com a desigualdade espacial e a assume conceitualmente como a assimetria no acesso aos benefícios da urbanização – infraestrutura, serviços urbanos, parâmetros urbanísticos de uso e ocupação do solo. Assimetria que desacolhe o direito à cidade como fundamento para a ordem urbana. Assegurar o direito à cidade significa garantir acesso pleno a estes benefícios urbanos. Ao não o garantir a todos, o ordenamento espacial estabelece desigualdades, injustiças.

A capacidade dos distintos grupos sociais de acessar as melhores localizações no sistema de distribuição dos benefícios urbanos engendra a desigualdade social à espacial. Os territórios menos favorecidos, com menor acesso aos benefícios urbanos, são os ocupados pelas famílias que têm menores rendimentos e maiores índices de vulnerabilidade social. A dificuldade de acesso à infraestrutura e aos serviços e o custo diário determinado pela maior necessidade de deslocamentos, são fatores que acirram os problemas sociais dos territorialmente excluídos. As desigualdades - social e espacial - tendem a se acumular, portanto, dentro de ciclos viciosos de reprodução.

É importante destacar que a imensa desigualdade espacial brasileira não decorre apenas da desigualdade social; não é resultado apenas da concentração de riquezas na sociedade. E nem tampouco o regime de austeridade e a má

⁸ O tema da justiça é aprofundado no Capítulo 3 desta tese.

gestão dos recursos públicos são as suas únicas causas. A sociedade e o território estão imbricados em processos de reprodução de desigualdades.

Harvey afirma que: “qualquer teoria geral da cidade deve relacionar de algum modo os processos sociais à forma espacial que ela assume” (HARVEY, 1980, p. 14). O território desigual, contudo, não é mero reflexo de uma sociedade injusta; a cidade não é apenas um pano de fundo. A cidade desigual é engrenagem na reprodução das desigualdades sociais.

O tema da desigualdade espacial urbana – ratifico - é central nesta tese. É o contraste entre “a cidade dos ricos e a cidade dos pobres” (SECHI, 2019) e a injustiça nele implícita, que norteia este exercício. Para o seu desenvolvimento, categorias e conceitos do campo da sociologia e da economia tornam-se fundamentais. Apresento, a seguir, uma aproximação teórica a estas categorias e conceitos, os quais sustentam o posicionamento desta tese frente ao tema.

1.2. Urbanizando a terra e reproduzindo desigualdades: a cidade em permanente disputa

Em seu clássico livro da Coleção Primeiros Passos, Rolnik atribui à cidade a condição de imã – “um campo magnético que atrai, reúne e concentra os homens.” (ROLNIK, 1995, p. 12) Atração e concentração são atributos típicos da constituição do urbano enquanto espaço – de habitar, produzir e trocar. A cidade também é espaço de fruição⁹, de desfrute dos benefícios desta centralidade. De acordo com Lefebvre,

A cidade atrai para si tudo o que nasce, da natureza e do trabalho, noutros lugares: frutos e objetos, produtos e produtores, obras e criações, atividades e situações. O que ela cria? Nada. Ela centraliza as criações. E, no entanto, ela cria tudo. Nada existe sem troca, sem aproximação, sem proximidade, isto é, sem relações. (LEFEBVRE, 1999, p. 111)

⁹ Lefebvre, em seu livro “A Revolução Urbana”, identifica três tempos ou dimensões em um percurso para a sociedade urbana: o rural – relacionado à lógica da necessidade – a industrialização – relacionado à lógica do trabalho e o urbano – relacionado à fruição. (LEFEBVRE, 1999).

Para a maior parte de seus habitantes, a cidade é um objeto de consumo – material e simbólico. (TOPALOV, 1979) São os seus moradores, cidadãos que usam a cidade como *locus* de sua vida urbana. O valor de uso da cidade é, através deste olhar, facilmente compreendido.

Contudo, a cidade também tem valor de troca.

Marx, ao desvendar as regras do modo de produção capitalista, parte do conceito de mercadoria e identifica seu duplo valor: *de uso e de troca*. A mercadoria, na construção marxista, “(...) é algo que satisfaz uma carência, uma necessidade ou um desejo humano. É algo externo a nós, de que tomamos posse e transformamos em nosso”. (HARVEY, 2013, p. 30) A utilidade desta mercadoria seria o seu “valor de uso”; o “valor de troca” é aquilo que torna as distintas mercadorias comparáveis e comensuráveis. O valor de troca é o caráter em comum das mercadorias – o que permite estabelecer a equivalência na troca. De acordo com a teoria marxista, este “algo em comum” está relacionado ao trabalho socialmente necessário para que a mercadoria possa ser produzida.

Mas para que o trabalho seja socialmente necessário, é preciso que alguém em algum lugar, queira, necessite ou deseje a mercadoria, o que significa que o valor de uso tem de ser reintroduzido no argumento. (HARVEY, 2013, p. 42)

Ou seja, apesar das mercadorias serem produzidas para serem trocadas, é a sua utilidade que faz com que elas sejam desejadas; ao ser produzida, a mercadoria precisa ter um destino.

E em que estas categorias nos ajudam a entender a desigualdade espacial?

Partamos de uma ideia fundante: a cidade, embora não produzida no seio da indústria, também é uma mercadoria; ou seja, é resultado de um trabalho. De um trabalho social. Este “grande sistema de objetos imobiliários e de ações a ele vinculadas” (BARBOSA & GOMES, 2016, p. 335), soma o seu solo às benfeitorias que nele se localizam. O solo urbano e as benfeitorias são componentes da mercadoria cidade e são também, por sua vez, mercadorias que contêm valor - de uso e de troca.

Contudo, o solo urbano é uma mercadoria com características especiais: é “eterno”, não envelhece, não deprecia. Não é passível de reprodução; é fixo, não circula. De acordo com Leal-Lahorgue:

Uma mercadoria qualquer pode ser reproduzida, aliás normalmente é fabricada aos milhares, mas a terra não. Impossível reproduzir algo que não foi fabricado, que pode existir como mercadoria unicamente porque é um lugar com características singulares. (LEAL-LAHORGUE, 2002, p. 50)

As “características singulares” do lugar estão relacionadas a sua localização – única - na rede de acessibilidade, infraestrutura e serviços da cidade. Estes atributos – conferidos pela sociedade (fruto do trabalho social) – têm grande valor, pois são necessários e desejáveis à vida urbana. “Valor” de uso – relacionado a sua utilidade – mas também em termos objetivos, relacionado aos lucros imobiliários – valor de troca. (SMOLKA, 1979) A distribuição desigual destes atributos estabelece a base para a disputa pelas melhores localizações. E a disputa, na cidade capitalista, se resolve financeiramente.

Este é um tema que não pode ser secundarizado, especialmente na realidade brasileira, caracterizada por cidades com territórios com condições de urbanização diametralmente opostas. Bairros precários, sem infraestrutura, saneamento e com baixa acessibilidade, coexistem com outros, cujos habitantes têm acesso a todas as condições urbanas fundamentais à satisfação das suas necessidades. A concentração dos benefícios urbanos encrudesce a disputa na e pela cidade (CARLOS, 2020) e é financiada, essencialmente, por recursos ofertados pela sociedade. Neste sentido, Franzoni alerta para a injustiça do processo a partir de um enfoque adicional. Não só a urbanização desigual é injusta por deixar cidadãos desassistidos, mas a população pobre, restrita espacialmente aos espaços menos atendidos pelo Estado, alimenta o processo concentrador de benefícios e, conseqüentemente, de renda

(...) na medida em que sua efetiva participação na construção das cidades (seja por meio de impostos, seja por meio do trabalho e do consumo) ao invés de resultar no acesso a benefícios da estrutura urbana, direcionar-se-ia para maior valorização dos espaços já estruturados. Os espaços carentes e informais seriam, assim, aliados da especulação imobiliária e da concentração de mais-valia fundiária em zonas urbanas restritas. (FRANZONI, 2012, p. 91)

Os distintos *standards* de urbanização estratificam a sociedade pela sua capacidade financeira, provocando processos de segregação urbana. A busca por localizações espaciais adequadas a sua capacidade de pagamento, leva a população mais carente às periferias precarizadas, portanto, mais baratas. A desigualdade social amalgama-se desta forma, à desigualdade espacial.

A segregação urbana, marca da desigualdade engendrada nas cidades brasileiras desenvolvidas em um contexto específico de capitalismo periférico, foi promovida pelos extratos mais privilegiados da sociedade para favorecer sua própria reprodução social ao disputar localidades capazes de comprimir seus tempos e espaços de deslocamento de modo a dispor dos sistemas de recursos urbanos (melhores empregos, saúde, cultura, educação, consumo, lazer etc.) de maneira mais eficiente (...). (ZECHIN & HOLANDA, 2018, p. 461)

Aos investimentos em urbanização agrega-se outras condições que, estabelecidas pelo planejamento da ocupação do território urbano, fortalecem a matriz da desigualdade. São os parâmetros legais de uso e ocupação do solo, definidos, via de regra, em planos diretores ou em leis municipais de zoneamento. Estes parâmetros, também distintos para cada zona urbana, são igualmente disputados. Ao mercado imobiliário interessam usos mais flexíveis e uma ocupação maior dos terrenos. São condições que, por serem mais atrativas, agregam valor à terra.

Setores urbanos completos em termos de infraestrutura e de oferta de serviços urbanos são priorizadas pelo planejamento urbano, em geral, para a oferta de parâmetros urbanísticos que permitem maiores densidades e usos variados. Desta forma, grau de urbanização e padrões de ocupação são condições que se inter-relacionam. E que se retroalimentam, agregando duplamente valor à terra.

Ou seja: o que faz do território urbano uma arena, são, essencialmente, atributos produzidos pela sociedade, coordenados pelo planejamento e pela gestão territorial. Ao determinar as estratégias de ocupação do território, estas ações coordenadas pelo Estado produzem vantagens locacionais. Previsão de maiores densidades populacionais ou construtivas, permissões de usos economicamente mais rentáveis, são exemplos. A urbanização do território, ao estabelecer a distribuição dos investimentos públicos, também produz vantagens

locacionais. A oferta de redes de infraestrutura e de serviços urbanos por não atender a todos da mesma forma, torna-se um privilégio urbano.

Furtado (2007) estrutura em etapas os processos pertinentes à urbanização do território que provocam incrementos ao preço da terra. Etapas e processos pertinentes ao planejamento e à gestão urbana. A primeira etapa é quando há a definição de um perímetro urbano, ou seja, quando uma parcela de território se torna legalmente urbanizável. A segunda, quando há implantação de infraestrutura e serviços, ou seja, quando há efetivamente a geração de terra urbana. Após, quando se concedem as autorizações de uso e ocupação do solo por meio do regime urbanístico estabelecido no plano diretor. E, por fim, através do processo de gestão territorial, de complementações ou aprimoramento das redes de infraestrutura e serviços urbanos, de requalificações urbanas, de substituição dos parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo.

A intervenção do Estado na constituição do tecido urbano por meio do planejamento e da gestão constitui, portanto, o âmago da propriedade fundiária urbana; é o que lhe confere valor de uso urbano e também de troca. A intervenção do Estado com ações de planejamento e de gestão produz territórios com atributos específicos os quais são disputados; a desigualdade na oferta destes atributos estabelece as condições para a concentração da renda fundiária.

Ressalto ainda que, em todas as etapas de urbanização – do planejamento à gestão – a valorização da terra não depende de nenhuma ação ou investimento do seu proprietário, o que a torna uma forma de enriquecimento sem causa¹⁰.

Buena parte de los propietarios son pasivos frente a la dinámica del precio del suelo, no hacen nada para que el precio se incremente. Y aqui no hay que caer en confusiones. Si tengo un suelo ubicado em zona de pendiente y lo niveló, aqui no estamos hablando de plusvalias, eso es capital, y no tiene nada que ver con el valor del suelo, es una inversión. Es como la construcción de un edificio, no hay que confundir la edificación con el precio del suelo. Por el contrario, la plusvalia consiste em un incremento inmerecido em el valor del suelo, obviamente porque no hay contrapartida. (SMOLKA, 2003, p. 372)

¹⁰ O que, no ordenamento jurídico brasileiro, é vedado, pois fere princípio do Código Civil estabelecido no artigo 884.

Nas palavras de Singer (1980) a origem da valorização da terra urbana não é a atividade produtiva, mas a “monopolização do acesso” estabelecido a ela¹¹. (SINGER, 1980, p. 22) Este monopólio é fruto da singularidade locacional de cada propriedade urbana a qual é única e exclusiva. E pertence ao seu proprietário. Disputadas, as vantagens locacionais materializam-se em valorizações imobiliárias. Nesta disputa, constitui-se seu preço. E o preço da terra tende a ser o máximo que a demanda estiver disposta a pagar por aquela localização. É fruto da concorrência por “retirar daquele espaço a maior quantidade de retorno monetário possível e disponível. “ (TONIN, 2019, p. 2)

Ao contrário dos mercados de produtos do trabalho humano, em que os preços giram ao redor de uma média constituída pela soma dos custos de produção e da margem do lucro capaz de proporcionar a taxa de juro média sobre o capital investido, os preços no mercado imobiliário tendem a ser determinados pelo que a demanda estiver disposta a pagar. (SINGER, 1980, p. 23)

Para Topalov o cerne da questão está aí: no fato de que o preço da terra é um preço de uma mercadoria sem valor, na medida em que a terra não tem um custo privado de produção. Desta forma, não há nada relacionado à oferta que justifique o seu preço. (TOPALOV, 1979)

A “lei da oferta” - que dita que quanto maior a oferta de um produto, menor o seu preço – não funciona para o mercado de terras. Se funcionasse, mudanças no perímetro urbano, ampliando as zonas urbanizáveis, reduziriam o preço da terra. E isto não ocorre, pois esse preço é definido pelo melhor uso possível a ser dado a ela e pelo quanto a demanda está disposta a pagar por aquela localização específica.

Hoyler ilustra de forma bastante simples esta equação. Para isso recorre ao Método Involutivo, o qual baseia-se no melhor aproveitamento do terreno e no VGV – Valor Geral de Vendas – que é a somatória dos preços que a demanda pode pagar pelas unidades imobiliárias produzidas naquela localização.

O incorporador avalia a partir da observação do mercado o preço que vai poder cobrar para seu produto e a partir disso começa um cálculo

¹¹ Por esta razão, na ótica do autor, a terra constitui-se como um “falso capital”. (SINGER, 1980)

“ao contrário” para se chegar no lucro líquido obtido com a atividade de incorporação. (...) uma vez deduzido do faturamento o custo da construção e os custos operacionais e legais, o restante vai dividir-se em pagamento pelo terreno e lucro bruto da incorporação. É dentro dessa última quantidade (...) que vai começar um jogo com o proprietário do terreno em torno da formação do preço do solo. (HOYLER, 2015, pp. 338-339)

Assim, o preço da terra não tem relação com o valor investido na sua urbanização, tampouco é regulado pela “lei da oferta”, mas sim, pela capacidade de pagamento da demanda. Demanda não apenas composta pelos consumidores finais do produto imobiliário, mas uma demanda capitalista por solo.

1.3. Circuito de valorização do capital imobiliário e a cidade-investimento

A produção do espaço urbano, entendida como o processo contínuo de construção de cidade, estrutura-se a partir da provisão de infraestrutura e serviços urbanos e da ocupação e do uso dos terrenos com atividades urbanas. Este processo constitui-se como um ciclo de reprodução do capital – um circuito imobiliário que envolve a produção, a circulação do bem e o crédito. (PAIVA C. C., 2007)

A lógica da valorização do capital subjugua as necessidades relacionadas à vida urbana. A cidade é transformada em mercadoria e tem o seu valor de uso sufocado pelo processo de produção capitalista. (CARLOS, 2020) Parcelas da cidade são vendidas àqueles que a disputam no mercado. E nos grupos dos que produzem e dos que consomem a cidade, há distintos agentes, interesses e arranjos de cooperação.

Os distintos agentes envolvidos no circuito de produção da cidade – donos da terra, construtores, incorporadores, agentes de venda, financiadores¹² -

¹² VASCONCELOS faz importante revisão bibliográfica recuperando obras e autores que trabalharam com a identificação de diferentes agentes na produção do espaço urbano. Dentre estes, o autor destaca: o Estado (agente privilegiado), proprietários da terra, promotores ou

compõem uma “máquina imobiliária de crescimento” e fazem da cidade, o seu negócio. (FIX, 2011) Sobre esta "máquina de crescimento urbano"¹³ – ou de produzir riqueza – Harvey Molotch e John Logan chamam a atenção para as coalizões que buscam promover o aumento do valor de troca dos imóveis. Tais coalizões são geralmente compostas por proprietários de imóveis (os rentistas) que contam com “outros defensores auxiliares de base local (desenvolvedores, universidades, mídia e jornais locais, empresas de serviços públicos, sindicatos de trabalhadores, pequenos varejistas e similares).” (BRENNER, 2020, p. 249) De acordo com Paiva esta reprodução do capital no espaço urbano se dá através de “ciclos autônomos de capitais especializados”, levando-se em consideração as funções específicas que cada agente desempenha no circuito imobiliário – produção, circulação e crédito. Portanto, são capitais individuais que se apropriam de formas distintas de rendas ao longo do ciclo de produção do ambiente construído e de reprodução do capital imobiliário. (PAIVA, 2007, p. 139)

De uma perspectiva histórica, no Brasil, a mercantilização da cidade tem como marco inicial a Lei de Terras, de 1850¹⁴, momento em que se formalizam o regime da propriedade e o mercado de terras. Trata-se de passo fundamental para a construção de um padrão de acumulação e privatização dos rendimentos da urbanização. Mas é com o aumento da escala da urbanização, a partir da industrialização e do aumento da taxa de crescimento da população urbana, que a cidade se constitui, fortemente, como uma “frente de valorização do capital” (FIX, 2011, p. 51).

O aumento da população urbana impacta sobremaneira nas demandas por moradia. Em consequência, estabelece-se uma relação histórica e simbiótica

incorporadores imobiliários, construtores, financiadores, corretores/vendedores, moradores/consumidores e inquilinos. (VASCONCELOS, 2012)

¹³ Teoria desenvolvida por Harvey Molotch e John Logan no livro *Urban Fortunes: the political economy of places* (2007)

¹⁴ Lei 601/1850, que dispunha sobre as terras devolutas do Império e que criou normas para regularizar as relações de propriedade da terra, anteriormente estabelecidas através da concessão de sesmarias ou ainda, através de posses sem quaisquer títulos. De acordo com GASSEN, “A Lei de Terras, pondo fim ao costume das posses como modo original de aquisição da propriedade privada fundiária e ao anterior falido regime positivado das sesmarias, inaugura assim uma nova época - da consolidação do capitalismo (...)” (GASSEN, 1994, p. 229)

entre a produção habitacional e o circuito imobiliário brasileiro - a produção de unidades habitacionais é a principal mola impulsora dos negócios imobiliários. Esta articulação fortalece-se com a cultura nacional da casa própria a qual, por sua vez, é, historicamente, alimentada pelo Estado - agente que, ao promover uma política habitacional, engendra operações financeiras para a ampliação do estoque de domicílios.

Segundo Bonduki, a Era Vargas é o momento em que o tema da habitação social é assumido pelo Estado. Segundo BONDUKI,

Construir casas, 'assumindo o papel de capitalista', era incompatível com a concepção liberal do Estado vigente até 1930. Assim, durante a Primeira República, privilegiou-se apenas o incentivo aos particulares (BONDUKI, 1998, p. 40)

Até então, sem financiamentos, a forma mais viável para os trabalhadores dos grandes centros urbanos acessarem a moradia, era o aluguel. Bonduki destaca que até a Era Vargas o setor rentista desfrutava de benefícios (fiscais e de desregulamentação) que não eram repassados aos inquilinos, aumentando os seus ganhos – estratégia que não enfrentava, conseqüentemente, o problema habitacional que afligia a classe trabalhadora¹⁵. A partir dos anos 30, contudo, a abordagem do problema muda e a iniciativa privada passa a ser considerada incapaz de enfrentar o problema, recaindo, por consequência, no Estado, esta responsabilidade (BONDUKI, 1998, p. 77). Não obstante, entre 1930 e 1964, as intervenções estatais para o enfrentamento da crescente problemática habitacional foram irrelevantes frente ao aumento da escala de urbanização, especialmente a partir da década de 50. Fortalece-se também, na Era Vargas, a construção ideológica da casa própria como solução de moradia. Sobre este tema, Bonduki destaca o vínculo desta construção à própria ideologia da Era Vargas, que objetivava romper com a imagem de uma sociedade oligárquica e excludente.

Ao viabilizar o acesso à propriedade, a sociedade estaria valorizando o trabalho, demonstrando que ele compensa, gera frutos e riqueza. Por outro lado, a difusão da pequena propriedade era vista como meio de dar estabilidade ao regime, contrapondo-se às ideias socialistas e

¹⁵ No ano de 1942, aprova-se a Lei do Inquilinato, através da qual o governo congela todos os aluguéis.

comunistas. Com isso, o Estado estaria disseminando a propriedade em vez de aboli-la e, assim, promovendo o bem comum. Os trabalhadores, deixando de ser uma ameaça, teriam na casa própria um objetivo capaz de compensar todos os sacrifícios; já o morador do cortiço ou da moradia infecta estava condenado a ser revoltado, pronto para embarcar em aventuras esquerdistas para desestabilizar a ordem política e social. (BONDUKI, 1998, p. 84)

Já na década de 60, movimentos da sociedade civil por reformas estruturais colocam o problema habitacional na centralidade do tema urbano. Com o golpe de 64 rompe-se este processo, mas a questão habitacional segue tratada com relevância, através da criação do BNH – Banco Nacional de Habitação – e do SFH – Sistema Financeiro de Habitação. Articula-se por este caminho o propósito de alcançar legitimação social com operações imobiliárias lucrativas. Para isto, destaca-se ainda a aprovação da lei das incorporações imobiliárias - Lei 4.591 de 16 de dezembro de 1964 – que representou a formalização da articulação da etapa da construção à de comercialização.

Segundo Fix, o sistema de crédito criado à época – com base nos recursos do FGTS e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo – SBPE – constituiu-se como o “sistema nervoso do circuito imobiliário” (FIX, 2011, p. 53). As operações do BNH baseavam-se na mobilização de recursos e no seu repasse a uma rede de agentes - “promotores e financeiros (privados ou estatais) capazes de viabilizar a implementação em grande escala das ações necessárias na área da habitacional (...)”. (BONDUKI, 2019, p. 73) Esta estrutura viabilizou, em 22 anos de existência do BNH - a construção de 4,3 milhões de unidades habitacionais novas – 2,4 milhões para o setor popular (recursos do FGTS) e 1,9 milhões para a classe média com recursos do SBPE (BONDUKI, 2019, p. 73), ampliando desta forma, sobremaneira, as operações no setor. De acordo com MARICATO,

O sucesso do Sistema Financeiro da Habitação no Brasil desde a sua estruturação em bases mais exequíveis, em 1968, até 1980, quando entra em profunda crise em consonância com toda a economia do país, se deveu exatamente ao fato de ignorar os setores de menores rendimentos da população e tratar a habitação como uma mercadoria a ser produzida e comercializada em moldes estritamente capitalistas. (MARICATO E. , 1987, pp. 29-30)

Os detalhes que caracterizaram a trajetória da criação à extinção do BNH em 1986, extrapolam os objetivos da presente abordagem. A crise econômica

dos anos 80, as críticas em relação aos resultados produzidos e o processo de redemocratização do país contribuíram para desconstituí-lo, deixando a política habitacional “no vácuo”. A redução dos recursos para financiamento em paralelo ao agravamento dos problemas urbanos nas décadas de 80 e 90 exigia novos arranjos.

Após o auge do SFH, o circuito imobiliário brasileiro ganha novas perspectivas no cenário neoliberal do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) – época marcada fortemente pela aproximação do urbano aos interesses do capital. São desta época as primeiras operações urbanas de São Paulo (Anhangabaú, Água Espraiada, Água Branca, Faria Lima-Berrini e Paraisópolis), previstas no plano diretor e que tinham por base, as parcerias público-privadas – estratégia para atacar os problemas urbanos em um ambiente de pouco recurso público e de novas engenharias financeiras para a viabilização das intervenções urbanas. Além destes, vários projetos de revitalização foram impulsionados pela competição entre as cidades em um mundo globalizado. Diferentes estratégias de “empreendedorismo urbano”¹⁶ que contavam com uma fragilização da capacidade regulatória do Estado.

Neste momento insere-se a criação do Sistema Financeiro Imobiliário – SFI, em 1997, quando a incorporação imobiliária passa a ter uma forte relação com o mercado de capitais, incluindo o agenciamento de crédito financeiro e a administração de suas garantias. (HOYLER, 2015) Antes disto, a aprovação da Lei 8.668/1993 que dispõe sobre a constituição e o regime tributário dos Fundos de Investimento Imobiliário, foi um passo prévio importante para o estabelecimento de uma articulação entre o mercado de capitais e o mercado imobiliário. O objetivo era liberar o mercado de créditos imobiliários e criar oportunidades para os investidores privados (GOMES, ROYER, & PEREIRA, 2013).

Hoyler assevera que o SFI

(...) constituiu um arcabouço regulatório do financiamento imobiliário e das operações de instituições financeiras no mercado de capitais. O SFI opera captando recursos no mercado secundário de títulos e canalizando-os para o setor imobiliário por meio de instrumentos de

¹⁶ Expressão popularizada por HARVEY (2005).

securitização de recebíveis, que aceleram o tempo de rotação do capital imobilizado no empreendimento. Qualquer pessoa física ou jurídica pode atuar como investidor ao comprar os títulos imobiliários securitizados, ganhando com o serviço da dívida. (HOYLER, 2015, pp. 336-337)

As operações via SFI relacionam uma grande diversidade de agentes, como: compradores de imóveis, incorporadores, construtores, associações de poupança e empréstimo, sociedades de crédito imobiliário, bancos, securitizadoras, fundos de investimento imobiliário, entre outros. Embora sua criação tenha sido homologada em 1997, conforme dados apresentados por Gomes *et al*, é apenas a partir de 2004 – já no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011) - que o mercado de títulos lastreados em recebíveis imobiliários começa a ganhar força, com as alterações ao SFI instituídas pela Lei 10.931/2004.

Entre os fatores que explicam a lentidão de seu desenvolvimento inicial, pode-se mencionar a falta de conhecimento por parte de potenciais investidores acerca dessa modalidade de investimento, as incertezas jurídicas quanto à exequibilidade de garantias em caso de inadimplência e a alta rentabilidade de outros títulos de renda fixa, particularmente os títulos públicos atrelados à taxa SELIC, que absorviam parcela considerável da demanda por aplicações de longo prazo e baixo risco no Brasil. (GOMES, ROYER, & PEREIRA, 2013, p. 5)

A estrutura estava pronta mas, em 2008, a crise financeira internacional impõe novas dificuldades levando o setor imobiliário brasileiro “ao inferno”. Mas é trazido “ao céu”, novamente, em 2009, com o Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV (FIX, 2011, p. 139). Com ampla oferta de créditos, o programa articulou as demandas para a recuperação econômica às demandas habitacionais. Teve como foco principal a criação de mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais, em detrimento do estoque de domicílios existentes nas cidades, passível de aproveitamento pela política habitacional. Seu principal mérito estava no volume de recursos dispensados e na priorização das camadas sociais mais populares. Contudo, a desconexão entre a produção habitacional e a política fundiária urbana reproduziu parte dos problemas provocados pelo BNH em sua época. A demanda social por habitação casada com a farta oferta de recursos dinamizou

o setor imobiliário e provocou processos de especulação e de expansão urbana pela busca por terras de menor valor.

O aumento dos investimentos em habitação sem a necessária mudança da base fundiária tem acarretado, de forma espetacular, o aumento dos preços de terras e imóveis desde o lançamento do PMCMV. (...) Nas periferias de São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador, Brasília e Fortaleza, os preços de terrenos dobraram após o lançamento do PMCMV. (...) Apesar da imprecisão dos dados apresentados, não resta dúvida sobre a tendência de alta acelerada e especulativa que reproduz a desigualdade e impacta a composição dos lucros e rendas do circuito financeiro, produtivo e comercial. (MARICATO E. , 2020, p. 78)

A partir de 2016, com o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff (2011-2016), sucessora do presidente Lula na continuidade dos governos petistas, o PMCMV começa a desvanecer. As “novas respostas” às demandas habitacionais vieram formalmente por meio da Medida Provisória 996/2020¹⁷ que institui o Programa Casa Verde e Amarela - PCVA, na vigência do governo do presidente Jair Bolsonaro (2019- 2022). De instituição muito recente, o PCVA ainda não apresenta resultados passíveis de avaliação. Sua estrutura, contudo, já revela que, embora guarde semelhanças ao PMCMV, avança na conexão do mercado imobiliário com o financeiro. Em meio ao caos econômico determinado pela crise sanitária do COVID 19¹⁸, o setor imobiliário é, novamente, acionado como protagonista para a restauração da economia brasileira, fortalecendo seu “casamento” com o mercado de capitais. E não sem motivos: de acordo com GUERREIRO (2020), o setor imobiliário foi um dos que “sentiu menos os impactos da pandemia”, sendo um dos primeiros a se recuperar, por ter sido considerado “essencial” e devido aos baixos juros do país, que favorecem os títulos de base imobiliária. De acordo ainda com a autora, baseando-se em discurso de Roberto Campos Neto, presidente do Banco Central, para a viabilização do programa, o governo aposta: no aumento do acesso ao crédito imobiliário, na possibilidade de as famílias hipotecarem suas moradias, na

¹⁷ Posteriormente convertida na Lei Federal 14.118/2021.

¹⁸ Desde 2020 a humanidade vem vivenciando uma pandemia provocada pela proliferação do vírus Sars-COV-2 – conhecido como “o novo Coronavírus”, causador da Covid-19. Devido às restrições sanitárias impostas pelo controle à pandemia, o país e o mundo vêm enfrentando severos problemas econômicos.

portabilidade do financiamento entre instituições bancárias e na securitização de ativos de base imobiliária popular.

Ao que parece, todos os “pilares” do Bacen apontam para a intervenção pública no fomento à consolidação do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), onde há captação “livre” de recursos no mercado de capitais, securitizando a base imobiliária do país. Ou seja, transformando o que é bem fixo (casas), em ativos mobiliários, títulos negociáveis no mercado financeiro. (GUERREIRO, 2020)

A compreensão da teia que articula os “pilares” do PCVA desanuvia o abismo que existe entre seus propósitos e as demandas de uma população cada vez mais à mercê dos interesses do capital. Neste contexto, destaca-se ainda o papel operacional exercido pela regularização fundiária.

De acordo com as regras do PCVA, para as famílias de baixa renda (com renda máxima de R\$2.000,00), há o Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional¹⁹. A prioridade da regularização fundiária a estas famílias pode parecer, à primeira vista, o reconhecimento dos graves danos sociais provocados pela imensa irregularidade urbana que assola as nossas cidades. Contudo, deve-se levar em consideração a atual base legal sobre a qual estes processos se ancoram. Durante o governo do presidente Michel Temer (2016-2018) foi aprovada a Lei Federal 13.465/2017, que institui a REURB – Regularização Fundiária Urbana. E, de acordo com as regras da REURB, a prioridade é a titulação imobiliária – imprescindível para que as famílias possam hipotecar seus imóveis – e não a superação dos problemas de acesso à cidade. Ou seja: a preocupação com as condições de habitação e urbanidade – que se enfrentadas poderiam reduzir as desigualdades espaciais - passaram longe dos propósitos do PCVA.

A financeirização do mercado imobiliário acirra a ocupação urbana desigual. O paulatino, mas firme processo de aproximação do mercado imobiliário ao mercado financeiro, a urbanização do território e, conseqüentemente, o modelo de cidade, se afastam das demandas da sociedade e se aproximam das imposições dos fundos de investimentos. O foco

¹⁹ Resolução 225, de 17 de dezembro de 2020 do Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social.

da urbanização na cidade-mercadoria não está na qualidade de vida, na sustentabilidade urbana ou no cumprimento da função social da cidade, mas na rentabilidade do capital.

Na reprodução das injustiças sociais, através do recrudescimento da desigualdade espacial urbana, distintos papéis são assumidos pelos agentes envolvidos. Tema de que trato no próximo capítulo.

**CAPÍTULO 2. REDUZIR OU REPRODUZIR AS
DESIGUALDADES ESPACIAIS, EIS A QUESTÃO.
OS AGENTES E SUAS ESTRATÉGIAS**

2.1. Introdução

A história da desigualdade é moldada pela forma como os atores políticos, sociais e econômicos enxergam o que é justo e o que não é, assim como pela influência relativa de cada um desses atores e pelas escolhas coletivas que disso decorrem. (PIKETTY, 2014)

O capítulo anterior abordou os benefícios produzidos socialmente pelo processo de urbanização e capitalizados na terra. Aprofundou o impacto dos interesses do circuito imobiliário no território, especialmente devido à aproximação do mercado imobiliário ao mercado financeiro.

Barbosa e Gomes chamam a atenção para a diversidade de agentes envolvidos no circuito imobiliário e para o sombreamento que por vezes se verifica, entre seus papéis na produção do espaço urbano. Esta diversidade - agentes do setor imobiliário e financeiro, incorporadores, construtores, gestores de obra, corretores imobiliários, etc. - permite inúmeras composições e arranjos. A atuação e organização destes agentes se dá na conciliação de interesses e de acordo com as oportunidades reais ou potenciais que o mercado, naquele momento, oferece. (BARBOSA & GOMES, 2016)

É importante contudo que esteja presente a ideia de que há, sem dúvida, especificidades em jogo. Há interesses que ora aproximam os distintos agentes, ora os afastam. São distintas frações do capital. (HARVEY, 1982) Enquanto o proprietário imobiliário assume a apropriação da renda da terra, os construtores, por exemplo, buscam o lucro através da “construção de novos elementos no meio construído”. (HARVEY, 1982, p. 7) Tais agentes com focos específicos distintos se articulam, contudo, como engrenagens da “máquina do crescimento urbano”.

De acordo com Fix (2012),

O exame das estratégias dos construtores, incorporadores, agentes de venda e outros profissionais do ramo é, pois, crucial para a compreensão da forma urbana. Os construtores comandam – diretamente ou por meio de empreiteiros subcontratados ou empresas terceirizadas – uma parcela significativa da força de trabalho. (...) As empreiteiras pressionam para a realização de grandes obras, os construtores para novas edificações, independentemente da localização, e os incorporadores procuram influenciar a criação de novas localizações, valorização de antigas centralidades, etc (...) Os

O “exame das estratégias” é crucial não só para a compreensão da forma urbana mas também para a análise da rede de articulação entre estes agentes. É através da sua articulação que se dá a reprodução do capital onde o espaço urbano é elemento essencial para a sua atuação. O reconhecimento da existência de uma rede que articula estes agentes habilita, mesmo ao se analisar o papel de cada um isoladamente, a entender que os objetivos individuais são permeados pelos interesses que dão sustentação às composições das articulações. Articulações que não são permanentes, que se rearranjam, e nas quais nem todos os agentes estão num mesmo patamar, numa mesma correlação de forças. (TRINDADE JUNIOR, 1998)

Tomando-se como exemplo o proprietário de terras, assevera-se que, isoladamente, este é um agente passivo na urbanização na medida em que é beneficiado pelos atributos urbanísticos e investimentos públicos e não investe recursos financeiros diretamente neste processo. Esta “passividade”, contudo, deve ser relativizada a luz do seu papel – ativo – na correlação de forças do circuito imobiliário. De acordo com Harvey, estes agentes têm um poder usualmente subestimado e, ainda,

(...) é vital vê-lo como um poder ativo e não passivo, pois é justamente por meio da realização de novas geografias que os proprietários (em aliança com desenvolvedores, interesses da construção e, claro, financiadores onipresentes) avançam a sua posição de classe, além de trazer soluções-chave para o problema da absorção do excedente de capital. (HARVEY, 2011, p. 149)

Assim, no contexto da articulação dos agentes, o papel do proprietário de terras se rearranja.

Neste capítulo analisarei a atuação de dois grupos de agentes sociais cujas estratégias repercutem na reprodução das desigualdades espaciais urbanas. Estratégias estas que os aproximam, na perspectiva de um modelo comum de cidade. Refiro-me ao grupo de agentes relacionados ao mercado imobiliário e ao que se vincula ao poder instituído: o Estado. Para isto, simplificações que não prejudicam os objetivos desta tese foram feitas. Quanto

aos “agentes do mercado imobiliário”, os analisarei sem aprofundar algumas especificidades de interesses que distinguem os proprietários de terra, os construtores, os incorporadores imobiliários etc. Quanto ao Estado, o analisarei a partir de um esquema interpretativo que simplifica a pluralidade dos processos que condicionam sua atuação. E, ainda, não estou ignorando a importância de outros grupos de agentes sociais que vivem, trabalham, constroem, disputam e articulam-se no território das cidades brasileiras. Mas faço um recorte metodológico que visa objetivar os argumentos desta tese.

2.2. O grupo de agentes do mercado imobiliário nos processos de reprodução da desigualdade espacial:

Há algo que não se pode perder de vista: a crescente imbricação entre o mercado financeiro e o imobiliário e, ainda, os seus reflexos na estruturação do espaço urbano brasileiro. O “empreendedorismo urbano”, motor do crescimento econômico, transforma o “financeiro” - de meio para objetivo. (GOMES, ROYER, & PEREIRA, 2013) E os interesses dos investidores, especialmente nas grandes cidades, passa a ser cada vez mais um componente de maior relevância.

Neste contexto, deve ser destacado o papel dos incorporadores imobiliários. A atividade de incorporação imobiliária passou a ser regulada no Brasil, como já apontado, em 1964. O incorporador é um agente articulador e é responsável pela montagem da equação de viabilização do empreendimento imobiliário, desde a negociação para aquisição do terreno até a venda final do produto imobiliário. Desta forma, no circuito imobiliário, o incorporador comanda o processo de criação e de captura das rendas fundiárias. A partir desta abordagem, Smolka trabalha com a noção de *capital incorporador* o qual representa a “fração do capital que se valoriza pela articulação destes diversos serviços contratados”. (SMOLKA, 1987, p. 47) Tais “serviços” são todas as ações necessárias à viabilização do empreendimento.

A coordenação dos distintos interesses que conformam o circuito imobiliário materializa-se no espaço urbano. A ocupação urbana tem, desta forma, forte relação – mas não exclusiva - com as lógicas de funcionamento do

mercado imobiliário formal²⁰. Um mercado que, segundo Abramo (2007), nas grandes cidades latino-americanas, é extremamente segmentado²¹. Segmentação que o orienta, estabelecendo foco – público-alvo - e reduzindo riscos. Ao orientar os seus investimentos no espaço urbano, o mercado imobiliário orienta os (re)arranjos da relação da sociedade com o espaço, impactando na forma das cidades. Esta forma espacial, portanto, não é aleatória; é, na verdade, uma *forma-conteúdo* (TRINDADE JUNIOR, 1998, p. 31). E este conteúdo tem relação com as estratégias de interesse do mercado imobiliário.

A compreensão da relação da dinâmica de atuação do mercado imobiliário formal com o espaço urbano pressupõe a compreensão das peculiaridades do produto deste mercado. O bem imobiliário é: imóvel, apresenta alto valor unitário e longo período de depreciação. (ABRAMO, 2007) Tais características aliadas à segmentação da demanda condicionam as estratégias de exploração do espaço urbano.

Abramo reconhece dois reflexos - aparentemente contrários, mas em realidade, complementares – na forma espacial urbana decorrente da atuação do mercado imobiliário formal: a dispersão e a compactação da ocupação. São duas tendências relacionadas à implantação da produção imobiliária que tensionam as definições do planejamento urbano quanto ao perímetro urbano, ao zoneamento, aos parâmetros urbanísticos etc., reorganizando a forma espacial urbana. Nas palavras de BARBOSA & GOMES (2016), “o capital precisa, permanentemente, produzir (e reproduzir) a cidade por meio da criação de espaços ou a reconfiguração dos já existentes de forma a assegurar sua circulação”. De acordo com ABRAMO (2007), esta permanente criação e reconfiguração de espaços ocorre através de inovações espaciais estabelecidas

²⁰ De acordo com Abramo, a produção das cidades modernas resulta de três lógicas: a lógica do Estado, a lógica do mercado e a lógica da necessidade, a qual representa a urbanização informal da cidade. (ABRAMO, 2007, p. 26)

²¹ Segundo o autor, a oferta é segmentada em decorrência da segmentação da demanda - a existência de um segmento específico de demanda a ser atendido confere maior segurança aos empreendimentos imobiliários. Quanto à demanda, esta segmentação garante uma certa homogeneidade social pois, “famílias desejam estar próximas aos seus próximos”. (ABRAMO, 2007, p. 44)

pelo mercado imobiliário que nada mais são do que a articulação de um novo produto imobiliário que (re)atraia a demanda²².

A geração de uma demanda através da criação de um novo produto imobiliário é necessária, dentro da lógica capitalista, devido ao longo período de depreciação do produto imobiliário. Para enfrentar esta situação, o mercado promove uma depreciação fictícia do imóvel, resgatando a demanda anteriormente já atendida. Esta depreciação fictícia se dá com a articulação de uma nova espacialidade urbana: uma mudança locacional do vetor de exploração. Este “novo produto” atende a um segmento específico da sociedade, segmento este que, ao se deslocar no território, abandona um estoque imobiliário artificialmente depreciado o qual atenderá à faixa social hierarquicamente inferior. Esta, por sua vez, encontra nesta oportunidade também uma possibilidade de ascender a um “novo produto”. Desta forma, estabelece-se um mercado secundário de imóveis. Este mercado secundário, segundo ABRAMO (2007), tende a induzir uma ocupação mais densa do território por atender a um extrato social que admite, tendo em vista sua capacidade financeira, ocupar de forma mais densa o espaço.

Padua em artigo que trata do avanço do setor imobiliário paulista sobre regiões de desindustrialização, faz destaque a forma como o mercado apresenta o seu novo produto imobiliário. Analisando trecho de reportagem sobre novos empreendimentos, Padua comenta:

É desta forma que a reportagem apresenta o novo tipo de empreendimento imobiliário, dizendo que é um ‘desejo que o mercado imobiliário pretende suprir’, o que, na realidade, coloca-se como um novo produto criado pelo mercado imobiliário numa contínua reelaboração de seus produtos, para instituir uma diferenciação necessária para a realização de valorizações. (PADUA, 2015, p. 147)

O autor ainda destaca que o pano de fundo deste tipo de lançamento de um novo produto imobiliário está vinculado, sempre, a uma ideia de crescimento

²² Para além das inovações espaciais como estratégia de instituição de um “novo produto imobiliário”, Smolka alerta sobre outra possível alteração na estrutura do mercado imobiliário com o mesmo fim: a criação de distintos padrões de edificação que incluem “benefícios” que passam a ser desejados pelos consumidores. Como exemplo, cito a existência de varandas nos apartamentos, salões de festas e academias de ginástica nos condomínios etc. (SMOLKA M. O., 1979).

econômico que justifica seus “efeitos colaterais”. Tais efeitos decorrem dos rearranjos espaciais provocados por esta estratégia mercadológica. A inovação espacial do produto imobiliário envolve, muitas vezes, alterações significativas na forma e na estrutura urbana, acompanhadas, via de regra, por fartos investimentos públicos. Abramo destaca, contudo, que este processo de criar um novo *locus* de interesse do mercado imobiliário exige a atuação coordenada dos agentes do mercado imobiliário, gerando uma operação com uma escala que motive o deslocamento espacial da demanda.

A escala da operação é importante, pois exige a atuação de vários capitais imobiliários, portanto, alguma forma de coordenação da sua atuação. Assim, esta inovação desvela em termos espaciais um dos paradoxos do funcionamento do mercado, isto é, o seu caráter concorrencial e de decisões individuais e autônomas, mas que exige alguma coordenação para concretizar o resultado antecipado: inovação do produto imobiliário e/ou habitat com um deslocamento espacial da externalidade de vizinhança. (ABRAMO, 2007, p. 47)

Os movimentos simultâneos de expansão e densificação no tecido urbano somam-se em um único processo, configurando a lógica da urbanização neoliberal, especialmente nas grandes metrópoles. São reflexos espaciais, um padrão de urbanização que decorre da reestruturação produtiva e de um modelo de gestão territorial que prima pela desregulamentação ou flexibilização das normas e pela privatização dos espaços. (SOARES P. R., 2015) Estudando a reestruturação das metrópoles, SOARES indica que este “novo” padrão se caracteriza: pela estrutura policêntrica, pela polarização e fragmentação social e pela nova paisagem urbana – novas centralidades, novos artefatos e ícones arquitetônicos²³. Padrão este que se verifica no tecido metropolitano, mas que também representa uma tendência comum às demais cidades, guardadas as especificidades. (CASTRO, 2019)

A característica da cidade fordista de ter apenas um único centro metropolitano é agora substituída pela policentralidade, ou seja, uma metrópole com vários centros. A desvalorização e precarização das áreas centrais tradicionais somadas à expansão e dispersão urbana com a explosão de mobilidade criam as condições para o surgimento de vários centros no espaço urbano, quase uma exigência dessa nova fase de urbanização.(...) Concomitante ao processo de

²³ Por artefatos e ícones arquitetônicos entende-se os produtos arquitetônicos que representam os símbolos da cidade inserida no circuito global, geralmente arranha-céus, complexos empresariais, hotéis de luxo etc. (CASTRO, 2019)

suburbanização há processos de revalorização de áreas centrais. As áreas abandonadas e degradadas passam a receber, de forma espontânea ou planejada, novos valores financeiros e simbólicos, com processos de renovação, revitalização e gentrificação. (CASTRO, 2019, p. 515)

. Soares (2006) chama a atenção, neste processo, para os projetos de revitalização de antigos centros urbanos, tão comuns a várias cidades brasileiras. Fruto da articulação entre os capitais financeiros e imobiliários, aparceirados com o poder público, estes projetos recuperam territórios urbanos para o circuito imobiliário.

A lógica de funcionamento do mercado imobiliário formal das grandes cidades latino-americanas – que articula expansão e densificação - constitui um ciclo de movimentação do capital pelo território. É a cidade que vai se espalhando e se refazendo, num *continuum* que exige, para sua realização, suporte, qual seja: macro estruturas urbanas, serviços e parâmetros urbanísticos adequados – requisitos urbanísticos fornecidos, majoritariamente, pelo Estado. Este auxílio do Estado acaba se configurando como uma antecipação espacial, ou seja, um prenúncio de um novo vetor de exploração. (BARBOSA & GOMES, 2016) Configura-se desta forma uma forte relação entre o funcionamento do mercado e a distribuição dos benefícios urbanos que estabelecem o seu suporte. Sem este suporte, as estratégias do mercado imobiliário não teriam sucesso.

Postos estes elementos pode-se afirmar que a lógica do mercado formal nas grandes cidades latino-americanas amplia a desigualdade socioespacial urbana. A contínua inovação espacial impacta a forma e a estrutura da cidade, canalizando os investimentos públicos para o atendimento dos novos vetores de exploração imobiliária, reduzindo ou negando o atendimento aos setores alijados, normalmente populares e já deficitários de investimentos. E o ciclo de desvalorização-valorização dos imóveis, exclui, cada vez mais, a população que economicamente não tem condições de inserir-se neste processo.

Muitos planos diretores municipais estabelecem, em seu zoneamento, frentes de expansão urbana não (suficientemente) estruturadas. Territórios que se tornam oportunos para os negócios imobiliários. A cidade que se dispersa os transforma em novas espacialidades para produtos imobiliários. Novas

espacialidades valorizadas no mercado e que exigem investimentos públicos para a sua estruturação. A cidade que se compacta, por sua vez, exige complementação/renovação de infraestrutura e serviços urbanos – investimento público também capitalizado nos imóveis. Em ambas as situações – na dispersão e na densificação/compactação - se conta com o Estado, generoso sócio invisível que investe sem retorno.

Refletir sobre e delimitar o papel do Estado neste processo é o próximo passo para a construção dos argumentos desta tese.

2.3. O Estado nos processos de reprodução da desigualdade espacial

Analisar o papel do Estado na reprodução das desigualdades espaciais passa por compreender as suas atividades relacionadas ao planejamento e à gestão. Passa por reconhecer diferentes enfoques conferidos a estas atividades e as tensões envolvidas.

Passa também por compreender que o Estado não é um bloco monolítico e nem tampouco hermético às tensões externas. Trata-se de uma arena de conflitos - internos e externos, técnicos e políticos. Não é apenas uma estrutura administrativa – um aparelho – mas uma soma de estrutura de ação com poder. Não é um instrumento passivo, manipulado, mas também não é um sujeito autônomo, independente do jogo de forças da sociedade. Nas palavras de Poulantzas (1980), o Estado, entendido desta forma, traduz uma “condensação material de uma relação de forças” a qual inclui muitas contradições.

Resumindo, entender o Estado como condensação material de uma relação de forças, significa entendê-lo como um campo e um processo estratégicos, onde se entrecruzam núcleos e redes de poder que ao mesmo tempo se articulam e apresentam contradições e decalagens uns em relação aos outros. Emanam daí táticas movediças e contraditórias, cujo objetivo geral ou cristalização institucional se corporificam nos aparelhos estatais. Esse campo estratégico é transpassado por táticas muitas vezes bastante explícitas ao nível restrito onde se inserem no Estado, táticas que se entrecruzam, se combatem, encontram pontos de impacto em determinados aparelhos,

provocam curto-circuito em outros e configuram o que se chama 'a política' do Estado, linha de força geral que atravessa os confrontos no seio do Estado. Nesse nível, essa política é certamente decifrável como cálculo estratégico, embora mais como resultante de uma coordenação conflitual de micropolíticas e táticas explícitas e divergentes que como formulação racional de um projeto global e coerente. (POULANTZAS, 1980, p. 157)

O Estado não é um agente ideologicamente neutro e nem suas ações são eminentemente racionais e técnicas. Se o Estado fosse uma personificação do “bem coletivo” ou do “interesse público”, o planejamento seria sempre baseado nos mesmos valores. O “bem coletivo”, em realidade, em uma sociedade não-homogênea, não é um bloco uniforme e deve ser compreendido a partir dos conflitos estabelecidos no espaço. (SOUZA, 2020).

Desta forma, ao analisar a relação da atuação do Estado com o processo de reprodução das desigualdades espaciais, são assumidas algumas generalizações e simplificações, já que não é revelada a pluralidade dos processos que condicionaram as estratégias estatais. Estratégias que, mais do que formulações racionais, são resultado de tensões.

Esta é uma ressalva importante por dois motivos. O primeiro diz respeito ao método de análise e à própria estrutura dos argumentos desta tese. Pois analiso os agentes e suas estratégias de atuação da cidade, em geral, de forma isolada. Trata-se de uma opção metodológica que gera um esquema interpretativo de relacionamento entre os agentes, seus processos e o objeto – a cidade. Assim, ao tratar do papel do Estado, embora possa parecer uma suposta ação estatal isolada, estou tratando, na verdade, do resultado da “governança” entendida como uma coalização de forças que mobiliza os interesses de diversos agentes sociais. (HARVEY, 2005)

O segundo motivo é parte do primeiro, mas vale ser destacado. Ao trabalhar o Estado não diferencio o seu corpo político diretivo – supostamente comprometido com um programa governamental – do seu corpo técnico, estrutura burocrática de gestão. Este corpo burocrático, extremamente importante quando se trata de ações de planejamento e de gestão urbana, embora também não monolítico, atua, muitas vezes, na contramão das estratégias governamentais.

Não é objetivo deste trabalho analisar as fissuras existentes dentro da macroestrutura que denominamos, genericamente, de “Estado”. As possíveis divergências entre uma burocracia especializada (técnica, supostamente neutra e racional) e o corpo político diretivo (os governantes, cuja atuação, por vezes, pode parecer atravessada, irracional, pois é mais suscetível às pressões externas)²⁴. Como referido anteriormente, o objetivo é apresentar um esquema interpretativo da relação entre os agentes na reprodução da desigualdade espacial urbana. Assim, generalizações e simplificações são admitidas.

a. As funções do Estado: planejamento, gestão e mediação de interesses

Antes de mais nada, vale reafirmar que o Estado não é o único agente que planeja, gerencia e media interesses no território. As estratégias do mercado imobiliário que direcionam a expansão do tecido urbano, criam e/ou renovam eixos de crescimento e de densificação são exemplos de um planejamento não estatal. Há ainda os movimentos sociais organizados os quais desenvolvem também as suas próprias estratégias.

Imaginar que os movimentos sociais são meramente reativos ou que não planejam significa não levar em conta ou não interpretar corretamente o fato de que eles desenvolvem estratégias muitas vezes diretamente vinculadas à reorganização do espaço da cidade, às vezes até mesmo conseguindo implementar várias coisas, *apesar* do Estado e *contra* o Estado. (SOUZA, 2011, p. 150)

Contudo, o Estado - sujeito multifacetado e com articulações complexas – é, formalmente, o coordenador das ações de planejamento e de gestão: os grandes eixos de intervenção no território. O Estado ainda é construtor de cidades²⁵, na medida em que é responsável pela implantação de boa parte da infraestrutura urbana, bem como dos equipamentos urbanos e comunitários. O

²⁴ Esta é uma janela que pode revelar explicações para descompassos reiteradamente identificados entre as ações promovidas pelo Estado e os princípios da matriz política dos seus governantes. Entre o planejado – intenções, propósitos – e o executado.

²⁵ Para fins de desenvolvimento dos argumentos desta tese, considera-se o papel de “construtor de cidades” como parte das responsabilidades estatais relacionadas à gestão territorial.

papel do Estado é, portanto, peculiar, visto que ele “ora age como um grande agente construtor, ora como regulador, sendo este último, sua função por excelência, cabendo-lhe diligenciar a ação dos demais agentes”. (BARBOSA & GOMES, 2016, p. 341) E é também o coordenador dos processos de decisão sobre a cidade, função que, embora tenha um foco processual, repercute fortemente no território urbano, como se sustentará a seguir.

Nesta teia de interesses, o Estado tem protagonismo. Mesmo na cidade neoliberal, de livre-mercado. Seu papel tem relevância pragmática e ideológica no cotidiano do crescimento urbano devido ao controle de grande parte dos recursos para as ações de planejamento e de gestão. (SOUZA, 2020) É o Estado que elabora, encaminha e aprova as legislações urbanas; é o Estado que fiscaliza a ocupação do território. É o Estado que, no ideário da sociedade, comanda o desenvolvimento urbano.

Mas a análise não deve se ater a este limite. Seu papel não deve ser caracterizado como um mero desfilar de ações administrativas; há interesses contraditórios envolvidos nessa atuação. Interesses que permeiam processos decisórios intrincados, de grande complexidade e que envolvem variados agentes. O que faz com que, muitas vezes, as estratégias e objetivos não fiquem tão claros; não se identifique uma relação causal entre a intenção, o planejado e o resultado alcançado.

Planejamento e gestão territorial agrupam ações complementares e distintas. São duas dimensões da atuação do Estado contemporâneo. (CARDOSO JR, 2011) Planejamento urbano, especificamente, refere-se ao conjunto de ações relativas ao ordenamento futuro do uso e da ocupação do território. Sua principal ferramenta no nível municipal é o plano diretor, “*instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana*” (BRASIL, 2001, art.40), segundo o Estatuto da Cidade. A gestão, por outro lado, refere-se às ações cotidianas, a um ajuste paulatino do planejamento, de administração de recursos e de tomada de decisão de acordo com as demandas de curto e médio prazos. Conforme síntese apresentada por Souza e Rodrigues,

O planejamento urbano, como qualquer tipo de planejamento, é uma atividade que remete sempre para o futuro. É uma forma que os homens têm de tentar prever a evolução de um fenômeno ou de um

processo, e, a partir deste conhecimento, procurar se precaver contra problemas e dificuldades, ou ainda aproveitar melhor possíveis benefícios. (...) Diferentemente do planejamento, a gestão é uma atividade que remete ao presente, ao aqui e agora. Ela é a administração de determinadas situações dentro de uma conjuntura, com os recursos disponíveis no presente, tendo em vista as necessidades imediatas. (SOUZA & RODRIGUES, 2011)

Nas últimas décadas, o Brasil assistiu, de forma geral, a um processo de enfraquecimento do planejamento e, concomitantemente, de fortalecimento paulatino da gestão como ferramenta estatal de intervenção.²⁶ Após longo período de planejamento racionalista/funcionalista, os problemas das cidades produzidos à sua revelia, trouxeram dúvidas sobre a eficácia desta ferramenta na condução do desenvolvimento urbano e do ordenamento territorial. A centralização da condução do planejamento pelo Estado e o fortalecimento de uma visão excessivamente tecnocrática o afastaram dos problemas da cidade real. Padrões ideais de uso e de ocupação do solo fomentaram uma ruptura entre a cidade legal e a cidade ilegal – forjando um forte contraste socioespacial. (MARICATO, 2000) A partir desta análise crítica, a utilidade de uma visão de longo curso para territórios em permanente transformação, com forte dinâmica de urbanização e submetido a inconstantes cenários econômicos, começou a ser colocada em xeque. Na cidade pós-fordista, o planejamento urbano estatal nestes moldes é considerado rígido demais para aderir às constantes mudanças - pouco receptivo às “oportunidades” de investimento. Passa, em consequência, a ser repensado em um novo paradigma, se enfraquecendo enquanto instrumento de intervenção. E, em paralelo a este enfraquecimento, há uma supervalorização da gestão. Cria-se espaço para a flexibilização das normativas e para a desregulamentação, em atendimento à ideologia do Estado mínimo. De acordo com Souza, trata-se do “triumfo do imediatismo e da miopia dos ideólogos conservadores do ‘mercado livre’.” (SOUZA, 2020, p. 31)

Não se deve, contudo, cair em frágeis simplificações. Por um lado, o planejamento urbano não foi eliminado da pauta. Há de ser destacado o seu (re)fortalecimento através da exigência, estabelecida desde 1988 na Constituição Federal, de planos diretores em municípios com mais de 20 mil

²⁶ Ver especialmente: SOUZA, 2020; ARANTES, VEINER, MARICATO, 2000.

habitantes. O planejamento urbano segue sendo, no imaginário da população, a panaceia para as mazelas da cidade contemporânea. O bairro alagou? O trânsito está caótico? São símbolos para o juízo comum da falta de planejamento. Do planejamento feito pelo Estado.

Figura 1- Exemplos de notícias publicadas que relacionam os problemas urbanos à falta de planejamento

29/10/2015 19h40 - Atualizado em 29/10/2015 19h40

Falta de planejamento prejudica mobilidade urbana em Cuiabá

Moradores de bairros distantes sofrem com a falta de infraestrutura. Em alguns casos, as pessoas precisam fazer viagens de até 3h por dia.

globoplay
globosat play

SÃO PAULO

O que foi feito e o que falta fazer para evitar mais tragédias causadas por chuvas

Falta de planejamento urbano, de medidas para prevenção e de formas de absorção da água pelo solo são traços comuns nas regiões afetadas; sistemas de alertas para enchente estão entre ações que funcionaram. G1 lista medidas de governo e prefeituras em 5 estados.

≡ EL PAÍS

BRASIL



Você ainda pode ler 9 textos gratuitos este mês

ASSINE POR US\$ 1

CHUVAS EM MINAS GERAIS >

Na tragédia de Minas, o descaso da administração encontra os efeitos da mudança climática

Falta de planejamento urbano e modelo de prevenção esgotado explicam destruição deixada após temporais amplificadas pela emergência climática

Fonte: <http://g1.globo.com/mato-grosso/noticia/2015/10/falta-de-planejamento-prejudica-mobilidade-urbana-em-cuiaba.html>

<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2020/02/12/o-que-foi-feito-e-o-que-falta-fazer-para-evitar-mais-tragedias-causadas-por-chuva.ghtml>

<https://brasil.elpais.com/brasil/2020-01-29/na-tragedia-de-minas-o-descaso-da-administracao-encontra-os-efeitos-da-mudanca-climatica.html>

Pelo lado da gestão, sua importância não pode ser demonizada vinculando-a, de forma indelével, aos interesses mercadofílos. Seu foco na administração dos recursos a curto e médio prazo é tão essencial quanto a construção de uma visão de futuro. São ações com funções distintas e complementares, e que se retroalimentam – ou deveriam se retroalimentar - em um processo contínuo. Desta forma, o debate sobre como e se o Estado atua na reprodução das desigualdades espaciais urbanas não deve cair na retórica da demonização ou santificação do planejamento ou da gestão – pois ambas as ações são necessárias na condução do desenvolvimento territorial urbano. A centralidade do debate não está aí, mas sim nos distintos interesses envolvidos nestas ações e em como o Estado adere a estes interesses.

Nesta conjugação de interesses surge a relevância do papel do Estado como coordenador de processos decisórios. Uma coordenação que, de forma geral, pode ser considerada débil, graças à pressão dos agentes econômicos e à precariedade da sua estrutura organizacional. (FRANZONI, 2012, p. 30)

A fragilidade política e institucional pesa sobre o Estado na condução do processo democrático²⁷ de planejamento e de gestão. Se a ação do Estado é o resultado de uma coalização de forças, sua construção,

(...) é uma tarefa muito delicada e difícil, abrindo caminho para pessoas de visão, tenacidade e habilidade (como um prefeito carismático, um administrador municipal talentoso ou um líder empresarial rico) imporem sua marca pessoal sobre a natureza e direção do empreendedorismo urbano, talvez para moldá-lo até para fins políticos específicos. (HARVEY, 2005, p. 172)

Para além do desequilíbrio entre as distintas forças presentes no processo democrático, há dificuldades técnico-metodológicas inerentes ao complexo processo de debate sobre a cidade, que acirram estas diferenças. Processo que envolve tomadas de decisão em diferentes escalas, ou seja, exercícios de escolha que passam por: definição de objetivos, avaliação das alternativas

²⁷ No Brasil pós Estatuto da Cidade, decisões relacionadas ao futuro da cidade devem ser democraticamente construídas. A gestão democrática da cidade é tema de capítulo específico na referida lei federal. E é diretriz geral da política urbana. A promoção de audiências públicas e de debates com a participação da população é exigida nos processos de elaboração de planos diretores.

existentes e seleção daquela que for entendida como a melhor no contexto (SABOYA, 2013).

Para alimentar esta sequência lógica decisória, informações e capacidade de análise são exigidas, o que afasta da racionalidade, via de regra, as decisões tomadas no campo do planejamento e da gestão urbana. Para além das disputas entre distintos objetivos, os atores envolvidos carecem de informações e método – ausentes, de forma geral - para simular as prováveis consequências de cada decisão tomada.

Para alimentar esta reflexão, tomam-se as três categorias de decisão relacionadas ao planejamento e à gestão, trabalhadas por Saboya (2013): *processuais*, *substantivas* e *executivas*. As primeiras relacionam-se às opções metodológicas adotadas ao longo do processo decisório; definem procedimentos, estabelecem o seu grau participativo e, portanto, a importância dada a cada ator. As *substantivas* são as relacionadas aos rumos mais gerais definidos para a cidade e as *executivas* são as que interferem mais objetivamente na dinâmica urbana.

Tais categorias ajudam a refletir sobre o encadeamento de decisões de planejamento e de gestão e suas repercussões no resultado alcançado.

Encadeamento que pode refletir coerência ou apenas uma mera sequência de etapas. Pois mesmo um processo de decisão assumidamente democrático (decisão processual) pode levar à tomada de decisões substantivas e executivas que alijam importantes interesses da sociedade. A generalidade das decisões substantivas sobre a cidade, por exemplo, torna difícil a avaliação dos seus reflexos nas etapas que a sucedem, que abordarão as decisões de caráter mais executivo.²⁸ O grau de generalidade de diretrizes substantivas e a falta de compreensão da sua finalidade facilitam o acordo inicial entre os

²⁸ Nos processos de elaboração de planos diretores, por exemplo, normalmente não há questionamento em relação aos aspectos mais gerais da política urbana e à inclusão dos princípios e diretrizes do Estatuto da Cidade. Trata-se de um momento, normalmente, de pouco tensionamento entre os distintos agentes. Porém, com a sequência das etapas, o grau de pactuação vai se diluindo e percebe-se que o conteúdo originalmente acordado acaba por não se refletir nas propostas de caráter mais *executivo*. E o processo perde a coerência

agentes, mas gera uma ruptura posterior, quando se tomam as decisões que efetivamente incidem no modelo de cidade.²⁹.

A reflexão indica que os resultados do planejamento urbano são, na verdade, um “*sistema de decisões parciais interrelacionadas*” (SABOYA R. T., 2013) – mas, muitas vezes, “mal interrelacionadas”. E que além da influência dos agentes sociais sobre o Estado, a estrutura dos processos decisórios tem também grande influência nos rumos do planejamento e da gestão do território urbano. A precariedade – fragmentação, descontinuidade, falta de informações... - destes processos, corrobora com o fortalecimento de agentes privilegiados, na medida em que estes têm melhor e maior acesso à informação, interesses claros e objetivos previamente definidos. Maior capacidade, portanto, de decisão e de convencimento dos demais agentes sociais envolvidos³⁰.

Observando-se o funcionamento do Estado capitalista neoliberal a partir desta lupa, verifica-se que a estrutura dos processos decisórios reforça a sua condição de *refém* da lógica do mercado imobiliário. O Estado é refém por ser

²⁹ Como exemplo de reflexos destes descompassos tomo a legislação do município de Teresina/PI. Seu plano diretor – Lei 3.558/2006 – continha inúmeras e detalhadas diretrizes e objetivos vinculados à preservação ambiental (artigos 7º e 13). Contudo, ao detalhar a materialização destes objetivos e diretrizes na Lei 3.563/2006 – que criava as zonas de proteção ambiental – a estratégia se fragilizava, na medida em que criava várias zonas distintas no nome, mas sem a sua devida caracterização, critérios de delimitação, objetivos e demais normas necessárias à implementação da política ambiental. Embora não se tenha notícia sobre os motivos que levaram a legislação a ser estruturada desta forma, o descompasso entre seus aspectos mais gerais e os normativos reflete fragilidade. Exemplificando um município de pequeno porte, tomo Balsa Nova/PR. Neste município, o plano diretor – Lei 483/2007 – apresentava uma série de objetivos e diretrizes relacionadas à política urbana e ao cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade, totalmente ajustados ao Estatuto da Cidade. Contudo, ao regulamentar sua aplicação, na Lei 489/2007, evidenciavam-se contradições tais quais: a ausência de um parâmetro de controle da densidade construtiva – essencial para a garantia da sustentabilidade da ocupação do território – e um zoneamento urbano extremamente frágil que não reconhecia diferenças evidentes de ocupação, paisagem e oferta de infraestrutura da cidade.

³⁰ Exemplo claro desta situação de assimetria de informação e de poder de decisão ocorreu em Porto Alegre/RS no ano de 2007. Em audiência pública que tratava de alterações para o plano diretor, grupos mobilizados pelos interesses da construção civil, subsidiaram a participação de cidadãos para votarem a favor de seus interesses. “Os órgãos da imprensa, presentes ao evento, salientaram com destaque as irregularidades ocorridas na audiência, publicando declarações de alguns envolvidos que admitiram a distribuição de dinheiro, lanches e outros benefícios para ‘incentivar’ a participação de pessoas oriundas de comunidades carentes que não sabiam o que estavam votando. Além disso, foi relatado também o constrangimento a funcionários de empresas que foram obrigados a acompanhar seus empregadores na votação sob ameaça de perder o emprego”. (Plano diretor com presunção e queijo, 2007)

cooptado, não tendo uma estratégia republicana de condução do planejamento e da gestão. A fragilidade dos processos decisórios contribui para esta situação pois pode enevoar intenções, confundir e privilegiar agentes. Provocar, inclusive, resultados práticos contrários aos objetivos primários. Assim, o Estado não é apenas *refém* no sentido de estar subjugado aos interesses do mercado; o é também por ser um (falso) protagonista em processos assimétricos de disputa.

b. As (sutis) diferenças das linhas de atuação estatais no espaço urbano e seus reflexos na reprodução da desigualdade

As análises desenvolvidas até o momento revelam um Estado que exerce um papel importante a favor dos interesses do capital, atendendo ao planejamento desenvolvido pelos agentes do circuito imobiliário. Sua ação, desta forma, fica resumida a um “instrumento a serviço da manutenção do status quo capitalista.” (SOUZA M. L., 2020, p. 26) Ou, nas palavras de Rodrigues: “restou a constatação de que o Estado, ao atuar no urbano, mantém e (re)produz o ‘equilíbrio’ das segregações espaciais. A cada um o que é possível pagar.” (RODRIGUES, 1988, p. 99)

Esta abordagem crítica, contudo, não deve ser absoluta, negando a existência da possibilidade de o Estado planejar visando ao atendimento de outros objetivos - complementarmente ou, até mesmo, prioritariamente. Souza (2020) chama a atenção para este ponto, destacando que não se deve, mesmo reconhecendo o papel que o Estado exerce nas engrenagens da produção capitalista da cidade, cair em uma generalização abusiva.

O fato é que, a partir do esgotamento do modelo intervencionista, originado dos anos 1930 e sepultado com a crise financeira dos anos 1980, o Brasil adere – paulatinamente e inexoravelmente - ao projeto neoliberal³¹ cujos

³¹ O modelo intervencionista vem em substituição ao antigo padrão agrário-exportador e visava proporcionar as condições materiais necessárias à expansão do novo modelo de acumulação industrial, tais como: a criação da legislação trabalhista, o estabelecimento de estratégias de financiamento do processo industrial, a dinamização do setor produtivo de insumos básicos, máquinas e equipamentos. A crise dos anos 80 e, especialmente, ao final desta década, durante o governo do então Presidente José Sarney (1985 - 1990), momento de profunda instabilidade política e econômica, levou o Brasil a aderir à pauta neoliberal,

princípios alteram as estratégias de intervenção estatais no espaço urbano, tanto no que diz respeito ao planejamento, quanto à gestão. Harvey identifica este como um momento de transição da função que o Estado exerce na urbanização: do “administrativismo” para o “empreendedorismo”. (HARVEY, 2005, p. 166) A crise econômica e a escassez de recursos públicos, forjaram a justificativa para uma ação “inovadora e empreendedora” por parte do Estado. O “empreendedorismo urbano” – ou o “neoliberalismo urbano” (SOUZA, 2006, p. 129) – estrutura-se na concorrência interurbana. É a disputa entre as cidades pelo destaque no mundo globalizado e, conseqüentemente, pelo capital.

Os simpatizantes do “empresarialismo urbano” são propensos, como se vê, a defender a redução ao máximo da regulação estatal do uso do solo, com isso procurando remover todos os obstáculos à captação de novos investimentos. No âmbito do que igualmente poderia ser apelidado de “neoliberalismo urbano”, planos diretores de uso do solo cedem terreno a “planos estratégicos” e ao *city marketing*. Trata-se de um “regime urbano” claramente orientado para o crescimento econômico e para o atendimento dos interesses empresariais. (SOUZA, 2006, p. 129)

Esta concorrência interurbana, segundo Harvey, tende a aproximar as cidades da lógica do desenvolvimento capitalista. Conseqüentemente, o desenvolvimento urbano construído nesta perspectiva dificilmente muda “a sorte” das comunidades desprivilegiadas, pois a tendência é de concentração das riquezas e não de redução das desigualdades. Apesar disto, é inegável que o “empreendedorismo urbano” permeou (e ainda permeia) administrações de matrizes ideológicas variadas, inclusive aquelas consideradas mais à esquerda ou socialistas³². Nesta seara, surgem sutis diferenças nos focos de atuação do Estado no urbano, mesmo considerando o “empreendedorismo” como a tônica geral. Especialmente por estar se tratando aqui da instância municipal. Não por

formalmente representada pelo Consenso de Washington o qual definiu as regras adotadas pelo FMI – Fundo Monetário Internacional – para fornecer ajuda financeira aos países em crise e a negociar suas dívidas. (PORTO, 2009)

³²O município de Porto Alegre/RS é um exemplo. Foi governado pelo Partido dos Trabalhadores entre os anos 1989 e 2005, período em que foi desenvolvido e aprovado o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental, Lei Complementar 434/1999. O referido plano, embora tendo recebido forte influência dos princípios e objetivos da Reforma Urbana, revela os traços marcantes da lógica do “empreendedorismo urbano” que podem ser percebidos na Estratégia de Produção da Cidade (artigo 21) e na inclusão de dispositivos de flexibilização da normativa urbana através do instrumento dos Projetos Especiais (artigo 23, I).

serem as administrações municipais menos subordinadas às regras do capital e do jogo do “neoliberalismo urbano”, mas por estarem mais próximas da população, das suas demandas e do seu controle.

Sem pretender esgotar esta análise, identifica-se, em experiências recentes de planejamento e gestão, estas diferenças. Observando-se experiências de municípios brasileiros, percebe-se que estas diferenças de abordagem não chegam, necessariamente, a delimitar modelos distintos de política urbana³³; representam, em realidade, posturas específicas de atuação do Estado na condução do planejamento e da gestão. Posturas que ora estão mais alinhadas com um objetivo, ora com outro, demonstrando – por vezes – sua fragilidade.

Tendo como pano de fundo a cidade neoliberal, a marca do “empreendedorismo urbano” se mostra mais pungente quando a principal estratégia de planejamento e gestão estatal é flexibilizar a legislação e ofertar incentivos para viabilizar os negócios imobiliários – ações típicas adotadas para tornar as cidades “mais competitivas”. Para o *Estado Facilitador*, viabilizar os investimentos privados é a “saída” para a crise do financiamento urbano estatal; a alternativa para o planejamento regulatório. O objetivo da cidade - vista como uma empresa – é a eficiência, a competitividade, a conquista de “parceiros”. Para isto, o Estado fortalece o planejamento estratégico e suas ferramentas empresariais, flexibilizando as normas. O objetivo não é só alcançar um patamar de destaque, mas institucionalizar um novo significado de cidade. Nas palavras de Vainer, “a instauração da cidade-empresa constitui, em tudo e por tudo, uma negação da cidade enquanto espaço político – enquanto polis.” (VAINER, 2000, p. 91) A cidade-empresa nada mais é do que a legitimação da cidade-mercadoria.

Os tradicionais planos diretores com ênfase nos zoneamentos, cedem lugar aos chamados “planos estratégicos”. O Estado determinado a azeitar os

³³ Política urbana entendida aqui como o conjunto de princípios e programas de ação do Estado no território a partir: (a) de uma formulação prévia, com a definição dos problemas mais relevantes, a produção de soluções (ou de alternativas) e a tomada de decisão; (b) da implementação ou execução do que foi planejado; e (c) da avaliação do impacto desta política. (LIMA & D'ASCENZI, 2014)

negócios imobiliários ignora o previsto pelo planejamento. Altera normas pontualmente, flexibiliza concepções, adota dispositivos ou instrumentos da política urbana de forma a atender a interesses específicos. Esta é uma situação que ilustra o “poder” – e a crítica - da gestão, fortalecida como o principal eixo estatal de intervenção no território.³⁴

(...) gestão pública sem planejamento superior que a envolva, por mais que possa estruturar “modos de fazer” que consigam racionalizar procedimentos básicos do Estado e, com isso, obter resultados em certa medida mais eficientes para o conjunto da ação estatal, dificilmente conseguirá – apenas com isso – promover mudanças profundas em termos da eficácia e da efetividade das políticas públicas em seu conjunto. (CARDOSO JR, 2011, p. 12)

Quanto ao futuro de uma cidade, esta não é uma questão banal. Não se trata apenas de uma valoração ideológica do papel do planejamento ou da gestão na condução da política urbana. A questão em jogo é o modelo de desenvolvimento territorial almejado que não pode secundarizar direitos fundamentais da população em nome de interesses particulares de agentes sociais específicos.

Mas flexibilizar a legislação como estratégia para facilitar os negócios urbanos não é o único caminho trilhado pelo Estado que pode determinar a secundarização de direitos, favorecendo processos de reprodução das desigualdades espaciais. É quando o *Estado Facilitador* dá lugar ao *Estado Omisso* – ou melhor: geralmente trabalham em parceria - “facilitador” para uns e “omisso” para outros. Por uma dificuldade de materializar as garantias sociais, o Estado retira-se da arena, não atendendo ou sendo tolerante ao não atendimento

³⁴Há inúmeros exemplos de municípios que trabalham(ram) o planejamento urbano a partir desta lógica da flexibilização da legislação para garantir a parceria com a iniciativa privada, fortalecendo o projeto urbano como o principal instrumento de intervenção no território. A título de exemplo, cita-se o caso da revitalização do Cais José Estelita em Recife/PE, projeto que gerou muita discussão pública pelo impacto na paisagem e por desconsiderar – na opinião dos críticos – aspectos ambientais e culturais locais e, especialmente, a legislação vigente, tratando um fragmento de cidade de forma isolada de uma visão mais global da cidade. Os denominados Grandes Projetos Urbanos e a forma como o instrumento Operações Urbanas Consorciadas tem sido adotado em vários municípios, também têm sido criticados por motivos semelhantes. Sobre estes temas ver: (FIX, 2004), (ARANTES, VAINER & MARICATO, 2000), (MARICATO & FERREIRA, Operação Urbana Consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade?, 2002)

dos direitos fundamentais dos cidadãos.³⁵ Renuncia, inclusive, ao seu papel regulatório e deixa à livre-iniciativa privada as deliberações sobre o futuro da cidade.³⁶

Em uma situação diametralmente oposta, mas igualmente prejudicial às populações excluídas, o Estado favorece a reprodução de desigualdades quando assume uma condução autoritária do planejamento e da gestão, fortalecendo demasiadamente a centralidade do seu papel, fragilizando a democracia. Padrões elitistas de urbanização, produzidos a partir de uma visão tecnocrática de como a cidade deveria ser edificada e ocupada, excluem populações mais pobres da cidade legal. (MARICATO E. , 2000) Através da coerção, punição, repressão às insurgências urbanas, o Estado impede a apropriação de territórios por segmentos da população não “desejados” pelo mercado imobiliário, remove comunidades, promovendo sua exclusão.³⁷ Neste contexto é sempre válido ratificar que nosso aparato jurídico atual estabelece direitos que não podem ser ignorados ou relativizados. Neste sentido, Prestes (2018) destaca a dignidade humana como o fio condutor da nossa Constituição Federal, a redução das desigualdades sociais como um objetivo central e o papel das cidades nesta estrutura jurídica.

³⁵ Um bom exemplo para ilustrar esta situação é a postura de tolerância assumida muitas vezes por administrações municipais, às ocupações irregulares em áreas inadequadas por populações de baixa renda, negando, desta forma, o direito à moradia digna, pressuposto da dignidade da pessoa humana, direito social constante no artigo 6º da Constituição Federal Brasileira. Esta “tolerância”, muitas vezes, é assumida como estratégia pelo Estado devido à ausência de uma política habitacional que ofereça alternativas. Por vezes é a resposta às pressões por terra para produção habitacional para as famílias de baixa renda, situação extremamente recorrente, especialmente em municípios no entorno de grandes centros metropolitanos. Os municípios de Alvorada e Cachoeirinha na Região Metropolitana de Porto Alegre/RS são exemplos. Cariacica, Serra e Viana, na de Vitória/ES, também.

³⁶ Inúmeros são os exemplos em que o Estado se omite, deixando de regular ou fiscalizar o desenvolvimento territorial. Planos diretores que não estabelecem, por exemplo, limites às alturas das edificações, deixam de regular importante dispositivo de controle da paisagem urbana. Como exemplo destaca-se a Lei 3.560/2006 do Município de Teresina/PI que uniu à flexibilidade de altura, coeficientes de aproveitamento fartos, viabilizando a concentração de densificação construtiva e populacional em bairros de interesse do mercado imobiliário. Em uma outra escala urbana, mas com solução semelhante, destaca-se o plano diretor do município de Igrejinha/RS – Lei 3.824/2006.

³⁷ As remoções de comunidades vulneráveis em razão das renovações urbanas realizadas por conta da Copa do Mundo e as Olimpíadas de 2016, são bons exemplos do *Estado Repressor* em ação no território.

As cidades como integrantes do contexto federativo e como entes que expressam o esforço do Estado para cumprir com a Constituição têm compromissos com os seguintes aspectos: a) a cidade é um espaço de cidadania; b) expressão do direito à diferença e as políticas públicas precisam ser inclusivas (ex.: acessibilidade universal, reconhecimento à mobilidade reduzida que o urbanismo passa a observar); c) função socioambiental; d) funções sociais da cidade, que não se resumem às funções da cidade modernista; e) dimensão do território; f) diálogo com a escassez dos recursos naturais; g) gestão democrática. (PRESTES, 2018, p. 158)

Complementarmente, vale ressaltar abordagem trazida por Franzoni. A autora sustenta que a nossa Constituição Federal determina, paralelamente à garantia dos direitos individuais que atendem às exigências do sistema econômico capitalista, o atendimento de necessidades humanas através do estabelecimento de direitos sociais. Segundo a autora, a busca é por um equilíbrio baseado na redução das desigualdades. (FRANZONI, 2012, p. 44)

Com base nessas considerações, assevera-se que não deveriam ser válidas decisões de planejamento ou de gestão que – mesmo formalizadas por atos regulares³⁸ – promovam a desigualdade, a concentração de renda, descumpram princípios constitucionais ou infraconstitucionais, como os estabelecidos no plano diretor, por exemplo. Embora reiteradamente se verifiquem exemplos desta ordem nas cidades brasileiras.

Na contramarcha, chamam a atenção as iniciativas de pequenas “revoluções urbanas” locais, onde se reconhece a busca – mesmo que limitada e pontual - da inversão, ao menos parcial, dos processos de acumulação de riquezas e de reprodução de desigualdades. Experiências que incluíram nos objetivos do planejamento as reivindicações sociais, pautas que representam os interesses das minorias, sejam culturais, étnicas, de gênero, etc. Trata-se, nas palavras de Ribeiro e Cardoso do *planejamento politizado* (RIBEIRO & CARDOSO, 2017), da defesa do direito à cidade viabilizado através de ações de regularização fundiária e urbanística, de descentralização dos serviços e

³⁸ Prestes em sua pesquisa sobre a corrupção urbanística destaca que há diversas formas do ilícito se transformar em lícito no cotidiano da gestão territorial de uma cidade, mas que há uma identidade entre elas. Esta identidade está na atribuição de “uma regularidade jurídica ao ato praticado, como se o ato resultante convalidasse todo processo que está eivado de ilícitos. É disso que resulta, por exemplo, aprovações que não observam os requisitos necessários. Terá um ato de aprovação final, porém, o exame do processo percorrido desvelará as obscuridades do transcurso.” (PRESTES, 2018, p. 160)

infraestrutura urbana, de ações positivas de inclusão socioespacial, de redistribuição da renda, da implantação da gestão democrática participativa. É o Estado que busca a justiça social, a redução das desigualdades, mesmo que em um ambiente adverso.³⁹

Embora a lógica da ação do Estado, em uma sociedade capitalista, tenda a ser a da reprodução da ordem vigente, isso não precisa ser sempre uma verdade; aquilo que é verdade 'no atacado', ou estruturalmente, não é, necessariamente, sempre verdade 'no varejo', ou conjunturalmente. Contradições e conflitos, se bem explorados, podem conduzir a situações bem diferentes de um simples reforço da dominação, perpetuamente renovado, por parte do Estado. (SOUZA, 2020, p. 29)

A busca pela justiça social exige que o Estado revise o seu posicionamento, atuando de forma mais equilibrada quanto à atenção aos diferentes interesses dos agentes produtores do espaço urbano. Esta não é tarefa fácil pois exige que sejam vencidas as resistências ao “novo” e implementadas mudanças estruturais nas formas de planejamento e de gestão do território urbano. Exige das administrações municipais, capacidade de reorganização de suas instâncias internas e de articulação social, mediando os interesses na perspectiva da justiça social.

O próximo capítulo abordará janelas de oportunidade que a política urbana brasileira apresenta nesta perspectiva, elencando também, limites e desafios.

³⁹ A adoção de instrumentos redistributivos como a OODC, mesmo que com resultados limitados, é um exemplo de uma ação que tem (ou deveria ter) como fundamento principal a justiça social. Destacam-se neste sentido as experiências recentes e de repercussão nacional, dos municípios de São Paulo / SP e Belo Horizonte / MG.

**CAPÍTULO 3. A GESTÃO SOCIAL DA
VALORIZAÇÃO DA TERRA E A OODC –
PRINCÍPIOS, LIMITES E DESAFIOS PARA A
REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES ESPACIAIS**

3.1. Introdução

Ao assentar suas diretrizes gerais, o Estatuto expressa a convicção de que, nas cidades, o equilíbrio é possível – e, por isso, necessário. (SUNDFELD, 2002, p. 54)

Desde a sua promulgação, o Estatuto da Cidade – Lei Federal 10.257/2001 - tornou-se símbolo e instrumento para a renovação de práticas de planejamento e de gestão urbana. Sua aprovação em 2001 foi aclamada pelo grau de comprometimento com a sustentabilidade do desenvolvimento urbano e com a justiça social.

Da utopia à realidade, o Estatuto da Cidade depende da ação municipal para implementar-se. No Brasil pós-1988, aos municípios cabe a responsabilidade da condução da sua política urbana, fato que agrega uma diversidade de desafios e de resistências a serem vencidas. A realidade urbana brasileira é composta por uma rede de municípios de distintos portes, características territoriais, culturais, sociais e econômicas. E de distintas condições institucionais para implementar o novo marco estabelecido pela lei federal.

Segundo Fernandes, este marco legal renova a “governança da terra urbana no Brasil” (FERNANDES, 2013, p. 215) Estrutura-se a partir de algumas ideias centrais, quais sejam: a substituição da noção de propriedade privada individual pelas funções sociais da propriedade e da cidade; a estruturação de uma gestão urbana justa e eficiente; a criação de um sistema de governança urbana democrático e descentralizado; e o reconhecimento dos direitos coletivos dos residentes de assentamentos informais consolidados à segurança jurídica da posse e à regularização fundiária. (FERNANDES, 2013, p. 215)

Apropriando-se desta síntese, embora Fernandes não destaque objetivamente a *justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização*, assevera-se que a “gestão urbana justa e eficiente” passa pelo rompimento do processo de reprodução das desigualdades espaciais típico da urbanização brasileira. E este rompimento viabiliza-se a partir da recuperação, pela

sociedade, da renda da terra urbana fruto dos investimentos públicos e da sua redistribuição.

A (re)apropriação pela sociedade de, pelo menos, parte das valorizações imobiliárias resultantes da urbanização, na perspectiva da justa distribuição dos seus ônus e benefícios, é uma oportunidade de equilíbrio entre o processo de reprodução do capital e de busca pela justiça social e espacial. Eticamente e legalmente é plenamente justificável – é o esforço da sociedade que provoca esta valorização e a sua privatização constitui-se como uma forma de enriquecimento sem justa causa, como já abordado em capítulo anterior. (SMOLKA, 2003)

Na ótica da política urbana instituída pelo Estatuto da Cidade, a valorização da terra deve ser socialmente gerida. A *gestão social da valorização da terra*⁴⁰ representa a conjunção dos “3 Rs” da política urbana: *recuperar* a valorização da terra, *reinvestir* na cidade e *reduzir* como isto, as desigualdades espaciais. Representa, portanto, o rompimento com a gestão “concentradora” da valorização da terra analisada no capítulo anterior. E o rompimento com a injustiça na distribuição dos benefícios urbanos.

Resumidamente, podemos dizer que entendemos como gestão social da valorização da terra a regulação que o poder público deve fazer para recuperar para a coletividade parte da valorização da terra promovida por ações públicas ou privadas – como obras públicas, alterações da norma urbanística (mudança de uso do solo) ou mudanças na classificação do solo – que são absorvidas de forma privada. (SANTORO, 2004, p. 6)

Esta tese sustenta que a *gestão social da valorização da terra* é estruturada pelas diretrizes gerais da política urbana e por instrumentos previstos na lei federal.

Quanto às diretrizes, são as estabelecidas especialmente pelo inciso IX mas também pelo inciso XI do artigo 2º do Estatuto da Cidade – (IX) *justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização* e (XI) *recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a*

⁴⁰Terminologia apresentada por publicação vinculada ao projeto “Capacitação de agentes locais: instrumentos didáticos para o ensino da regulação urbanística”, promovido pelo Instituto Pólis com o apoio do Lincoln Institute of Land Policy, (SANTORO, 2004, p. 6)

valorização de imóveis urbanos – são as que alicerçam na política urbana⁴¹. Quanto aos instrumentos, esta tese tem como foco de análise a Outorga Onerosa do Direito de Construir – instrumento da política urbana classificado como negocial (FRANZONI, 2012) e que tem longa trajetória no Brasil – não necessariamente de uso, mas de reflexão.

Nesta trama entre diretrizes e instrumentos, objetiva-se buscar referências teóricas que fortaleçam a estruturação e aplicação, pelos municípios, da *gestão social da valorização da terra* - caminho para romper com os processos de reprodução das desigualdades espaciais. No Brasil da desigualdade, este pode ser um caminho promissor para a promoção da justiça social.

3.2. Diretrizes para a gestão social da valorização da terra e os princípios constitucionais

Das diretrizes constantes no artigo 2º do Estatuto da Cidade, considera-se que as constantes nos incisos IX e XI são as que alicerçam a *gestão social da valorização da terra* na política urbana. Ao recuperar os investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos e redistribuí-los, estar-se-á promovendo uma política urbana baseada na justiça social e no cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade – princípios que estão na nossa Constituição Federal. Para aprofundar esta reflexão, urge que tornemos mais preciso, à luz do ordenamento jurídico, o papel dos princípios constitucionais e a relação estabelecida com as legislações infraconstitucionais.

⁴¹ Política urbana que, no texto da Constituição Federal, vincula-se à Ordem Econômica - o que lhe confere uma “roupagem mais condizente com a dinâmica urbana redistributiva”. (FRANZONI, 2012, p. 35)

No campo do Direito, princípios são orientadores de interpretações e condicionam a compreensão do ordenamento jurídico⁴². Reale afirma que muitas vezes os *princípios* não são evidentes, mas assumidos “como fundantes da validade de um sistema particular de conhecimentos, como seus pressupostos necessários”. (REALE, 1986, p. 60) Pretel complementarmente destaca que “o princípio é uma espécie de norma jurídica, dotada de dimensão ética e política, entendida como um valor fundante do ordenamento jurídico.” (PRETEL, 2009) “Uma espécie de norma” com uma estrutura distinta; enquanto as normas incluem, via de regra, a descrição de um fato, uma qualificação prescritiva e, muitas vezes, a sanção, os princípios ...

(...) igualmente dotados de validade positiva (...) não se reportam a um fato específico, que se possa precisar com facilidade a ocorrência, extraindo a consequência prevista normativamente. Eles devem ser entendidos como indicadores de uma opção pelo favorecimento de determinado valor, a ser levado em conta na apreciação jurídica de uma infinidade de fatos e situações possíveis, (...) (GUERRA FILHO, 1998, p. 286)

Trazendo esta interpretação aos conteúdos da Constituição Federal, podemos afirmar que seus princípios representam sua ordem de valores⁴³, base do Estado Democrático de Direito. Nossa Lei Magna tem papel axiológico no ordenamento jurídico brasileiro - seus princípios têm grande relevância para sua interpretação e devem ditar as demais leis. Nas palavras de Maluf, qualquer lei deve sempre “ajustar-se à letra e ao espírito da Constituição, como condição *sine qua non* de validade.” (MALUF, 2016, p. 211) Devem ditar também os atos de governo, a conduta dos governantes e dos particulares. Esta estrutura do

⁴²A etimologia da palavra “princípio” se refere a início, origem. Provém da expressão latina *principium* a qual, por sua vez, provém de *primum* e de *capere*. *Primum* significa primeiro e *capere*, aprender, capturar. Assim, princípio não se relaciona ao que está em primeiro lugar, mas aquilo que é colocado em primeiro lugar. (CUNHA, 2013)

⁴³Alguns autores denominam esta abordagem como neoconstitucionalista. Neoconstitucionalismo é um movimento - ou paradigma normativo - que garante, preserva e promove os direitos fundamentais. Nas palavras de SOBRINHO: “*de forma bastante singela, podemos conceituar o neoconstitucionalismo como uma nova forma de se interpretar o Direito a partir da valorização dos direitos humanos, cuja expressão máxima são os direitos fundamentais constantes nas Cartas Políticas de cunho democrático*”. SOBRINHO aponta ainda que, historicamente, o neoconstitucionalismo vem em oposição ao positivismo jurídico no qual a interpretação jurídica é “objetiva e axiologicamente neutra”. (SOBRINHO, 2012) Historicamente, o neoconstitucionalismo ou pós-positivismo consolida-se no pós-segunda Grande Guerra, mas, no Brasil o seu marco histórico é a redemocratização e a promulgação da Constituição de 1988. (VIEIRA JUNIOR, 2015)

ordenamento jurídico revela a importância de fundarmos toda e qualquer análise da política urbana brasileira nos princípios constitucionais. A *gestão social da valorização da terra*, enquanto caminho para uma gestão urbana justa e eficiente, não se limita a uma mera ação decorrente da aplicação de diretrizes do Estatuto da Cidade e de adoção de instrumentos operacionais. Sustentar-se-á neste capítulo sua relação com importantes princípios constitucionais os quais, como já apontado, são hierarquicamente superiores e constituem a dimensão ética e política do ordenamento jurídico brasileiro.

Com este objetivo, disserta-se em especial, sobre os seguintes princípios constitucionais: justiça social (art.170, caput); função social da cidade (art.182, caput); e função social da propriedade (art.170, inciso III). E, subsidiariamente, sobre: igualdade (art.5º, caput) e direito à propriedade privada (art.170, inciso II).

a. Da justiça social e igualdade, para a justiça espacial

Do ponto de vista *formal*, todos cidadãos são iguais perante a lei. O princípio da *igualdade* está relacionado à essência da democracia; é um dos pilares de sustentação do Estado Democrático de Direito⁴⁴. Não obstante, tratar a todos como iguais desconsidera peculiaridades dos cidadãos e desigualdades previamente estabelecidas. Assim, a busca pela igualdade, na perspectiva *material*, deve ser corretiva, inserindo-se aí o princípio da justiça social. (SILVA J. , 2014)

Avança-se na compreensão do sentido estabelecido aos princípios constitucionais da igualdade e da justiça social através de brevíssimo resumo de algumas contribuições filosóficas que estabeleceram a sua gênese. Longe de ambicionar aprofundar-se nesta abordagem, este capítulo busca apresentar algumas ideias fundantes que iluminam a sequência desta investigação.

Para a construção desta leitura, busca-se em Aristóteles algumas ideias gerais. Referência obrigatória para a reflexão filosófica sobre justiça, a obra de

⁴⁴ Está presente no ordenamento jurídico brasileiro desde a sua primeira Constituição em acordo à *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão* de 1789. (MACIEL, 2010).

Aristóteles segue alimentando o pensamento político contemporâneo. (BODÉÜS, 2007)

A justiça aristotélica relaciona-se com a “virtude” – este é o sentido da *justiça geral*. À justiça “corresponde à virtude total, e à correspondente injustiça, sendo uma delas o exercício da virtude em sua inteireza e a outra, o do vício completo”. (ARISTÓTELES, 2019, p. 97) Ser justo é uma virtude de caráter relacionada à disposição em fazer o certo - patamar este definido pelas leis, as quais objetivam “a *vantagem comum*”. Assim, sob o prisma aristotélico, o agir justo deve visar à vantagem de todos, ao bem comum. O ato justo, em consequência, é aquele realizado em conformidade com a lei a qual, por sua vez, tem como objetivo proporcionar as ações necessárias para o bem comum.

Como vimos que o homem sem lei é injusto e o respeitador da lei é justo, evidentemente todos os atos legítimos são, em certo sentido, atos justos; por que os atos prescritos pela arte do legislador são legítimos, e cada um deles, dizemos nós, é justo. Ora nas disposições que tomam sobre todos os assuntos, as leis têm em mira a vantagem comum, quer de todos, quer dos melhores ou daqueles que detêm o poder ou algo nesse gênero; de modo que, em certo sentido”, chamamos justos aqueles atos que tendem a produzir e preservar para a sociedade política, a felicidade e os elementos que a compõem. (ARISTÓTELES, 2019, p. 94)

Aristóteles avança, para além do mero atendimento de leis, no sentido da *equidade* - a igualdade na perspectiva *material*. A equidade enquanto virtude é a disposição relacionada a não ter nada mais do que aquilo que lhe é devido - honras, dinheiro ou outras coisas que são divididas entre os homens. Este foco Aristóteles designa como *justiça particular*.

(...) pois em toda espécie de ação em que há o mais e o menos também há o igual. Se, pois, o injusto é iníquo, o justo é equitativo, como aliás, pensam todos mesmo sem discussão. E como o igual é um ponto intermediário, o justo será um meio-termo. (ARISTÓTELES, 2019, p. 98)

A equidade deve ser a base da justiça *particular*. O justo é uma proporção e o injusto, o que viola esta proporção. A justiça está em manter a relação que existe entre as pessoas, nas coisas. E, quando esta proporcionalidade – justiça particular distributiva - não é atendida, entra em jogo, a justiça particular corretiva. Tratamento igual aos iguais e desigual aos desiguais. (ANDRADE NETO, 2003, p. 93)

Neste campo da justiça particular agrega-se a contribuição de Tomás de Aquino. Tomás de Aquino (1221-1274), frei católico, filósofo e teólogo italiano da Idade Média, deu sequência à construção aristotélica, contribuindo para a reflexão ético-filosófica sobre o tema da justiça. Dentro da concepção “*de dar a cada um o que lhe pertence*”, Tomás de Aquino define a justiça particular distributiva como aquela que “reparte proporcionalmente o que é comum”, sendo este “comum”, os bens ou encargos.

Trazendo para a atualidade esta reflexão (considerando que as contribuições de Aristóteles e de Tomás de Aquino ao sentido de justiça se deram no bojo de uma sociedade baseada na hierarquia dos seus membros) insere-se a definição dos critérios de repartição dos ônus e bônus sociais no campo ideológico, pois depende da concepção de sociedade de que se está tratando. (ANDRADE NETO, 2003, p. 95) John Rawls⁴⁵, referência filosófica contemporânea, funda sua reflexão sobre a justiça a partir desta abordagem política, construída para uma sociedade democrática. O autor a considera como política na medida em que é o resultado de acordos entre as partes de uma sociedade marcada pelas diferenças; uma concepção moral pensada para as instituições políticas, sociais e econômicas. (RAWLS, 1992) Segundo Barros (2007), Rawls objetivou:

(...) identificar de maneira racional o núcleo de princípios, capazes de servir de fundamento para as principais instituições de uma sociedade, de reger os direitos e os deveres dos indivíduos e de permitir que seja organizada uma distribuição eqüitativa de encargos e benefícios da cooperação social. (BARROS, 2007, p. 85)

A equidade está na centralidade do conceito de justiça desenvolvido por Rawls. Parte da ideia da sociedade como um sistema equitativo de cooperação entre pessoas livres e iguais, autônomas, por consequência, para tomarem suas decisões. “Os termos equitativos da cooperação social são concebidos como objeto de um acordo entre os participantes da cooperação, isto é, como objeto de um acordo entre pessoas livres e iguais (...)”. (RAWLS, 1992, p. 6) Este acordo é um contrato social, necessário, pois, “o que é justo e o que injusto está

⁴⁵ Autor da célebre *A Theory of Justice*, obra publicada pela primeira vez em 1971.

geralmente em disputa.” (RAWLS, 2000, p. 5)⁴⁶ Considerada esta disputa, a questão central torna-se a construção de uma estratégia para buscar um “acordo” em uma sociedade plural e assimétrica. Para isso Rawls propõe dois princípios que seriam a base deste contrato, orientações para a distribuição de vantagens e responsabilidades na cooperação social a partir de um experimento denominado por ele de “posição original”. Tais são os princípios os quais remetem a um conceito de justiça social, de bem comum:

1. Cada pessoa tem direito igual a um esquema plenamente adequado de direitos e liberdades básicas iguais, sendo esse esquema compatível com um esquema similar para todos.
2. As desigualdades sociais e econômicas devem satisfazer duas condições: primeiro, elas devem estar ligadas a cargos e posições abertos a todos em condições de justa igualdade de oportunidade; segundo, elas devem beneficiar majormente os membros menos favorecidos da sociedade. (RAWLS, 1992, p. 3)

A natureza contratualista de John Rawls foi contraposta por Amartya Sen⁴⁷. Amartya, economista e filósofo indiano, publicou, em 2009, seu célebre livro *Idea of Justice*, questionando a “posição original” de Rawls - este conjunto de princípios norteadores, hipoteticamente, de uma sociedade dita como justa. A concepção de Amartya baseava-se na análise do comportamento dos indivíduos e não em um comportamento ideal, buscando vencer as injustiças de um mundo real. Sua crítica a Rawls estava na busca da justiça com foco institucional, uma abordagem denominada *transcendental*. Enquanto Rawls visava a mudança social, Amartya assume como objeto as causas reais de injustiça e de desigualdade.

Sob a ótica de Amartya, fica claro notar que o arcabouço pensado por Rawls é perfeitamente ajustado ao institucionalismo transcendental, pois tem como objetivo identificar regras e instituições perfeitamente justas sem necessariamente identificar as atuais mazelas sociais no intuito de lhes combater. (PANSIEN, 2016, pp. 199-200)

Ainda de Rawls, importa destacar que, embora a equidade estivesse na centralidade do seu pensamento, ele não rechaçou a desigualdade em seu

⁴⁶ Linha de pensamento de Rawls com clara influência do contratualismo presente no pensamento kantiano.

⁴⁷ Vencedor do Nobel de Economia em 1998.

modelo de sociedade, desde que esta beneficiasse “maiormente os membros menos favorecidos da sociedade”⁴⁸. Desde que, embora as diferenças, todos tivessem algo a ganhar com a cooperação, sendo estabelecido assim, o bem comum, a justiça social. Reflexão que auxilia na compreensão da acepção do termo “justiça” e de suas relações com o bem comum, com a coletividade, com o “social”. Auxilia, mas não esgota o debate; na medida em que a sociedade não é estática, a aspiração de uma delimitação universal e perene de justiça, perde “quase todo o sentido”. (BENACH, 2017) O “quase” na sentença tem grande força, pois não podemos cair em um relativismo exacerbado ou na ideia de que o subjetivismo impera.

De acordo com a Constituição Federal Brasileira de 1988, todos os cidadãos, sem distinção de qualquer natureza, têm garantido o seu direito à vida, à liberdade e demais direitos ditos como fundamentais. Esta inclui como objetivo da República, no *artigo 3º*, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária (BRASIL, 1988). Estes são os elementos que estruturam o Estado Democrático de Direito e que dão os devidos contornos à justiça no ordenamento jurídico brasileiro. No contexto de imensa desigualdade brasileira – social e espacial – o cumprimento da justiça exige ações corretivas. Esta é a *justiça social* que, de acordo com a Constituição Federal Brasileira, está fundada na ideia da dignidade da pessoa humana, na garantia do atendimento das suas necessidades vitais, no cumprimento dos direitos fundamentais de todos os cidadãos.

O Estado Democrático de Direito exige a garantia dos direitos fundamentais e, para tanto, deve estar centrado na dignidade da pessoa humana, já que os direitos são postos a serviço da realização do homem como pessoa. Nessa perspectiva, a dignidade da pessoa humana deve figurar como valor jurídico supremo, pois ela é a base das pretensões essenciais e o fundamento de uma constituição operante. (GOMES & FREITAS, 2010)

No contexto urbano, assegurar a dignidade da pessoa humana significa garantir o acesso à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao

⁴⁸ Denominado: “Princípio da Diferença”

lazer, para todos - da presente e das futuras gerações.⁴⁹ Mais do que simplesmente garantir o direito universal à cidade, a justiça social no espaço – a justiça espacial⁵⁰ – requer equidade na distribuição dos benefícios e ônus da urbanização.

A política urbana, como parte da Ordem Econômica constitucional, rege-se pelo princípio da justiça social⁵¹. Seu fim maior não é, portanto, o crescimento econômico, tampouco o enriquecimento individual, mas a existência digna de todos os cidadãos. E a equidade de acesso à cidade. A acumulação de renda e de capital – objetivos do regime econômico vigente – não se anula frente ao fundamento constitucional da dignidade da pessoa humana. De acordo com Franzoni, são finalidades que devem se ajustar. Trata-se da cooperação entre as dimensões estatutária e diretiva da “constituição econômica” brasileira (FRANZONI, 2012), ou seja, entre a proteção do sistema econômico e a promoção de políticas públicas que alterem a realidade social e econômica no sentido da justiça social. (DUARTE JR, 2016)

(...) o regime econômico é o capitalismo e o instrumental da livre iniciativa e da propriedade dos bens de produção estão afirmados. Todavia, a regulação e o planejamento da dinâmica econômica devem ser manejados pelo Estado para que a ela seja agregada justiça social – interpretada a partir da priorização do trabalho humano frente aos outros valores da economia de mercado – e a garantia da dignidade humana. (FRANZONI, 2012, p. 50)

A conjugação de finalidades é a costura jurídica estabelecida pela ordem econômica constitucional. Uma conjugação que delimita direitos, não revelando as tensões divergentes imbricadas que configuram os contornos da disputa pela cidade.

⁴⁹ Diretriz geral da política urbana estabelecida no inciso I do artigo 2º do Estatuto da Cidade.

⁵⁰ O conceito de “justiça espacial” tem sido alvo de variados estudos e reflexões no âmbito da geografia e das ciências sociais desde a década de 70. Dentro dos objetivos desta tese, aprofundá-lo, superaria a finalidade deste capítulo que visa revelar os alicerces da *gestão social da valorização da terra* nos princípios constitucionais. Desta forma, adota-se a terminologia como a expressão da justiça social, no espaço.

⁵¹ O artigo 170, que delimita seus princípios, estabelece que sua finalidade é assegurar “a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social.” (BRASIL, 1988)

A despeito destas tensões, a articulação das dimensões estatutária e diretiva da nossa Constituição Federal, estabelece uma lupa através da qual a *gestão social da valorização da terra* se revela. A justiça espacial fundamenta seu objetivo e a justifica. Não se trata de anular o processo de reprodução do capital através da urbanização – embora siga o enfrentamento! - mas de encontrar uma brecha que viabilize a cidade garantidora da dignidade humana. A cidade que cumpre com suas funções sociais.

b. As funções sociais da cidade na perspectiva da justiça espacial

A Constituição Federal de 1988 inovou no campo da política urbana ao introduzir um capítulo específico sobre este tema dentro da Ordem Econômica e Financeira. O Capítulo II - Da Política Urbana - composto pelos artigos 182 e 183 traz, para o campo dos princípios constitucionais, “o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade” (BRASIL, 1988). Posteriormente, o Estatuto da Cidade, ao regulamentar este capítulo, estabeleceu contornos mais claros ao princípio que fundamenta a política de desenvolvimento urbano e que deve orientar o planejamento e a gestão territorial

Assim dita a Constituição Federal em seu artigo 182:

A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. (BRASIL, 1988)

Diversos juristas coadunam a respeito da falta da precisão do artigo 182 da Constituição Federal no que diz respeito ao papel social das funções da cidade. O artigo 182, de fato, não explicita, dentre o leque de funções urbanas, as que podem ser consideradas sociais.

Fiorillo (2006) estabelece uma correlação deste artigo com os direitos e garantias fundamentais definidos na Constituição Federal de 1988, artigos 5º e 6º.

Isso significa dizer que a função social da cidade é cumprida quando esta proporciona a seus habitantes o direito à vida, à segurança, à igualdade, à propriedade e à liberdade (CF, art. 5º, caput), bem como quando garante a todos um piso vital mínimo, compreendido pelos direitos sociais à educação, à saúde, ao lazer, ao trabalho, à previdência social, à maternidade, à infância, à assistência aos desamparados, entre outros encartados no art.6º. (FIORILLO, 2006, pp. 257-258)

Já Guimaraens (2005) assevera que, foi com a aprovação da Lei Federal de Desenvolvimento Urbano, o Estatuto da Cidade, em 2001, que um contorno às funções sociais da cidade vem a ser estabelecido. As funções sociais da cidade, segundo os artigos 2º da referida lei e 182 da Constituição Federal, devem ser ordenadas pela política urbana mediante um conjunto de diretrizes gerais. Com o Estatuto da Cidade estas diretrizes gerais foram definidas. Ou seja, é com o atendimento a estas diretrizes que a cidade cumprirá com as suas funções sociais. (GUIMARAENS, 2005)

A partir desta abordagem, as diretrizes definidas no artigo 2º do Estatuto da Cidade não deixam ao arbítrio do administrador a definição das funções sociais da cidade. (GUIMARAENS, 2005) Construção jurídica que atribui à *cidade* conteúdo relacionado ao seu planejamento e a sua gestão. Trata-se, portanto, não apenas das funções da *cidade* – enquanto materialidade física delimitada a uma área geográfica específica – mas das funções relacionadas a sua planificação e à manutenção das atividades humanas que no espaço urbano ocorrem.

Com base em uma reflexão sobre as distintas funções de uma cidade ao longo da história, Garcias e Bernardi (2008) sugerem uma classificação das funções sociais da cidade, no marco constitucional atual, em três grupos, sem contudo, esgotar o tema: (i) funções sociais urbanísticas; (ii) funções sociais de cidadania; e (iii) funções sociais de gestão.

(i) Funções Sociais Urbanísticas

Para a delimitação deste grupo, os autores recorrem ao documento Carta de Atenas. (GARCIAS & BERNARDI, 2008) Manifesto urbanístico da década de 30 do século XX, a Carta de Atenas apresentou um caminho para o

enfrentamento dos problemas urbanos da época a partir da identificação de quatro funções urbanas básicas: habitar, trabalhar, circular e recrear.

Trazendo estes conceitos para a contemporaneidade, é possível trabalhar-se estas quatro funções básicas em uma concepção mais ampla.

- Habitar - é a principal função de uma cidade pois, sem moradores, a cidade não existe. Complementarmente, a dificuldade de acesso à moradia digna é um dos problemas urbanos mais sérios no Brasil do século XXI. Desta forma, a função social de habitar se consagra quando este problema é superado, com todas as famílias residindo em moradias dignas.
- Trabalhar - função relacionada à dinâmica de produção de riquezas no território urbano. A cidade abriga as atividades econômicas e, de forma geral, está nesta função a sua origem. As atividades produtivas na cidade são fundamentais para a sua sustentabilidade econômica. Dar suporte ao desenvolvimento econômico e oferecer condições para que todos os moradores possam contribuir e beneficiar-se deste desenvolvimento constitui função social urbanística.
- Circular - permitir que os deslocamentos pelo território ocorram é condição importantíssima e essencial para que a cidade possa cumprir com as demais funções elencadas. A Lei Federal 12.587/2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, define em seu artigo 1º, esta como “instrumento da política de desenvolvimento urbano” cujo objetivo é a “integração entre os diferentes modos de transporte e a melhoria da acessibilidade e mobilidade das pessoas e cargas no território do Município”. (BRASIL, 2012) Assim, oferecer condições amplas e universais de mobilidade pelo território, incluindo o atendimento das necessidades das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, constitui função social urbanística.
- Recrear - o lazer está inserido no artigo 6º da Constituição Federal (BRASIL, 1988) que trata dos direitos sociais, dentro do Título dos Direitos e Garantias Fundamentais. Este direito ao lazer se expressa no território através de espaços para esta finalidade, tais como: praças, parques, locais de encontro e de convivência social. Nesta medida, a função social

se consagra através da ampla oferta destes espaços e do seu livre acesso. Segundo Garcias e Bernardi (2008):

A universalização dos ambientes de lazer, acessíveis a todos os segmentos sociais, de acordo com suas características, costumes, tradições e necessidades, é que fazem da função lazer uma função social. (GARCIAS & BERNARDI, 2008, p. 12)

Analisando-se as diretrizes gerais estabelecidas no artigo 2º do Estatuto da Cidade, reconhece-se a função social urbanística representada. Ela se expressa através do direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer. Além destas condições mais gerais, incluem também o direito às condições de acessibilidade universal e à qualidade das construções.

(ii) Funções Sociais de Cidadania

Garcias e Bernardi (2008) denominam de “funções sociais de cidadania” a necessidade de que a cidade dê materialidade a direitos sociais definidos no artigo 6º da Constituição Federal, quais sejam: direito à saúde, à educação, à proteção social e à segurança.

Neste contexto, o cumprimento das funções sociais de cidadania de uma cidade está vinculado à distribuição equilibrada de equipamentos de prestação de serviços sociais, de educação e de saúde e à oferta destes serviços. Está vinculado também à oferta de espaços urbanos seguros aos cidadãos – temas incluídos nas diretrizes da política urbana, especialmente nas estabelecidas nos incisos I e V.

(iii) Funções Sociais de Gestão

O último grupo de “funções sociais” está relacionado ao planejamento e à gestão urbana. Analisando-se as diretrizes gerais da política urbana, verifica-se que este tema perpassa praticamente todas as diretrizes. A análise aponta que o planejar e o gerir da cidade devem ser norteados por propósitos claros: justiça espacial e social, sustentabilidade, manutenção dos valores ambientais e

culturais, articulação entre a zona urbana e rural, entre o planejamento territorial e econômico/financeiro. E as ações de planejamento e de gestão devem se dar contando com o envolvimento direto da sociedade e com a cooperação entre os agentes.

A cidade, dentro desta concepção, tem funções com distintos caracteres, envolvendo os temas urbanístico, de cidadania e de planejamento e gestão territorial. E cabe à política urbana fazer com que estas funções sejam cumpridas, a partir do que determinam as diretrizes do artigo 2º do Estatuto da Cidade.

As funções sociais da cidade apresentadas com um princípio constitucional, delimitam a cidade a que os cidadãos brasileiros têm direito, a qual contrasta, extraordinariamente, com a desigualdade socioespacial que marca a realidade urbana brasileira. As diretrizes constantes no artigo 2º constituem, alegoricamente, um modelo de cidade. Um modelo de cidade que garante o bem coletivo, a segurança e o bem-estar dos cidadãos, bem como o equilíbrio ambiental.

Este modelo de cidade implementa-se, ainda de acordo com as diretrizes do artigo 2º, por meio da *gestão social da valorização da terra*. É através da redistribuição da renda da terra que as funções sociais da cidade aderem à justiça espacial. Com isto ratifico que não se trata apenas da garantia de direitos de acesso aos benefícios urbanos, mas da equidade de tratamento na e pela cidade.

As diretrizes redistributivas, expressas nos incisos IX e XI do artigo 2º do Estatuto da Cidade, inserem-se na política urbana estabelecendo a forma de planejar e gerir a cidade, considerando o modelo de cidade pactuado pela lei federal. As diretrizes não têm, desta forma, um fim em si mesmo, mas são parte de uma engrenagem para uma urbanização mais equilibrada e socialmente justa.

c. A função social da propriedade e o direito de propriedade

A definição de que o direito de propriedade não pode ser exercido contra o interesse social ou coletivo não é novidade da Constituição de 1988; é conteúdo constitucional desde a lei magna de 1934 (ASSIS, 2008). A referida constituição definia, no inciso XVII do artigo 113: “É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar.” (BRASIL, 1934) Desta forma, não só estabelecia limites ao direito de propriedade como apontava para uma legislação inferior a determinação destes limites.

Mesmo antes de 1934, já havia dispositivos legais de determinavam limites ao direito de propriedade na história jurídica brasileira. ASSIS, em seu trabalho de recuperação histórica da evolução constitucional do direito de propriedade no sistema brasileiro, destaca a inovação da Lei de Terras de 1850. Esta exigia a produtividade da terra para revalidação do título de posse ou de propriedade (ASSIS, 2008). Já Rabello (2009), ao analisar historicamente as abordagens legais conferidas à desapropriação - instituto extremamente imbricado no direito de propriedade - destaca que na Constituição do Império de 1824 já havia referência à possibilidade de o Estado obter, em função de um interesse público, bens privados, o que denota a supremacia do interesse coletivo sobre o individual.

Rabello (2009) destaca ainda que foi a Constituição de 1934 - a mesma que introduziu o interesse social ou coletivo como limitador ao direito de propriedade - que adjetivou como “justas”⁵² as indenizações decorrentes da desapropriação. E, também, estabeleceu a possibilidade de o poder público recuperar as valorizações imobiliárias decorrentes de obras públicas através da contribuição de melhoria – temas que guardam uma inter-relação, segundo a autora. (RABELLO, 2009). Temas que denotam a preponderância do interesse da sociedade sobre o particular.

⁵² “Justa indenização é a condição exigida ao Estado para que este possa desapropriar bens necessários ao interesse social e à utilização pública.”

Destarte, é pertinente se indagar se não haveria uma relação sistêmica entre estes dois dispositivos constitucionais, ou seja: ao mesmo tempo em que é introduzido o termo justo para o pagamento das indenizações pelas expropriações, a Constituição reforça o princípio do interesse social da propriedade e indica, à Administração, a possibilidade de recuperação de valorizações imobiliárias decorrentes de obras públicas, através da contribuição de melhoria. (RABELLO, 2009)

Contudo é com a Constituição Federal de 1967, pós-golpe militar de 1964, que a expressão “função social da propriedade” é, textualmente, introduzida na Carta Magna, em texto muito semelhante ao que viria a ser o artigo 170 da Constituição de 1988⁵³ (BRASIL, 1967):

Art 157 - A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios:

(...)

III - função social da propriedade

(...)

Percebe-se, dessa forma, que há uma evolução constitucional do tratamento estabelecido ao direito de propriedade. Este deixa de ser, paulatinamente, absoluto e limitado aos interesses individuais, para chegar a uma situação de vínculo ao bem-estar social, aos interesses da sociedade, à justiça social (ASSIS, 2008). Ou, nas palavras de Meirelles, “evoluímos da propriedade-direito para a propriedade-função”. (MEIRELLES, 2005, p. 28)

Embora a redação do artigo 170 da Constituição Federal de 1988 seja semelhante à do artigo 157 da Constituição Federal de 1967, a legislação atual fortaleceu muito o princípio da função social da propriedade. Este foi incluído no conjunto dos direitos e garantias fundamentais, no artigo 5º da Constituição Federal de 1988. Além disto, a função social da propriedade passa, com a atual Constituição, a estar relacionada ao atendimento das exigências de ordenação da cidade definidas no plano diretor, de acordo com o artigo 182⁵⁴. (BRASIL,

⁵³ Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: I - soberania nacional; II - propriedade privada; III - função social da propriedade; (...) (BRASIL, 1988)

⁵⁴ No ano de 2019, a partir de iniciativa do Senador Flavio Bolsonaro (PSL/RJ), foi apresentada ao Senado, proposta de Emenda Constitucional que altera o artigo 182, afetando os contornos definidos à função social da propriedade. Esta proposta retira da competência do plano diretor a definição do conteúdo da função social da propriedade urbana, descolando o

1988). Este contorno estabelecido à propriedade urbana que condiciona seu uso, gozo e disposição⁵⁵ ao interesse coletivo representado pelo ordenamento urbanístico, ampliou os poderes do Estado sobre a propriedade privada. Cabe à municipalidade - através do plano diretor - definir a função social das propriedades urbanas. Assim, na definição dos usos possíveis a serem atribuídos a esta propriedade e suas formas de ocupação (construção), o bem comum deve ser considerado.

Dentre os juristas há distintos pontos de vista no que diz respeito ao peso conferido aos direitos do proprietário em contraposição aos interesses da sociedade sobre uma fração de terra urbana. Este tensionamento é muito visível quando o debate está no que pode ser construído. Meirelles (2005), por exemplo, apresenta uma visão *mais civilista*, sustentando que a possibilidade de construir em uma propriedade urbana está imbricada no direito do seu proprietário de usar, gozar e dispor desta, garantido pelo Código Civil. Ser construída é o que consagraria uma propriedade como efetivamente urbana. Desta forma o autor compreende que há um direito de construir vinculado ao direito de propriedade.

Desde que se reconhece ao proprietário o poder legal de usar, gozar e dispor dos seus bens (Código Civil, art. 1.228), reconhecido está o direito de construir, visto que no uso, gozo e disponibilidade da coisa se compreende a faculdade de transformá-la, edificá-la, beneficiá-la, enfim, com todas as obras que lhe favoreçam a utilização ou lhe aumentem o valor econômico (MEIRELLES, 2005, p. 30).

Rabello (2017), por sua vez, sustenta que este “direito” de construir não é um dos elementos constitutivos do direito de propriedade. Mas reconhece que é através da construção que se exercita o direito civil de uso da propriedade urbana. É a possibilidade de construir que garante uso e, portanto, valor econômico à propriedade urbana. Contudo, entende que a questão fulcral não

princípio, da política urbana local. De acordo com a redação proposta, a propriedade urbana cumpre sua função social quando é utilizada “sem ofensa a direitos de terceiros” e atende ao menos a uma das seguintes exigências: parcelamento ou edificação adequados; aproveitamento compatível com sua finalidade; preservação do meio ambiente ou do patrimônio histórico, artístico, cultural ou paisagístico. O princípio é fragilizado e percebe-se claro retrocesso, visível na justificativa da PEC, que afirma que a função social é um “limite à propriedade”, definida como “um bem sagrado e que deve ser protegido de injustiças”.

⁵⁵ Poderes conferidos pelo artigo 1.228 do Código Civil de 2002 ao proprietário.

está na proibição de gozar este “direito” de construir, mas na definição da sua escala. A jurista aponta que há de ser definido um parâmetro construtivo que dê utilidade à propriedade urbana, garantindo desta forma, os direitos do proprietário. Este parâmetro, segundo a jurista, é o coeficiente (ou índice) de aproveitamento básico – a ser definido por cada plano diretor municipal. (RABELLO, 2017) A partir deste entendimento, quando a construção superar o limite estabelecido pelo índice básico, o proprietário estará fazendo um uso para além da sua esfera patrimonial. (RABELLO, 2018)

Trata-se de interpretação semelhante à de GRAU (1976), manifestada em parecer sobre o instrumento Solo Criado, emitido ainda no ano de 1976 - anterior, portanto, à aprovação do Estatuto da Cidade e mesmo da Constituição Federal de 1988. Na visão do jurista, a compatibilização entre o direito à propriedade e a função social desta estaria na fixação de um padrão – um limite – ao direito de construir que não viola, mas delinea o exercício do direito à propriedade. Este sustenta ainda que tal limite não deve “comprometer a possibilidade de utilização econômica do imóvel, isto é, o fundamento do direito de propriedade.” (GRAU, 1976, p. 144)

A mesma interpretação é passível de ser reconhecida no Estatuto da Cidade. A lei federal, em seu artigo 28, apresenta o coeficiente de aproveitamento básico como o parâmetro que delimita o direito de construir vinculado à propriedade na medida em que o que for construído para além deste limite pode ser cobrado pela municipalidade. Ou seja: este “a mais” não pertence ao proprietário da terra, mas sim à coletividade.

Limitar a compreensão da função social da propriedade pelo seu embate com os direitos de um proprietário urbano é tirar o foco de sua essência. A função social da propriedade nada mais é do que uma contribuição de cada propriedade à implementação da política urbana e ao cumprimento das funções sociais da cidade.

Na relação entre as propriedades e a consecução das diretrizes da política urbana se insere o nexo entre a sua função social e as diretrizes redistributivas do Estatuto da Cidade. As propriedades fundiárias urbanas resultam do ciclo de reprodução do capital; concentram, desta forma, os benefícios da urbanização

que são socialmente produzidos. Desta forma, colocar o interesse coletivo à frente dos interesses particulares significa enfrentar esta situação. Em outras palavras, a propriedade urbana ao não concentrar as vantagens da urbanização – que são materializadas em incrementos de valor – atende à diretriz da política urbana. Configura-se assim, o contorno distributivo da sua função social. (FRANZONI, 2012). A redistribuição, neste caso, torna-se uma “brecha” para a “conciliação” entre o desenvolvimento capitalista e as funções sociais da propriedade e, conseqüentemente, da cidade.

3.3. Instrumentos para a gestão social da valorização da terra

A política urbana no Estatuto da Cidade se estrutura a partir de diretrizes gerais, instrumentos e sistema de gestão. Delimitadas as diretrizes redistributivas e os princípios constitucionais que as fundamentam, avança-se no sentido da sua operacionalização através dos instrumentos previstos na lei federal.

Franzoni identifica duas categorias de instrumentos da política urbana dentre os que são úteis à *gestão social da valorização da terra*: os *tributários* e os *negociais*. A contribuição de melhoria e o IPTU progressivo – institutos tributários e financeiros previstos no Estatuto da Cidade (art.4º, IV) - são exemplos de instrumentos tributários. A Outorga Onerosa do Direito de Construir, a Transferência do Direito de Construir e as Operações Urbanas Consorciadas – institutos jurídicos e políticos (art.4º, V) – são exemplos de negociais⁵⁶. (FRANZONI, 2012, pp. 113-114)

A existência de instrumentos que recuperam para a coletividade parte das valorizações imobiliárias produzidas pelos investimentos públicos não é

⁵⁶ Franzoni nomeia a OODC como um instrumento negocial em razão de sua “dinâmica cooperada”, ou seja, a municipalidade não é obrigada a utilizá-lo (FRANZONI, 2012, pp. 102-103) e nem, tampouco, o requerente é. Não inclui, portanto, obrigação. Além da OODC, Franzoni inclui na categoria negocial a Transferência do Direito de Construir e a Operação Urbana Consorciada.

propriamente uma novidade no Brasil. Para as finalidades que cumpre este capítulo, resgata-se uma síntese da trajetória da Contribuição de Melhorias - o mais antigo instrumento que envolve recuperação de valorizações imobiliárias decorrentes de investimentos públicos de que se tem notícias. Suas origens remontam ao século XVI na Europa. Na América Latina, foram identificadas iniciativas de aplicação - no México - no século XVII. No século XIX, registram-se experiências no Brasil, Colômbia e Argentina. (SMOLKA, 2014)

Do ponto de vista constitucional, a Contribuição de Melhorias aparece pela primeira vez no Brasil na Constituição Federal de 1934, que a incluiu na Ordem Econômica e Social. (BRASIL, 1934, art.124) Na atual Constituição é apresentada como um tributo do Sistema Tributário Nacional em seu artigo 145. No Estatuto da Cidade está incluída dentre os institutos tributários e financeiros – instrumento da política urbana (BRASIL, 2001, art.4º, IV, b).

Atualmente, de acordo com Smolka (2014), praticamente todos os países latino-americanos contam com alguma modalidade de cobrança decorrente da realização de “melhorias” públicas. No Brasil, segundo a Pesquisa de Informações Básicas Municipais de 2018⁵⁷, 3.268 municípios - 58,7% do total dos municípios brasileiros - apresentam legislação sobre este instrumento. Embora este expressivo número, poucas são as experiências concretas e com resultados significativos. A existência de legislação municipal não estabelece, necessariamente, relação com uma prática real de aplicação. A solidez de seus fundamentos jurídicos, políticos, econômico-sociais e morais justificariam uma ampla utilização em uma estratégia de alimentação de um sistema de financiamento de obras públicas (SARAIVA, CARUSO, SANTOS, & DEL NERO, 1999). Contudo, em geral, reputa-se às dificuldades técnicas impostas pelos regramentos definidos em nível federal, a tímida utilização do instrumento.

Sandroni (2001) sintetiza alguns obstáculos conceituais e operacionais que podem explicar os limites dos resultados alcançados pela Contribuição de Melhorias nos municípios brasileiros. Os referidos obstáculos relacionam-se a três abordagens:

⁵⁷ Edição mais atual da pesquisa que contemplou este tema.

- Abordagem moral - as áreas mais pobres das cidades são as que, em geral, carecem de maior investimento; neste sentido constituir-se-ia uma injustiça cobrar de seus moradores, na medida em que em outros setores da cidade – em geral, de moradores mais abastados – os investimentos foram feitos sem nenhuma retribuição;
- Abordagem técnica - a necessidade de compatibilizar os valores correspondentes ao custo da obra e ao acréscimo que da obra resultar para cada imóvel beneficiado⁵⁸, para atender ao Código Tributário Nacional, constitui um desafio técnico;
- Abordagem conceitual - ao considerar como justa a contribuição privada por uma melhoria pública, deveriam ser consideradas também, as situações em que as obras públicas provocam prejuízo ao patrimônio privado.

A Contribuição de Melhoria é uma referência importante para esta tese pela sua antiguidade no sistema tributário nacional e por buscar enfrentar a injustiça implicada na distribuição dos ônus e benefícios da urbanização. O instrumento, contudo, que, por excelência, tem maior potencial para operacionalizar esta estratégia, é a Outorga Onerosa do Direito de Construir – OODC – o “antigo” Solo Criado. Segundo Rabello (2016), este é o instrumento “mais significativo” do Estatuto da Cidade.

Esta foi a alteração mais substancial que a lei nacional, o Estatuto da Cidade, como lei especial, fez em relação à lei civil geral: estabeleceu que os índices de edificabilidade (chamado de direitos de construir), para além do índice básico, são recursos urbanísticos e, como tal, pertencem ao poder público. (RABELLO, 2016, p. 493)

A seguir, este instrumento é detalhado do ponto de vista das suas previsões legais.

⁵⁸ De acordo com o artigo 81 do Código Tributário Nacional: A contribuição de melhoria cobrada pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, é instituída para fazer face ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária, tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado.

a. A Outorga Onerosa do Direito de Construir – OODC – como instrumento para a *gestão social da valorização da terra*

A mecânica de funcionamento do instrumento OODC revela, de forma clara, sua capacidade de operacionalizar as duas diretrizes que dão suporte à *gestão social da valorização da terra*, distribuindo justamente os ônus e benefícios da urbanização e recuperando para a coletividade a valorização imobiliária promovida pelos recursos públicos.

Assim estabelece o *caput* do artigo 28 do Estatuto da Cidade:

Art. 28. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

O “básico” referido corresponde ao “uso útil, e essencial, do proprietário à sua propriedade imobiliária urbana” (RABELLO, 2016, p. 493), conforme já argumentado aqui ao dissertarmos sobre as funções sociais da propriedade. Não tem, portanto, caráter urbanístico; sua função é estabelecer o patamar máximo de construção que está vinculado à propriedade urbana.

A leitura é objetiva, ou seja: benefícios alcançados (ampliação da área construída, ou seja: metros quadrados a mais de construção, além do coeficiente de aproveitamento básico), retribuição financeira estabelecida. Ratificando que, conforme arrazoado no Capítulo 1, a disponibilidade maior de potencial construtivo exige investimento público é um diferencial que tem valor no mercado imobiliário, assim como outras regras de uso e ocupação do solo que permitam usos mais variados e ocupações mais densas de um terreno. Ou nas palavras de Nogueira (2019),

Ainda que a discussão sobre a formação da renda da terra e sua extração seja ampla, histórica e profunda, pragmaticamente são as normas de uso e ocupação do solo urbano que vão restringir ou expandir a possibilidade de o solo urbano ser utilizado de forma capitalista, isto é, extraindo-se sua mais valia. (NOGUEIRA, 2019, p. 71)

As duas diretrizes gerais da política urbana que subsidiam o instrumento – constantes nos incisos IX e XI no artigo 2º do Estatuto da Cidade – delimitam dois objetivos bem claros ao instrumento, conforme já asseverado: distribuir de

forma justa os benefícios (índices ou coeficientes construtivos) e recuperar os investimentos públicos que propiciaram o adensamento. Esta dupla finalidade subsidia abordagem que confere ao instrumento também uma dupla natureza: (i) urbanística, por orientar o desenvolvimento com base na justa distribuição dos benefícios; e (ii) arrecadatória, devido a sua condição de “captador de recursos”.

Já o determinado no artigo 31 do Estatuto da Cidade configura um “terceiro objetivo” - a redistribuição. Este define que os recursos auferidos com a OODC devem ser aplicados nas finalidades previstas nos incisos I a IX do art. 26, as quais, como se pode perceber, dizem respeito a ações de urbanização do território que são de interesse social.

Art. 26. (...)

I – regularização fundiária;

II – execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;

III – constituição de reserva fundiária;

IV – ordenamento e direcionamento da expansão urbana;

V – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

VI – criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;

VII – criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;

VIII – proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico;

A partir de uma análise da mecânica do instrumento, anular ou reduzir as diferenças na distribuição das vantagens financeiras decorrentes da distribuição desigual de coeficientes de aproveitamento pelos setores urbanos é considerado, por Maleronka e Furtado (2013), o objetivo principal do instrumento OODC. Seu potencial redistributivo, que ocorre através do investimento das contrapartidas geradas em projetos de interesse social, passa a ser, nesta abordagem, um objetivo subsidiário (MALERONKA & FURTADO, 2013, p. 28). Em realidade, uma consequência relacionada à aplicação dos recursos de acordo com o artigo 31 do Estatuto da Cidade.

Na perspectiva de construção de uma política de *gestão social da valorização da terra* com base nos princípios constitucionais da justiça social e do cumprimento das funções sociais da propriedade e da cidade, assevera-se que estes objetivos se fundem em uma única estratégia, tornando-se interdependentes. Pois, se minimizar os efeitos da distribuição desigual de

potenciais construtivos é o resultado mais direto da adoção do instrumento, o que justifica a cobrança da outorga é o desenvolvimento equilibrado e a aplicação dos recursos auferidos em finalidades que busquem reduzir as desigualdades espaciais. É através desta redistribuição que os princípios constitucionais encontram sua face urbana. Sua aplicação com finalidades distintas não seria apenas uma burla ao Estatuto da Cidade; seria uma ofensa a estes princípios.

Ainda vale destacar que, além do coeficiente básico, o Estatuto da Cidade também estabelece que o plano diretor municipal deve delimitar os limites máximos de construção em cada terreno urbano. Este parâmetro máximo deve levar em consideração “a proporcionalidade entre a infraestrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área.” (BRASIL, 2001, art.28, §3º) Desta forma, o coeficiente de aproveitamento máximo, diferentemente do básico, possui caráter urbanístico e é fundamental para ordenar os padrões de densificação edilício dos setores urbanos. Vale ressaltar que este aproveitamento “máximo” ao contar com a infraestrutura existente, conta, conseqüentemente, com investimentos prévios realizados por toda a sociedade. E, considerando a desigualdade espacial de oferta de infraestrutura/serviços, o potencial construtivo máximo conferido a cada setor também será distinto. E, ao distribuí-lo desta forma desigual, a legislação urbana confere, automaticamente, benefícios de forma desigual aos proprietários fundiários. Assim, aqueles proprietários já agraciados pela maior oferta de infraestrutura serão novamente agraciados pela maior oferta de parâmetros construtivos. Conseqüentemente, se este potencial construtivo adicional não for adquirido de forma onerosa, a concentração de benefícios é imensa.

As regras e procedimentos adotados para a aplicação dos recursos da OODC são parte do seu sistema de gestão. De forma geral e de acordo com o Estatuto da Cidade, a gestão, em atendimento à diretriz constante no inciso II do seu artigo 2º, deve ser “democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade”. Complementarmente a lei federal também define, no artigo 43, instrumentos para a garantia da gestão democrática, quais sejam: órgãos colegiados, debates, audiências, consultas públicas etc.

O sistema de gestão de uma política urbana municipal redistributiva com a adoção do instrumento OODC deve ser estruturado com base nestas determinações, além das estabelecidas no artigo 31 (correlacionado ao artigo 26) do Estatuto da Cidade. Este sistema deve, portanto, garantir a destinação dos recursos aos objetivos descritos no artigo 26 através de um processo que conte com a participação dos diversos segmentos da sociedade.

Pesquisadores e especialistas em planejamento e gestão urbana têm sustentado que os recursos auferidos com a aplicação da OODC, para cumprir com os objetivos do Estatuto da Cidade, devem ser destinados a um fundo específico⁵⁹ – gerenciado democraticamente. Esta estrutura de gestão tem sido adotada por - ou pelo menos consta nas legislações de - vários municípios e constitui-se, inclusive, em recomendação do ex-Ministério das Cidades, expressa em material de capacitação sobre o instrumento. Contudo – vale ressaltar – não se trata de exigência da lei federal, mas possibilidade que visa garantir a destinação dos recursos aos objetivos definidos em lei e o seu controle social.

Se, por um lado, a administração pública local precisa aperfeiçoar suas práticas para cobrar de maneira eficiente, por outro lado também precisa se capacitar para aplicar adequadamente seus recursos. Os benefícios financeiros obtidos com a aplicação da OODC devem cumprir as finalidades previstas no próprio Plano Diretor, com base em mecanismos de gestão que proporcionem efetivo controle social sobre a sua utilização. Para isso, estes recursos financeiros devem ser geridos de forma diferenciada através de um Fundo Municipal específico. (FURTADO, BIASOTTO, & MALERONKA, 2012, p. 48)

b. Breve resumo comparativo de outros instrumentos negociais da política urbana para a *gestão social da valorização da terra*

Dando sequência aos instrumentos, embora o foco desta tese esteja no instrumento OODC, faz-se a seguir breve análise de outros apresentados pelo Estatuto da Cidade, normalmente relacionados à *gestão social da valorização da*

⁵⁹ Ver (CYMBALISTA, POLLINI, COBRA, & SANTORO, 2007, p. 85), (FURTADO, BIASOTTO, & MALERONKA, 2012, p. 48); (FURTADO F. , REZENDE, OLIVEIRA, & JORGENSEN JR, 2007, p. 9); (CARDOSO, 2017, p. 47)

terra e que estão, da mesma forma que a OODC, enquadrados na categoria de *negociais* (FRANZONI, 2012, pp. 113-114): Transferência do Direito de Construir – TDC – e Operação Urbana Consorciada – OUC. Sem pretender esgotar o tema, sustenta-se que a relação destes instrumentos com as diretrizes redistributivas não é direta, o que ratifica a OODC como o instrumento mais potente para a efetivação da *gestão social da valorização da terra*. (RABELLO, 2016)

A Transferência do Direito de Construir – TDC – é um instrumento que permite “o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor.” (BRASIL, 2001, art.35) Na prática tem sido utilizado pelos municípios como uma forma de indenização pelas restrições à construção, quando o terreno é utilizado para uma das finalidades estabelecidas pela lei federal, quais sejam: implantação de equipamentos urbanos e comunitários; preservação ambiental ou cultural; ou servir a programas de regularização fundiária.

Ao conferir mobilidade ao potencial construtivo, a TDC torna-se um instrumento concorrente à OODC. Ambos estabelecem a oportunidade de construção adicional em relação ao parâmetro básico estabelecido no plano diretor. A diferença está no fato de que, através da OODC, o adquirente paga necessariamente ao Poder Público e, no caso da TDC, este paga ao proprietário do imóvel de origem do potencial construtivo.

Desta forma, verifica-se que o proprietário que adquirir potencial construtivo adicional através da TDC será, da mesma forma que através da OODC, onerado em relação ao benefício alcançado (potencial construtivo adicional). E que o valor pago será a forma de compensar o proprietário do imóvel de origem pela restrição à ocupação em seu terreno que, de acordo com as definições do Estatuto da Cidade, deverá atender a um interesse social. Desta forma e neste sentido, a *justa distribuição dos ônus e dos benefícios da urbanização* ocorre. Contudo, a TDC não é delimitada pelo objetivo redistributivo. Desta forma, comparativamente à OODC, verifica-se seus limites enquanto instrumento para a *gestão social da valorização da terra*.

Já o instrumento Operação Urbana Consorciada – OUC – segundo o artigo 32 do Estatuto da Cidade, tem a seguinte definição (BRASIL, 2001, art.32):

Art.32. (...)

§1º Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

(...)

A OUC para sua consecução, requer um plano. Segundo o artigo 33 (BRASIL, 2001) este plano deverá conter as contrapartidas a serem exigidas em função benefícios recebidos, tais como: modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias; regularização de construções, reformas ou ampliações; etc. Está, portanto, incluída na pauta das Operações Urbanas Consorciadas, a retribuição financeira por benefício individual alcançado.

Ressalvadas as particularidades e objetivos específicos, a OUC e a OODC são instrumentos que se estruturam a partir do pagamento de contrapartidas financeiras ao poder público por benefícios adicionais de urbanização alcançados. Contudo, há uma diferença significativa na forma de gestão destes recursos que interfere substancialmente no seu potencial de enfrentamento das desigualdades espaciais.

Na OUC, a retribuição financeira deve ser aplicada no perímetro da própria Operação, em atendimento ao plano urbanístico e ao de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada. Sua funcionalidade redistributiva, portanto, por ser limitada à área da Operação, é bastante restrita. Considerando a desigualdade espacial existente em grande parte dos municípios brasileiros, pode-se afirmar inclusive, que a adoção da OUC poderá acirrar a desigualdade entre distintos setores urbanos, por ter privilegiado investimentos em um setor específico, não necessariamente o mais carente⁶⁰.

⁶⁰ Para aprofundar o tema dos reflexos das Operações Urbanas Consorciadas na estrutura socioespacial, sugere-se: (BIENENSTEIN, SOUSA, & BIENENSTEIN, 2019); (ARANTES, VAINER, & MARICATO, 2000)

Paradoxalmente, os mecanismos concentradores de renda foram reforçados pelo Estatuto da Cidade, que instituiu a obrigatoriedade de que os recursos obtidos sejam aplicados exclusivamente na área da operação, criando um circuito de reinvestimento em regiões já favorecidas. Assim, tenham ou não sucesso financeiro, as operações são contrárias ao desenvolvimento de políticas de distribuição de renda, democratização do acesso à terra e aos fundos públicos. Ao contrário, fragmentam o fundo público e aumentam o controle privado sobre sua destinação. (FIX, 2004, p. 3)

A forma de aplicação dos recursos financeiros alcançados com a recuperação dos investimentos públicos *de que* tenha resultado a valorização de imóveis urbanos constitui-se, portanto, em algo essencial para a eficácia de uma política redistributiva com foco na redução das desigualdades espaciais. Fundamental para não se perder de vista o princípio constitucional da justiça social.

3.4. Aspectos críticos na adoção da OODC: como viabilizar a gestão social da valorização da terra?

A lei federal cria uma estrutura para a OODC que viabiliza o seu funcionamento como uma ferramenta para a *gestão social da valorização da terra*. Mas abre, em paralelo, espaço para definições municipais, através de seus planos diretores, que podem comprometer sua eficácia. Aspectos que incidem fortemente na aderência da política urbana municipal aos princípios constitucionais trabalhados aqui neste capítulo.

Assim dita o artigo 30 do Estatuto da Cidade:

Art. 30. Lei municipal específica estabelecerá as condições a serem observadas para a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, determinando:

I – a fórmula de cálculo para a cobrança;

II – os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga;

III – a contrapartida do beneficiário.

Esta flexibilidade quanto ao regramento municipal, atende ao arranjo federativo da Constituição Federal de 1988 que estabelece o Município como ente federado autônomo e soberano no que diz respeito às políticas públicas de desenvolvimento urbano. (GOULART, TERCI, & OTERO, 2016). Além disso, prioriza a possibilidade de o Município regulamentar o instrumento de acordo com as características locais. Ainda abre a possibilidade para o instrumento adequar-se à diversidade dos municípios brasileiros, considerada sua população, dinâmica imobiliária, características espaciais, capacidade de gestão da política urbana etc. Fortalece também a gestão democrática⁶¹, permitindo que os agentes locais contribuam de forma efetiva para a gestão da política urbana, tomando decisões que são fundamentais para a sua condução. Esta flexibilidade exige, em contrapartida, capacidade institucional municipal. É necessário que os gestores municipais compreendam as exigências da lei federal e a mecânica do instrumento – seus objetivos e funcionamento -, adequando-os à realidade local e propondo a regulamentação exigida. Uma regulamentação aplicável, passível de adoção pela sociedade e pelo ente público. Uma regulamentação cujas ações decorrentes possam ser monitoradas e fiscalizadas.

Pesquisas sobre experiências municipais de adoção da OODC conduzidas por Furtado *et al* (2007) revelam dificuldades municipais recorrentes para enfrentar o desafio de elaborar e aplicar uma regulamentação adequada. Dificuldades que se não sanadas, colocam em risco o futuro do instrumento na política urbana brasileira.

O processo de aplicação da OODC nos municípios pesquisados encontra-se, sem dúvida, pontuado por dificuldades relacionadas à própria concepção e interpretação do instrumento, à sua gestão e aos resultados obtidos. (...) Finalmente, o futuro da OODC, seja como instrumento de planejamento urbanístico ou de política fiscal, depende do domínio que venham a ter de seu funcionamento e condições de aplicação, nos próximos anos, as equipes técnicas de planejamento e gestão municipal. (FURTADO F. , REZENDE, OLIVEIRA, & JORGENSEN JR, 2007, pp. 17-18)

A referência permanece válida nos dias atuais. O município ao regulamentar a OODC, enfrenta além das dificuldades técnicas, tecnológicas e

⁶¹ Diretriz estabelecida no inciso II do artigo 2º e regulamentada no Capítulo IV da Lei Federal 10.257/2001, Estatuto da Cidade.

financeiras, resistências. Pois o instrumento pressupõe mudanças estruturais nas estratégias de planejamento e de gestão. Exige rompimento de paradigmas e de práticas tradicionais; exige sistemas informacionais eficientes e rotinas de monitoramento dos resultados da sua adoção. Furtado *et al* ainda acrescentam:

A gestão urbana municipal posterior ao Estatuto da Cidade requer dos técnicos municipais uma compreensão mais ampla da dinâmica urbana na produção e reprodução do espaço urbano, no sentido de melhor aproveitar o leque de dispositivos legais oferecidos, para que de fato se cumpra a função social da propriedade e da cidade. (FURTADO F. , REZENDE, OLIVEIRA, & JORGENSEN JR, 2007, p. 17)

E, por fim, não podem ser desconsideradas as potenciais resistências da sociedade às inovações trazidas. Resistências estas que permeiam as estruturas de poder estatais. Tudo isso dentro de um universo de municípios extremamente diverso: no porte, na capacidade financeira, nas características culturais e na capacidade de gestão do território. Universo que contempla uma grande proporção de municípios de pequeno porte⁶², os quais tendem a ter estruturas de gestão mais precárias, ausência de informações sistematizadas, carências de recursos humanos e tecnológicos, inexistência de processos de controle social institucionalizados, dentre outras fragilidades. Mesmo no grupo de municípios metropolitanos ou de maior porte, muitos destes problemas ainda persistem⁶³.

Com efeito, os municípios encontram limitações na construção de capacidades técnicas e administrativas, o que, em tese, deixa consequências na qualidade do planejamento e da gestão das políticas públicas (Marinho & Jorge, 2015; Azevedo & Aquino, 2016). Portanto, se, por um lado, possuem *status* de entes federados e a incumbência de desenvolver instrumentos de planejamento a fim de orientar a implementação das políticas públicas em seus territórios, por outro, são altamente heterogêneos e desiguais, conquanto dispõem de limitadas capacidades estatais. (LIMA, et al., 2020)

⁶² De acordo com as estimativas para o ano de 2020 elaboradas pelo IBGE, 22% dos municípios brasileiros têm menos de 5.000 habitantes – taxa bastante significativa. A maior concentração de municípios está na faixa populacional entre 5.000 e 20.000 habitantes – 45%. Ou seja, cerca de 67% dos municípios brasileiros têm menos de 20.000 habitantes. No outro extremo, apenas 6% dos municípios segundo a mesma estimativa, têm mais do que 100.000 habitantes. (IBGE, 2020)

⁶³ Afirmação baseada em ampla experiência de consultoria a municípios de diversos portes e regiões do Brasil.

Além das limitações e resistências locais que podem representar *pedras no caminho* da regulamentação de um instrumento como a OODC, é importante destacar que a estrutura e forma da lei federal também oferecem um quadro de complexa compreensão, considerados os limites do conhecimento sobre o instrumento apresentados por gestores municipais – tanto gestores técnicos como os de representação política.

O aspecto fulcral desta consideração está na constatação de que os objetivos a serem cumpridos com a OODC não estão apresentados de forma clara na lei federal; estes não estão descritos objetivamente. A Seção dedicada a este instrumento é composta por apenas 4 artigos que delimitam: a sua forma de funcionamento, os conteúdos que deverão ser regulamentados por lei específica e o destino dos recursos a serem arrecadados⁶⁴. Somente a leitura e análise cruzadas entre as diretrizes gerais da política urbana – Capítulo I – e seus instrumentos – Capítulo II – pode elucidar os objetivos aos quais a OODC deve atender. Assim, o formato da lei federal, indubitavelmente, não colabora para a compreensão até mesmo das noções mais básicas relacionadas à OODC.

Tanto os municípios que já aplicam a OODC, como aqueles que estão em processo de revisão normativa com vistas à sua adoção, seriam beneficiados por uma compreensão aprofundada do instrumento, que solidificasse seus fundamentos teóricos e ampliasse o entendimento dos potenciais impactos negativos e/ou positivos das diferentes estratégias de aplicação. Percebeu-se, nas cidades pesquisadas, uma falta de compartilhamento de noções básicas, particularmente em relação ao seu objetivo central, a recuperação de mais-valias fundiárias, mas também em relação ao seu possível impacto sobre os preços do solo urbano. (FURTADO F. , REZENDE, OLIVEIRA, & JORGENSEN JR, 2007, p. 17)

A amarração dos instrumentos às diretrizes da política urbana, de forma geral, é o que pode garantir a consagração da dimensão ética e política do Estatuto da Cidade. A OODC, sem esta amarração, pode atender a objetivos completamente distintos. Mesmo considerando a aplicação dos recursos financeiros de forma adequada às finalidades estabelecidas no artigo 26, os

⁶⁴ Artigos 28, 29, 30 e 31 da Lei 10.257/2001. Além dos assuntos descritos, os artigos da Seção IX do Capítulo II, incluem a possibilidade de os municípios adotarem a Outorga Onerosa de Alteração de Uso, instrumento com mecânica semelhante a da OODC mas cuja contrapartida é cobrada por alterações de uso do solo.

resultados podem ser catastróficos para o cumprimento das funções sociais da cidade. Sobre este tema, Cardoso (2017) afirma que, ao condicionar a aplicação destes recursos apenas às finalidades estabelecidas no artigo 26, sem nenhuma condição adicional, a OODC, no Estatuto da Cidade, perdeu “o foco na visão redistributiva que alimentou as propostas do início dos anos 90”. O autor entende que a lei permite, por exemplo, a aplicação dos recursos em áreas no entorno do empreendimento que adquiriu a OODC, provocando uma “reapropriação da valorização imobiliária.” (CARDOSO, 2017, p. 47) A aplicação dos recursos nestas condições imaginadas pelo autor estaria, desta forma, em desacordo com as diretrizes da lei federal.

É importante resgatar que, historicamente, pelo menos no campo teórico, verifica-se um forte vínculo do instrumento com a justiça espacial (FURTADO F., REZENDE, OLIVEIRA, & JORGENSEN JR, 2009); objetivo alcançado através do *recuperar para redistribuir*. Mas o quanto este objetivo está contemplado nas experiências municipais concretas é uma avaliação de difícil mensuração. Pois ele pode estar presente no plano diretor, mas não estar representado nos parâmetros da regulamentação do instrumento. Ele pode até ter sido atingido segundo a visão de alguns agentes, mas esta visão pode ser baseada em indícios e não em avaliações consistentes.

O que se pode afirmar, com certeza, é que o alcance deste objetivo depende muito da regulamentação municipal. Regulamentação esta que, considerado o universo de experiências concretas de aplicação do instrumento nos municípios brasileiros, é extremamente variada. (FURTADO & ARAÚJO, 2017) Uma variedade que extrapola o esperado apenas para a sua adequação à diversidade dos municípios que adotaram a OODC. Uma variedade que indica a adoção de princípios e objetivos distintos para o mesmo instrumento.

Trabalhando a partir da análise de 12 (doze) experiências municipais de adoção da OODC, Furtado e Araújo (2017) destacam a fórmula de cálculo para a cobrança da contrapartida financeira como um dos itens de regulamentação municipal mais variado. Outro bloco de quesitos também bastante variado é o que diz respeito aos parâmetros adotados para a definição de coeficientes de aproveitamento (CA) básicos e máximos.

A pesquisa de Furtado e Araújo (2017) também aponta que alguns municípios adotam “fatores de incentivo” – redutores dos valores a serem pagos pela OODC de acordo com o atendimento a objetivos do planejamento urbano. E, ainda, no que diz respeito à gestão dos recursos, parte dos municípios adota fundos específicos e, em geral, a destinação estabelecida pelo Estatuto da Cidade é atendida, segundo os autores. (FURTADO & ARAÚJO, 2017)

Esta diversidade de regras na regulamentação da OODC dá indícios de que há uma falta de “maturidade” do instrumento na política urbana brasileira e fragilidades no reconhecimento do seu papel redistributivo. A complexidade envolvida no instrumento e a baixa capacidade institucional da maior parte dos municípios, além da pressão exercida por agentes sociais que não têm interesse na consagração das diretrizes do Estatuto da Cidade, parecem justificar os problemas encontrados – tema que será aprofundado na análise do estudo de caso desta tese – o município de Porto Alegre/RS.

Em certo sentido, o conceito da OODC carece de solidificação, vale dizer, de uma base comum que facilite a homogeneização de seu conteúdo entre os diferentes municípios. Ao estabelecer diretrizes gerais para a aplicação da OODC, o EC abriu a possibilidade de uma fragmentação em sua aplicação. Se por um lado isto é desejável do ponto de vista prático, permitindo a flexibilização e a adaptação do instrumento aos interesses e condições locais e evitando o engessamento do instrumento por parte da legislação, por outro corre-se o risco de aplicações demasiado díspares caso o conceito do instrumento não esteja bem solidificado. A aplicação pode e deve ser desenvolvida localmente, em seus pormenores, como advoga o próprio EC, mas falta aos municípios um denominador comum a respeito do entendimento do instrumento (FURTADO F. , REZENDE, OLIVEIRA, & JORGENSEN JR, 2007, pp. 14-15)

Muitas vezes nem a estrutura e os requisitos mínimos exigidos pelo Estatuto da Cidade são atendidos. Segundo Furtado e Araújo (2017), “grande parte das cidades ainda não conta com uma legislação específica de regulamentação do instrumento em que constem todos os parâmetros necessários à sua implementação de forma mais sistemática”⁶⁵. (FURTADO &

⁶⁵ Segundo a edição de 2018 da Pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros (IBGE, 2018), dentre os 5.570 municípios brasileiros, 2.247 (cerca de 40% dos municípios) afirmaram ter “legislação sobre Solo Criado ou Outorga Onerosa do Direito de Construir”, em 2015 eram 1.946. Dentre estes 2.247, 809 afirmaram contar com legislação específica; nos demais, o instrumento estaria contemplado apenas no plano diretor. Embora sejam números muito expressivos, sabe-se que os resultados desta pesquisa, muitas vezes, apresentam um quadro distorcido da realidade, especialmente em decorrência da sua forma de aplicação. Trabalho conduzido por

ARAÚJO, 2017, p. 8) Esta realidade está representada nos municípios que incluem regras gerais da OODC no seu plano diretor mas não desenvolvem os passos seguintes necessários à aplicação do instrumento pois não pretendem, de fato, adotá-lo⁶⁶, mas também em municípios que adotam a OODC sem atender às exigências da lei federal⁶⁷.

A título de síntese, quanto à variabilidade de “modelos de OODC”, importa destacar aqueles aspectos da regulamentação local que podem efetivamente interferir na eficácia do instrumento, ferindo sua funcionalidade para a *gestão social da valorização da terra*. Abordo a seguir estes aspectos.

Cymbalista et al apontou que dentre os 227 municípios que declararam dispor de OODC na edição da pesquisa de 2001, foram identificados apenas 56 que efetivamente dispunham do instrumento na sua legislação. (CYMBALISTA, POLLINI, COBRA, & SANTORO, 2007). Considera-se ainda que há, no universo de municípios que contam com legislação relativa à OODC, um número significativo – conforme aponta FURTADO e ARAÚJO - de legislações incompletas e/ou inadequadas.

⁶⁶ Inúmeros são os municípios brasileiros que contam com a OODC em seus planos diretores mas que não a regulamentaram e não a aplicam. Tomando-se os números oficiais trazidos pelo IBGE (2018), apenas 36% dos municípios (809) que afirmaram contar com legislação relativa ao instrumento OODC, teriam legislação específica, conforme determina o artigo 30 do Estatuto da Cidade. Este é um indicativo de que os demais municípios não aplicam o instrumento. Muitas vezes, a inclusão do instrumento na lei urbana ocorre mesmo quando não há nenhuma intenção do município de adotá-lo. Este fato decorre, muitas vezes, de um entendimento de que se o plano diretor não incluir todos os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, estaria desatendendo a lei federal (compreensão induzida pelo artigo 42, inciso II do Estatuto da Cidade que incluiu as disposições sobre a OODC – assim como de outros instrumentos - como conteúdo mínimo de um plano diretor. Este tema foi trabalhado posteriormente, pela Resolução 34/2005 do Conselho Nacional das Cidades, mas seguiu com interpretação dúbia).

⁶⁷ Há vários casos de descumprimento dos requerimentos da lei federal. Tomando-se exemplos de capitais, o município de Florianópolis/SC, regulamentou a OODC através de um decreto municipal (Decreto 13.454/2014), descumprindo o artigo 30 do Estatuto da Cidade. Da mesma forma, o município do Rio de Janeiro/RJ, que previu a OODC em seu plano diretor atual (Lei Complementar 111/2011) e conta com um decreto regulamentador da aplicação da OODC na abrangência da Área de Especial Interesse Urbanístico do Engenho de Dentro (Decreto 37.961/2013). Chama a atenção ainda a regra estabelecida pelos municípios de São João de Meriti e Nilópolis, no Rio de Janeiro. Nos planos diretores destes municípios, o coeficiente de aproveitamento máximo é definido pelos respectivos conselhos municipais, contrariando o definido no parágrafo 3º do artigo 28 do Estatuto da Cidade que delega ao plano diretor este regramento (conforme artigo 97 da Lei Complementar 089/2006 de São João de Meriti e o artigo 87 da Lei 86/2006 de Nilópolis).

a. Os objetivos estabelecidos para o instrumento

Para abordar objetivos específicos conferidos à OODC pelas regulamentações municipais, vale retomar a reflexão geral sobre a natureza do instrumento, ou o seu caráter – urbanístico ou arrecadatório. A face urbanística da OODC está relacionada ao equilíbrio urbano – uma ferramenta para conter ou incentivar o desenvolvimento de setores urbanos através da justa distribuição de benefícios. A face arrecadatória está relacionada exclusivamente à finalidade de captar as valorizações imobiliárias – ganho dos proprietários da terra que é indevido na medida em que, na perspectiva da justiça espacial, não tem um motivo.

Leite (2019) relaciona os debates da década de 70 sobre o Solo Criado ao propósito de controlar e ordenar o processo de verticalização, no momento da gênese do zoneamento enquanto um instrumento de ordenamento territorial – finalidade urbanística. Os recursos financeiros arrecadados seriam, neste contexto, um resultado deste ordenamento. Com a ampliação dos debates e a necessidade progressiva de recursos públicos para a urbanização, o viés financeiro do instrumento começou a tomar corpo. E ao inserir a OODC no rol dos instrumentos que recuperam as valorizações imobiliárias decorrentes de investimentos públicos, este viés fortalece-se ainda mais.

Os argumentos apresentados neste capítulo sustentam que estes objetivos conferidos à OODC se complementam na *gestão social da valorização da terra* – justiça social e cumprimento das funções sociais da propriedade e da cidade. Não obstante, é necessário reconhecer que, a depender da regulamentação municipal, prioriza-se um objetivo em detrimento de outro. E, dependendo da equação estabelecida, pode-se colocar em risco o atendimento das finalidades da política urbana.

Os objetivos urbanísticos e os objetivos arrecadatórios do instrumento não são antagônicos, contudo, necessitam ser precisamente equalizados frente à realidade fática municipal para que possam ser explorados em todas as suas potencialidades objetivando alcançar as finalidades da política urbana e promover maior justiça espacial. (LEITE, 2019, p. 17)

A inclusão de “fatores de incentivo” ou “redutores” nas fórmulas de cálculo para a cobrança das contrapartidas exemplifica a valorização do viés urbanístico do instrumento que ocorre, muitas vezes, em detrimento do seu foco arrecadatório e redistributivo. Revela o objetivo de tornar a OODC um instrumento indutor, no processo de ocupação urbana. Esta indução pode se dar por meio de incentivo à ocupação de setores urbanos considerados prioritários pelo plano diretor, por exemplo. Ou em outras situações, este incentivo ocorre para atividades urbanas específicas, como a isenção aos empreendimentos de habitação de interesse social. A mesma estratégia se revela também através da inclusão de “descontos” nos valores a serem pagos pela OODC quando há a adoção, nas edificações, de atributos de uso e ocupação do solo desejados.⁶⁸ É importante ratificar que o próprio Estatuto da Cidade estabelece a prerrogativa municipal de configurar estas regras excepcionais. Conforme o inciso II do seu artigo 30, cabe ao município, através da sua lei específica que estabelece as condições a serem observadas para a aplicação da OODC, definir os casos passíveis de isenção de pagamento.

Por outro lado, a regulamentação pode exacerbar o caráter arrecadatório do instrumento, perdendo o seu nexa com o contexto urbano. A fragilidade financeira dos municípios brasileiros aliada à demanda por investimentos públicos muitas vezes é a justificativa para esta conduta⁶⁹. A mera “cobrança de contrapartidas” descolada do objetivo redistributivo, tende a alimentar o circuito de reprodução de desigualdades.

⁶⁸ Este é o caso do plano diretor de Teresina/PI, Lei Complementar 5.481/2019. Em seu artigo 64 e no anexo 5 se identificam as situações em que são concedidos descontos nos valores devidos de OODC. Descontos por adoção de atributos específicos nas edificações, de acordo com a sua localização. Outro exemplo é a Lei 16.402/2016 que disciplina o parcelamento, o uso e a ocupação do solo de São Paulo/SP. Seus artigos 82 e 83 também estabelecem as condições em que são oferecidos descontos no pagamento da OODC – estratégia que visa induzir a um modelo de ocupação territorial.

⁶⁹ Sobre este tema o estudo de caso do Município de Porto Alegre, apresentado nesta tese, traz exemplos interessantes. Além de Porto Alegre, verificam-se outras regulamentações municipais que surpreendem pelo uso conferido à OODC. Maceió/AL, por exemplo, conta com a Lei 6.513/2015 a qual, em seu artigo 4º, inciso II, define a OODC como uma “medida financeira compensatória e condicionadora da regularização obtida” para os casos de regularização de edificações irregulares.

As experiências que visam exclusivamente a arrecadação, isoladas de uma política territorial mais ampla, vem resultando na ampliação das oportunidades para o mercado imobiliário sem uma contrapartida redistributiva – ao contrário, muitas vezes aumentam as disparidades entre as partes ricas e pobres das cidades brasileiras. Esse tipo de prática não é apenas injusta do ponto de vista social, mas ilegal dentro do marco regulatório da política urbana expressos pela Constituição e pelo Estatuto da Cidade. (CYMBALISTA & SANTORO, 2006, p. 22)

b. Relação entre infraestrutura e a densidade urbana provocada pela utilização dos coeficientes construtivos adicionais

A proporcionalidade entre a disponibilidade de infraestrutura e a densidade promovida pelos coeficientes de aproveitamento máximo é exigência estabelecida pelo Estatuto da Cidade no parágrafo 3º do seu artigo 28. De acordo com este parágrafo:

Art.28 (...)

§3º O plano diretor definirá os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento, considerando a proporcionalidade entre a infra-estrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área. (BRASIL, 2001)

Aqui cabe uma reflexão sobre a categoria “densidade”. As regras estabelecidas pela lei federal, nos marcos da sustentabilidade urbana – diretriz geral da política urbana – implicam em uma relação ótima entre a disponibilidade de infraestrutura e os seus “consumidores”. “Consumidores” estes que podem ser moradores daquele setor urbano (que geram, portanto, densidade populacional) ou não - especialmente nos casos de zonas não residenciais. Outro complicador à regulação desta densidade é a adoção do coeficiente/índice de aproveitamento como patamar de controle, pois, na verdade, este regula o volume construído (densidade construtiva) e não a quantidade de pessoas que vai consumir a infraestrutura.

Esta reflexão deve orientar a construção das regulamentações municipais da OODC, tendo em vista a determinação que está expressa no artigo 28 do Estatuto da Cidade. E aprofunda o forte nexos entre o instrumento e o território, estabelecido na sua construção conceitual e consagrado pela lei federal.

A OODC tem um nexu genuíno com o território. O desconhecimento desta relação, muitas vezes, contamina os debates sobre a regulação do instrumento. E provoca o entendimento da OODC como uma espécie de taxa; um pagamento para construir mais.

Grau (1983) traz uma abordagem que colabora bastante para a sustentação deste nexu. O jurista nos faz ter presente que, através da OODC, o Município está outorgando ao privado direitos de construir que lhe pertencem. Não se trata, portanto, da venda de “autorizações”, mas da venda de patrimônio público.

A cessão do direito de criar solo, assim, ao contrário do que algumas vezes tem sido aludido, não configura nem autorização, nem permissão. Em ambas as hipóteses estamos diante de ato administrativo discricionário e precário. Não se trata, também, de licença, ato vinculado, cuja outorga confere ao particular a possibilidade de realização de atividades específicas. Quando o setor público negocia direito de criar solo — tal como o poderão fazer os particulares, entre si — está vendendo determinado bem e não permitindo o exercício de atividade. (...) No caso da cessão de direito de criar solo, o setor público estará operando a transferência de uma parte do seu patrimônio, mediante remuneração. (GRAU, 1983, p. 81)

Ora, e o que gera este patrimônio público, este estoque de direitos públicos de construir? A infraestrutura estabelecida, fruto do investimento público, que permite a densificação do território.

Ao oferecer infraestrutura, o poder público gera um estoque – obviamente público - de “direitos de construir” os quais são distribuídos pelos terrenos a serem densificados através dos coeficientes/índices de aproveitamento, de forma gratuita e/ou onerosa - através da OODC.

Pesquisa conduzida em 2006 por Furtado *et al* apontou a existência de experiências em que a instituição da OODC estaria associada ao financiamento de infraestrutura projetada, o que fere esta lógica do instrumento. (FURTADO F. , REZENDE, OLIVEIRA, & JORGENSEN JR, 2007, p. 6) O estudo de caso apresentado nos próximos capítulos desta tese é um bom exemplo neste sentido também.

Não se tem, contudo, uma avaliação recente e geral sobre outras experiências de adoção da OODC com este objetivo. Mas é preciso considerar

que, mesmo não havendo a intenção de financiamento da infraestrutura projetada com os recursos da Outorga, a falta de capacidade municipal de avaliar o adensamento do território com referência na infraestrutura existente indica um significativo risco de que isto ocorra frequentemente. Ainda mais quando se está trabalhando sob a pressão – ou intervenção - do mercado imobiliário.

E aí, o *tiro saiu pela culatra*.

Se a densificação gerada pela OODC exigir investimentos no próprio local – para a complementação da infraestrutura – os recursos arrecadados a título de *justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização*, vão fortalecer o ciclo de concentração do capital. E não promover a sua redistribuição.

c. As fórmulas adotadas para a definição das contrapartidas

As variadas fórmulas adotadas para a definição das contrapartidas financeiras é mais um item relacionado à regulamentação municipal que incide no potencial redistributivo do instrumento. Está nesta fórmula a chave para fortalecer a OODC como um instrumento que recupera as valorizações imobiliárias de fato.

Há uma enorme variedade de soluções adotadas pelos municípios. Inclusive fórmulas que não respeitam o nexo entre a OODC e o território. Como as que adotam como referência o valor do CUB⁷⁰. Esta é uma situação que fragiliza sobremaneira a lógica estrutural do instrumento e o deixa vulnerável a críticas que tentam conferir à cobrança da Outorga, o status de uma taxa ou imposto pela construção adicional.

⁷⁰ Muitos municípios adotaram esta estratégia na composição da fórmula que determina as contrapartidas financeiras à aquisição da OODC. FURTADO *et al*, em estudo publicado em 2007, apontava que Natal/RN e Florianópolis/SC adotaram este caminho. (FURTADO F. , REZENDE, OLIVEIRA, & JORGENSEN JR, 2007) Há outros exemplos: Goiânia/GO (Lei 8.618/2008) e os municípios de Canoas/RS (Lei 5.962/2015), Blumenau/SC (Decreto 12.656/2020) e Joinville/SC (Lei Complementar 523/2019) também o fizeram em legislações mais recentes.

O valor do metro quadrado do terreno é a principal referência a ser adotada no cálculo do valor da OODC na medida em que, na prática, ao adquirir potencial construtivo através do instrumento, o requerente está, de certa forma, adquirindo um “terreno virtual”. “Terreno virtual” cuja área, ao ser multiplicada pelo coeficiente de aproveitamento, estabelecerá os metros quadrados adicionais desejados pelo comprador⁷¹. Por esta razão, relacionar preço do metro quadrado da Outorga ao preço do metro quadrado do terreno é o caminho mais coerente; e esta coerência fortalece o instrumento. É importante ratificar que o preço da terra urbana, como já referido nesta tese, é calculado com base no seu melhor aproveitamento (utilizando a totalidade do potencial construtivo permitido); desta forma, se o valor correspondente ao potencial construtivo adicional não fosse pago à municipalidade (através da OODC), seria pago ao proprietário do terreno.

Caderno Técnico com orientações aos municípios para a regulamentação da OODC, publicado pelo Ministério das Cidades em 2012, destaca a importância da acuidade do valor da terra a ser adotado como referência na fórmula do “terreno virtual”, o que remete diretamente à fonte desta informação e ao seu grau de atualização.

Para a definição do valor do terreno a ser utilizado na fórmula de cálculo, é importante sublinhar que, quanto mais próximo seja este valor do valor de mercado, mais eficiente será a OODC para cumprir sua finalidade de contrapeso à valorização diferenciada causada pela atribuição de diferentes aproveitamentos aos terrenos urbanos. (FURTADO, BIASOTTO, & MALERONKA, 2012, p. 43)

⁷¹ Tomando-se como exemplo um terreno real de 300m² com CA=2, cujo valor do metro quadrado é de R\$100,00. Sem a aquisição de OODC, o construtor pode erguer um edifício com 600m² e a cota de terreno por metro quadrado de construção será de R\$50,00. Se ele quiser construir o dobro, ou seja, 1.200m², ele pode, hipoteticamente, adquirir um terreno maior, com 600m², gastando os mesmos R\$50,00 para a aquisição de terreno por metro quadrado de construção. Este terreno maior seria o “terreno virtual”. Outra opção para a viabilização de uma construção com 1.200m² seria ele adquirir a OODC, ampliando o CA do seu terreno de 300m², de 2 para 4. Neste caso, ele estaria adquirindo 600m² de potencial construtivo. Guardando a mesma relação, o valor do metro quadrado de OODC a ser adquirido deve ser de R\$50,00 o metro quadrado. “Assim, ao adquirir o direito de construir metros quadrados adicionais, o empreendedor estaria adquirindo um terreno virtual, equivalente ao terreno original em termos de localização e dos parâmetros urbanísticos incidentes sobre ele, e por isso com o preço por metro quadrado idêntico ao do terreno original. Globalmente, o preço desses metros quadrados adicionais equivaleria ao preço desse terreno virtual, que varia conforme a sua área total, ou seja, conforme o adicional construtivo previsto para o terreno original”. (FURTADO, BIASOTTO, & MALERONKA, 2012, p. 41)

A construção da fórmula também tem relação com o objetivo conferido ao instrumento. Experiências que tendem a fortalecer o seu viés urbanístico muitas vezes adotam fatores de planejamento como parte da fórmula – coeficientes de incentivo ou de indução.

Embora o Estatuto da Cidade não imponha exigências em relação à fórmula de cálculo das contrapartidas, esta tese sustenta que está em dois atributos essenciais o seu sucesso: simplicidade e rigor. Simplicidade para ser inteligível, estabelecendo forte correlação com a estrutura e com a lógica do funcionamento da OODC. E rigor para que seja o caminho para uma cobrança efetiva dos ganhos gerados pela “geração de solo” autorizada pela adoção do instrumento.

d. A flexibilização do coeficiente (ou Índice) de Aproveitamento Básico

Historicamente, desde suas origens, o conceito da OODC/Solo Criado baseou-se na definição de um coeficiente de aproveitamento básico único e igual a 1,0 para todo o território. Desta forma foi construída a experiência francesa na década de 70 que inspirou os debates no Brasil; com base nesta ideia construíram-se os argumentos da Carta de Embú (1976)⁷² e os do prefeito Olavo

⁷² A Carta de Embu foi um marco para a construção teórica e embasamento jurídico relativo à separação do direito de propriedade do direito de construir. Um marco para a consolidação do Solo Criado enquanto instrumento para a consagração desta separação e para uma *justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização*. É um manifesto importante que sintetiza a preocupação em relação à injustiça presente na distribuição desequilibrada de parâmetros de construção os quais interferem diretamente na valorização imobiliária. Posicionamento extremamente atualizado aos debates internacionais sobre o tema da época. Em 1971, em Roma, foi firmado um documento pela Comissão Econômica da Europa na ONU que defendia a separação entre o direito de propriedade e o de construir sendo que o último pertenceria à sociedade e poderia ser outorgado a um particular. Tal proposta foi transformada em uma lei no ano de 1975. Neste mesmo ano, o Governo Francês estabeleceu limites ao direito de construir, estabelecendo o *plafond legal de densité*. No Brasil, após a Carta de Embu, diversos municípios brasileiros incorporaram a sua legislação local, o Solo Criado, como: São Paulo, Rio de Janeiro, Petrópolis, Nova Iguaçu, Santo André, dentre outros. (RIBEIRO & CARDOSO, 2003) A carta é o documento síntese do seminário Aspectos Jurídicos do Solo Criado, ocorrido em Embu/ São Paulo, em dezembro de 1976.

de Setúbal⁷³. A definição do direito de construir equivalente a uma vez a área do terreno guarda, inclusive, uma relação epistemológica com a expressão “solo criado”: ao se construir além de uma vez a área do terreno, *cria-se solo*.

Sobre esta ideia de “criação de solo”, assim se manifesta Grau (1983):

Verificado, por outro lado, que a criação de solos artificiais implica, inevitavelmente, um acréscimo da demanda por serviços públicos de infra-estrutura – cujo custo é distribuído por toda a comunidade – nada mais coerente com o princípio constitucional da justiça social do que a definição do padrão de que vimos tratando, ou seja, do coeficiente único de aproveitamento. (GRAU, 1983, p. 78)

Análise das matrizes conceituais do instrumento realizada por Rezende *et al* com base em uma série de documentos produzidos especialmente nas décadas de 70 e 80 demonstra que a grande maioria dos autores sustentava o conceito de Solo Criado a partir da adoção de um coeficiente básico e único. Segundo os autores, a exceção é um documento produzido pelo CEPAM⁷⁴ em 1982 o qual admite a existência de coeficientes de aproveitamento básicos diferenciados.

A necessidade de fixação de um índice básico e único apresenta uma quase total unanimidade nos textos analisados, não se considerando a possibilidade de coexistirem índices básicos diferenciados numa mesma cidade como a forma adotada posteriormente pelo Estatuto da Cidade. Nesse caso, estão os trabalhos e entrevistas de Azevedo Netto e outros (1977), em que o coeficiente único poderia ser local, regional ou até valer para todo o país, Hori (1977), Mange (1977), E. Azevedo e Fortuna (entrevistas em Brasileiro, 1977), Jansen (1978) e Lira (1981,1986). A proposta do Prefeito O. Setúbal (1976) também adota essa posição. (REZENDE V. F., FURTADO, OLIVEIRA, & JORGENSEN JR, 2011, p. 173)

O Estatuto da Cidade contrariando esta trajetória, estabelece a possibilidade de os municípios definirem distintos coeficientes de aproveitamento básicos para cada zona urbana. O que, segundo a sustentação desta tese, fere “a alma” do instrumento e abre a possibilidade do não cumprimento da *justa distribuição dos benefícios da urbanização*, na medida em

⁷³ Engenheiro, prefeito municipal de São Paulo entre 1975 e 1979 que apresentou a ideia da adoção do Solo Criado no XX Congresso Estadual de Municípios em 1976. (FERREIRA JÚNIOR, 1978)

⁷⁴ Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal / Fundação Prefeito Faria Lima - instituição vinculada ao Governo do Estado de São Paulo extinta em 2015.

que ratifica a distribuição desequilibrada destes benefícios – no caso, coeficientes (ou índices) construtivos.

Está de acordo com este posicionamento a resolução do Conselho Nacional das Cidades de 2013⁷⁵ a qual recomenda aos municípios, a adoção de um coeficiente de aproveitamento básico único para toda a zona urbana e, ainda, igual a 1,0⁷⁶. Como justificativa: a injustiça determinada pela valorização desigual dos imóveis, resultado dos distintos padrões de construção máximos permitidos. Contudo há interpretações variadas. Maleronka e Furtado (2013), embora reforcem a validade do coeficiente de aproveitamento básico único, entendem que a possibilidade aberta aos municípios pelo Estatuto da Cidade de estabelecer coeficientes básicos distintos é positiva, por considerar a existência de áreas que possam ter restrições excepcionais à ocupação.

Não se trata de ratificar as desigualdades oferecidas pelo zoneamento urbanístico aos diferentes proprietários. Na verdade, esta possibilidade permite tratar de forma diferenciada áreas que por razões específicas, como aquelas com restrições ambientais, não possam suportar o mesmo CA básico do restante da zona urbana (MALERONKA & FURTADO, 2013, p. 2)

O argumento apresentado por Maleronka e Furtado (2013) é válido. Contudo, a situação de propriedades urbanas com restrições severas à ocupação, que não “suportam o mesmo CA básico do restante da zona urbana” – se este fosse 1,0 - seria uma exceção que exigiria, de qualquer sorte, tratamento especial pelo planejamento e pela gestão urbana.

Desta forma, ratifica-se o posicionamento já exposto. O Estatuto da Cidade, ao abrir a possibilidade de coeficientes de aproveitamento básicos diferenciados, fragilizou o instrumento OODC por aceitar uma distribuição desequilibrada de benefícios, esvaziando o seu sentido principal. E, de forma geral, a flexibilidade da legislação federal aliada à fragilidade das regulamentações municipais, gerou um ambiente propício para a sua adoção

⁷⁵ Resolução nº148 de 7 de junho de 2013.

⁷⁶ Conforme artigo 2º da referida Resolução que recomenda, ainda, em função do interesse público local, coeficientes de aproveitamento menores do que 1,0 para áreas de proteção ambiental ou patrimônio cultural.

com propósitos distintos daqueles estabelecidos pelas diretrizes gerais da política urbana.

O confronto com as orientações do Estatuto – especialmente no que diz respeito à remissão de atribuições para o Poder Executivo –, a definição de coeficientes básicos altos e a desvinculação da aplicação do instrumento da sua vertente redistributiva mostram a fragilidade da regulamentação do instrumento na maioria dos municípios brasileiros. Esvaziada de seus atributos de instrumento de captura e redistribuição de parcela da valorização fundiária gerada pelo desenvolvimento urbano de modo a reduzir as desigualdades sociais, a outorga onerosa do direito de construir pode, em muitos casos, gerar efeito contrário, ao permitir a apropriação privada de novos benefícios (especialmente nos casos onde os coeficientes básicos são superiores à legislação vigente) e o reinvestimento dos recursos arrecadados em áreas menos necessitadas, que podem incluir as próprias áreas onde eles são arrecadados, como é possível verificar em alguns dos casos relatados. (OLIVEIRA & BIASOTTO, 2011, p. 87)

e. As estratégias de gestão dos recursos financeiros

As estratégias adotadas para a gestão dos recursos financeiros da OODC interferem nos resultados redistributivos do instrumento. E podem facilitar ou atrapalhar o controle social – fundamental para que o instrumento se fortaleça, consolidando-se na política urbana, superando possíveis resistências na promoção da *gestão social da valorização da terra*.

Na atuação do Estado em relação ao território, a dimensão da gestão, trabalhada no Capítulo 2 desta tese, inclui o conjunto de ações gerenciais cotidianas e as estruturas que garantem a sua forma democrática. Quanto aos recursos da OODC, sua estrutura de gestão deve estabelecer fluxos e procedimentos - caminhos para que o recurso cumpra com a sua função. Além de estratégias para que os distintos agentes envolvidos na política a qual a OODC instrumentaliza, possam atuar proativamente - pressuposto democrático.

A utilização dos recursos financeiros conquistados com a venda da OODC dentro das alternativas estabelecidas pelo Estatuto da Cidade impera na viabilização do seu viés redistributivo. Mas não é suficiente. Conforme já abordado, para além do atendimento destas alternativas – *para quê?* – há a localização definida para o investimento – *para onde?* Sua aplicação em setores urbanos precarizados, carentes da ação pública, é o que garantirá o objetivo

previsto e completará o ciclo da *gestão social da valorização da terra*: recuperar e reinvestir, reduzindo as diferenças socioespaciais.

A concretização deste ciclo dentro da administração pública, requer publicidade e transparência, pois no Estado Democrático de Direito não há espaço para o segredo, para a obscuridade da informação. O direito à informação está no cerne da gestão democrática; ao Estado, cabe dar publicidade e transparência as suas ações. Ou seja: não só a informação deve chegar a um número cada vez maior de cidadãos como ela deve ser clara, compreensível, permitindo o controle sobre a administração pública.

Os termos “publicidade” e “transparência” são tratados, normalmente, como sinônimos. Mas há uma diferença que não é apenas morfológica, mas também política e histórica. A publicidade remonta a discussões políticas e à tomada de decisões em público, como acontecia na ágora ateniense e no fórum romano. A transparência é um termo moderno que requer uma administração pública diáfana, garantindo o acesso do público à informação e permitindo um controle por parte do público. A transparência é legitimada pelo estado de direito, enquanto a publicidade tem sua fonte na democracia. (RODRIGUES J. G., 2014, p. 93)

A adoção de fundos específicos para a destinação dos recursos da Outorga, conforme já abordado, é recomendada por especialistas. Esta ideia agrega variados aspectos positivos para a transparência do instrumento e para a sua eficácia. Fundos são compostos por receitas direcionadas a finalidades específicas, como é o caso da OODC. E, ainda, podem sujeitar-se a um tipo de “gestão especial”. Mas, por óbvio, não são imunes a problemas.

Talvez a maior vantagem da adoção de um fundo como o depósito da receita da OODC esteja no reforço do vínculo do recurso à política urbana e ao objetivo redistributivo. Ou seja: o ativo financeiro deixa de ser apenas recurso público para se tornar o que alimenta os programas e ações vinculadas aos objetivos preestabelecidos. Diferencia-se, desta forma, de outros recursos públicos; favorece a transparência e o controle social.

A adoção de um fundo é uma alternativa vantajosa, mas não uma exigência. Os objetivos conferidos à gestão dos recursos da OODC podem ser atendidos de formas alternativas, a depender da estrutura da administração municipal e das estratégias de controle social adotadas pelos cidadãos.

Neste sentido, destaco a possibilidade de se “pagar” pela OODC com obras públicas, terrenos urbanos etc. Embora esta alternativa não esteja explicitada na lei federal, há um entendimento técnico sobre sua possibilidade.

A contrapartida pode assumir várias formas, entre as quais se destacam: dinheiro, terras, obras ou serviços. A consideração de uma ou mais dentre estas alternativas deve estar vinculada aos objetivos da política de desenvolvimento urbano do município. (FURTADO, BIASOTTO, & MALERONKA, 2012, p. 40)

Esta estratégia pode ser justificada por, teoricamente, dar maior visibilidade ao retorno estabelecido pelo instrumento.⁷⁷ Não obstante, é importante avaliar se os processos de gestão a serem adotados, neste caso, são igualmente capazes de dar visibilidade à correlação entre o valor devido e a contrapartida estabelecida.

A necessária relação entre o valor devido e a contrapartida é um dos pontos a serem considerados na adoção desta alternativa de pagamento da OODC. Um segundo ponto é a definição da própria contrapartida a qual pode – teoricamente - ser estabelecida pela administração municipal, mas também – o que preocupa bastante – “oferecida” pelo requerente⁷⁸. Preocupa, pois há a possibilidade de, neste caso, a contrapartida concretizar-se através de alguma intervenção que venha a beneficiar o próprio empreendimento e/ou a atender aos interesses do seu requerente, desvirtuando, desta forma, a finalidade da adoção do instrumento. E com a chancela da administração municipal.

⁷⁷ Esta é a situação prevista pela LC850/2019 em Porto Alegre/RS e esta é a justificativa assumida pelos seus gestores municipais. Ver estudo de caso desta tese, nos Capítulos 5 e 6.

⁷⁸ A Lei 17.710/2011 de Recife, em seu artigo 7º, define que “o pagamento dos valores (...) correspondentes à concessão da outorga onerosa, poderá ser convertido na realização dos projetos com a execução de obras viárias, urbanização dos espaços públicos, revitalização dos equipamentos públicos ou de recuperação do Patrimônio Histórico e Cultural do Município, desde que definidos conjuntamente entre o empreendedor e o Município (...)” Ou seja: os recursos não são destinados às mesmas finalidades definidas pelo Estatuto da Cidade e a lei envolve o próprio comprador da OODC na definição desta destinação, ferindo os preceitos da gestão democrática.

3.5. Diretrizes e instrumentos – elementos suficientes para a gestão social da valorização da terra?

Uma metáfora comumente utilizada relaciona o Estatuto da Cidade a uma “caixa de ferramentas”. Trata-se de uma imagem que pode gerar má interpretação. A lei federal não é um conjunto de instrumentos com finalidades distintas. Tais instrumentos – ou ferramentas – não são completos em si mesmo, como um martelo ou uma chave de fenda. Eles são parte de uma política urbana. Há um amálgama que unifica – ou deveria unificar – estas ferramentas. Para isto há princípios fundantes que precisam ser permanentemente revigorados.

Com vistas a uma gestão urbana “justa e eficiente” (FERNANDES, 2013) esta tese trabalha para a consolidação de uma política urbana redistributiva que tenha como objetivo a redução das desigualdades espaciais. Esta política está estruturada no Estatuto da Cidade por meio de: diretrizes, instrumentos e sistema de gestão. Há, portanto, uma cadeia de inter-relação entre estes dispositivos. Uma cadeia fundamentada em princípios constitucionais. E, havendo esta cadeia, um instrumento como a OODC não pode ser utilizado com finalidade distinta das definidas nas diretrizes estabelecidas no artigo 2º do Estatuto da Cidade. E, considerando que o fio condutor da política urbana redistributiva não está explícito no Estatuto da Cidade, sua estrutura enturva-se a olhos pouco atentos. O que se torna um problema, especialmente porque a lei federal delega aos municípios definições que são essenciais para a garantia do cumprimento dos objetivos desta política.

De acordo com as referências bibliográficas, adotadas neste capítulo, que analisam experiências de adoção da OODC⁷⁹, há nos casos estudados, de forma geral, uma adesão do instrumento a políticas redistributivas pois os recursos arrecadados são utilizados, via de regra, para as finalidades estabelecidas pelo Estatuto da Cidade. Contudo, esta avaliação não considera a relação entre o benefício gerado (com a oferta do potencial construtivo adicional) e sua respectiva contrapartida. Dependendo desta relação, o que aparenta

⁷⁹ (FURTADO F. , REZENDE, OLIVEIRA, & JORGENSEN JR, 2007, p. 8), (FURTADO & ARAÚJO, 2017, p. 10)

redistribuição pode ser, na verdade, uma grande concentração de benefícios urbanos com uma contrapartida insignificante face às vantagens alcançadas.

Os elementos apresentados neste capítulo estruturam as ideias que estão em torno da concepção da *gestão social da valorização da terra*. Sintetizam o “como poderia ser?” de uma política que está estruturada no Estatuto da Cidade há 20 anos e que encontra ainda dificuldades para a sua implementação. Por imprecisão de conceitos, pela priorização de objetivos divergentes, pela fragilidade institucional municipal ou mesmo devido à interferência de agentes externos que apresentam resistência aos objetivos estabelecidos.

Iluminar – ou recuperar? - a relação entre a ferramenta OODC e sua finalidade – promover a *gestão social da valorização da terra* – é um passo importante nesta caminhada. Não apenas para a reflexão acadêmica, mas sobremaneira, para a gestão pública. No contexto democrático-participativo, os interesses de distintos agentes fundamentam parte das decisões a serem tomadas na regulamentação do instrumento. Na cidade em disputa, conceitos também se disputam. E se há condições que garantam o cumprimento de princípios constitucionais, mas que não estão explícitas na redação da lei federal, estas devem ser notabilizadas, pois são estruturantes da política urbana. Se a adoção da OODC tem potencial para enfrentar as desigualdades espaciais tendo como meta a justiça social, não se trata de uma ferramenta em uma caixa, mas do curso a ser seguido.

Um caminho que deve ser analisado não isoladamente, mas como parte da construção histórica da política urbana brasileira. Relacioná-lo a esta trajetória é o objetivo do próximo capítulo. A proposta é identificar subsídios para que possamos entender: como chegamos ao estágio atual na construção da *gestão social da valorização da terra*, em que contexto se deu a inserção das diretrizes redistributivas na lei federal e qual a sua relação com o instrumento OODC. Verificar o posicionamento dos distintos agentes face a este processo parece ser também um bom caminho para entender as resistências e as diferentes interpretações que o instrumento encontra hoje na sociedade.

**CAPÍTULO 4. A GESTÃO SOCIAL DA
VALORIZAÇÃO DA TERRA E A OODC: COMO
CHEGAMOS ATÉ AQUI? A HISTÓRIA DA SUA
INSERÇÃO NA POLÍTICA URBANA BRASILEIRA**

4.1. Introdução

De acordo com Ribeiro (2017), os problemas urbanos entram na pauta redistributiva brasileira como parte do programa de reformas de base, na década de 60 do século XX, durante o governo do presidente João Goulart (1961-1964). Principal bandeira política do governo, as reformas de base incluíam uma série de medidas com vistas a reduzir as desigualdades sociais no Brasil, envolvendo diversos temas: agrário, tributário, bancário, cambial, administrativo, universitário, eleitoral e, também, urbano. (SILVA, 2019)

Neste capítulo, far-se-á uma recuperação histórica revelando o contexto no qual a *gestão social da valorização da terra* inseriu-se na pauta da política urbana brasileira. Um caminho com origens em matrizes progressistas, mas que, ao longo do processo de aprovação do Estatuto da Cidade, foi acolhido por setores conservadores da sociedade.

Vale destacar que as diretrizes: *justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização e recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos* não constam - nem através de redação semelhante - na Constituição Federal e no Código Tributário Nacional. Assim, trata-se de redação específica do Estatuto da Cidade que atende à redução das desigualdades sociais e regionais - objetivo fundamental da República e princípio da Ordem Econômica - na qual se alicerça a política urbana⁸⁰. Quanto aos instrumentos com a finalidade redistributiva, a OODC (com sua nomenclatura original, Solo Criado) já fazia parte dos debates da reforma urbana e vinha sendo adotada por alguns municípios brasileiros desde a década de 70. Um dos objetivos deste capítulo é revelar se a sua adoção pela lei federal teve relação com a inclusão das diretrizes redistributivas, ou seja: se o caminho da redistribuição foi, efetivamente, planejado como uma estratégia no processo de construção social da lei federal. E, sendo desta forma, qual foi o posicionamento assumido pelos distintos agentes envolvidos.

⁸⁰ Constituição Federal, artigo 3º, inciso III e artigo 170, inciso VII.

A expectativa é de que estes elementos da história alimentem a visão crítica sobre as bases jurídicas, institucionais e sociais nas quais se estabeleceu a *gestão social da valorização da terra* na política urbana brasileira. Uma abordagem que agrega subsídios à reflexão sobre seus próximos passos.

4.2. A redistribuição da renda da terra como estratégia da política urbana antes da Constituição de 1988

Fridman (2014) traça amplo e interessante panorama sobre o período do Governo João Goulart, contextualizando as iniciativas e o pensamento progressista que conduzia a reflexão sobre os problemas urbanos. Reflexão alicerçada na crítica à concentração da propriedade e dos investimentos no território e, conseqüentemente, da renda urbana. A autora destaca ainda que esta reflexão não era isolada no Brasil, mas espalhava-se pela América Latina. A busca pela reforma urbana era fortemente influenciada pelo ideário da reforma agrária e pelos acontecimentos da revolução Cubana de 1959. (FRIDMAN, 2014)

Em grande parte dos países latino-americanos, os progressistas concebiam a Reforma Agrária em conjunto com a Reforma Urbana como instrumentos primordiais na implementação de planos nacionais de desenvolvimento econômico e social que permitiriam a mobilização dos recursos materiais e de toda a população; a definição de uma estrutura espacial nacional a partir dos objetivos do desenvolvimento; e a integração dos planos de desenvolvimento agrícola com os planos de desenvolvimento industrial e de serviços mediante uma rede de infraestrutura para eliminar a dicotomia social e produtiva entre o campo e a cidade. (FRIDMAN, 2014, p. 101)

Desta efervescência de ideias, poucos avanços concretos ocorreram. Das experiências latino-americanas que mais avançaram à época, além da de Cuba – onde a reforma urbana estava inserida em uma nova estruturação da sociedade – destaca-se a empreendida na Bolívia. (HARDOY & MORENO,

1972)⁸¹ No Brasil, o problema da moradia, agravado pelo amplo crescimento das taxas de urbanização da população, tinha o protagonismo. As cidades atraíam e não atendiam às necessidades básicas da crescente população. A ordem dos problemas extrapolava a simples carência de habitação e o nexos entre a questão habitacional e os demais temas socioeconômicos brasileiros tornou-se premente, fortalecendo o planejamento enquanto ferramenta de intervenção urbana. (BONDUKI & KOURY, 2010)

O Instituto dos Arquitetos do Brasil – IAB, teve um papel importante na condução dos debates sobre a reforma urbana neste período. Analisando-se documentos⁸² sobre o tema produzidos pela entidade entre os anos de 1954 e 1975, identifica-se que a preocupação central era, de fato, os problemas habitacionais e, neste contexto, o tema da concentração da renda da terra aparece apenas de forma subliminar. Segundo estes documentos, os problemas de moradia estavam relacionados principalmente: (i) a uma visão limitada e imediatista da moradia, entendendo-a apenas como um teto, sem considerar as condições urbanas necessárias; (ii) à falta de um planejamento integrado que articulasse: os distintos temas urbanos e os níveis nacional, regional e local; (iii) a não incorporação da iniciativa privada como um agente tendo em vista o seu foco exclusivo nas classes de maior renda. Dentre as iniciativas da época promovidas pelo IAB para encontrar caminhos para a questão urbana, destaca-se o Seminário de Habitação e Reforma Urbana - SHRU, ocorrido em 1963 e organizado em associação ao Instituto de Previdência e Assistência dos

⁸¹ Na Bolívia, o Decreto Nacional 3.679/1954 determinou que nenhuma propriedade privada urbana com mais de 1ha poderia estar nas mãos de uma só pessoa. Esta regra ficou conhecida como Reforma da Propriedade Urbana. da como Reforma de la Propiedad Urbana. Tal determinación se apoyó en que los terrenos urbanos sin edificar y de gran extensión no cumplían una función social y porque sus propietarios sólo pretendían beneficiarse con la especulación, acaparando tierras y valorizándolas, sin esfuerzo alguno de su parte, con las plusvalías urbanas (HARDOY & MORENO, 1972, pp. 93-94)

⁸² Os referidos documentos estão publicados na obra de SERRAN: “Conclusões do IV Congresso Brasileiro de Arquitetos” (1954); “Proposta para uma Lei da Casa Própria” (1959), “Posição Oficial dos Arquitetos sobre o Problema da Habitação” (1962); “Editorial da Revista Arquitetura sobre Mensagem Presidencial” (1963); “Conclusões do Seminário sobre Habitação e Reforma Urbana” (1963); “Análise dos vetos da Presidência da República ao Projeto de Lei 2006/64” (1964); “Conclusões da mesa redonda sobre Política Habitacional” (1966); “Resposta à Comissão Especial do Congresso Nacional” (1967); “Conclusões do VII Congresso Brasileiro de Arquitetos” (1967); “Contribuição do IAB ao X Congresso Internacional da UIA” (1969); “Exposição do IAB ao III Congresso Interamericano de Habitação” (1971); “Declaração do IAB ao V Congresso Interamericano de Habitação” (1975). (SERRAN, 1976)

Servidores do Estado (IPASE)⁸³. Tratou-se de uma tentativa de incorporar a questão urbana nas reformas de base do governo de João Goulart. (BONDUKI, 2018) O resultado deste Seminário foi uma síntese das ideias e propostas que orbitavam no entorno das preocupações com as cidades e, especialmente, com a moradia para a crescente população urbana. Teve repercussão técnica, mas especialmente política ao ser absorvido pelo discurso governamental. Desta forma, o Seminário de 1963 pode ser considerado como um marco na construção ideológica da pauta do ideário da reforma urbana no Brasil.

Embora o SHRU não tenha sido promovido diretamente pelo governo, a presença de autoridades foi visível já na solenidade de abertura do evento, com o discurso de Clidenor de Freitas, presidente do Ipase, órgão que apoiou o evento e a leitura de mensagens do presidente da República João Goulart e do presidente do Congresso Nacional, os quais destacaram a gravidade dos problemas da habitação e do planejamento urbano no país. (BONDUKI, 2018, p. 23)

E o que compunha este ideário? Segundo o documento final do seminário, a reforma urbana era considerada como um “conjunto de medidas estatais, visando à justa utilização do solo urbano, a ordenação e ao equipamento das aglomerações urbanas e ao fornecimento de habitação condigna a todas as famílias.” (SERRAN, 1976, p. 56) O texto não explicita a intenção de atacar o problema da concentração da renda fundiária, tema que aparece subliminarmente nas preocupações com os processos de especulação imobiliária. O foco principal estava na concentração da propriedade fundiária, trazendo para o âmbito urbano a concepção da reforma agrária, pilar das reformas de base de João Goulart.⁸⁴

⁸³ O referido seminário desenvolveu-se em duas etapas. A primeira em Petrópolis (RJ), no Hotel Quitandinha, e a segunda em São Paulo, na sede do IAB.

⁸⁴ O relatório final do SHRU apresenta 9 propostas, sintetizadas a seguir: (i) Que sejam tomadas as providências legais e administrativas relacionadas às reformas de base; (ii) Reforma da Constituição Federal, alterando os procedimentos para a desapropriação de imóveis (deve o Governo decidir como indenizar o desapropriado, em atendimento ao interesse social); (iii) Elaboração de projeto de lei que inclua os seguintes temas: criação de órgão central de execução da política habitacional e urbana (seus conselhos deliberativo e consultivo, além de um fundo nacional de habitação); regras para a desapropriação para fins habitacionais e de planejamento territorial; regras para estabelecer prioridades de atendimento e normas de controle; regras sobre os Planos Nacionais Territorial e de Habitação; regras de aquisição de imóvel locado; (iv) Modificações nas regras do Imposto de Renda isentando as aplicações financeiras para aquisição de casa própria; (v) Orientação às políticas de investimento nos conjuntos de sub-habitação. (vi) Que os programas habitacionais levem em consideração os problemas existentes

Segundo Bonduki (2018), as medidas que buscavam enfrentar os entraves causados pela concentração da propriedade e da renda da terra restringiam-se ao reforço do planejamento - ferramenta de ordenamento do crescimento urbano - e à possibilidade de oferta de áreas para a produção de habitação popular em escala adequada. Assim, os resultados do Seminário de 1963 foram importantes, mas distantes de algo que pudessem ser considerados como “revolucionários”. Para o processo de urbanização brasileiro – excludente e concentrador de benefícios e riquezas – não foram propostas modificações estruturais

O próprio conceito de reforma urbana estava distante de algo revolucionário. O SHRU, refletindo a posição majoritária dos arquitetos progressistas no período, entendia a reforma urbana como a efetivação do planejamento, com a aplicação de alguns instrumentos de restrição ao direito de propriedade para enfrentar os entraves causados pela especulação imobiliária e crescimento urbano. (BONDUKI, 2018, p. 30)

Os debates estabelecidos no Seminário de 1963 se constituíram como os estertores de uma reforma urbana que se avizinhava, inserida em um processo de reestruturação nacional conduzido por João Goulart que apostava nas reformas como um caminho para a melhoria das condições de vida da população brasileira. O golpe militar de 1964 veio a estancar o avanço destas políticas. Neste ano, no mês de agosto, foi aprovada a Lei 438/1964 a qual instituiu o Banco Nacional de Habitação – BNH – e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – SERFHAU, passo que inaugurou um novo momento da política urbana brasileira.

Segundo Bonduki (2018), no que diz respeito à política habitacional, as ações do novo governo tinham como objetivo buscar apoio da população urbana em geral e criar uma estratégia de financiamento da moradia. O caminho traçado era fomentar o processo capitalista de produção habitacional, como já analisado em capítulo anterior.

– quanti e qualitativamente – incluindo-se uma projeção de demanda futura. (vii) Que o IBGE incluía nas suas pesquisas, levantamentos sistemáticos sobre a situação habitacional no país. (viii) Alinhamento de atuação dos órgãos vinculados à política habitacional aos princípios propostos no seminário. (ix) Consórcios entre municípios que componham concentrações urbanas com vistas à construção de soluções comuns. (SERRAN, 1976)

Dado o conservadorismo do novo arranjo de poder, foram afastadas as propostas que pudessem ser consideradas mais radicais e até a expressão “reforma urbana” foi banida, embora muitos conceitos e propostas do SHRU tenham sido implementados. A difusão da propriedade privada passou a ser um objetivo seguido pelo BNH, que baseou seus programas no financiamento da casa própria, abandonando qualquer possibilidade de o governo manter ou criar um parque habitacional próprio. (BONDUKI, 2018, p. 33)

Mas as ideias que giravam no entorno da concepção de uma reforma urbana, de fato, não morreram. A necessidade de melhorias nas cidades não pôde ser ignorada pelos novos governantes. Havia o interesse na legitimação governamental perante a classe média. As cidades apresentavam problemas sérios e, mesmo que discordantes da ideologia do Governo João Goulart, os governantes precisavam dar uma resposta. A centralidade no tema habitacional estabelecida pela pauta da reforma urbana da época mantinha o seu sentido, embora seus objetivos merecessem revisão na ótica do novo regime. A ideologia autoritária e conservadora construiu uma forte visão tecnocrática, mantendo o planejamento urbano como ferramenta de superação dos problemas das cidades. (LUCCHESI & ROSSETTO, 2018)

O Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social⁸⁵ foi o primeiro documento da era do regime militar que sistematizou ideias para uma política de desenvolvimento urbano. Este documento é um bom exemplo da visão tecnocrata da época. Todas as análises apresentadas sobre as cidades têm como referência parâmetros de eficácia, adotando exemplos internacionais como comparação. A desigualdade socioterritorial – característica estruturante do processo de urbanização brasileiro - aparece como um sintoma de uma cidade que não funcionava. A especulação imobiliária é referida como um

⁸⁵ Apresentado em 1967 pelo Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, durante o governo Castello Branco, o Plano Decenal tinha um capítulo específico dirigido ao desenvolvimento regional e urbano. As análises e propostas deste plano apontavam para dois eixos de atuação: (i) a construção de uma política nacional de desenvolvimento urbano, baseada em uma leitura regional do território nacional; e (ii) a estruturação de um sistema de planejamento local com foco nos municípios. A apresentação das estratégias, estruturas e ações propostas para este sistema de planejamento local baseavam-se na crítica aos processos de planejamento conduzidos pelos municípios até aquele momento. Para enfrentar esta situação, a proposta foi a criação de um Sistema Nacional de Planejamento Local Integrado, o qual articulava os 3 níveis de governo da federação, tendo como órgão central, o SERFHAU. (LUCCHESI & ROSSETTO, 2018)

produto de “mentalidade feudal” – não pela injustiça social implicada, mas como um “obstáculo à elaboração de planos urbanísticos”.

O processo de desenvolvimento econômico-social do Brasil não proporcionou, ainda, as condições básicas para uma atividade eficaz no setor de planejamento urbano. A especulação imobiliária, produto característico de uma mentalidade feudal transferida para as cidades, continua a representar, na maioria dos casos um sério obstáculo à elaboração de planos urbanísticos. Mesmo os administradores municipais, com poucas exceções, ainda têm dificuldade de assimilar os métodos mais modernos que lhes são oferecidos principalmente quanto às técnicas de planejamento integrado (BRASIL, Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, 1967, p. 121).

Na década seguinte é que o tema da injusta concentração de benefícios urbanos começou a assumir alguma centralidade nos debates. Em 1974 foi lançada pela primeira vez no Brasil, em um seminário promovido pela Prefeitura de São Bernardo do Campo, a ideia concreta de adoção do Solo Criado. Três anos depois, o instrumento é formalmente instituído no Plano de Desenvolvimento Integrado deste município, Lei Municipal 2.271/1977⁸⁶. (RIBEIRO & CARDOSO, 2003) De 1975 – mesmo ano de lançamento do II Plano Nacional de Desenvolvimento - tem-se notícias dos primeiros debates sobre uma possível proposta de legislação federal relativa ao controle do uso do solo urbano.⁸⁷ Já no ano seguinte, ocorre o XX Congresso Estadual dos Municípios, em Guarujá/SP, momento em que o prefeito de São Paulo, Olavo Setúbal, defende a aplicação do Solo Criado nos municípios brasileiros. E, no mesmo ano, a CEPAM/Fundação Prefeito Faria Lima realiza sequência de 3 seminários (nos municípios de São Sebastião, São Paulo e Embu) e é divulgada a Carta de Embu (1976), como resultado. Volta ao cenário, a reforma urbana⁸⁸. (NOGUEIRA, 2019)

⁸⁶ Contudo esta regulamentação durou poucos dias. De acordo com MASSARI (2020) o Decreto Municipal 5.497/1977 revogou o disposto no Plano de Desenvolvimento Integrado do Município 18 dias após a sua aprovação.

⁸⁷ Eros R. Grau em seu parecer sobre os aspectos jurídicos do instrumento Solo Criado, cita a realização de um seminário realizado pelo GEGRAN - Grupo Executivo da Grande São Paulo - em janeiro de 1975, quando foi debatida a ideia de um projeto de lei federal que tratasse do assunto. (GRAU E. R., 1976)

⁸⁸ É importante destacar que o debate no Brasil sobre a expansão da urbanização capitalista, a acumulação do capital e a reprodução da injustiça social, foi “contaminado” pelos debates internacionais sobre o tema. Em 1968, Lefebvre lança seu célebre livro “Le droit à la ville” (publicado no Brasil sob o título O Direito à Cidade) e, pouco tempo depois, em 1970, “La

Os debates ocorridos na segunda metade da década de 70 representaram um reaquecimento da reflexão sobre a problemática urbana brasileira, congelada com o golpe militar. Este debate era pautado pelas entidades de classe e profissionais, mas também pelos setores produtivos relacionados à construção civil. Um projeto de lei federal sobre o uso do solo urbano estava em gestação na Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana-CNPU.⁸⁹

As preocupações da indústria da construção civil na época centralizavam-se na carência de terra apta à construção – uma carência artificial, em função dos processos especulativos. Tal tema, como se observa nos trechos de entrevistas publicadas nos periódicos da época, era considerado central pelos construtores e os colocava em uma posição distinta – e, muitas vezes, contrária – à dos proprietários imobiliários. Ambos exploram a cidade e é através da sua interação na utilização e transformação do solo urbano, que alcançam o meio de valorização do seu capital. Contudo, neste momento ainda embrionário do circuito imobiliário brasileiro, de acordo com as opiniões expressas na imprensa, seus interesses específicos os afastavam.

O problema de terrenos vazios em áreas urbanas assume maiores proporções na Grande São Paulo, onde os levantamentos indicam que, cerca da metade da terra urbanizada está desocupada, concentrando-se parte considerável desses vazios na área da Capital. (...) Considerando justa uma taxação diferenciada, para forçar a ocupação desses terrenos, a indústria da construção civil se defende das acusações de especulação. Segundo o presidente da Associação Paulista dos Empresários do Plano Nacional de Habitação, Sr. Luiz Gonzaga Mascarenhas – diretor financeiro da Construtora Guaranta – destaca que ‘os construtores não podem ser acusados de especuladores, pois o terreno, para nós, é matéria que deve ser usada com a maior rapidez’”. (Grupo de Pesquisa Política Urbana, 1983, p. 13)⁹⁰

révolution urbaine” (A Revolução Urbana). Em 1972, Manoel Castells lança “La cuestión urbana” (A Questão Urbana) e, logo após, em 1973, David Harvey publica *Social Justice and the City* (A Justiça Social e a Cidade) – obras que, sem dúvida, contribuíram para as bases teóricas das discussões sobre a cidade na época. E contribuem até hoje.

⁸⁹ Comissão criada em 1974 pelo Governo Federal cuja finalidade principal era a de acompanhar a implantação do sistema de regiões metropolitanas e de propor as diretrizes, estratégia e instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Seu primeiro secretário-executivo foi o arquiteto Jorge Guilherme Francisconi.

⁹⁰ Matéria intitulada “Indústria Imobiliária diz como corrigir uso do solo” - publicada no *Jornal do Brasil*, no dia 14/03/1976, no 1º Caderno – Economia. página 35.

Mais adiante, na mesma matéria, outra declaração de representante dos construtores mostra-se favorável à redistribuição da renda urbana, indicando a compreensão de que um dos fatores geradores dos problemas urbanos seria a excessiva concentração dos benefícios urbanos e, conseqüentemente, da renda fundiária – o que beneficia, sobremaneira, os proprietários de terra.

O diretor superintendente da construtora Gomes de Almeida Fernandes e diretor do Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis de São Paulo (SECOVI), Sr. Raul Leite Luna, se declara 'totalmente favorável ao estudo do imposto diferenciado que, além de maior oferta de terrenos, pode auxiliar na desconcentração da cidade, aplicando-se maiores taxas nos bairros de maior infra-estrutura urbana, que financiarão, com seus recursos, a urbanização de outras áreas.' (Grupo de Pesquisa Política Urbana, 1983, p. 13)

Pelo lado do Estado, a preocupação era a mesma e o foco estava no custo da terra e no processo de rentabilização do investimento público em infraestrutura, pelo seu proprietário. Segundo o Ministro de Planejamento, Reis Veloso⁹¹ em entrevista ao Jornal do Brasil:

O que há, da parte do Governo, é a preocupação com o custo da terra. Achamos que o assunto deva ser da alçada de cada Região Metropolitana, sendo que preciso, naturalmente, combinar a estratégia das principais regiões, E estamos agindo neste sentido. (...) A ideia que temos é de tomar áreas novas no Rio de Janeiro e em São Paulo, procurando criar condições para a expansão das cidades com o menor custo do terreno. Naturalmente será preciso imaginar mecanismos capazes de evitar que essas áreas novas beneficiadas por infraestrutura suprida pelo Governo tenham seu metro quadrado de terra encarecido automaticamente. (Grupo de Pesquisa Política Urbana, 1983, p. 15)⁹²

Considerando-se a matriz política e ideológica da época, tais “mecanismos” inseriam-se em terreno pantanoso. A intervenção no mercado para conter os processos especulativos, não estava, certamente, alinhada ao regime em vigor. Em matéria posterior, também publicada no Jornal do Brasil, Miguel Colasuonno – Coordenador de Projetos Especiais do Ministério do

⁹¹ João Paulo dos Reis Veloso foi ministro dos governos Médici e Geisel entre os anos de 1969 e 1979.

⁹² Matéria intitulada “Terra não depende de nova lei para uso do solo. O objetivo e os mecanismos” – publicada no Jornal do Brasil, no dia 27/06/1976, no 1º Caderno - Economia, na página 30

Planejamento e ex-prefeito de São Paulo (1973-1975) – afirmou que embora houvesse a preocupação do Governo com a “especulação nos preços dos terrenos”, a futura lei não trataria deste tema tendo em vista a “estratégia do Presidente Ernesto Geisel de preservar o regime de economia de mercado e sem a intervenção direta do Estado”. (Grupo de Pesquisa Política Urbana, 1983)⁹³

O fato é que os problemas das cidades aliados às altas taxas de crescimento da população urbana pareciam exigir soluções inovadoras e, neste caldeirão de ideias, a crítica aos processos especulativos e a privatização da renda fundiária urbana ganhavam atenção⁹⁴. Era preciso atender às demandas habitacionais – não só as da baixa renda. E, para se contar com o envolvimento da indústria da construção civil, era preciso urbanizar o território, oferecer infraestrutura e serviços adequados. E as finanças públicas estavam muito longe da possibilidade de atender a estas necessidades.

Na matéria final de uma série que tinha o sugestivo nome de: “*Pobres Cidades Grandes*” realizada pela Folha de São Paulo em 1977, uma síntese das propostas que estavam em jogo. Nesta é possível verificar o quanto o debate nacional se aproximava de uma pauta essencialmente redistributiva. Sob o título: “As muitas idéias para evitar a falência total”, a matéria apresentava como novas ideias (PEREIRA O. , 1977):

- A eliminação do Imposto Predial e a elevação do Imposto Territorial – como uma estratégia de indução à edificação em terrenos vazios.
- A instituição do Solo Criado;
- A criação de um imposto municipal sobre a valorização imobiliária.

Além de destacar que “a todas estas propostas, continua somada, naturalmente, a da insistência de se cobrar a contribuição de melhoria”⁹⁵.

⁹³ Matéria intitulada “Planejamento volta a falar em lei de uso do solo urbano” – publicada no Jornal do Brasil, no dia 20/07/1976, no 1º Caderno - Economia.

⁹⁴ Em paralelo havia um debate sobre a autonomia municipal e o papel de uma futura legislação federal de desenvolvimento urbano, tema que aparece em diversos documentos da época.

⁹⁵ A matéria ainda aponta outras propostas que estavam em debate, como: incentivos do Poder Público à criação de “associações voluntárias comunitárias” que se responsabilizariam

Embora a diversidade de estratégias apontadas pela reportagem, é notável a centralidade das preocupações no tema fundiário, em especial, em relação à especulação imobiliária. Domingos Theodoro Azevedo Netto - arquiteto e diretor de planejamento da EMURB - Empresa Municipal de Urbanização de São Paulo – assim sintetiza a reflexão:

O valor da terra é substancialmente criado pela comunidade e deve ser recapturado por esta de alguma forma. De fato, o setor privado investe nas vizinhanças e o Poder Público é quem implanta equipamentos, redes e serviços, infra-estrutura afinal, que são fatores de valorização dos terrenos. (PEREIRA O. , 1977)

No mesmo ano de 1977, O Estado de São Paulo anunciou que o Governo Federal iria “testar” o instrumento Solo Criado em quatro cidades, dentre as quais uma delas seria, provavelmente, Porto Alegre/RS.

O governo federal anunciou, em Brasília, que escolherá, em 1978, quatro cidades para iniciar uma experiência inédita no País: a introdução do ‘solo criado’, que desvincula o direito de propriedade do direito de construção. O novo instrumento, que pretende ordenar o crescimento urbano, e não ser simplesmente mais um acréscimo à legislação fiscal, será introduzido experimentalmente em quatro cidades a serem escolhidas de uma lista de cinco: Porto Alegre, São Paulo, Campinas, Campo Grande e Campina Grande.

Os técnicos da Secretaria de Planejamento da Presidência da República escolheram essas cidades porque elas ‘possuem um bom sistema de planejamento, que garante um melhor conhecimento da realidade local e uma certeza de êxito’. O solo criado, cuja denominação oficial será Licença Especial para Construir entrará em vigor em caráter experimental para que o governo federal possa ‘acompanhar com cuidado seus reais efeitos’. (ZAN, 1977)

Em 01 de dezembro de 1977, foi protocolado na Câmara dos Deputados o PL4662/1977⁹⁶. Tratava-se de um projeto de lei enxuto, com foco no desenvolvimento urbano e no regramento do uso do solo. O projeto, embora contasse apenas com 13 artigos, incluiu a questão fulcral dos debates da época: a repressão à especulação imobiliária e a indução ao cumprimento da função social da propriedade⁹⁷. Contudo, não inclui o Solo Criado e nem instrumento

pela proposição e execução de projetos de urbanização e uma modificação por parte da União da legislação, facilitando a cobrança do ISSQN – Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza

⁹⁶ De autoria do Deputado José Maurício (MDB/RJ), este projeto teve tramitação curta, tendo sido arquivado em março de 1979. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1977)

⁹⁷ A contenção dos processos especulativos é o objetivo de vários artigos, como por exemplo o artigo 3º que estabelece o “exercício compulsório do direito de construir”. O projeto

semelhante, tampouco faz referência à *justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização*, mas sim à “justa e adequada distribuição da propriedade”.⁹⁸ Sua apresentação neste momento aparenta ser uma tentativa individual para atrair os debates que tratavam do anteprojeto em gestação na CNPU.

O anteprojeto de lei da CNPU havia sido publicado pelo Jornal O Estado de São Paulo no dia 24 de maio de 1977. Seu texto continha vários elementos que surpreendem face ao momento político da época. Uma abordagem que se aproxima muito mais da linha da reforma urbana do que a de defesa da economia de mercado guiada pelo Governo Geisel. Sua divulgação foi acompanhada do título “*A Reforma do Brasil*”. (Grupo de Pesquisa Política Urbana, 1983, p. 29) Segundo o texto introdutório, o anteprojeto apresentava inúmeras inovações, dando destaque, como um “dos pontos mais polêmicos”, à “reformulação do direito de construir”.

O anteprojeto procura adequá-lo à função social da propriedade já consagrada na Constituição atual, servindo-se para tanto da tese do ‘solo criado’, lançada publicamente pelo prefeito Olavo Setúbal, e antes disso, importado da França pela Fundação Faria Lima, da Secretaria dos Negócios do Interior, do governo estadual. (Grupo de Pesquisa Política Urbana, 1983, p. 29)

A função social da propriedade é incluída no anteprojeto como um dos objetivos do desenvolvimento urbano (explicitada no inciso IV do artigo 1º) e condicionante ao uso do solo e ao direito de construir. O anteprojeto de lei apresenta inclusive, duas diretrizes que se configuram como uma intervenção estatal no livre mercado, quais sejam:

Art.2º (...)

VII. Atuação do mercado imobiliário visando a assegurar igual oportunidade de acesso à propriedade e a impedir o abuso do poder econômico;

VIII. Participação da iniciativa privada no custeio e execução da urbanização e recuperação, pelo Poder Público, de seus investimentos. (Grupo de Pesquisa Política Urbana, 1983, p. 30)

de lei, para reforçar a função social da propriedade, propõe alteração aos artigos do Código Civil que trata dos direitos do proprietário. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1977, pp. 4-5)

⁹⁸ Conforme artigo 4º, inciso I, alínea b. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1977, p. 3)

A inclusão do tema da recuperação, pelo Poder Público, dos seus investimentos, pode ter sido uma referência à aplicação do instrumento de Contribuição de Melhorias, incluído no Sistema Tributário Nacional, como visto, desde 1934. Mas o anteprojeto de lei sugere que as intenções dos seus autores eram mais arrojadas, pois o seu artigo 50 estabelece limites claros ao direito de construir – igual para todos os terrenos - permitindo a construção adicional mediante remuneração ao Poder Público local. Tratava-se, conforme consta no texto introdutório, do Solo Criado.

Art,50 – O proprietário tem o direito de construir em seu terreno, no máximo, área equivalente a do lote.

§1º No solo urbano (artigo 8º) em que houver conveniência de maior adensamento populacional, lei municipal de uso e ocupação do solo poderá permitir construção de área excedente à prevista neste artigo, mediante licença especial da Prefeitura.

§2º A licença especial prevista neste artigo será sempre remunerada, atendidas as disposições desta lei e as normas estaduais pertinentes.

§3º A remuneração da licença especial por unidades de área excedente a ser construída, será proporcional ao valor da mesma unidade do respectivo terreno no mercado imobiliário. (Grupo de Pesquisa Política Urbana, 1983, p. 32)

Ainda em relação a instrumentos inovadores, destaca-se a inclusão de uma versão rudimentar de outros dois que viriam a ser introduzidos na legislação urbana brasileira com o Estatuto da Cidade, cerca de 24 anos depois: o “direito de preferência para aquisição de imóvel” (que se tornou o direito de preempção do Estatuto da Cidade), e a “urbanização compulsória” (que se tornou o instrumento PEUC – Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios).⁹⁹

Este anteprojeto de lei não foi encaminhado ao legislativo tão cedo, embora o anúncio de que o seria em março de 1978. (ZAN, 1977) Em janeiro de 1982, o mesmo jornal O Estado de São Paulo publicou nova versão (Grupo de Pesquisa Política Urbana, 1983, pp. 33-35)¹⁰⁰, que pode ser considerada como “mais branda” (GRAZIA, 2002, p. 20). De fato, as mudanças no texto

⁹⁹ A inclusão destes instrumentos, bem como a previsão da possibilidade de o governo instituir uma “reserva de terrenos” para atender a distintas finalidades, inclusive a de regular os preços dos terrenos no mercado imobiliário (inciso V do artigo 45), reforça o argumento aqui sustentado de que o tema fundiário (do acesso à terra urbanizada, da privatização da valorização imobiliária) tinha grande centralidade nas preocupações da época.

¹⁰⁰ Matéria intitulada “Anteprojeto da Lei de Desenvolvimento Urbano” – publicada no Jornal O Estado de São Paulo, no dia 27/01/1982, na página 29.

flexibilizam a abordagem e sua estrutura sofre algumas alterações, passando a ser semelhante a que viria a ser adotada, posteriormente, pelo Estatuto da Cidade. Como exemplo deste “abrandamento” da redação pode-se citar as alterações feitas ao artigo 50 da versão original. A nova versão não delimita o potencial construtivo das propriedades a uma vez a área do terreno e a cobrança pelo potencial construtivo adicional passa a ser opção do município. Além disto, a versão de 1982 suprime a proporcionalidade, estabelecida na versão de 1977, entre o valor da área excedente a ser construída e o do respectivo terreno. Contudo, a versão de 1982 abre a possibilidade de cobrança, pelo Município, de uma “compensação” também pela mudança de uso de rural para urbano o que viria mais tarde, no Estatuto da Cidade, a constituir a Outorga Onerosa de Alteração de Uso.

Já os aspectos mais conceituais – objetivos e diretrizes – são, em linhas gerais, mantidos, mas, nesta nova versão, divulgada em 1982, as diretrizes: *justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização e recuperação pelo poder público dos investimentos de que resulte a valorização dos imóveis urbanos* – em uma redação quase idêntica à do Estatuto da Cidade, estão presentes pela primeira vez.

À apresentação da nova proposta segue-se uma série de críticas, e os jornais continuam dando espaço às distintas opiniões. Na pauta, a preocupação com a autonomia municipal no ordenamento do desenvolvimento urbano e, ainda, a preocupação com o que se entende por “limites ao direito de propriedade”.¹⁰¹ O vínculo da propriedade a sua função social é destacado como um dos pilares da proposta.

Condicionar a propriedade urbana à sua função social, com a garantia do direito de moradia a todas as camadas da população e justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, é o objetivo da nova lei do solo urbano, segundo o

¹⁰¹ Em fevereiro de 1982, a revista *Veja* publica matéria sobre o anteprojeto cujo título sintetiza as críticas feitas ao anteprojeto de lei: “A confusão urbana – o governo acena com superpoderes às prefeituras, ataca o direito de propriedade e cria polêmica entre especialistas.” (Grupo de Pesquisa Política Urbana, 1983, p. 50)

anteprojeto do Ministério do Interior. (Grupo de Pesquisa Política Urbana, 1983, p. 49)¹⁰²

Neste contexto, representantes do setor da indústria da construção civil têm sua visão dividida. Pensam que algumas propostas “atropelam interesses fortemente estabelecidos”¹⁰³ mas desejam medidas que ampliem a disponibilidade de terra urbanizada para os seus empreendimentos. Segundo Mauro Magalhães, presidente da Associação dos Dirigentes das Empresas Imobiliárias do Rio de Janeiro, “o anteprojeto é até certo ponto revolucionário, porque acaba com o direito de propriedade, essência do sistema capitalista. (...)”. Mais adiante na entrevista, contudo, ele defende o imposto progressivo “aplicado em área de infra-estrutura ociosa, onde o proprietário pode especular com um terreno, à espera da valorização.”¹⁰⁴ (Grupo de Pesquisa Política Urbana, 1983, p. 58) O Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU¹⁰⁵, por sua vez, justificava sua proposta citando embasamento em outras legislações (brasileiras e de outros países) e documentos ou propostas de variadas origens (Grupo de Pesquisa Política Urbana, 1983, p. 54)¹⁰⁶. Dentre estes documentos, destaca-se o divulgado como resultado da 20ª Assembleia Geral da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil no mesmo ano de 1982, denominado *Solo Urbano e Ação Pastoral*, o qual confere à especulação imobiliária a responsabilidade pelo agravamento da situação habitacional do país.¹⁰⁷

¹⁰² Matéria intitulada “Lei do solo urbano vincula propriedade à sua função social” – publicada no Jornal do Brasil, no dia 31/01/1982, na página 9.

¹⁰³ Expressão adotada por Joelmir Beting em matéria publicada na Folha de São Paulo sobre o anteprojeto de lei apresentado pela CNPU. Matéria intitulada “Sem anestesia” – publicada no dia 07/02/1982, no Caderno de Economia, na pág.42

¹⁰⁴ Matéria intitulada “ADEMI denuncia recurso só utilizado em caso de guerra” – publicada no Jornal do Brasil, no dia 14/02/1982, no 1º Caderno - Economia, na pág.18.

¹⁰⁵ Órgão criado através do Decreto 83.355/1979 que substituiu a CNPU - Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana.

¹⁰⁶ Matéria intitulada “CNDU baseou-se nas legislações vigentes no Brasil” – publicada no Jornal do Brasil, no dia 14/02/1983, no 1º Caderno, na pág.16

¹⁰⁷ O conteúdo do documento revela-se como uma síntese bem elaborada sobre os mecanismos de valorização da terra urbana a partir dos investimentos realizados pela sociedade que beneficiam poucos em detrimento de uma cidade carente de infraestrutura e serviços urbanos. Aponta como encaminhamento aos problemas levantados, a necessidade de “reformas na legislação, com vistas a garantir a justa distribuição social do solo urbano, cuja utilização não pode ser deixada aos caprichos do mercado.” Por fim, o documento conclui destacando a relevância de se buscar melhorar as condições de vida na cidade por ser esta não apenas “uma

As matérias publicadas na imprensa e as manifestações das entidades – como a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB – indicam a relevância conferida à problemática urbana à época. As opiniões contraditórias sobre o anteprojeto de lei convergiam na constatação de que a proposta interferia em um dos pilares da questão urbana: o direito à propriedade e o uso conferido a ela.

Maricato (2016) relaciona a importância da pauta urbana na época, à crise habitacional dos anos 80. Segundo a autora, é quando a dificuldade de acesso à moradia atinge a classe média que emerge o problema que vinha sendo sentido desde muito antes pela população menos favorecida.

Segundo a Embraesp (Empresa Brasileira de Estudos do Patrimônio), em 1986 os aluguéis subiram 500% em relação ao ano de 1981. A classe média começou inclusive a disputar locações que antes estavam destinadas à população de renda menor ou equivalente a cinco salários mínimos. As dificuldades que atingem a classe média têm origem na crise econômica do início dos anos 80. Com o colapso que atinge o SFH e a indisponibilidade de financiamento, de 1982 a 1986 a construção atravessa uma fase recessiva. (MARICATO, 2016, p. 3)

Mesmo o anteprojeto sendo classificado pelos setores vinculados à construção civil como “estatizante”, “não-capitalista”, contrário aos princípios econômicos vigentes, observa-se o reconhecimento da injustiça inerente ao processo de privatização das valorizações imobiliárias por este segmento da sociedade. Em longo texto autoral, publicado no Jornal do Brasil, João Fortes¹⁰⁸ – referência na área da construção civil – primeiramente, faz crítica aos documentos apresentados pelo Governo (anteprojeto de lei) e pela Igreja (Solo Urbano e a Ação Pastoral), enaltecendo a propriedade privada para depois fazer dura crítica à existência de espaços “inaproveitados” dentro da malha urbana, posicionando-se favorável ao imposto progressivo para corrigir esta situação. Complementando, também se posiciona claramente de forma favorável às diretrizes constantes no anteprojeto de lei: *justa distribuição dos benefícios e*

questão de beneficência, de caridade ou de justiça, mas é também uma questão de sobrevivência para todos”. (CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL, 1982)

¹⁰⁸Fundador da João Fortes Engenharia – uma das maiores empresas de construção civil do país nas décadas de 70 e 80.

ônus da urbanização e recuperação pelo poder público dos investimentos de que resulte a valorização dos imóveis urbanos.

O importante nesses dois documentos é a surpreendente constatação de que, na busca de soluções para modificar uma realidade inaceitável pela consciência cristã e democrática, que inspira tanto o Governo como principalmente a Igreja Católica, abrigam conceitos contrários à propriedade privada, justamente o instrumento mais apto para realizar com maior rapidez e eficiência, o ideal de uma apropriação mais justa dos bens criados por Deus e, em parte, transformados pelos homens, que, em última instância, se destinam à plenitude do bem comum, para uma partilha fraterna e amorosa. (...)

Creio justo que os proprietários beneficiados por valorizações de seu patrimônio em função de planos e investimentos públicos, sejam obrigados a contribuir com a comunidade, redistribuindo o valor recebido, merecendo exame, por isso mesmo, o caso em que ocorrer o inverso, por obras de interesse da coletividade. (Grupo de Pesquisa Política Urbana, 1983, p. 66)¹⁰⁹

Em março de 1983, finalmente, o anteprojeto de lei é encaminhado à Câmara dos Deputados, recebendo a denominação de PL775/83.¹¹⁰ Sua Exposição de Motivos, assinada pelo Ministro Mário Andreazza¹¹¹, revela os pilares sobre os quais direcionava-se a política urbana da época, explicitando o princípio constitucional da função social da propriedade, relacionando-o à¹¹²:

- oportunidade de acesso à propriedade urbana e à moradia;
- justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;
- correção das distorções da valorização da propriedade urbana;
- regularização fundiária e urbanização específica de áreas urbanas ocupadas por população de baixa renda;

¹⁰⁹ Matéria intitulada “Mais proprietários – menos invasores. Mais participação – menos proletarianização” – publicada no Jornal do Brasil, no dia 07/03/1982, no Caderno Especial, na pág.03.

¹¹⁰ Acompanhado dos pareceres dos juristas Eli Lopes Meirelles e Miguel Reale. Conforme a Exposição de Motivos, este projeto correspondia ao aprovado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, em sua 20ª. Reunião Ordinária, realizada em 22 de fevereiro de 1983. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1983)

¹¹¹ Ministro do Interior (1979-1985) no Governo do Presidente João Batista Figueiredo.

¹¹² Pontos incluídos no artigo 2º do projeto de lei que trata, assim como na posterior Lei 10.257/2001, das diretrizes da promoção do desenvolvimento urbano.

- adequação do direito de construir às normas urbanísticas. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1983, p. 105)

É destacada ainda, na Exposição de Motivos, a diretriz “recuperação, pelo Poder Público, dos investimentos de que resulte a valorização dos imóveis urbanos”. Segundo o ministro Andreazza: “trata-se de diretriz de grande alcance social, pois visa a impedir que recursos públicos, provenientes do esforço da comunidade, revertam em benefício de alguns. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1983, p. 107)

Avaliando as diretrizes do projeto de lei, constantes no artigo 2º, em comparação às versões anteriores do anteprojeto publicadas no Jornal O Estado de São Paulo, verifica-se, novamente, um certo abrandamento do caráter reformista. Trata-se, provavelmente, de ajuste para atender aos interesses dos segmentos mais críticos da sociedade, identificados na imprensa da época.¹¹³ E quanto à existência de dispositivos embasados nos princípios do Solo Criado, percebe-se um claro retrocesso¹¹⁴. O dispositivo de compensação pecuniária ao poder público pela alteração dos coeficientes construtivos – previsto na proposta de anteprojeto divulgada em 1977 - é suprimido¹¹⁵.

O projeto de lei 775/1983 tramitou durante cerca de 12 anos até ser arquivado, em 13 de julho de 1995. Ao longo deste período foi analisado e debatido na Comissão de Constituição e Justiça – CCJ - e na Comissão do Interior – CINT. O seu processo, as manifestações de entidades anexadas a ele, as propostas de emendas, revela, em conjunto às matérias jornalísticas apresentadas, as maiores preocupações da época em relação a um possível

¹¹³ No que diz respeito à função social por exemplo, a versão apresentada em 1982 estabelecia “condições para seu cumprimento” enquanto a de 1983, diretrizes para a “adequação da propriedade imobiliária urbana”. Enquanto a versão de 1982 apresentava como condicionante ao cumprimento da função social a “repressão ao abuso do poder econômico do mercado imobiliário urbano, inclusive com vistas a evitar a valorização indevida dos terrenos”, o projeto de lei de 1983 apresentava a mesma ideia da seguinte forma: “correção das distorções da valorização da propriedade urbana”.

¹¹⁴ O PL775/83 prevê, contudo, do instrumento Transferência do Direito de Construir a ser aplicado quando o terreno fosse de interesse para a preservação do patrimônio histórico, artístico, arqueológico e paisagístico ou para implantação de equipamentos urbanos ou comunitários. (PL775/83, artigos 10 e 11).

¹¹⁵ No Apêndice I, quadro comparativo entre as propostas de anteprojeto de lei divulgadas pelo jornal O Estado de São Paulo e o projeto de lei 775/1983.

ordenamento do desenvolvimento urbano. Revela, sobremaneira, de que forma a sociedade e os legisladores compreendiam a pertinência de uma política redistributiva das valorizações imobiliárias.

Manifestação da Confederação Nacional do Comércio¹¹⁶, por exemplo, registra crítica ao “caráter estatizante do projeto” e à ameaça estabelecida à propriedade privada, por ferir a livre iniciativa¹¹⁷. O alvo específico da crítica estava na instituição de dois instrumentos inovadores à legislação que objetivam romper com processos de retenção da terra urbana: Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios e Direito de Preempção.

O projeto de lei nº 775/83, que dispõe sobre o solo urbano, atenta contra o direito de propriedade privada e, ao fazê-lo, abre caminho para a desestruturação de todo o sistema que rege nossa sociedade. (...) Em nome do desenvolvimento urbano atenta-se contra o direito de (uma vez que o mesmo não poderá ser exercido em inúmeras hipóteses arbitrariamente estabelecidas por autoridades municipais, estaduais e federais).

Condena-se, de forma irremissível, o funcionamento das leis de mercado, implicitamente responsabilizadas pelo caos urbano. Em seu lugar implanta-se miríade de normas, critérios, dispositivos, que posteriormente merecerão regulamentação, no mínimo, de igual volume (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1983, pp. 129-130)

O substitutivo do deputado Bonifácio de Andrada (PDS/MG), aprovado em junho de 1984, por unanimidade¹¹⁸, pela Comissão de Constituição e Justiça, é outro exemplo. A alteração da redação da alínea “c” do inciso IV do artigo 2º, que trata das diretrizes para a promoção do desenvolvimento urbano, demonstra um certo recuo em relação à compreensão do impacto negativo da concentração da renda fundiária. A diretriz “*correção das distorções da valorização da propriedade urbana*” foi alterada pelo substitutivo para: “*ajustamento da valorização da propriedade urbana às exigências sociais*”. Uma redação mais

¹¹⁶ Manifestação emitida em 06 de junho de 1983 e assinada por Antonio Oliveira Santos. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1983, pp. 129-132)

¹¹⁷ Além da Confederação Nacional do Comércio outras entidades se manifestam formalmente quando ao projeto de lei. Destaca-se a Associação dos Empresários de Loteamentos do Estado de São Paulo, a Sociedade Brasileira de Direito do Meio Ambiente, a Federação do Comércio do Estado de São Paulo. Além destas entidades, várias Câmaras de Vereadores Municipais manifestam-se formalmente, ora apoiando, ora questionando o projeto de lei, demonstrando a abrangência do debate a nível nacional. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1983)

¹¹⁸ Com voto em separado do Deputado João Gilberto (MDB/RS).

genérica e menos incisiva, de fato. O referido substitutivo ainda suprimiu a possibilidade de adoção da transferência do direito de construir, considerada pelo relator como “uma complexa e mesmo estranha prerrogativa”. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1983, p. 398)

Todos os debates que subsidiaram e os que foram gerados a partir do PL775/83 contribuíram, sem dúvida, para o avanço da discussão crítica sobre o futuro das cidades brasileiras. Como símbolos deste processo, destaca-se, por um lado, a fundação, em janeiro de 1985, do Movimento Nacional pela Reforma Urbana¹¹⁹. E, por outro, os inúmeros projetos de lei apresentados ao legislativo nacional regulamentando os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e as iniciativas municipais de implementação de instrumentos de gestão urbana inovadores, mesmo antes da aprovação do Estatuto da Cidade.

4.3. A redistribuição da renda da terra como estratégia de política urbana: a Emenda da Reforma Urbana, a Constituição de 1988 e suas decorrências

a. As ações anteriores ao Estatuto da Cidade

O Movimento Nacional pela Reforma Urbana – MNRU - foi responsável pela articulação da participação social em torno dos temas urbanos para o processo Constituinte de 1988. Fortaleceu no debate a necessidade do enfrentamento da problemática urbana que “condena a cidade como fonte de lucros para poucos em troca da pobreza de muitos”. (SAULE JR & UZZO, 2009) Segundo estes autores, a reforma urbana tinha como meta principal o direito à

¹¹⁹ Grupo composto por organizações da sociedade civil, dentre elas: a Federação Nacional dos Arquitetos, a Federação Nacional dos Engenheiros, a Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), a Articulação Nacional do Solo Urbano (ANSUR), o Movimento dos Favelados, a Associação dos Mutuários, o Instituto dos Arquitetos do Brasil, a Federação das Associações dos Moradores do Rio de Janeiro (FAMERJ), Pastorais, movimentos sociais de luta pela moradia, entre outros. Este grupo teve papel fundamental, posteriormente, na promoção da emenda popular que provocou a inclusão do capítulo da política urbana na Constituição Federal de 1988. (SAULE JR & UZZO, 2009).

cidade, englobando neste paradigma, a gestão democrática e participativa, a justiça social e o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade.

A instituição do mecanismo da iniciativa popular para emendas ao projeto da futura nova Constituição Federal, incentivou a participação e deu impulso à concretização dos princípios da reforma urbana na forma de uma emenda.

É importante destacar que a Emenda Popular da Reforma Urbana - PE-00063-6 não foi a única proposta de emenda à Assembleia Constituinte que se relacionava à questão urbana. Foi, contudo, “a única emenda popular a tratar abrangentemente sobre a reforma urbana”. (LAGO, 2010, p. 139) Além desta o autor destaca:

Entre as especificamente referidas à questão urbana, admitidas quanto ao critério formal do número de assinaturas, a emenda PE-00116 tratou dos transportes coletivos. Moradia Popular foi tema da emenda PE-00115, subscrita pela Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM) e federações de associações de moradores entre outras. Esta foi certamente uma das mais pertinentes à questão urbana e das mais profundas sobre a questão específica da moradia (LAGO, 2010, p. 138)

A elaboração da proposta de Emenda Popular da Reforma Urbana - PE-00063-6 envolveu várias entidades e contou com cerca de 200 mil assinaturas. (SAULE JR & UZZO, 2009) Sua estrutura continha 23 artigos que abordavam temas variados, como: direitos urbanos, propriedade imobiliária urbana, política habitacional, transporte e serviços públicos e gestão democrática da cidade (MOVIMENTO NACIONAL PELA REFORMA URBANA, 1987). No que diz respeito ao que hoje denominamos de *gestão social da valorização da terra*, a Emenda da Reforma Urbana tratou do objetivo de recuperar as valorizações imobiliárias mas não aprofundou o de redistribuir, como se percebe no artigo a seguir o qual abordou mais diretamente o tema.

Art.8º - A valorização dos imóveis urbanos que não decorra de investimentos realizados no próprio imóvel, mas seja proveniente de investimentos do poder público ou de terceiros poderá ser apropriada por via tributária ou por outros meios. (MOVIMENTO NACIONAL PELA REFORMA URBANA, 1987)

Percebe-se, portanto, que as ideias que estruturam a *gestão social da valorização da terra* não tiveram grande destaque na Emenda. Afirma-se isto

especialmente em razão do artigo citado, o qual não determina, mas autoriza, a recuperação das valorizações imobiliárias.¹²⁰ Quanto aos instrumentos urbanísticos, chama a atenção a ausência do Solo Criado de forma explícita na proposta de emenda¹²¹, lembrando que este instrumento já tinha sido formalmente instituído desde 1977 no município de São Bernardo do Campo/SP. E que pelo menos seus princípios e lógica de funcionamento estavam presentes no anteprojeto de lei de 1977 da CNPU, em pleno regime militar.

Sobre os limites e avanços da Emenda Popular da Reforma Urbana, Maricato (2016) assevera que:

Esta proposta expressa um momento e um estágio da articulação das forças sociais. Daí apresentar omissões (relativas a meio ambiente, à questão municipal e regional, à reforma tributária) e imprecisões (sobre a política habitacional e de serviços públicos). Mas constitui, sem dúvida, um primeiro passo para a superação das lutas localizadas e meramente reivindicatórias, contrapondo a ordem social vigente uma outra ordem, construída com a participação democrática. A existência de uma plataforma oferece metas ao movimento, contribui para a unificação das lutas específicas e incorpora setores de massa à participação política mais geral (MARICATO, 2016)

Bassul (2005), em resgate histórico sobre o processo de aprovação do Estatuto da Cidade, faz um paralelo entre a o conteúdo da Emenda e o próprio sentido conferido ao princípio constitucional da função social da propriedade urbana no Brasil. Segundo o autor, ambas construções limitavam-se “aos marcos do regime de mercado”. Desta forma seus objetivos não eram “a transformação revolucionária das relações de produção, mas a democratização do acesso aos bens e serviços produzidos nas cidades”. (BASSUL J. , 2005, p. 38)

Após a aprovação da Constituição Federal, inúmeros projetos de lei são apresentados ao legislativo, dispendo sobre a política de desenvolvimento urbano. Tentativas de regulamentar os artigos 182 e 183 – o Capítulo II do Título

¹²⁰ O tema ainda aparece, subliminarmente, em outros dispositivos. No que trata do desconto da valorização decorrente de investimentos públicos no cálculo do valor do imóvel a ser desapropriado, por exemplo.

¹²¹ REZENDE et al referenciando-se no artigo da Emenda da Reforma Urbana citado, afirma que este: “contempla de forma conceitual, embora sem nomear, o instrumento do Solo Criado ou Outorga”. (REZENDE V. , FURTADO, OLIVEIRA, & JOGERSEN JR., 2009, p. 66)

VII da Carta Magna¹²². Tais projetos, apresentados no período que vai de 1988 a 1996, não prosperaram, nem tampouco o próprio PL775/1983, cuja tramitação foi interrompida em 1995, graças à solicitação do Executivo - autor do projeto. Não prosperaram, mas contribuíram para fomentar os debates sobre a política urbana e foram, ao longo da tramitação, apensados ao projeto de lei encaminhado pelo Senador Pompeu de Souza (PMDB/CE), denominado Estatuto da Cidade. Ressalta-se que em nenhum destes projetos de lei há a previsão do instrumento Solo Criado embora a presença de diretrizes redistributivas seja recorrente. Há, contudo, em parte deles, a previsão de instrumentos bastante inovadores que buscam enfrentar – direta ou indiretamente – o tema da concentração dos benefícios urbanos.

O projeto de lei 2.191/89¹²³, do deputado Raul Ferraz (PMDB/BA), é um exemplo. Inclui o que denomina de “contribuição urbanística” – instrumento cuja forma de funcionamento não é detalhada, mas que “tem como fato gerador a valorização imobiliária decorrente de intervenção urbanística realizada pelo poder *público*.” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1989, p. 14)¹²⁴ Inclui ainda a “reurbanização consorciada”, instrumento que permite “declarar de interesse social, para fins de desapropriação, o imóvel urbano improdutivo ou subutilizado sem corresponder às necessidades de habitação ou trabalho da população e que deve ou possa suprir com nova destinação de uso”. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1989, pp. 31-32)¹²⁵ E a “requisição urbanística” que se assemelha ao Consórcio Imobiliário estabelecido no Estatuto da Cidade tendo, contudo, um caráter impositivo na medida em que o Município pode requisitar o imóvel privado para promover loteamentos ou obras de urbanização.¹²⁶

¹²² Quadro analítico destes projetos de lei consta no Apêndice II.

¹²³ Primeiro projeto de lei sobre o desenvolvimento urbano que foi apresentado após a promulgação da Constituição Federal de 1988. De acordo com MOTTA, constituiu-se como um substitutivo ao PL775/83, adaptando-o às determinações da nova Carta Magna, “*especialmente quanto ao plano diretor e às competências federal, estadual, do Distrito Federal e municipal quanto à matéria urbanística.*” (MOTTA, 2001, p. 20)

¹²⁴ PL 2.191/89, artigo 18, parágrafo 2º.

¹²⁵ PL 2.191/89, artigo 65.

¹²⁶ PL 2.191/89, artigo 38.

Tais propostas eram debatidas no âmbito federal enquanto no municipal, iniciativas eram tomadas. Na esteira da nova ordem constitucional instituída, municípios brasileiros introduziam instrumentos na sua política urbana, mesmo antes da aprovação do Estatuto da Cidade. A gravidade dos problemas urbanos e a ausência de recursos públicos para enfrentá-los levou os municípios, embalados pela autonomia municipal estabelecida pelo pacto federativo, a buscar alternativas e possibilidades de autofinanciamento das intervenções urbanas.

Neste contexto, podemos citar alguns exemplos de “experimentação municipal” (BASSUL J. , 2005, p. 69) de adoção de instrumentos como: Zonas (ou Áreas) Especiais de interesse Social, IPTU Progressivo, Operações Urbanas, Operações Interligadas, Solo Criado e Transferência de Potencial Construtivo (ou do Direito de Construir). Segundo a Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC/IBGE - em 2001 – ano de aprovação do Estatuto da Cidade - o número de municípios com estes instrumentos instituídos em lei, já era bastante significativo, conforme se pode observar no quadro a seguir:

Quadro 2 - Municípios por existência de legislação e instrumentos de planejamento urbano (Brasil, 2001)

Áreas de Interesse Social	647
Solo Criado	370
IPTU Progressivo	1047
Operações Interligadas	95
Operações Urbanas	115
Transferência do Potencial Construtivo	86

Fonte, IBGE, 2001

Mesmo considerando possível inconsistência destes números apresentados pelo IBGE (CYMBALISTA, POLLINI, COBRA, & SANTORO, 2007) e o fato de que contar com lei não é a mesma coisa do que ter experiência implementada, não se pode ignorar a existência de um movimento municipal pela incorporação de novas práticas de gestão do território no interregno entre as aprovações da Constituição Federal e o Estatuto da Cidade.

Destas experiências evidencia-se que não apenas as que trataram de implementar o Solo Criado tinham como objetivo a recuperação das valorizações imobiliárias. Embora tenham chegado a soluções muito criticadas e

questionadas quanto a sua legalidade, as Operações Urbanas – OU - e as Interligadas – OI - trabalhavam – pelo menos conceitualmente - a partir do princípio da retribuição aos cofres públicos por benefícios adicionais recebidos no que diz respeito ao uso e à ocupação do solo urbano.

As chamadas operações interligadas já prometiam devolver aos cofres públicos parte da valorização sofrida pelos imóveis devido a mudanças na legislação de uso e ocupação do solo. Permitiam a compra de exceção à lei do zoneamento, – como o direito de construir além do permitido, o aumento da ocupação do terreno ou a instalação de atividade não prevista pela legislação – mediante pagamento de uma contrapartida (parte dos lucros adicionais obtidos). (FIX, 2004, p. 2)

As principais críticas em relação a estas operações referiam-se ao seu impacto urbano-ambiental, à falta de controle social, à forma de cálculo das contrapartidas, ao uso dos recursos financeiros arrecadados e à ausência de participação da comunidade nas decisões. (FIX, 2004) (WILDERODE, 1997) (Grupo de Trabalho Operações Interligadas Rio de Janeiro, 1997)

A experiência paulista de Operações Interligadas originou-se com a lei municipal denominada “Lei de Desfavelamento”¹²⁷ aprovada em dezembro de 1986. Estas operações baseavam-se na venda, lote a lote, de alterações das regras do zoneamento em troca de pagamento em habitações de interesse social. Aos olhos do mercado imobiliário, este tipo de instrumento constituía uma possibilidade de superação da rigidez estabelecida pelos zoneamentos estabelecidos nos planos diretores. De acordo com coluna do SECOVI-SP no jornal O Estado de São Paulo, as Operações Interligadas representavam “uma proposta vitoriosa”.

Trata-se de uma experiência inovadora que passou por quatro mudanças de governos municipais na cidade de São Paulo. Sem dúvida, as OI se enquadram numa visão renovadora do planejamento urbano, estabelecendo um novo padrão de relação entre os setores público e privado’ avalia Ricardo Yazbek, presidente do SECOVI-SP. (...) do ponto de vista urbanístico, as OI configuram um instrumento ágil e moderno, permitindo o reconhecimento de situações específicas que a legislação de zoneamento mais global não identifica. (SECOVI SP, 1998)

¹²⁷ Lei 10.209/86, encaminhada pela gestão do prefeito Jânio Quadros.

Wilderode (1997), analisando as experiências de OI em São Paulo conclui que “as habitações de interesse social (HIS) conseguidas pelas operações interligadas ocultam o caráter ideológico do processo bem como o maior lucro pelos empreendedores.” (WILDERODE, 1997, p. 54) Sandroni (2001), sem entrar no mérito do caráter ideológico e nem da capacidade redistributiva do instrumento (quanto ganhou X quanto pagou), entende que estas operações foram úteis para conciliar novas vocações de setores urbanos com o zoneamento preexistente. E que o risco do instrumento estava na possibilidade de decisões casuísticas que beneficiassem alguns setores específicos em detrimento de outros. E sobre a contribuição gerada pelo instrumento à política habitacional paulista, o autor avalia o resultado como razoável: em 10 anos, cerca de 20% das unidades habitacionais produzidas foram originadas de recursos das OIs. Ocorre que a produção de habitação de interesse social à época era muito pequena; assim, estes números foram insignificantes frente às necessidades da sociedade. (SANDRONI, 2001)

Fix (2004) aponta que, após a experiência com as Operações Interligadas, as Operações Urbanas instituídas em São Paulo expandiram as possibilidades de venda de “exceção à lei do zoneamento”. (FIX, 2004, p. 2) Com mecanismos semelhantes, a diferença estava no destino dos recursos arrecadados. Nas OU, estes não eram destinados à produção de habitação de interesse social, mas a investimentos dentro do limite da própria área da Operação, à semelhança do que foi estabelecido como regra pelo Estatuto da Cidade às Operações Urbanas Consorciadas. A autora estabelece sua crítica às OU de São Paulo quanto ao seu caráter concentrador da renda urbana.

A Operação Urbana não impede a concentração de renda, aliás encobre os seus mecanismos mais atuais de funcionamento, legitimando-a, enquanto poder público e setor privado descartam o restante da população para criar uma “cidade própria”. Aplicada na cidade, a Operação não se assemelha à elogiada “fórmula mágica”, onde todos ganhariam e ninguém perderia. Ao contrário, funciona como um mecanismo para que apenas uma parte da cidade continue a resolver seus problemas, utilizando o Estado como instrumento privado de acumulação. (FIX, 2004, p. 11)

Portanto, de acordo com o que foi avaliado, estas experiências que, em tese, poderiam provocar uma *justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização*, não cumpriram, efetivamente, com este objetivo. Representaram a

implementação da pauta neoliberal no urbano, assumindo como estratégia, a viabilização de grandes empreendimentos imobiliários apresentados à sociedade como fruto de uma parceria, de uma “conciliação” entre os interesses do mercado e as demandas da sociedade.

Uma significativa consequência destas experiências municipais, que corriam em paralelo à tramitação do Estatuto da Cidade no legislativo federal, foi a construção de uma perspectiva positiva dos instrumentos da política urbana nos representantes do capital imobiliário. Desta forma, os instrumentos passam a se localizar em um limbo: seus conceitos, próximos à pauta da reforma urbana; seus resultados, próximos aos interesses empresariais. Bassul (2005) destaca este paradoxo como um dos motivos que levou à aprovação do Estatuto da Cidade; o que explicaria “o consenso obtido na aprovação da nova lei.” (BASSUL J. , 2005, p. 72)

b. O Estatuto da Cidade

Em 31 de agosto de 1990, é encaminhado à Câmara de Deputados o projeto de lei do Senado de número 181/89¹²⁸, denominado Estatuto da Cidade, pelo Senador Pompeu de Souza.¹²⁹ O processo sociopolítico que marcou sua tramitação e, por fim, sua aprovação, já foi relatado em trabalhos prévios¹³⁰, os quais foram fundamentais para a presente construção. A partir deste panorama, busca-se identificar elementos que nos revelem de que forma o tema da

¹²⁸ O qual foi apensado ao de número 5.788/90 em outubro de 1990.

¹²⁹ De acordo com BASSUL, o texto do projeto de lei “foi elaborado por Eliane Cruxên Maciel e Everaldo Macedo, integrantes da Consultoria Legislativa do Senado Federal, a partir de pesquisas pessoais e de sugestões e opiniões, formais e informais, de professores, técnicos e representantes de entidades e instituições ligadas à questão urbana, todos sob a coordenação do próprio Pompeu de Sousa.” (BASSUL J. , 2005, p. 96)

¹³⁰ Dentre estes destaca-se os trabalhos de (BASSUL J. , 2005) e de (GRAZIA, 2002).

redistribuição das valorizações imobiliárias foi sendo tratado e consolidado na sua versão final¹³¹.

Analisando-se a versão original do projeto de lei que, 11 anos mais tarde viria a se tornar a Lei 10.257/2001, verifica-se que, à semelhança da maior parte dos projetos de lei de regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal da época, este também incluía as diretrizes: *justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização e recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização dos imóveis urbanos*, resquícios – provavelmente – do PL775/1983. Nesta versão, a *justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização* é uma condição objetiva para o cumprimento da função social da propriedade, explicitada dentro de um capítulo que trata, exclusivamente, deste princípio constitucional.

Art. 7º - A propriedade imobiliária urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais do Plano Diretor, em especial:

- I- democratização das oportunidades de, acesso à propriedade urbana e à moradia;
- II- justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização;
- III- (...) (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1990a, p. 2)

Já a “*recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização dos imóveis urbanos*” é, desde esta versão original, diretriz geral da política urbana.

O artigo 7º ainda inclui outras exigências para o cumprimento da função social da propriedade que remetem ao equilíbrio da distribuição dos ônus e benefícios da urbanização¹³². Tais diretivas efetivar-se-iam muito bem através de um instrumento como o Solo Criado; contudo este instrumento não é previsto.

¹³¹ A leitura proposta tem como base: os documentos inclusos no processo de tramitação do projeto de lei, as emendas propostas pelos deputados e a manifestação formal das Comissões pelas quais o projeto de lei tramitou.

¹³² Refere-se aos incisos III e IV do artigo 7º os quais tratam, respectivamente, da necessidade de ajustamento da valorização da propriedade urbana às exigências sociais e da correção das distorções de valorização do solo urbano. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1990a, p. 2)

Para a recuperação dos investimentos públicos, o projeto de lei aponta o instrumento Contribuição de Melhoria, conforme se verifica em seu artigo 19.

Art. 19 O município promoverá a recuperação dos investimentos públicos, diretamente dos proprietários de imóveis urbanos, mediante contribuição de melhoria e outras cobranças que o Plano Diretor determinar. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1990a, pp. 7-8)

Bassul (2005), com referência em trabalho de Suely Araújo e Vera Ribeiro, destaca que, embora a ausência do Solo Criado, a versão original do Estatuto da Cidade encaminhada pelo Senado, previa dispositivo que remetia ao instrumento, mesmo que indiretamente. O citado dispositivo, já previsto em propostas legislativas anteriores¹³³, estabelecia que: “enquanto não for aprovado o Plano Diretor, o índice de aproveitamento máximo para construção será de uma vez a área do terreno.”¹³⁴ (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1990a, p. 13) Esta determinação, segundo os autores, pode ser entendida como uma referência ao instrumento Solo Criado na medida em que o índice de aproveitamento equivalente a uma vez a área do terreno tem relação histórica às definições conceituais do instrumento. E, em atendimento ao artigo 19 já referido, a sua regulamentação caberia, desta forma, ao município.

Ainda sobre os instrumentos previstos no projeto de lei, destaca-se a possibilidade de fixar critérios para a viabilização de “operações urbanas” com permuta entre o Poder Público e os agentes privados, “de usos ou índices de aproveitamento pela realização de obras públicas e execução de equipamentos urbanos e comunitários.” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1990a, p. 11)¹³⁵ Assim, embora o instrumento Operação Urbana Consorciada não estivesse arrolado na lista de instrumentos estabelecida no Capítulo III do projeto de lei¹³⁶, pode-se afirmar que seu embrião estava.

¹³³ Estava presente, por exemplo, no anteprojeto de lei elaborado pela CNPU e divulgado em 1977.

¹³⁴ PL 5.788/1990, artigo 41, parágrafo único.

¹³⁵ PL 5.788/1990, artigo 41, inciso X.

¹³⁶ O Capítulo III da versão original do PL 5.788/1990 trata dos “Instrumentos da Política de Desenvolvimento Urbano”.

Mesmo considerada esta parcial ausência de instrumentos, pode-se afirmar que o projeto de lei, comparativamente à versão final aprovada em 2001, tem incidência mais vigorosa nos temas urbanos relacionados à injusta e desigual distribuição de benefícios urbanos. Ou, pelo menos, trata do tema de forma mais explícita, como revela sua “Justificação”, apresentada pelo Senador Pompeu de Souza. Como se pode observar, o texto reforça o nexo entre a injusta concentração de benefícios urbanos e o descumprimento do princípio constitucional da função social da propriedade.

Inscreve-se nas determinações do Projeto a contenção da indevida e artificial valorização imobiliária, que dificulta o acesso dos menos abastados a terrenos para habitação e onera duplamente o poder público, forçado a intervir em áreas cuja valorização resulta, na maioria das vezes, de investimentos públicos, custeados por todos em benefícios de poucos. Essa realidade, a da especulação imobiliária, reclama ações específicas para as diferentes áreas urbanas, de modo a compatibilizar sua utilização com as necessidades da comunidade. Daí o destaque conferido pelo Projeto à função social da propriedade, estabelecendo-se as condições e penalidades que obrigam a sua realização. (...)

As empresas também são convocadas a participar desse processo. Sua contribuição para a cobertura parcial de serviços e outras criações de natureza urbana é exercício de justiça redistributiva. As pessoas jurídicas são as maiores beneficiárias do acelerado processo de urbanização. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1990a, p. 36)

Tal posicionamento é questionado por entidades que se manifestam ao longo do processo de análise e discussão do projeto de lei e, conseqüentemente, por deputados que formalizam seu descontentamento através de inúmeras emendas e projetos substitutivos à redação original.

Em 1992¹³⁷, dois substitutivos são apresentados¹³⁸, com algumas características em comum. Embora nenhum tenha prosperado, avalia-se as proposições as quais registram visões da época.

¹³⁷ Antes disto, de acordo com informações disponibilizadas pela Câmara de Deputados, o projeto de lei tramitou na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, onde não recebeu emendas.

¹³⁸ O primeiro deles, apresentado pelo Deputado Laire Rosado (PMDB/RN), através da Emenda 001/1992. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1990a, pp. 70-74) O segundo, pelo Deputado Ricardo Izar (PL/SP), através da Emenda 007/1992. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1990a, pp. 85-95). Estes substitutivos estão incluídos nas 197 emendas apresentadas ao projeto de lei, no âmbito da Comissão de Viação e Transportes, Desenvolvimento Urbano e Interior. Depois da tramitação nesta comissão, o projeto de lei é encaminhado à Comissão de Economia, Indústria

Ambos reduzem drasticamente, em relação à versão original, os conteúdos tratados. Segundo a justificativa apresentada pelo Deputado Ricardo Izar (PFL/SP), o projeto de lei original “contém artigos com textos que mais parecem discursos político-partidários”. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1990a, p. 95) Ambos suprimem as diretrizes redistributivas e avançam, em relação à versão original do projeto de lei, no detalhamento de importantes instrumentos que futuramente receberiam os nomes de Operação Urbana Consorciada e Parcelamento e Edificação Compulsórios¹³⁹.

Das propostas feitas ao PL 5.788/1990, destaca-se a contribuição do deputado gaúcho, José Fortunati (PT/RS), incluindo o Solo Criado no rol de instrumentos jurídicos do projeto de lei¹⁴⁰, com a seguinte caracterização:

DO SOLO CRIADO

Art. O solo criado corresponde à outorga onerosa pelo Poder Público Municipal do direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento do terreno estabelecido no Plano Diretor ou em Lei Municipal específica.

Parágrafo único – O Poder Público poderá receber imóveis como forma de pagamento da outorga onerosa. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1990b, p. 223)

O deputado justifica que a inclusão do Solo Criado, de forma geral, complementaria o rol de instrumentos do projeto de lei, adotando-se aqueles “já consagrados em países de longa tradição urbanística ou já constantes de planos diretores das principais cidades do país”. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1990b, p. 202) E, acrescenta ainda:

A distinção entre o direito de propriedade e o de construir constitui-se em elemento fundamental de modernização do desenvolvimento urbano, conforme depreende-se da experiência consagrada pelos países mais desenvolvidos.

e Comércio, onde recebeu 114 emendas. O Apêndice III apresenta síntese das emendas que alteraram os conteúdos relativos à estratégia redistributiva do PL 5.788/1990 nestas Comissões.

¹³⁹ Instrumento previsto na Constituição Federal de 1988, artigo 182, §4º, inciso I.

¹⁴⁰ Através de duas emendas apresentadas na tramitação do PL 5.788/1990 na CEIC – Comissão de Economia, Indústria e Comércio, em 1992: Emendas O62 e O83. Além do Solo Criado, o deputado também propôs a inclusão das Operações Urbanas e outros instrumentos. Instrumentos fiscais – imposto transmissão causa mortis e doação de quaisquer bens ou direitos; imposto transmissão intervivos de bens móveis; contribuição de melhoria. Instrumentos jurídicos – solo criado, transferência do direito de construir, operações urbanas, requisição urbanística, reurbanização consorciada, discriminatória de terras públicas.

Trata-se de um dos mais eficazes mecanismos para impedir o uso especulativo da terra, pois, impede que mudanças na legislação de uso e ocupação do solo provoque a valorização de imóveis particulares. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1990b, p. 223)

Vale destacar que, dois anos antes, em Porto Alegre, era aprovada a nova Lei Orgânica que incluía o Solo Criado como um instrumento jurídico de desenvolvimento. Provavelmente daí veio a inspiração do deputado gaúcho para a sua contribuição ao projeto de lei federal.

A partir da apresentação das emendas em 1992, a tramitação do projeto de lei volta a ganhar maior fôlego apenas em 1997, tendo sequência graças, especialmente, ao envolvimento das entidades que participam do Forum Nacional da Reforma Urbana - FNRU¹⁴¹ (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1990c, p. 611).

A inclusão do Solo Criado, além de outros instrumentos propostos através das emendas, é ratificada em substitutivo apresentado pelo relator da Comissão de Economia, Indústria e Comércio, deputado Pauderney Avelino (PPR/AM), já através da nomenclatura Outorga Onerosa do Direito de Construir¹⁴².

Nesse Substitutivo, procuramos dar um peso maior aos instrumentos de política urbana. que constituem o cerne do projeto, uma vez que é neles que se incluem a regulamentação constitucional e os institutos jurídicos que se inserem na competência legislativa da União. O direcionamento do Estatuto da Cidade para a regulamentação dos instrumentos necessários à condução da política urbana é ponto da maior relevância, uma vez que a ausência de legislação federal tem

¹⁴¹ O FNRU é uma rede de articulação de atores sociais - movimentos populares, organizações não governamentais, entidades de ensino e estudantis, associações de classe e instituições de pesquisa. Foi fundado em 1987 com o objetivo de lutar por políticas públicas voltadas para a promoção da reforma urbana no Brasil. (Conforme: <https://forumreformaurbana.org.br/quem-somos/>)

¹⁴² De acordo com MOTTA, este substitutivo estava sendo gestado desde 1993 e foi resultado de trabalho de grupo técnico que envolveu uma série de entidades da sociedade civil e órgãos do poder público (MOTTA, 2001, p. 24). O substitutivo recebeu 4 propostas de emendas do Deputado Fetter Júnior (PPR/RS) em 1997. Todas a respeito do direito de preempção, sugerindo a supressão do instrumento. Tais emendas foram acatadas, gerando um segundo substitutivo. Este foi aprovado na comissão por unanimidade em 29 de outubro de 1997. A estrutura do substitutivo do deputado Pauderney Avelino (PPR/AM) é muito semelhante à da lei aprovada em 2001. Diferentemente da versão original apresentada pelo Senador Pompeu de Souza, tanto o substitutivo de 1997 quanto a versão final do Estatuto da Cidade organizam-se a partir de dois grandes eixos: as diretrizes gerais e os instrumentos, sendo que a estrutura da Lei 10.257/2001 incorpora, além das diretrizes e dos instrumentos, um capítulo dedicado à gestão democrática das cidades. Ver Apêndice IV.

Quanto à inclusão do instrumento OODC, justifica-se, segundo o parecer de Pauderney Avelino, “por permitir ao Poder Público a cobrança pela utilização mais intensa da infra-estrutura urbana instalada”. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1990b, p. 295) Contudo, embora esta preocupação do relator, a diretriz *justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização* é suprimida em relação à versão original do projeto de lei. Assim, no mesmo momento em que a OODC é introduzida no rol dos instrumentos da política urbana através deste substitutivo, esta importante diretriz redistributiva – e tão relacionada ao instrumento - é subtraída.

Ainda em relação à introdução da OODC, o referido substitutivo apresenta as seguintes regras gerais para o instrumento¹⁴³:

- Índice de aproveitamento básico único ou diferenciado;
- Possibilidade de isenção da cobrança a ser definida em sua regulamentação;
- Autorização para que o poder público receba a remuneração referente à Outorga através de: ativos financeiros, imóveis ou obras;
- Destinação dos recursos ao desenvolvimento urbano.

Posteriormente, o projeto de lei é analisado pela Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias – COCMAM¹⁴⁴. Ao final da tramitação nesta comissão, recebe novo substitutivo, aprovado em novembro de 1998. Este inclui o Estudo de Impacto de Vizinhança e reintroduz o Direito de Preempção,

¹⁴³ Artigos 19, 20, 21 e 22 do Substitutivo apresentado pelo relator da CEIC, Deputado Pauderney Avelino, em 1997. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1990b, pp. 318-319)

¹⁴⁴ Na qual recebeu 4 emendas do deputado Ricardo Izar (PPB/SP). O parecer da relatora, deputada Regina Lino (PMDB/AC), baseado em manifestação do IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal – propunha ajustes pontuais e de redação ao projeto de lei, todos relacionados à temática ambiental. Complementarmente, a relatora propunha a reintrodução do instrumento Direito de Preempção, que havia sido subtraído através das emendas do deputado Fetter Júnior (PPR/RS) na CEIC. O parecer da deputada Regina Lino recebe dois votos em separado e acaba sendo rejeitado, sendo indicado como novo relator, o deputado Celso Russomanno (PSDB/SP).

como instrumentos da política urbana. Quanto à OODC, o substitutivo acrescenta o disposto no artigo 23 que estabelece como obrigatório o pagamento de contrapartidas quando houver aumento dos coeficientes construtivos definidos em lei municipal. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1990c, p. 543)

Em junho de 1999, o processo é encaminhado à Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior - CDUI. Foi durante a condução do processo pelo seu relator, Deputado Inácio Arruda (PCdoB/CE), que os debates sobre o projeto de lei alcançaram o nível de discussão pública, com o envolvimento de diversos agentes, especialmente o FNRU¹⁴⁵. Segundo GRAZIA,

O FNRU sabia que a Comissão mais importante para participar seria a CDUI, pois era ela que teria condições de avaliar o mérito do projeto; e para esta instância foram canalizados todos os esforços. (GRAZIA, 2002, p. 26)

Tal processo participativo, segundo o relatório do deputado, foi a base para o substitutivo¹⁴⁶ o qual inclui alguns ajustes em relação à versão anterior. Destes ajustes, destaca-se a instituição do instrumento Outorga Onerosa de Alteração de Uso. E, da justificativa do deputado, destaca-se a defesa da reforma urbana, conectando-a à ideia de uma *justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização*. Resgata-se assim a diretriz antes suprimida pelo substitutivo do deputado Pauderney Avelino.

Defender a reforma urbana é pugnar pela vida digna nas cidades brasileiras. Para efetivá-la, é fundamental assegurar a justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização. A sua concretização depende de fatores diversos, entre os quais se destaca o amplo compromisso com o interesse social. Depende da ação da sociedade por planos diretores corretos e adequados às necessidades da comunidade, da demanda por verbas nas áreas de habitação, saneamento, saúde, educação e outras. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1990c, p. 618)

¹⁴⁵ No parecer emitido por Inácio Arruda em 06 de novembro de 1999, é relatado amplo processo de debate com a sociedade civil, destacando-se o envolvimento de entidades de distintos campos, como: o setor imobiliário, o da construção civil, representações comunitárias, o Fórum Nacional de Reforma Urbana, setores governamentais, conselhos profissionais, representações profissionais etc.

¹⁴⁶ Aprovado em 01 de dezembro de 1999.

Ainda da tramitação na CDUI, chama a atenção a participação do deputado Adolfo Marinho (PSDB/CE) que propôs incluir um capítulo denominado *Financiamento da Política Urbana* no projeto de lei. De acordo com o deputado, seu objetivo seria “viabilizar a recuperação do valor agregado à terra urbana, pela ação pública e pelos dispositivos legais”. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1990c, p. 989) Destaca ainda a importância do financiamento da política urbana, regulamentando

(...) dispositivos que habilitem o Poder Público a recuperar o valor agregado à propriedade imobiliária urbana, mediante obras públicas e dispositivos legais que conferem direito adicional de construir ou alteração de uso de imóvel urbano. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1990c, p. 992)

Neste capítulo, o autor propunha a inclusão de vários instrumentos, como: contribuição de melhoria, outorga do direito adicional de construir, operação urbana consorciada. E é nesta proposta que, pela primeira vez aparece uma proposição mais detalhada¹⁴⁷ quanto à destinação dos recursos da Outorga Onerosa¹⁴⁸.

Art. 61 - A outorga de potencial adicional de construção deverá vincular-se à execução de projetos com os objetivos seguintes:

I - regularização fundiária ou urbanística em favelas e áreas de risco:

II - renovação urbana;

III - implantação de Unidades de Conservação;

IV - preservação do patrimônio histórico, arqueológico e artístico;

V - elevação da oferta de habitação popular, de oportunidades de trabalho, de espaços públicos para recreação e lazer;

VI - implementação de equipamentos comunitário e urbano. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1990c, pp. 688-689)

O deputado Adolfo Marinho preocupa-se com o financiamento da política urbana e aponta o caminho da redistribuição através da definição do destino dos recursos da Outorga Onerosa. Contudo, não inclui na sua proposta como diretriz

¹⁴⁷ No substitutivo apresentado pelo deputado Pauderney Avelino e aprovado pela CEIC, o destino dos recursos aparece de forma genérica: “direcionados ao desenvolvimento urbano, na forma estabelecida no Plano Diretor”.

¹⁴⁸A proposta inova ainda pela inclusão dos CEPACS – Certificados de Potencial Adicional de Construção – como a forma de viabilização da outorga onerosa; estes CEPACS deveriam ser outorgados através de leilão público.

a *justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização* e nem a *recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos* – ambas constantes no texto de Inácio Arruda.

Posteriormente ao trâmite na CDUI, o processo é encaminhado à Comissão de Justiça e de Redação – CJR – sendo aprovado com algumas alterações¹⁴⁹, especialmente a supressão dos artigos relativos às regiões metropolitanas¹⁵⁰. Segundo GRAZIA (2002), após esta aprovação, houve uma tentativa de manobra dos setores ligados aos proprietários de terra e da construção para evitar o encaminhamento do projeto de lei ao Senado, como seria o trâmite legal. Bassul (2010) também nos conta esta história:

Parecia que o consenso estava consolidado. No entanto, houve ainda uma recidiva de parte da representação empresarial. De acordo com a Constituição de 1988, projetos aprovados nas comissões da Câmara ou do Senado, caso do Estatuto da Cidade, não precisam ser submetidos ao Plenário, salvo se houver recurso nesse sentido, subscrito por pelo menos um décimo dos respectivos parlamentares. Com base nesse dispositivo, um grupo de parlamentares — sob a liderança do deputado Márcio Fortes (PSDB-RJ), com o diligente apoio do deputado Paulo Octávio (PFL-DF), ambos grandes empresários do setor imobiliário — apresentou o Recurso nº 113, de 12 de dezembro 2000, na tentativa de fazer com que o projeto fosse submetido ao Plenário da Câmara dos Deputados. (BASSUL, 2010, p. 85)

Contudo em fevereiro de 2001, os recursos apresentados foram rejeitados, viabilizando o prosseguimento do projeto de lei ao Senado (GRAZIA, 2002) o que ocorreu no dia 04 de abril. No Senado, a partir da condução do Senador Mauro Miranda (PMDB/GO), o texto encaminhado pela Câmara de Deputados, foi aprovado por unanimidade e sem emendas, pelo plenário em 18 de junho de 2001. Na ocasião, diversos senadores manifestaram seu apoio ao projeto; senadores de distintos partidos e matrizes ideológicas¹⁵¹.

¹⁴⁹ Através do substitutivo do seu relator, deputado Inaldo Leitão (PMDB/PB) em 29/11/2000.

¹⁵⁰ Posteriormente este tema foi regulamentado pelo Estatuto da Metrópole, Lei Federal 13.089/2015.

¹⁵¹ Na transcrição da sessão de votação há o registro dos discursos – todos favoráveis à aprovação – dos senadores: Mauro Miranda (PMDB/GO), Heloisa Helena (PT/AL), Iris Rezende (PMDB/GO), Juvêncio da Fonseca (PMDB/MS), Tião Viana (PT/AC), Paulo Hartung (PPS/ES), José Fogaça (PMDB/RS), Emília Fernandes (PT/RS), Nova da Costa (PMDB/AP), Waldeck

Em 10 de julho o projeto de lei é homologado, com veto parcial do presidente Fernando Henrique Cardoso.

Em relação ao consenso que culminou com a aprovação do Estatuto da Cidade depois de 11 anos de tramitação, Bassul (2005), sem desconsiderar o papel dos debates travados, das negociações e da pressão popular, aponta duas ideias fortes que iluminam a compreensão sobre este processo. A primeira ideia é de que o consenso foi possível pois “cada um dos polos que se articularam para a formação do consenso percebeu boa parte do seu resultado de forma distinta (e, talvez por isso, tenha concordado com seus termos)”. (BASSUL J. , 2005, p. 113) As experiências prévias de adoção de instrumentos como o Solo Criado e as Operações Urbanas e Interligadas por municípios brasileiros, atendendo aos interesses do mercado imobiliário, podem ter orientado a percepção dos agentes do circuito imobiliário acerca dos dispositivos da nova lei urbana. A partir destas experiências, as ferramentas – entendidas de forma descolada das diretrizes da política urbana – tornaram-se atrativas aos interesses do capital.

Uma segunda ideia está relacionada ao acirramento dos problemas urbanos e seus efeitos negativos sobre as condições de competitividade das metrópoles brasileiras em um mundo globalizado. A cidade neoliberal precisa ser atrativa aos investimentos – condição que não combina com a precariedade urbana.

(...) o fato é que a perda de competitividade das cidades brasileiras no âmbito da economia globalizada, determinada pelas chamadas deseconomias urbanas e pela degradação social e ambiental, trouxe o tema da reforma urbana para o contexto das preocupações dos setores dominantes do capitalismo no Brasil. (BASSUL J. , 2005, pp. 135-136)

Ornélas (PFL/BA), Roberto Saturnino (PSB/RJ), Ramez Tebet (PMDB/MS), Nabor Jr. (PMDB/AC), Lindberg Cury (PFL/DF), Ney Suassuna (PMDB/PB), Alberto Silva (PMDB/PI), Roberto Requião (PMDB/PR), Osmar Dias (PSDB/PR), Lúdio Coelho (PSDB/MS), Luiz Otávio (Sem Partido/PA), Lauro Campos (Sem Partido/DF), José Alencar (PMDB/MG), Ricardo Santos (PSDB/ES) e Ademir Andrade (PSB/PA). (SENADO FEDERAL, 2001, pp. 13.268-13.286) Os discursos abordam aspectos gerais da lei e muitos deles destacam a atuação do Forum Nacional da Reforma Urbana e do Senador Pompeu de Sousa, já falecido à época.

Assim, “reinventar” as práticas de planejamento e de gestão para uma cidade mais bem estruturada é uma pauta que unificou visões. E o Estatuto da Cidade, neste sentido, foi um passo importante.

É “no passo seguinte” contudo, que estão as divergências. Quem está incluído nesta cidade mais bem estruturada? Quais são as prioridades? A que interesses os (novos) instrumentos da política urbana deverão atender?

Absorvidas as considerações de Bassul (2005), a percepção aqui sustentada é a de que o consenso na aprovação do Estatuto da Cidade tratou-se na verdade, de um acerto preliminar. Um acerto que permitiu que os distintos agentes seguissem na defesa dos seus interesses específicos.

4.4. A construção da agenda da gestão social da valorização da terra – o que a história nos conta?

A política urbana brasileira, definida no Estatuto da Cidade, contempla um conjunto de diretrizes e de instrumentos que estabelecem a estrutura para a *gestão social da valorização da terra*. Caminho que cria uma alternativa para a urbanização territorial que não concentre riquezas, reduzindo desigualdades espaciais e, por consequência, desigualdades sociais.

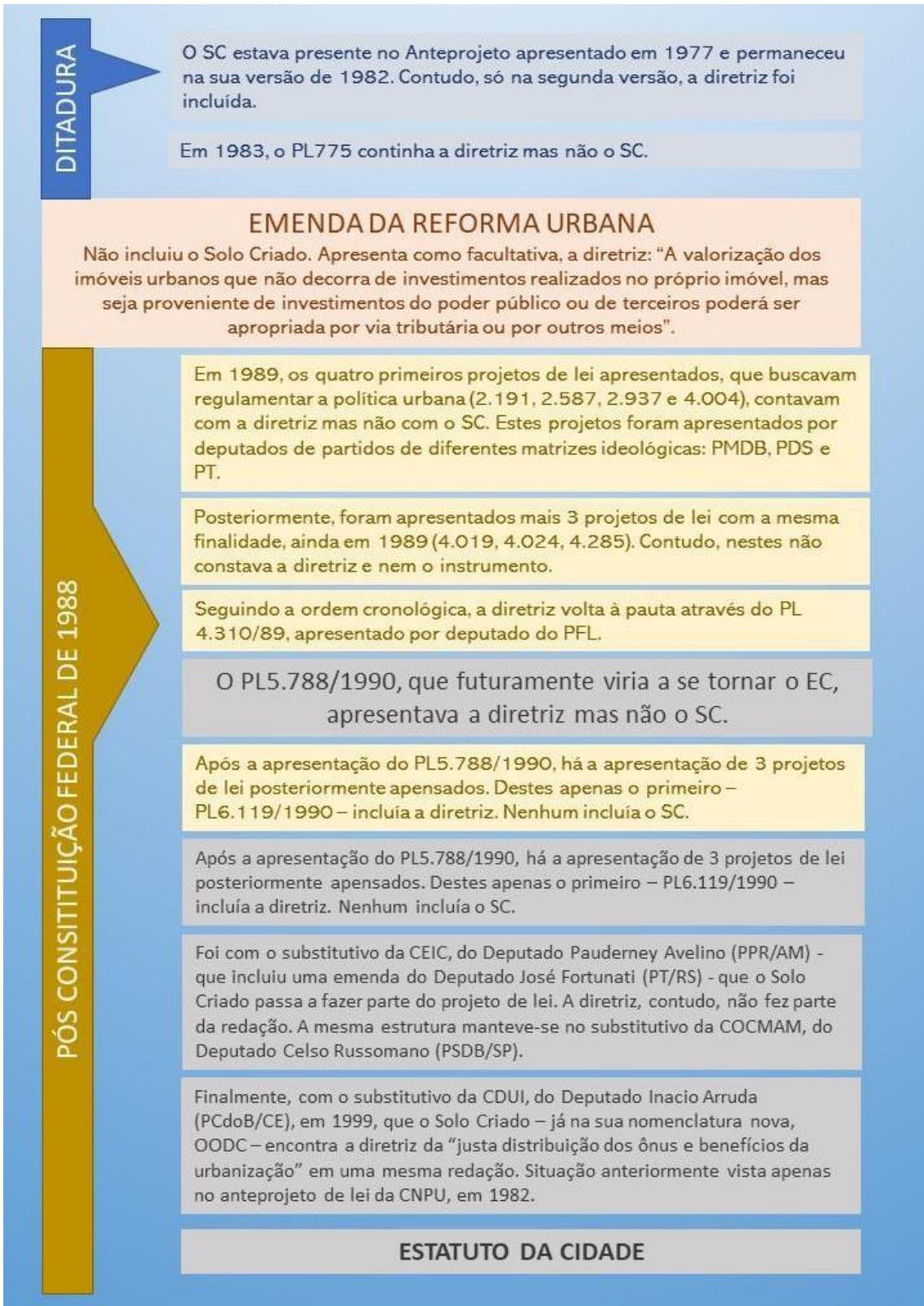
Tal afirmação tem dupla base de sustentação. Primeiramente nas diretrizes IX e XI do segundo artigo do Estatuto da Cidade e nos princípios constitucionais da justiça social e das funções sociais da propriedade e da cidade. E, em segundo lugar, na OODC - instrumento da política urbana que opera com as vantagens adquiridas pelos proprietários fundiários autorizados a utilizar um potencial construtivo adicional. A OODC é o instrumento negocial do Estatuto da Cidade mais forte para que se recupere para a coletividade estas vantagens e redistribua-se.

A principal constatação a que podemos chegar a partir da recuperação histórica realizada neste capítulo, é a de que foram trilhados caminhos tortuosos até que chegássemos à concepção atual do que se denomina *gestão social da*

valorização da terra. Se a redação do Estatuto da Cidade observada à luz dos princípios constitucionais estudados no capítulo anterior, revela uma estratégia coerente para o enfrentamento das desigualdades – baseada na articulação de diretrizes e instrumentos - a história percorrida até a sua redação final, sugere uma visão bastante distinta.

A síntese a seguir demonstra os momentos em que o instrumento – Solo Criado / OODC e a diretriz redistributiva presente no Estatuto da Cidade no incisos IX do artigo 2º, “entra e sai” do curso da construção legal da política urbana brasileira atual. O esquema gráfico revela uma construção frágil e incoerente. Frágil pela inconstância do processo, por não ser um caminho evolutivo. Incoerente pela visível não articulação entre a inclusão da diretriz e do principal instrumento para a sua consecução.

Figura 2 - Síntese do processo de inclusão e exclusão do instrumento Solo Criado e da diretriz “justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização” na tramitação da legislação federal de desenvolvimento urbano



É bem verdade que os processos de construção legislativa são, por natureza, muito suscetíveis às pressões dos distintos agentes e de seus interesses. Desta forma, o que ao olhar técnico pode parecer “frágil e incoerente”, a outro olhar, revela as distintas correlações de força em disputa a cada momento. Revelam-se os reais interesses envolvidos em cada passo da tramitação legislativa.

A análise do percurso de construção da *gestão social da valorização da terra* - enquanto estratégia da política urbana - nos mostrou também que seus fundamentos não estão, exclusivamente, em uma pauta ideologicamente à esquerda. Tampouco são exclusivos dos agentes estatais. Os documentos demonstraram o quanto a sua implementação já foi de interesse do capital imobiliário e como seus argumentos foram fortes durante os debates sobre a política urbana da década de 70, em pleno regime militar.

Os documentos demonstraram que as propostas prévias ao PL 775/1983, elaboradas pela CNPU – órgão governamental – apresentavam uma construção muito clara sobre o tema da redistribuição da renda fundiária. Esta afirmação baseia-se não só na constatação da inclusão (em 1982) das diretrizes redistributivas e do instrumento Solo Criado (embora não nominalmente), mas nas justificativas apresentadas às propostas. A preocupação com os processos especulativos e com a distribuição desigual das vantagens urbanas foi explicitada em diversos documentos analisados - documentos oficiais e entrevistas dos agentes estatais e da sociedade publicadas nos periódicos da época. Uma visão progressista e ideologicamente contrária ao regime em vigor.

Por outro lado, documentos do período democrático, importantes referenciais para a construção de uma pauta social para a questão urbana, não trataram deste tema com a mesma centralidade. A Emenda da Reforma Urbana, por exemplo, não incluiu o instrumento Solo Criado, embora tenha incluídos outros instrumentos objetivamente. A recuperação das valorizações dos imóveis urbanos provenientes de investimentos do poder público – tema que sustenta o instrumento tributário Contribuição de Melhorias¹⁵² e que foi contemplado pelo

¹⁵² Instrumento presente na Constituição Federal desde 1934.

PL775/1983 e em suas versões anteriores como uma diretriz - na Emenda da Reforma Urbana aparece apenas como uma possibilidade. A própria redação original do Estatuto da Cidade, o PL5788/1990, embora contivesse as diretrizes e o tema da injusta concentração dos benefícios da urbanização estivesse no texto justificativo do Senador Pompeu de Souza, não contava, explicitamente, com o Solo Criado como um instrumento para a sua consecução. Antes disto, nenhum dos projetos de lei de regulamentação da política urbana - pós Constituição Federal de 1988 - incluía o Solo Criado como um instrumento, embora alguns deles tenham contemplado as diretrizes redistributivas.

Por óbvio, para aprofundar esta análise, dever-se-ia detalhar os processos específicos que levaram às construções de cada proposta apresentada - objetivo que extrapola os limites deste trabalho. Os documentos da década de 70, por exemplo, refletiam a preocupação com os severos problemas urbanos da época, agravados pelas altas taxas de crescimento da urbanização nas cidades brasileiras. Isto explica por que as ideias da reforma urbana da década de 60 se mantiveram, de certa forma, vivas, especialmente em relação às preocupações com os problemas habitacionais. Por outro lado, sobre a Emenda da Reforma Urbana de 1987, Maricato (2016) destaca que a proposta representou um estágio na articulação das forças sociais. Neste sentido apresentava limites que devem ser relativizados frente aos consideráveis avanços alcançados.

Uma terceira análise relevante para os objetivos desta tese diz respeito ao posicionamento dos diferentes agentes frente aos debates que levaram à construção do atual Estatuto da Cidade.

Os proprietários fundiários e os construtores apresentam interesses que ora os aproximam e ora os afastam. Entendendo estes papéis dentro do circuito imobiliário, a aliança é necessária, mas sua intensidade depende do momento histórico-econômico. A retenção da terra com finalidades especulativas praticada pelos proprietários de terra produz uma escassez - artificial - de insumos à construção civil. Esta é a razão que aparenta colocar os dois agentes em campos opostos na década de 70. Em um momento de grande demanda pela produção habitacional e de oferta de recursos por meio do BNH, a carência de terra em

áreas com infraestrutura constituía-se em um empecilho significativo à atuação da construção civil. A necessidade de terra para a produção imobiliária fez com que os representantes da indústria da construção civil passassem a apoiar instrumentos e diretrizes de contenção aos processos especulativos e até de redistribuição, na medida em que, além de terra, sua produção demandava investimentos públicos em infraestrutura urbana.

Esta trama, que envolvia a necessidade de investimentos na cidade e o interesse em apresentar um caminho claro para o enfrentamento do problema habitacional (não só para a baixa renda), fez com que o governo também assumisse posições muitas vezes contrárias à matriz ideológica em vigor. Apesar da defesa de uma economia de mercado, o governo apresentava propostas de mecanismos intervencionistas para a política urbana.

Estas análises permitem entender melhor como chegamos até aqui. Nos mostram o curso da construção da *gestão social da valorização da terra* enquanto estratégia para a justiça espacial. Um processo “frágil e incoerente”, marcado pela pressão dos interesses em disputa, assumido enquanto pauta de distintos agentes com objetivos específicos e por vezes, antagônicos. Um processo que talvez explique, ao menos parcialmente, a falta de maturidade da OODC na política urbana brasileira atual. Suas distintas regulamentações e objetivos e os diferentes discursos que justificam sua adoção, são indícios de que há passos necessários para sua consolidação.

Compreender a história é um importante passo para a solidificação deste caminho rumo ao equilíbrio nas cidades e à justiça social.

**CAPÍTULO 5. O SOLO CRIADO EM PORTO
ALEGRE: SEUS OBJETIVOS, ÍNDICES BÁSICOS E
A RELAÇÃO INFRAESTRUTURA X DENSIDADE**

5.1. Introdução

Cada cidade tem que saber o que quer para conseguir fazer as alterações que ela precisa no seu maior patrimônio. E que maior patrimônio é este que a cidade tem? É o solo. É o solo da cidade. Juliano Melnick – CEO da Melnick Even – em debate sobre a revisão do Plano Diretor de Porto Alegre (28/10/2020)

A sequência desta tese conta com o estudo de um caso de aplicação do instrumento Outorga Onerosa do Direito de Construir. O caso escolhido foi o da cidade de Porto Alegre, capital do Rio Grande do Sul¹⁵³.

Porto Alegre é nacionalmente reconhecida pela sua trajetória na área de planejamento urbano, tendo o seu espaço urbano sido planejado, mesmo que não de forma sistemática, desde o início do século XX. (SALENGUE & MARQUES, 1993) Seu atual plano diretor, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA) – instituído através da Lei Complementar 434/1999 – inspirou muitas cidades, não só pela incorporação de temas urbanos de forma inovadora – a exemplo da regulamentação do instrumento Solo Criado, antes mesmo da aprovação do Estatuto da Cidade – mas, sobretudo, pelo seu processo de elaboração, marcado pelo forte envolvimento da sociedade civil.

Ao final da década de 1990, quando Porto Alegre aprovava a sua nova legislação urbana, a capital estava no terceiro mandato conduzido pelo Partido dos Trabalhadores – a Administração Popular¹⁵⁴. O Orçamento Participativo, experiência *petista* bem-sucedida de gestão pública com envolvimento dos cidadãos, alcançava “ampla repercussão no cenário político nacional e

¹⁵³ A escolha de Porto Alegre tem várias motivações, para além das características da própria experiência que serão analisadas neste e no próximo capítulo. Trabalhei, como gestora municipal, na Administração Municipal de Porto Alegre entre os anos de 1996 e 2005 e acompanhei a maior parte do processo de elaboração do plano diretor que regulamentou o Solo Criado, aprovado em 1999. Fui supervisora de planejamento e de desenvolvimento urbano em parte deste período. Fui vice-secretária de planejamento também. Desta forma, sou testemunha de vários eventos aqui relatados e me envolvi tanto do ponto de vista técnico quanto político. Em razão deste envolvimento, tenho acesso a materiais e pessoas que foram muito úteis para a sustentação dos argumentos desta tese. Parte das observações e conclusões que aqui apresento, em consequência, puderam ser elaboradas em razão desta experiência pessoal e das demais experiências profissionais que tive após 2005, como consultora de planejamento urbano em diversos municípios brasileiros.

¹⁵⁴ Coligação política de matriz ideológica de esquerda, coordenada pelo Partido dos Trabalhadores – PT – que administrou Porto Alegre por 4 mandatos sucessivos, entre janeiro de 1989 e janeiro de 2005 através das seguintes gestões: Olívio Dutra (1989-1993), Tarso Genro (1993-1997), Raul Pont (1997-2001), Tarso Genro (2001-2002) e João Verle (2002-2005).

internacional “ (FEDOZZI, 1998, p. 237) Neste cenário, estruturou-se o PDDUA, incorporando temas da pauta da reforma urbana, como o cumprimento da função social da propriedade, a gestão democrática e instrumentos como o Solo Criado e as Áreas Especiais de Interesse Social.

“Reforma urbana” que já reverberava na capital gaúcha desde o final da década de 80, com a redemocratização do país. Em 1990 foi aprovada a Lei Orgânica, na qual este tema se faz presente e determinou a aprovação de outras leis por consequência: a lei da Função Social da Propriedade, a das Áreas Especiais de Interesse Social, a da Concessão do Direito Real de Uso, a da criação do Conselho Municipal de Acesso à Terra e a de instituição do Solo Criado.

Para além dos mais de 20 anos ininterruptos de vigência do Solo Criado, a tradição de Porto Alegre em operações com índices construtivos é marcada por experiências ainda anteriores. Anteriores não só ao Estatuto da Cidade, mas à própria Constituição Federal de 1988. Desta forma, a cidade se constitui em nível nacional como uma referência: pela tradição – tempo de existência de instrumentos com operação de índices – e pela continuidade.

A cidade de Porto Alegre se antecipou à existência de legislação federal regulamentadora da Constituição Brasileira de 1988 e, no vácuo dessa legislação e fundamentada em sua competência para legislar sobre assuntos de interesse local, fez uso de diversas ferramentas que só a partir de 2001 passaram a vigorar em nível nacional. A possibilidade de transferir potencial construtivo (direito de construir), separando-o de forma inequívoca do direito de propriedade, foi uma (mas nem de longe a única) das ferramentas largamente utilizadas pelo planejador municipal. (UZON, 2013, p. 1)

Desta forma há muitos argumentos que apontam Porto Alegre como um bom estudo de caso para os fins a que se estrutura esta tese. O objetivo pretendido é analisar esta experiência à luz da compreensão do instrumento desenvolvida nos capítulos anteriores. O foco deste capítulo está na análise de três aspectos da sua regulamentação: (i) os objetivos principais, (ii) a relação entre a densidade e a infraestrutura existente e (iii) os coeficientes construtivos que decorreram da arquitetura do instrumento estabelecida. Para isso é

percorrida a trajetória da experiência seguindo sua sequência temporal¹⁵⁵. Ao final do capítulo, apresento as considerações acerca destes três aspectos citados.

5.2. A pré-história do Solo Criado em Porto Alegre: a “Reserva de Índices” e o FMDU

O debate sobre operações com índices construtivos na capital gaúcha remonta à década de 70 e sua prática começou de forma bastante pontual, através do Decreto Municipal 5162/1975, que tratava de ajuste do plano diretor de Porto Alegre¹⁵⁶, detalhando a "Extensão D do Plano Diretor".

De acordo com Tochetto e Souza (2019), a proposta inicial do plano diretor de Porto Alegre abrangia apenas as zonas mais densificadas – aproximadamente 1/6 da área territorial do município. Com o tempo e as demandas de uma população que se urbanizava em escala progressiva, este território de abrangência do plano foi sendo ampliado através de sucessivas “extensões”. A “Extensão D” incluía, portanto, um território de expansão urbana e, provavelmente por esta razão, o referido Decreto Municipal incluiu um dispositivo para viabilizar, economicamente, a implantação da infraestrutura pública que perpassaria territórios privados em urbanização.

É importante destacar que este plano de 1959 - primeiro a receber a denominação de “plano diretor” em Porto Alegre - incluiu, de forma estruturante, os regramentos relativos ao uso e à ocupação do solo urbano. A cidade, em crescimento, exigia um ordenamento para a ocupação do seu território.

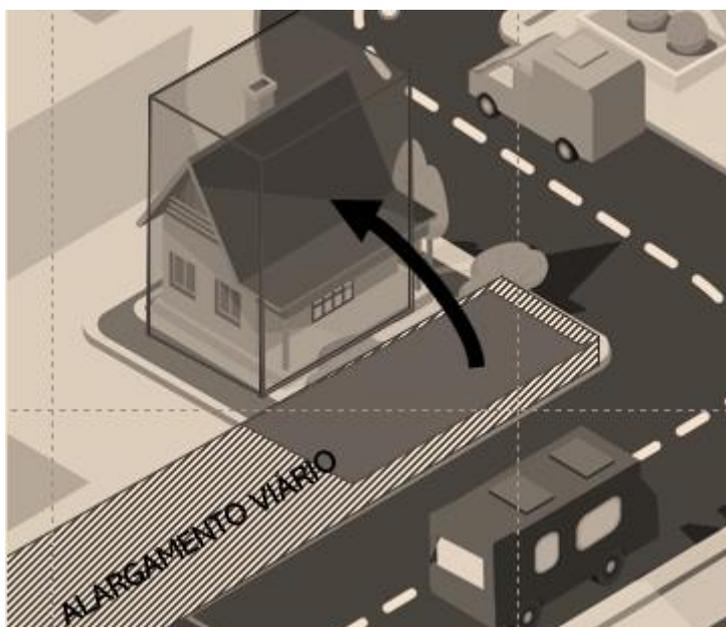
O plano abordou as questões físicas da cidade quanto a sua construção e transformação, como recuos, uso, altura, número de pavimentos e índice de ocupação, bem como instrumentos necessários à implantação do plano, como licença de construção, embargo de obras, demolição de edificações, alargamentos de vias, desapropriação e loteamento mediante cadastro das características das propriedades (dimensões do lote, proprietário, delimitações e

¹⁵⁵ O Apêndice V apresenta a legislação de Porto Alegre adotada para as análises do Solo Criado deste capítulo e no próximo.

¹⁵⁶ Lei 2046/1959 que foi alterada pela Lei 2330/1961

A necessidade de viabilização financeira da nova infraestrutura de uma cidade que se expandia em um contexto legal de regramento do uso e da ocupação do solo urbano determinou, então, a inclusão do dispositivo que foi o embrião das operações com índices construtivos que se tornaram, com o tempo, corriqueiras em Porto Alegre. Este dispositivo criava uma forma de desapropriação sem ônus financeiro ao Município que funcionava da seguinte forma: a parte dos terrenos que se tornariam públicas – por serem atingidas por recuo viário ou área verde – permaneceriam consideradas no cálculo do potencial construtivo passível de ser utilizado nos terrenos privados remanescentes. Ou seja: passando a parcela de terra ao domínio do Município, este “pagaria” em potencial construtivo ao seu proprietário original. Potencial este a ser acrescido ao terreno remanescente.

Figura 3 - Esquema gráfico de funcionamento da transferência do potencial construtivo no mesmo terreno



Elaboração própria

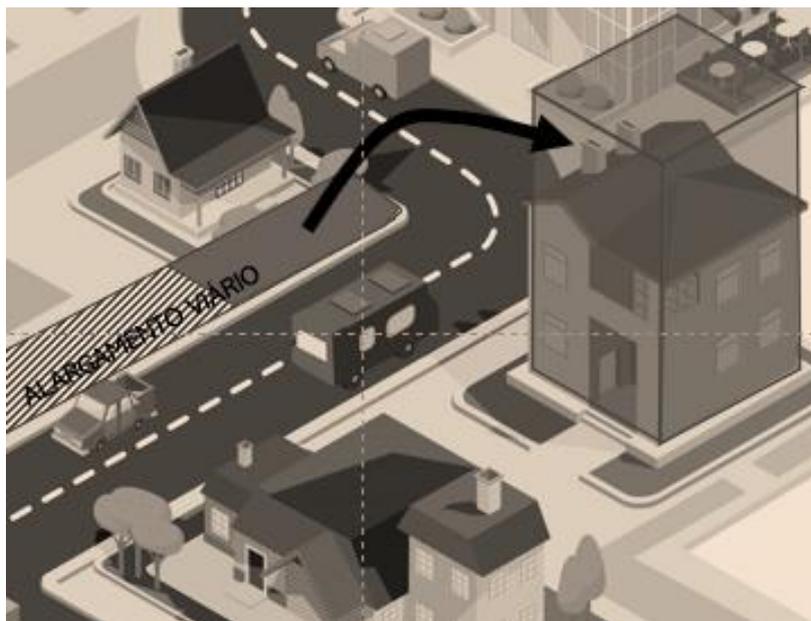
De funcionamento simples, mas impactante, este dispositivo legal constituiu-se como o primeiro passo na trajetória de desapropriação de terras por potencial construtivo em Porto Alegre. Foi se consagrando ao longo dos anos e permaneceu no escopo da legislação urbana local. Paulatinamente foi absorvido pela população e pelo mercado imobiliário. Reconheceu, de forma inovadora, o valor dos “direitos de construção” já passíveis de limitação pelo plano diretor e, a partir de 1975, passíveis de separação da terra que lhe davam origem.

Este procedimento de monetização do potencial construtivo com intuito de adquirir terras para a implantação de sistema viário e/ou outras destinações de interesse comunitário pelo poder público, ganhou maior robustez com o novo plano diretor de Porto Alegre, aprovado no ano de 1979. A Lei Complementar 43/1979, 1º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Porto Alegre – 1ºPDDU, criou a “Reserva de Índices”¹⁵⁷. Esta reserva era composta pelo potencial construtivo correspondente às “áreas vinculadas a recuos viários projetados, aberturas de vias constantes do esquema viário estabelecido pelo traçado do Primeiro Plano-Diretor de Desenvolvimento Urbano e à instalação dos equipamentos urbanos”¹⁵⁸ (PORTO ALEGRE, 1979, art.170) a serem totalmente ou parcialmente adquiridas pelo Município. E o artigo 170 permitia a utilização deste potencial construtivo em outro terreno localizado na mesma unidade territorial de planejamento, como potencial construtivo adicional ao existente. Ficou permitida também, dentro das mesmas condições, a sua alienação a terceiros. O terreno receptor deste potencial construtivo poderia acrescentar até o máximo de 50% do próprio potencial. E, ainda, o artigo 159 autorizava que as edificações que utilizassem estes índices construtivos oriundos da “Reserva de Índices” pudessem ter seu padrão de altura máxima flexibilizado, “(...)a critério do Sistema Municipal de Planejamento e Coordenação do Desenvolvimento Urbano”. (PORTO ALEGRE, 1979, art.159)

¹⁵⁷ PORTO ALEGRE, 1979, Seção VII, Capítulo II, Título III.

¹⁵⁸ Por “equipamentos urbanos”, a referida lei complementar considerava: praças e parques municipais; equipamentos municipais de abastecimento da população ou de ensino; prédios declarados como de interesse sociocultural; centros comunitários municipais ou centros sociais urbanos ou, ainda, sedes de associação de moradores.

Figura 4 - Esquema gráfico de funcionamento da transferência do potencial construtivo para outro terreno



Elaboração própria

Em 1987, A Lei Complementar 158 fortalece o procedimento de transferência de potencial construtivo em Porto Alegre. Alterando o artigo 170 da LC43/1979, passou a permitir que o potencial construtivo originário de prédios com interesse sociocultural pudesse ser aplicado em qualquer unidade territorial da zona urbana, ou seja, sem as restrições territoriais estabelecidas em 1979. Esta possibilidade de utilização do potencial construtivo em qualquer localização urbana deveria apenas respeitar dois critérios: a não aplicação em locais cuja densidade estivesse saturada, e a manutenção do equilíbrio entre os valores original e “de chegada” do potencial, considerada sua relação com os valores dos respectivos terrenos.¹⁵⁹

Paralelamente à aprovação da Lei Complementar 158/1987, foi aprovada também a de número 159/1987¹⁶⁰, ambas de origem do Executivo Municipal, durante o governo de Alceu Collares (PDT – 1986/1989). A LC 159/1987, com

¹⁵⁹ Através de análise comparativa entre os valores dos dois terrenos, realizada pelo Município, era definida um ajuste ao montante de potencial construtivo a ser transferido que garantisse o equilíbrio entre o ganho de quem recebia este potencial e o seu valor original.

¹⁶⁰ Ambas homologadas em 22 de julho de 1987.

seus decretos regulamentadores¹⁶¹, ampliou o conceito de “Reserva de Índices” e instituiu o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano – FMDU.

A “Reserva de Índices”, de acordo com a LC159/1987, passou a incluir o potencial construtivo relativo às áreas vinculadas ao traçado viário e aos equipamentos urbanos¹⁶² adquiridas pelo Município, desde 30 de dezembro de 1959, desde que esta aquisição não tivesse sido efetivada através de transferência de potencial construtivo¹⁶³. Ou seja: imóveis adquiridos pelo Município através de recursos pecuniários passaram a gerar potencial construtivo passível de alienação. A venda deste estoque de potencial construtivo se daria através de processo licitatório¹⁶⁴ e de forma direta, de acordo com o estabelecido no artigo 8º da lei complementar:

- I. Instituição de processo licitatório para a alienação da quantidade nunca inferior a 50% do montante da reserva, com avaliação prévia para efeito da fixação do preço base da licitação;
- II. Destinação de até 50% do montante da reserva para a alienação direta aos interessados em, no máximo, 500m², pelo preço médio obtido na licitação.

De acordo com Souza e Marasquin (2001), os estoques de potencial construtivo público alienável foram calculados com base na diferença entre as densidades previstas na LC43/1979, o 1º PDDU, e as densidades existentes. Em um primeiro momento os estoques eram oferecidos aos setores urbanos próximos ao local de origem do potencial construtivo. Posteriormente, os planos de distribuição do potencial construtivo flexibilizaram-se, permitindo a sua

¹⁶¹ Decretos do Executivo Municipal de número 9.001/1987 e 9.581/1989 (alterado pelo de número 10.799/1993).

¹⁶² Referidos no parágrafo único, inciso II, do artigo 139 da LC43/1979.

¹⁶³ Excetuadas também as áreas públicas geradas em processos de parcelamento do solo.

¹⁶⁴ Os Decretos Municipais 9001/87 e 9581/89 preveem que a modalidade de venda dos índices construtivos seria uma concorrência. Em 1994, através do Decreto 11.098, a modalidade de venda passou a ser leilão, procedimento posteriormente adotado para a venda dos índices do Solo Criado.

utilização em outros locais, conforme interesse do sistema de planejamento municipal.

Esta flexibilização estabeleceu um novo significado para o instrumento. Ao romper o vínculo territorial entre a origem do potencial construtivo e seu destino, reduziu-se também, o seu vínculo material. Aproxima-se desta forma o procedimento à ideia contemporânea de Solo Criado ou da Outorga Onerosa do Direito de Construir, a qual baseia-se em mecânica distinta da adotada pelo instrumento Transferência do Direito de Construir (ou do Potencial Construtivo, como é a nomenclatura adotada em Porto Alegre).

Sendo assim, embora não de forma nominal, a experiência de venda da “Reserva de Índices” públicos, implementada em Porto Alegre a partir de 1987, pode ser caracterizada como uma experiência prática de adoção do instrumento Solo Criado em um formato muito semelhante ao estabelecido pelo Estatuto da Cidade, 14 anos depois.

Esta constatação baseia-se não apenas nos procedimentos adotados para a venda e aplicação desta “Reserva de Índices”, mas também no que se refere ao destino dos recursos arrecadados, estabelecido pela LC159/1987. De acordo com a lei, estes recursos – via FMDU - financiariam as ações para a implantação do traçado do 1ºPDDU, considerado este o seu sistema viário e os equipamentos urbanos e comunitários projetados. Além desta finalidade, a lei também previa que os recursos fossem destinados à melhoria da infraestrutura urbana já existente e a outros programas e projetos de implementação da política municipal de desenvolvimento urbano, como a implantação de programas habitacionais e de equipamentos de caráter social. A distribuição desses recursos financeiros, de acordo com a lei, seria definida por um “Programa de Investimentos” sendo necessariamente um percentual de cinquenta por cento (50%) destinado à aquisição de áreas e o restante ao atendimento dos objetivos citados anteriormente.

Estabelecidas as regulamentações e os procedimentos, de acordo com Souza e Marasquin (2001), aos poucos o mercado imobiliário de Porto Alegre foi aderindo às transações com os índices públicos da “Reserva de Índices”. Este processo de adesão teve momentos distintos. Fatores culturais (adequação dos

agentes à nova prática), o momento econômico e as distintas estratégias adotadas pelo Município de Porto Alegre interferiram no ritmo e no sucesso dos leilões. Segundo as autoras, entre 1987 (ano da criação do dispositivo) e 1999 (ano da aprovação do novo plano diretor de Porto Alegre) foram realizados 11 procedimentos de venda de potencial construtivo da “Reserva de Índices” pública. Estas vendas resultaram em uma média anual de 22.500m² (vinte e dois mil e quinhentos metros quadrados). Adicionado este montante ao potencial construtivo transacionado entre privados, a “Reserva de Índices” foi responsável por cerca de 9% do potencial construtivo consumido na cidade no período – demonstrando a importância destas operações.

5.3. O planejamento urbano politizado em Porto Alegre: reforma urbana e Solo Criado com foco na densificação

A transição entre as décadas de 80 e 90 registra um período de grandes mudanças na capital gaúcha. Na esteira da aprovação da Constituição Federal de 1988 e da Constituição Estadual do Rio Grande do Sul de 1989, aprova-se a nova Lei Orgânica de Porto Alegre, em 1990. Antes disso, em 1988, é eleito o primeiro prefeito do Partido dos Trabalhadores (PT), Olívio Dutra. Este primeiro mandato do PT, de um total de quatro, destacou-se por representar a oportunidade de materialização das conquistas sociais consagradas na Constituição Federal¹⁶⁵. A gestão democrática e participativa, marca da Administração Popular - sucessão de administrações do PT em Porto Alegre - aliada à inclusão de pautas de interesse das minorias, constituiu um modelo de *planejamento politizado*, conforme a terminologia adotada por Ribeiro e Cardoso

¹⁶⁵ As administrações do Partido dos Trabalhadores em Porto Alegre se destacaram nacional e internacionalmente pela incorporação da participação popular na gestão pública, notabilizando o Orçamento Participativo como uma experiência emblemática de gestão participativa. É válido destacar que a participação popular na confecção das peças orçamentárias municipais estava prevista no artigo 116 da Lei Orgânica cujo parágrafo primeiro estabelece o que segue: “Fica garantida a participação da comunidade, a partir das regiões do Município, nas etapas de elaboração, definição e acompanhamento da execução do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual.” (PORTO ALEGRE, 1990)

(2017). Reanimada pela criação dos espaços democráticos participativos, a sociedade civil organizada no entorno dos temas relacionados à reforma urbana levou suas bandeiras não só ao Executivo Municipal, mas também às demais instâncias institucionais.

Os reflexos deste movimento são visíveis. A nova Lei Orgânica de Porto Alegre inclui um capítulo especial para tratar da política urbana, relacionado ao título que trata do desenvolvimento urbano e do meio ambiente. Este capítulo recebe o nome de “Da Política e Reforma Urbanas” - certamente consequência da militância social que transitava no âmbito municipal assim como no nacional. Segundo Pozzobon (2008), dissertando sobre Porto Alegre:

(...) com a redemocratização do país, e no conseqüente processo de criação de novos espaços de discussão e de articulação política, como aconteceu quando da elaboração da Lei Orgânica Municipal (LOM), ganha força o debate sobre um “novo modo” de planejar a cidade, com ênfase no ‘planejamento democrático participativo’. Estimulam esse debate, de maneira incisiva, os militantes do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) e de movimentos sociais ligados à questão da moradia. (POZZOBON, 2008, p. 98)

Dando materialidade à “reforma urbana”, a Lei Orgânica de Porto Alegre incluiu o Solo Criado¹⁶⁶ como um instrumento jurídico de desenvolvimento urbano¹⁶⁷. A legislação estabelece ao instrumento a finalidade de assegurar as funções sociais da cidade¹⁶⁸ e da propriedade, de forma coerente ao determinado pela Constituição Federal. Dentro deste fim, de acordo com o artigo 203, cabe ao Solo Criado, como aos demais instrumentos do desenvolvimento urbano, assegurar a *justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização*¹⁶⁹. Destaca-se assim, a inserção, em 1990, desta que, posteriormente, passaria a ser uma diretriz do Estatuto da Cidade, em 2001.

¹⁶⁶ Segundo o artigo 213 da Lei Orgânica, o solo criado é o “excedente do índice de aproveitamento dos terrenos urbanos com relação a um nível preestabelecido em lei.” (PORTO ALEGRE, 1990)

¹⁶⁷ De acordo com o artigo 204, inciso II, alínea “I”. (PORTO ALEGRE, 1990)

¹⁶⁸ De acordo com o parágrafo 2º do artigo 201, a função social da cidade “é compreendida como direito de acesso de todo cidadão às condições básicas de vida” (PORTO ALEGRE, 1990)

¹⁶⁹ Objetivo que posteriormente não foi incluído na Lei Complementar que regulamentou o Solo Criado em Porto Alegre, a LC315/1994.

No que diz respeito ao destino dos recursos a serem angariados com a venda do Solo Criado, a Lei Orgânica de Porto Alegre estabeleceu o Fundo Municipal do Desenvolvimento - FMD¹⁷⁰ - o qual seria formalmente instituído somente em 1994, através da Lei Complementar 315. O então existente FMDU – receptáculo dos recursos da “Reserva de Índices”¹⁷¹ - contudo, é mantido, referido no artigo 202 como um instrumento de desenvolvimento urbano.

Em 1994, quatro anos após a aprovação da Lei Orgânica, aprova-se a Lei Complementar 315 que institui o instrumento Solo Criado em Porto Alegre. Era um momento especial: ao mesmo tempo em que se debatia em nível nacional o projeto de lei que viria a se tornar o Estatuto da Cidade, em Porto Alegre, os temas relacionados à reforma urbana também estavam em pauta. No ano anterior instalara-se o projeto *Porto Alegre Mais – Cidade Constituinte* - uma série de eventos sobre a cidade concluída com a realização, no mesmo ano, do *1º Congresso da Cidade*¹⁷² cujos eixos temáticos incluíram o tema: “reforma e desenvolvimento urbano”. (GUIMARAENS, 2008) Ampliava-se o espaço participativo de discussão sobre a cidade.

Os debates sobre a reforma urbana que vinham se consolidando desde a Lei Orgânica, se materializaram não só na instituição do Solo Criado, mas também, especialmente, na lei municipal que instituiu as Áreas Especiais de Interesse Social – AEIS¹⁷³ e na que dispunha sobre a função social da propriedade¹⁷⁴. Antes disto, em 1991, também na instituição da Concessão do

¹⁷⁰ De acordo com o artigo 234, inciso II.

¹⁷¹ Instituído em 1987 através da Lei Complementar 159.

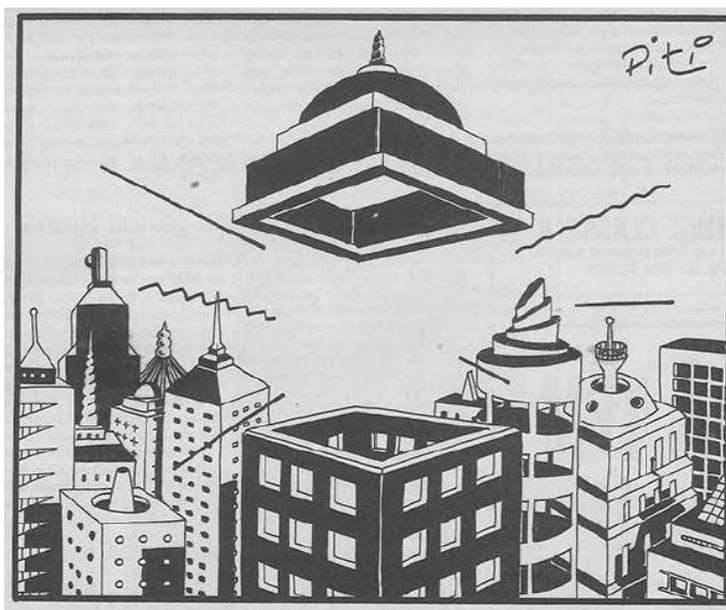
¹⁷² Ao longo das administrações do Partido dos Trabalhadores, Porto Alegre contou com mais três grandes Congressos da Cidade: em 1995, 2000 e 2003.

¹⁷³ Lei Complementar 338/1995. Esta Lei Complementar alterava artigos do 1ºPDDU, incluindo no grupo de Áreas de Interesse Urbanístico, as Áreas Especiais de Interesse Social, como aquelas “destinadas à produção e à manutenção de habitação”. (PORTO ALEGRE, 1995, artigo 3º).

¹⁷⁴ Lei Complementar 312/1993. Esta Lei Complementar tratava da compulsoriedade de parcelar ou edificar imóveis localizados nas Áreas de Urbanização e Ocupação Prioritárias – AUOPS - e com determinadas características. Esta compulsoriedade tinha a finalidade de “assegurar as funções da Cidade”. (PORTO ALEGRE, 1993, 2ºparágrafo do artigo 1º). A delimitação das AUOPS foi estabelecida em outra Lei Complementar: a de número 333/1994.

Direito Real de Uso – CDRU¹⁷⁵. Na articulação destas leis, destaca-se a participação do vereador Lauro Hagemann (PCB), autor das futuras Leis Complementares que viriam a tratar do Solo Criado e da Função Social da Propriedade.

Figura 5 - Charge relacionada ao Solo Criado publicada em Porto Alegre em 1991



Fonte: (CHAVES, 1991)

Analisar os fundamentos estabelecidos para a Lei Complementar 315/1994 é essencial para os fins a que se propõe esta tese. Trata-se de parte importante da gênese do instrumento Solo Criado adotado até os dias de hoje. E esta análise deve ser considerada à luz do contexto sociopolítico da época. Porto Alegre estava no segundo ano do segundo mandato da gestão do PT, em um momento – como já asseverado - de fortalecimento e consolidação dos processos de gestão participativa e de forte mobilização dos setores sociais relacionados à reforma urbana.

¹⁷⁵ Lei Complementar 242/1991. A CDRU é um instrumento para garantir o acesso à moradia, regularizando a posse de famílias que ocupavam informalmente áreas municipais até 31 de janeiro de 1989.

No que diz respeito ao conceito conferido ao instrumento, a LC315/1994, em seu artigo 2º, definia que:

Art.2º O Instituto do Solo Criado é definido no Município de Porto Alegre como a permissão onerosa do Poder Público ao empreendedor particular, para fins de construção em Área Urbana de Ocupação Intensiva, acima do índice 1,0, nos termos desta Lei Complementar, ressalvada a aplicação às áreas funcionais conforme arts. 37 a 79 da Lei Complementar no 43, de 21 de julho de 1979. (PORTO ALEGRE, Lei Complementar 315 de 06 de janeiro de 1994., 1994)

O texto remonta à concepção original do instrumento – índices construtivos onerosos acima do patamar de 1,0. Este *caput*, contudo, “escondia” o verdadeiro desenho estabelecido. Pois na sequência do mesmo artigo, no seu parágrafo primeiro, é estabelecida a isenção do “ônus do Solo Criado”, sobre “a capacidade construtiva dos terrenos expressa nos atuais índices do PDDU.” (PORTO ALEGRE, 1994) Desenho que já estava previsto desde, pelo menos, 1991, segundo entrevista concedida pelo Vereador Lauro Hagemann ao *Jornal Zero Hora*, na qual o vereador afirma que:

Pelo projeto, toda a construção cuja área exceda ao índice 1, isto é, seja superior à área do terreno, até o limite estabelecido em lei, será considerada solo criado. Ou seja, num raciocínio simplificado ao máximo, quem quiser construir vai ter que comprar ‘espaço’. E esta regra se aplica às áreas novas incorporadas à malha urbana ou onde houver aumento nos atuais índices do Plano Diretor. (CHAVES, 1991)

De acordo com Cláudio Gutierrez¹⁷⁶, assessor de Lauro Hagemann à época, os primeiros esboços da LC315/94 foram feitos por Demétrio Ribeiro, também assessor do então vereador. Demétrio, arquiteto e comunista, tinha, segundo Claudio Gutierrez, uma visão muito pragmática do Solo Criado e foi dele a ideia de manutenção dos índices vigentes à época. Como justificativa, torná-lo um instrumento atrativo também ao mercado imobiliário na medida em que trazia consigo a proposta de adensamento da cidade.

Esta proposta de adensamento pode ser reconhecida na redação do artigo 4º da LC315/1994:

Art.4º Para a aplicação do Instituto do Solo Criado, o Executivo Municipal revisará a densificação da Área Urbana de Ocupação Intensiva, considerando a utilização plena da capacidade da

¹⁷⁶ Em entrevista concedida à autora em 19 de julho de 2021.

infraestrutura urbana, sistema viário e transportes, equipamentos públicos e comunitários existentes e aspectos da paisagem urbana, conforme critérios técnicos. (PORTO ALEGRE, Lei Complementar 315 de 06 de janeiro de 1994., 1994)

O objetivo era densificar o território, para fins de aproveitamento da infraestrutura existente.

A densificação do tecido urbano porto-alegrense era tema que estava sendo fortemente tratado em diversas instâncias governamentais e da sociedade civil à época¹⁷⁷. No mesmo ano em que a LC 315/1994 foi homologada, professores da Universidade Federal do Rio Grande do Sul apresentam trabalho à Secretaria de Planejamento Municipal de Porto Alegre, denominado “Indicações Estratégicas para o adensamento de Porto Alegre”¹⁷⁸ com foco, de acordo com ALBANO (1999), na otimização do investimento público instalado.

Uma política que estimule através de planos e projetos a configuração de uma cidade mais compacta e menos dispersa, de uma cidade mais racional, mais ‘inteligente’ e portanto com menos desperdícios, de uma cidade mais democrática no acesso aos benefícios da urbanização e menos elitizante na ocupação do solo urbano. (TURKIENICZ; LINDAU; SENNA; SCHNAIDE; PEREIRA & ANZOLCH, 1994, p.2 apud ALBANO, 1999, p.83)

O referido trabalho, contudo, alertava para os riscos em relação ao adensamento sem critérios técnicos:

(...) Da mesma maneira que a dispersão, o adensamento pode causar efeitos perversos. Para adensar portanto é necessário ter cuidados: com o solo, com o sol, com a luz natural, com a acessibilidade, com a paisagem urbana e as atividades nela a serem estruturadas. Para tornar o cuidado efetivo toda cidade deve ter uma avaliação científica, sistemática e multidisciplinar dos efeitos do seu adensamento. (TURKIENICZ; LINDAU; SENNA; SCHNAIDE; PEREIRA & ANZOLCH, 1994, p.2 apud ALBANO, 1999, p.83)

¹⁷⁷ Este objetivo de densificação do tecido urbano, segundo GUIMARAENS (2008), repercutiu também em outras duas leis aprovadas à época. A que buscou enfrentar o problema dos vazios urbanos, regulamentando a função social da propriedade – Lei Complementar 312/1994 – e a que reduziu o tamanho mínimo dos lotes (de 300m² para 150m²) – a Lei Complementar 316/1994. Antes disto repercutiu em diretrizes aprovadas no 1º Congresso da Cidade em dois eixos temáticos: “cidade que combate as desigualdades e a exclusão social” e “cidade atrativa e competitiva”. (GUIMARAENS M. E., 2008, pp. 89-90)

¹⁷⁸ TURKIENICZ, B., LINDAU, L.A., SENNA, L.A., PEREIRA, F.O.R., SCHNEID, F. (1994). Indicações Estratégicas para o Adensamento de Porto Alegre (Relatório Final sobre os Impactos do Adensamento do Solo em Porto Alegre), Prefeitura Municipal de Porto Alegre e SINDUSCON, Porto Alegre.

Distintos agentes, portanto, comungavam da mesma leitura e o discurso corrente era de que os padrões vigentes de ocupação do solo eram “elitistas” – e precisavam ser alterados.

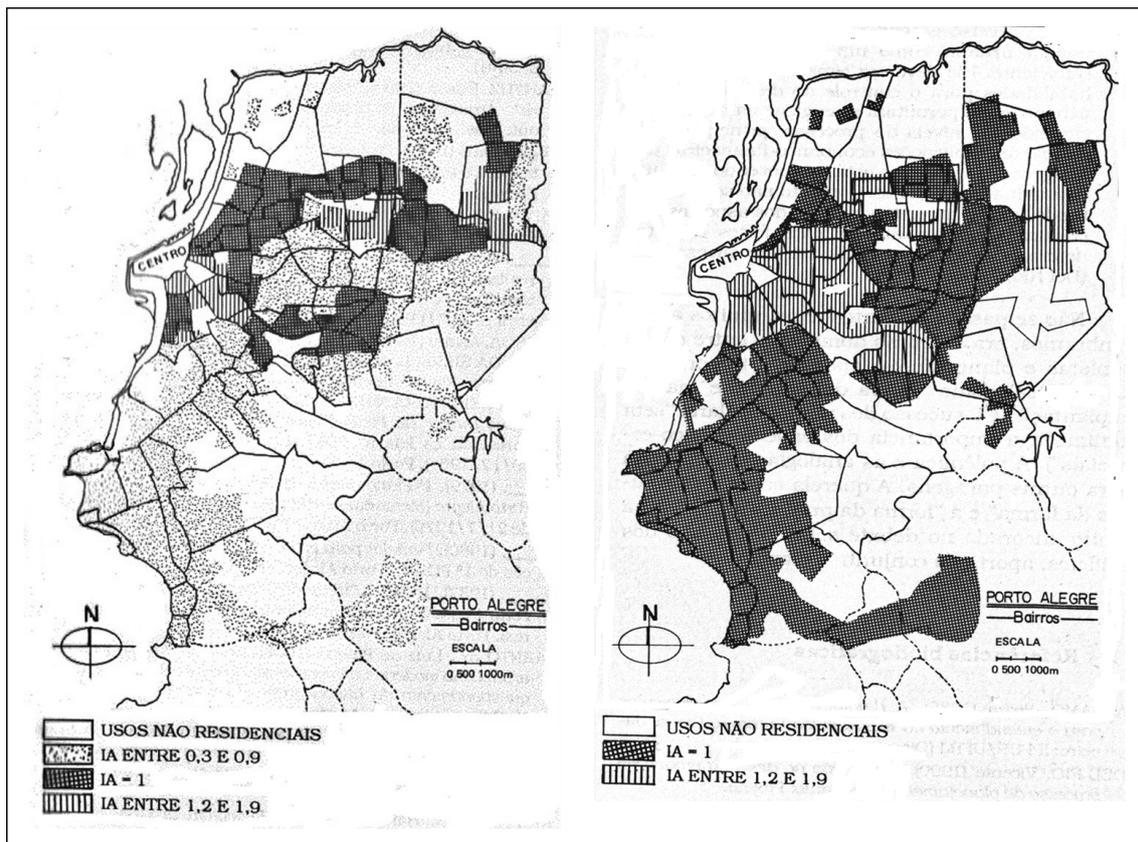
A questão da densidade urbana esteve em pauta já no início do processo. Havia um aparente consenso de que a cidade deveria ser adensada. Era voz corrente que o PDDU era um ‘plano elitista’. Esse consenso orientou a formulação e a aprovação, em dezembro de 1993, da lei que instituiu o instrumento do Solo Criado. O projeto de lei, de iniciativa do Poder Legislativo, teve apoio tanto dos setores ligados a construção civil quanto das organizações ligadas à luta pela moradia. Estas entendiam que os padrões urbanísticos do PDDU limitavam a oferta de habitação. (GUIMARAENS M. E., 2008, p. 79)

É importante destacar que Porto Alegre já havia dado um passo importante de “indução à densificação” em 1987. Neste ano, a LC43/1979 sofreu uma importante revisão que repercutiu no aumento dos índices de aproveitamento, como se pode observar nos mapas comparativos simplificados produzidos por ROVATTI (1993) os quais representam estas alterações no que diz respeito ao uso residencial. O primeiro mapa representa a normativa instituída em 1979 e, o segundo, a em 1987, através da LC158/1987.

Rovatti (1993) também traz, em seu texto, trecho de editorial publicado no Jornal *Zero Hora*, em 1986, no qual o mesmo argumento de que a lei urbanística era “elitista” foi apresentado como justificativa para as alterações propostas ao plano diretor da época, as quais viriam a se concretizar em 1987.

Não resta dúvidas de que o Plano Diretor em vigor, de cunho marcadamente elitista, necessita de uma reformulação profunda. É evidente o desestímulo que vem causando à indústria da construção civil. (...) (Trecho do editorial “O Plano Diretor precisa Mudar”; Zero Hora, Porto Alegre, 20/10/1986 apud ROVATTI, 1993, p.226)

Figura 6 - Comparativo entre distribuição de Índices Construtivos Residenciais – LC43/1979 x LC158/1987



Fonte: (ROVATTI, 1993, p. 233)

Pelo descrito, a abordagem de que o aumento dos índices de aproveitamento tornaria o plano diretor mais “popular” (ou menos “elitista”) sustentava-se não só na relação densidade e custo de infraestrutura. Mas, também em uma falácia insistentemente defendida pelos agentes do mercado imobiliário¹⁷⁹: de que o maior aproveitamento dos terrenos, através do aumento do seu potencial construtivo, repercute diretamente em uma redução do impacto da cota de terreno no custo da unidade a ser construída, determinando uma redução nos seus valores de venda.¹⁸⁰Tão forte e presente era esta compreensão, que a Lei Complementar 315/1994, na forma adotada, recebeu

¹⁷⁹ Afirmação baseada na experiência da autora como consultora de planejamento urbano em diversos municípios brasileiros.

¹⁸⁰ Conforme aprofundado no Capítulo 1 desta tese, a definição dos valores praticados pelo mercado imobiliário está relacionada à demanda e não às condições em que se constitui a oferta.

apoio tanto das organizações ligadas à luta pela moradia, quanto dos setores ligados à construção civil, conforme assevera Guimaraens (2008). Mesmo tendo-se renunciado ao índice básico equivalente a 1,0.

Esta inusitada aliança entre agentes com objetivos tão distintos forjou uma lei que, encaminhada por um vereador do Partido Comunista Brasileiro e em meio aos debates sobre a reforma urbana, apresentou o “incentivo à construção civil” como a primeira finalidade de um instrumento cuja origem alicerçava-se na busca pela justiça social e espacial. De acordo com o primeiro inciso do artigo 1º da LC315/1994:

Art.1º O Solo Criado, incorporado à legislação municipal pelo art. 212 da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, é um instrumento urbanístico e terá como objetivos gerais:

- I. Incentivar a construção civil, através da utilização plena da capacidade construtiva, permitindo, assim, uma densificação populacional em regiões da cidade melhor atendidas com redes de serviço, saneamento e equipamentos públicos; (PORTO ALEGRE, 1994)

Este e os demais objetivos estabelecidos para o Solo Criado pela LC315/94 podem ser organizados em 2 grupos. Este primeiro objetivo e o segundo, disposto no inciso II do artigo 1º, relacionam-se à finalidade de induzir o desenvolvimento urbano e a ocupação do território. Tal é a redação do segundo objetivo:

(...)

- II. Evitar o adensamento populacional em regiões com estrutura urbana precária, através do aumento do potencial construtivo das regiões passíveis de densificação populacional. (PORTO ALEGRE, 1994)

Percebe-se aí uma segunda falácia também defendida, em geral, pelos agentes do mercado imobiliário: de que o aumento da densificação em zonas adequadas, reordena sua atuação, evitando a ocupação de regiões carentes de infraestrutura. Ora, a ação do segmento da construção civil, como já abordado, é absolutamente racional e focada na valorização do capital; assim, se a legislação urbanística autorizar e houver oportunidade de lucro, sua atuação dar-

se-á em qualquer local do território. Mesmo em setores urbanos com pouca infraestrutura onde, via de regra, os valores dos terrenos são mais baixos e pode ser gerada a oportunidade de uma inovação espacial (ABRAMO, 2007) - um novo vetor de exploração. Vetor que redirecionará a atuação do Estado, responsável por prover a infraestrutura exigida.

Quanto ao segundo grupo de objetivos do Solo Criado estabelecidos pela LC315/1994, tratavam da finalidade dos recursos arrecadados, como se percebe a seguir:

(...)

- III. Obter, através dos recursos auferidos, o retorno dos investimentos públicos, buscando o desenvolvimento harmônico da cidade, particularmente através da compra de áreas urbanas incorporadas ao Banco de Terra, visando políticas habitacionais para a população de baixa renda e regularização fundiária;
- IV. Propiciar, através dos recursos auferidos, investimentos em urbanização e equipamentos públicos nas regiões carentes da cidade e a complementação da infraestrutura urbana de regiões melhor estruturadas, bem como a implantação do traçado do Plano Diretor de desenvolvimento urbano, favorecendo, assim, o pleno aproveitamento do potencial construtivo destas regiões;
- V. Auxiliar e incentivar supletivamente, através dos recursos auferidos, outras políticas públicas preferencialmente nas áreas de proteção ao menor, a cultura e ao patrimônio histórico. (PORTO ALEGRE, 1994)

Destes se destaca a possibilidade de uso dos recursos para a “complementação da infraestrutura urbana de regiões melhor estruturadas” – o que aparenta destoar da ideia original da redistribuição através da aplicação dos recursos auferidos.

A inexistência de inclusão do principal objetivo relacionado ao conceito do Solo Criado trabalhado nos debates da reforma urbana desde as décadas de 60 e 70 - o de combate à injustiça presente na distribuição desigual de coeficientes

de aproveitamento pelo território urbano¹⁸¹ - indica uma fragilidade conceitual do modelo de Solo Criado porto-alegrense. Reflete a presença dos interesses do circuito imobiliário na elaboração desta lei, no pacto entre os agentes da reforma urbana e os construtores.

De acordo com Pozzobon (2008),

(...) em Porto Alegre, a defesa do projeto de lei do Solo Criado aprovado em 1994, reuniu técnicos da Secretaria de Planejamento Municipal (SPM), representantes do Sindicato da Indústria da Construção Civil (SINDUSCON) e de organizações não governamentais (ONGs), lideranças de movimentos populares e um vereador do Partido Comunista Brasileiro (PCB), Lauro Hagemann. Na ocasião, este vereador e o representante do SINDUSCON, Zalmir Chwartzmann, assinaram artigo publicado em jornal local, intitulado 'O pacto do Solo Criado' onde celebravam a possibilidade de, mesmo com visões de mundo distintas, compartilharem e defenderem um projeto comum em favor da cidade. (POZZOBON, 2008, pp. 33-34)

Assim, embora a LC315/1994 criasse caminhos para a redistribuição, guardando relação com a justiça social e espacial, não passa despercebida a ausência de uma relação do instrumento à *justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização* – objetivo, inclusive, estabelecido, em 1990, na Lei Orgânica Municipal.

5.4. A Lei Complementar 434/1999 – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental – e suas alterações: a capacidade de adensamento do território e a efetivação do Solo Criado em Porto Alegre

A decisão de reformular o plano diretor de Porto Alegre decorreu não só da necessidade de atualizar a legislação à nova ordem urbana determinada pela

¹⁸¹ “A definição, pelo poder público, de diversos e distintos coeficientes de aproveitamento, na legislação de zoneamento, permite a ocorrência, a nível individual, de inúmeras situações de injustiça: a definição de um ou outro coeficiente de aproveitamento poderá alterar substancialmente o valor dos terrenos. (...)Tendo-se em vista fundamentalmente — mas não exclusivamente — tais distorções, desenvolveu-se a idéia da instituição da noção de solo criado, que implica a adoção de um coeficiente único de aproveitamento para todo o território nacional ou para toda uma região.” (GRAU E. R., 1976)

Constituição Federal e Lei Orgânica, mas também dos debates ocorridos no *Cidade Constituinte*.

Albano (1999), Guimaraens (2008) e Pozzobon (2008) estão de acordo em relação à importância que o tema da densificação do tecido urbano teve neste processo, sempre correlacionado, especialmente, à oferta de infraestrutura e serviços urbanos. A densificação da cidade foi assimilada como uma ação necessária para o melhor aproveitamento do investimento público já realizado. E na esteira deste objetivo estava a regulamentação do Solo Criado.

Para viabilizar a densificação entra na pauta também a simplificação e a adequação dos dispositivos de controle das edificações – alturas máximas, afastamentos, taxa de ocupação etc., bem como os índices de aproveitamento preexistentes, cuja manutenção fora garantida pela LC315/1994. Deste escopo, destaca-se a pressão realizada pelo setor da construção civil pelo aumento das alturas, estratégia acolhida no âmbito do processo de elaboração da lei como um caminho para potencializar o Solo Criado. De acordo com JARDIM, supervisora técnica do processo de elaboração do PDDUA:

A necessidade de articular o Plano Diretor a uma política que promova maior justiça social em relação à ocupação do solo, determinou a definição dos parâmetros construtivos máximos com base na possibilidade de aplicação do Solo Criado, instrumento que permitirá a captação de recursos para projetos habitacionais. Assim, a simplificação dos dispositivos de controle da edificação estabelece entre os mesmos uma relação diferenciada da atual. O limitador da capacidade construtiva do lote é o índice de aproveitamento. As alturas foram fixadas em valores que admitem a utilização do Solo Criado, portanto, não serão atingidas com o índice privado. Assim, as maiores alturas, identificam as áreas onde é possível a densificação através da compra de estoques públicos e limitados pelo Solo Criado. (JARDIM, 1998, p. 12)

Quanto aos índices de aproveitamento preexistentes a crítica estava na complexidade das regras estabelecidas pelo plano diretor então vigente: muitos parâmetros distintos e, ainda, a diferenciação entre os índices das construções residenciais e as não residenciais em uma mesma unidade territorial. Para enfrentar este problema, a orientação foi pela simplificação das regras.

O 2ºPDDUA propõe que as regras de construção sejam – atendendo a uma das diretrizes do II Congresso da Cidade – mais fáceis de ser entendidas e que a lei permita uma ‘leitura direta’ do que é permitido edificar. Em função disto, os índices de aproveitamento privados

(coeficiente que define quanto pode ser construído sobre um terreno) sofreram alguns ajustes.

Assim, de 35 tipos de índices, através dos quais era possível desenvolver, devido às vertentes na sua aplicação, 160 hipóteses de resultados diferentes, os índices foram compactados em apenas sete grupos básicos, com 26 hipóteses de resultados por terreno. E com uma vantagem a mais: em qualquer uma delas, se chega a um mesmo preço de terreno. (...)

O critério foi de adotar o índice que prevalecia nas Unidades Territoriais de Planejamento (UTPs), pois é este que define, de fato, o valor dos terrenos. Em alguns casos houve pequenos aumentos, enquanto outras áreas sofreram uma redução também não muito significativa nos seus índices. (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, Folheto 2ºPDDUA, pp.8-9, apud GUIMARAENS, 2008, pp.141-142)

Para o desenvolvimento do novo plano nestas condições foram instituídos, em 1995, Grupos de Trabalho – GTs. Dentre estes, um específico para avaliar a capacidade de adensamento com a finalidade de criar subsídios para a definição dos parâmetros máximos de construção que determinariam ao final, os limites de aquisição de Solo Criado – o GT 3.1 – *Avaliação da Capacidade de Adensamento*¹⁸². Já os parâmetros relacionados ao controle das edificações foram trabalhados em outro GT, de número 3.4 – *Dispositivo de Controle de Edificações*¹⁸³.

De acordo com Guimaraens (2008) o trabalho desenvolvido pelos GTs contou com assessoria da Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS. Para o adensamento, foram feitos estudos em unidades territoriais de distintos bairros de Porto Alegre os quais constituíram “subsídios técnicos à formulação das propostas”¹⁸⁴. (GUIMARAENS M. E., 2008, p. 105)

Os GT3.1 recebeu este subsídio e desenvolveu a proposta de densificação que veio a embasar a definição dos parâmetros do novo plano diretor. MARASQUIN (1998) afirma que esta definição partiu do diagnóstico de

¹⁸²Coordenado pela arquiteta Marilu Marasquin, funcionária da Secretaria de Planejamento Municipal..

¹⁸³ Coordenado pelo arquiteto Roberto Cé, funcionário da Secretaria de Planejamento Municipal.

¹⁸⁴O GT3.1 contou com a consultoria dos professores Juan e Lucia Mascaró que desenvolveram estudo analisando unidades territoriais dos bairros Bom Fim, São Geraldo, Petrópolis, Bela Vista, Santana e Assunção (GUIMARAENS M. E., 2008) – bairros com características morfológicas completamente distintas.

que havia um adensamento desequilibrado¹⁸⁵ em diferentes zonas da cidade. Coadunando com esta leitura, MASCARÓ (1998) na mesma publicação, afirma:

Como a densidade de Porto Alegre tem discrepâncias enormes, a cidade tem custos de infra-estrutura por usuário com discrepâncias tão grandes quanto ela. Assim, por exemplo, as regiões da Lomba do Pinheiro e a do Extremo Sul têm densidades tão baixas, que servir uma família daquela área, com rede, custa à cidade pelo menos seis vezes mais do que servir uma família na região do Centro. Que importante seria poder aumentar, pelo menos em alguns pontos, as densidades dessas regionais! Só assim tornar-se-ia economicamente factível dotá-las de uma infra-estrutura mais completa. (MASCARÓ, 1998, p. 50)

Huyer (2016), mencionando este relatório da consultoria prestada por Juan e Lúcia Mascaró à Prefeitura Municipal de Porto Alegre, assevera que o estudo classificou as características de ocupação do solo urbano em cinco patamares, conforme as densidades e custos de urbanização. Tais patamares iam do “antieconômico por baixa densidade” ao “antieconômico por alta densidade”, estando nos patamares intermediários, as faixas desejáveis pela melhor relação custo-benefício. Os dados reproduzidos por Huyer (2016) ainda apresentam uma associação com os índices de aproveitamento. Os resultados são apresentados no quadro a seguir:

Quadro 3 - Relação entre características de ocupação do solo e IA

CARACTERÍSTICAS DE OCUPAÇÃO DO SOLO	ECO/HA		IA
	bruta	líq	
ANTIECONÔMICA POR BAIXA DENSIDADE	Sujeita à análise		0,25
ECONÔMICA ACEITÁVEL DE BAIXA DENSIDADE	10	14	0,8
ECONÔMICA DESEJÁVEL (zonas residenciais e mistas)	30	45	1,3 a 2,0
10%MISC.NR	70	100	
ECONÔMICA DESEJÁVEL (zonas comerciais e de serviços/polos)	30	45	1,3 a 2,0
40%MISC.NR	70	100	
ECONÔMICA ACEITÁVEL DE ALTA DENSIDADE	120	200	2,7
ANTIECONÔMICA POR ALTA DENSIDADE	Sujeita à análise		Maior do que 2,7

¹⁸⁵ De acordo com MARASQUIN (1998) 80% das Unidades Territoriais de Planejamento (unidades previstas na LC43/79, 1ºPDDU) teriam menos de 30 economias por hectare, padrão de alto custo urbano.

Dados: MASCARÓ, Juan; MASCARÓ, Lúcia R. (1996, apud HUYER, 2016, p.94)

De acordo com Marasquin (1998), a proposta de densificação para a nova lei urbana para Porto Alegre estabeleceu estoques – compostos por índices públicos¹⁸⁶ (Solo Criado) e privados. Para isto, a proposta previa três níveis de diretrizes de densificação: (i) para a cidade, (ii) para as Unidades de Estruturação Urbana – UEUs (unidades de planejamento territorial) e (iii) para os lotes. Para os dois primeiros níveis, adotar-se-ia um número de economias por hectare que, de acordo com os debates, representaria o melhor custo-benefício em termos de relação com a infraestrutura. Estes patamares seriam, segundo a autora:

Considerou-se como patamar máximo aquele que melhor representa o custo-benefício de infra-estrutura, ou seja, 160 economias por hectare correspondente a aproximadamente US\$ 800,00 por economia, conforme valores expressos no relatório da consultoria prestada pelo Professor Juan Mascaró ao Projeto de Reformulação do 1º PDDU. (MARASQUIN, 1998, p. 47)

Estes patamares citados por Marasquin (1998) em seu artigo acabaram consolidando-se na lei do novo plano diretor. Conforme o artigo 67:

Art.67. Os patamares diferenciados de densificação estabelecidos para as Unidades de Estruturação Urbana são propostos segundo as diretrizes do Modelo Espacial e compatibilizados com o disposto na Lei Complementar nº 315, de 6 de janeiro de 1994.

§1º Ficam estabelecidos como patamares máximos de densificação:

I - na Cidade Radiocêntrica: 160eco/ha (cento e sessenta economias por hectare) por UEU;

II - demais Macrozonas da Área de Ocupação Intensiva: 120eco/ha (cento e vinte economias por hectare) por UEU;

III - nos quarteirões: 260eco/ha (duzentos e sessenta economias por hectare).

§2º Os patamares expressos nos incisos I e II referem-se à densidade bruta, e os expressos no inciso III, à densidade líquida. (PORTO ALEGRE, 1999)

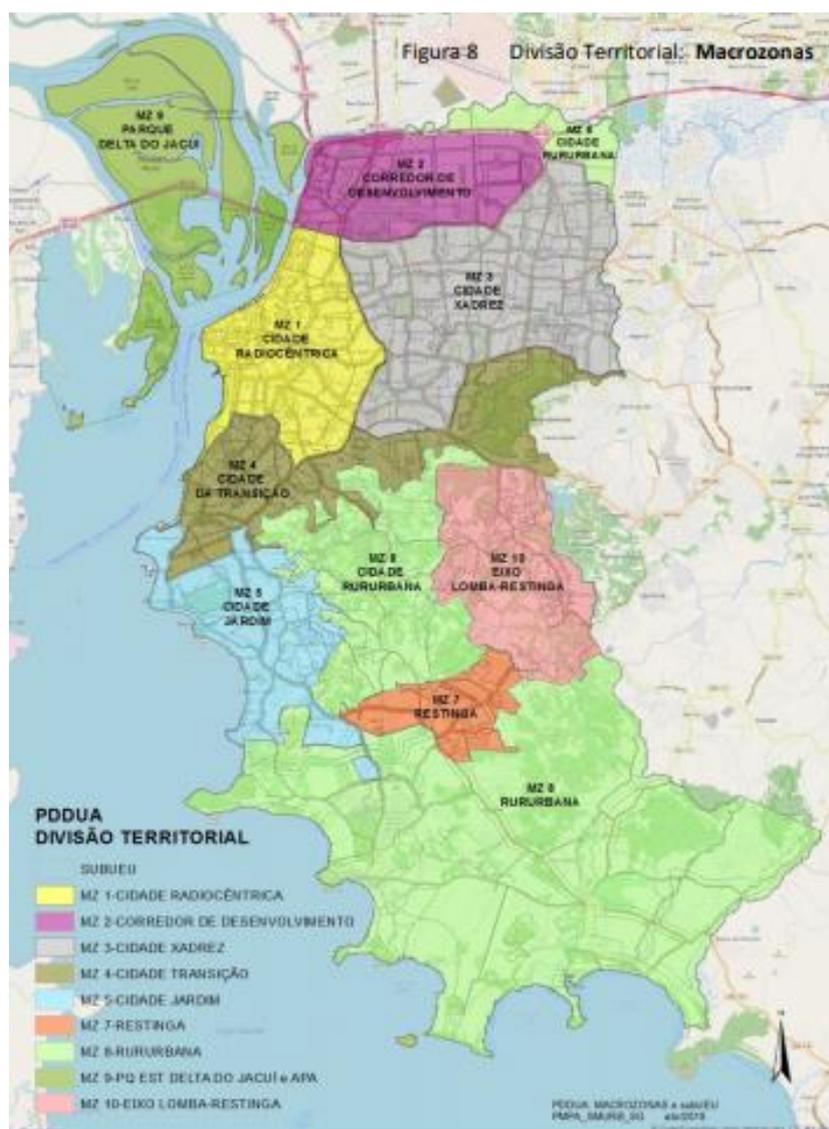
A referida “Cidade Radiocêntrica” - no Macrozoneamento do PDDUA - engloba a parte mais central e consolidada da cidade, bem como parte dos

¹⁸⁶ A ideia de estabelecimento de “estoques” de Solo Criado a serem disponibilizados para venda, ou seja, de um limite previamente definido de índices construtivos por zona da cidade, já estava presente desde a LC315/1994. Trata-se de peculiaridade da regulamentação porto-alegrense do instrumento que reforça os fundamentos defendidos por Grau de que o “direito de criar solo” está relacionado à transferência de patrimônio público. (GRAU E. , 1983, p. 81)

bairros de maior interesse do mercado imobiliário para a produção de edificações em altura. Para esta região, o artigo 67 da LC434/99 estabelece patamares máximos de densificação¹⁸⁷ considerados como “antieconômicos pela alta densidade”, de acordo com os estudos desenvolvidos por Mascaró. Para os demais setores, delimitados pelo inciso II, o patamar de densificação máximo se enquadra como “econômico aceitável de alta densidade”. Já a densificação máxima – densidade líquida - prevista para os quarteirões extrapola em muito o patamar considerado “economicamente aceitável”.

¹⁸⁷ A densidade bruta máxima por UEU (unidade de planejamento territorial do PDDUA) foi calculada com base da soma entre a densidade bruta produzida pelos Índices Básicos (cuja manutenção fora garantida pela LC315/1994) e o acréscimo de densidade através do Solo Criado, cuja disponibilidade foi delimitada em 30eco/ha nos principais setores urbanos de indução (Corredores de Centralidade) e 20eco/ha nas demais zonas, conforme o artigo 68 da LC434/1999. Esta oferta limitada de Solo Criado determinou que, na prática, a densidade bruta final das UEUs, conforme o Apêndice 4 da LC434/1999 variasse entre 100 e 150eco/ha.

Figura 7 - Macrozoneamento do PDDUA



Fonte: (PORTO ALEGRE, 1999)

Sobre este tema, é importante fazer dois destaques. Primeiramente que estes patamares referenciais, trazidos pelos estudos desenvolvidos por MASCARÓ e MASCARÓ, eram de concepção teórica e geral e não levavam em consideração as reais condições de infraestrutura de cada setor urbano de Porto Alegre. Na medida em que não se dispunha de levantamentos sobre a capacidade de atendimento desta infraestrutura instalada, a adoção de estudos com este caráter era a saída metodológica possível. Em segundo lugar, a proposta de adensamento do PDDUA incluía um sistema de “monitoramento da densificação”. Imbuída do espírito do planejamento como um processo permanente – objetivo do Sistema de Planejamento – a proposta era que a venda

dos estoques construtivos de Solo Criado fosse suspensa quando fosse detectado impacto negativo na infraestrutura. De acordo com a lei, esta suspensão dar-se-ia através de decreto do Executivo Municipal. Este regramento manteve-se nas alterações legais da LC434/1999 ocorridas ao longo dos anos.

Embora o trabalho em conjunto, em artigo da mesma publicação citada, Mascaró (1998) manifesta sua preocupação em relação à adoção dos parâmetros de densificação sugeridos por Marasquin (1998) para Porto Alegre, conforme pode-se verificar no trecho a seguir. O texto é um pouco dúbio, na medida em que indica que a infraestrutura existente atenderia “limitadamente” a uma densidade computada no Centro em 110 eco/ha. E, posteriormente, argumenta que o tipo de infraestrutura disponível não comportaria densidades mais elevadas do que 150eco/ha. Mas de qualquer forma, ambos patamares são inferiores ao máximo estabelecido na nova lei.

De outro lado, aumentar a densidade além de um certo nível também torna antieconômica a cidade. A infra-estrutura que temos - e que limitadamente atende as 110 economias por hectare da região Central - deveria ser trocada: as redes aéreas por subterrâneas, que custam de 4 a 10 vezes mais; os pavimentos de tipo leve, por um mais resistente e evidentemente mais caro; o subsolo urbano, que se não muito bem organizado e distribuído, tende a engarrafar-se obrigando a distribuição das redes em vários níveis e assim por diante. A cidade de Nova Iorque, no setor de Manhattan, tem a mais alta densidade do mundo, mas também tem o maior custo de infra-estrutura do mundo.

O tipo de infra-estrutura que temos não comportaria muito bem aumentos de densidades para mais de 150 economias/hectare e essa densidade já encontramos em alguns setores da cidade. Kevin Lynch, afamado urbanista americano, aponta que 200 famílias ou mais não têm espaço suficiente para o estacionamento de todos os automóveis ao nível do solo, sendo necessário criar níveis adicionais, arcando com maiores custos. E que para 450 famílias ou mais, o espaço público em um só nível congestionava-se totalmente, sendo necessário criar níveis adicionais para estacionamento, circulação e lazer, arcando com seus enormes custos adicionais. (MASCARÓ, 1998, p. 50)

No que diz respeito ao terceiro nível de diretriz de densificação, aquele relacionado ao lote, o PDDUA definiu como coeficiente de aproveitamento

máximo o valor de 3,0¹⁸⁸. De acordo com Marasquin (2008), este padrão seria o mais coerente com o patamar de adensamento de 160 eco/ha.

De acordo com o estudo desenvolvido por Juan e Lúcia Mascaró, índices construtivos superiores a 2,7 seriam antieconômicos. (MASCARÓ & MASCARÓ, 1996 apud HUYER, 2016, p.94) E neste comparativo ainda há de ser levado em consideração que, de acordo com o artigo 107 da LC434/1999, ao índice de aproveitamento estabelecido agregam-se áreas consideradas “não-adensáveis” (no limite de acréscimo de 50% de potencial construtivo) e áreas consideradas “isentas” – destinadas à guarda de veículos¹⁸⁹. Ou seja: índices nominalmente definidos como 3,0¹⁹⁰ poderiam chegar a patamares superiores a 4,5.

A tradição urbanística de Porto Alegre de contar em sua legislação com índices de aproveitamento “não-computáveis” ou “não adensáveis”, repercutiu na estrutura do instrumento Solo Criado criada pelo PDDUA. Esta prevê a possibilidade de o requerente adquirir, onerosamente, sob a forma de “Solo Criado Não Adensável”, potencial construtivo para atendimento às áreas da construção assim classificadas. Este tipo de Solo Criado foi definido como “livre de limitação”, ou seja, não delimitado pelos estoques públicos calculados com base na densidade prevista (PORTO ALEGRE, 1999, art.111, §3º).

Além do “Solo Criado Não-Adensável” a LC434/1999 previa também a possibilidade de aquisição de “Solo Criado de Ajuste”. Este apresentava algumas especificidades: seria disponibilizado em todo o território de ocupação intensiva (mesmo nas unidades territoriais onde não estava prevista a densificação), e teria o limite de consumo de 10% dos índices do projeto até o máximo de 100m². De acordo com esta estrutura, os 100m² de potencial construtivo adicionado teriam a finalidade de “ajustar” o projeto e não produziram adensamento significativo. Desta forma não repercutiriam no estoque disponível e poderiam

¹⁸⁸A LC434/99 foi aprovada com o patamar máximo de índice de aproveitamento básico equivalente a 2,4.

¹⁸⁹ Com limite de número de vagas nas edificações residenciais.

¹⁹⁰ Na versão final da LC434/1999, o índice de aproveitamento máximo equivalente a 3,0 foi adotado em, aproximadamente, 40% das Unidades de Estruturação Urbana. Nas demais, foram adotados patamares máximos menores, conforme se verifica na figura 8.

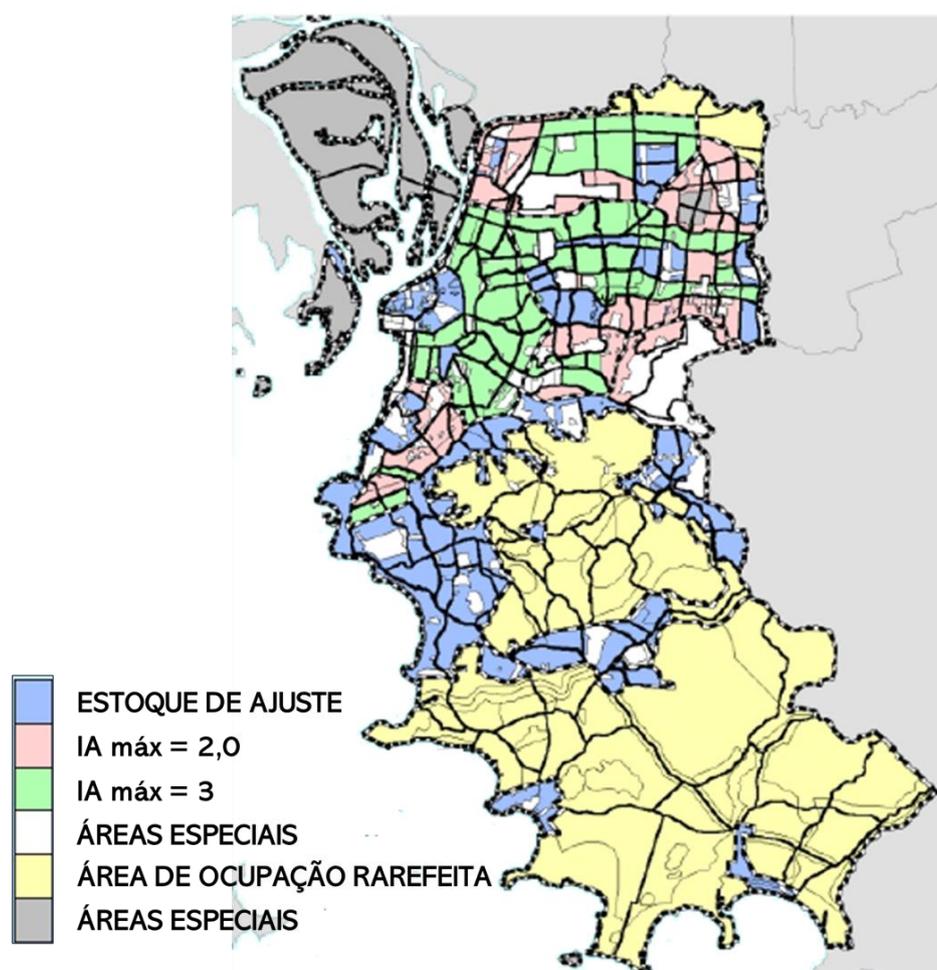
ser vendidos em toda Área de Ocupação Intensiva, mesmo naquelas unidades territoriais consideradas como saturadas.

A figura a seguir, publicada pela Secretaria de Planejamento Municipal em agosto de 2000 - no início, portanto, da vigência da LC4343/1999 - mostra a distribuição dos patamares de índices de aproveitamento máximo no território. Percebe-se que a área definida com índice de aproveitamento máximo 3,0 é bastante significativa dentro dos limites da Área de Ocupação Intensiva¹⁹¹, e se localiza em setores de grande interesse do mercado imobiliário, incluindo quarteirões em vias coletoras e arteriais, mas também em vias locais, nos interiores dos bairros¹⁹². Visualiza-se também as áreas não passíveis de adensamento via Solo Criado para as quais estava previsto o Solo Criado de Ajuste.

¹⁹¹ O PDDUA definiu que todo o território de Porto Alegre seria urbano, sendo parte dele “de Ocupação Intensiva” e parte “de Ocupação Rarefeita”. Posteriormente, através da LC775/2015, a zona definida como de Produção Primária, dentro da Área de Ocupação Rarefeita, voltou a ser classificada como rural.

¹⁹² Não foi objetivo desta tese analisar a adequação dos patamares de densificação propostos à realidade de Porto Alegre, mas problematizar o seu processo de elaboração e os interesses envolvidos, com foco na estrutura de Solo Criado instituída. Fica, portanto, esta questão a ser respondida por outras pesquisas com métodos apropriados. Mas, a título de especulação, faz-se um comparativo com o Plano Diretor de São Paulo. Este define para a maior parte do seu território urbano, 2,0 como índice de aproveitamento máximo, agregando-se a este, à semelhança da legislação de Porto Alegre, índices que não são computados. São Paulo – que trabalha com índices de aproveitamento básicos equivalentes a 1,0, autoriza construções com índices de aproveitamento máximo iguais a 4,0 apenas em parte de seus Eixos de Estruturação da Transformação Urbana, através da venda de potencial construtivo – Outorga Onerosa do Direito de Construir.

Figura 8 - Distribuição territorial dos Índices de Aproveitamento Máximos com a adoção do Solo Criado



Fonte: (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, SECRETARIA DO PLANEJAMENTO MUNICIPAL, 2000)

Entre 1999 – ano da aprovação do PDDUA - e 2005, o foco do planejamento e da gestão urbana em Porto Alegre esteve nas ações relacionadas à implementação do próprio plano e das estruturas institucionais necessárias. Após 2001, com a aprovação da Lei Federal Estatuto da Cidade, algumas adequações legais tornaram-se necessárias; contudo, a primeira alteração mais significativa da Lei Complementar 434/1999 ocorreu apenas em 2010. Antes disso, em 2005, o governo porto-alegrense muda de mãos e encerra-se o ciclo da Administração Popular¹⁹³.

¹⁹³ Assumem, na sequência, José Fogaça (pelo PSDB em sua primeira gestão e, em 2009 é reeleito pelo PMDB), José Fortunati (PDT – 2010/2016), Nelson Marchezan Jr (PSDB – 2017/2020) e, mais recentemente, Sebastião Mello (MDB – 2021)

Quanto às questões relacionadas ao planejamento e à gestão urbana, mudanças estruturais começam a ocorrer, especialmente, no final de 2012, momento de transição para a nova administração de José Fortunati¹⁹⁴. Na ocasião, aprova-se a extinção da Secretaria de Planejamento Municipal - SPM, instituindo-se a Secretaria Municipal de Urbanismo - SMURB¹⁹⁵. Concomitantemente, é criado o Escritório de Licenciamento e Regularização Fundiária - ligado à nova Secretaria Municipal de Gestão¹⁹⁶. Em paralelo a estas alterações institucionais, denúncias quanto a irregularidades nos processos de licenciamento urbanístico, motivaram a instituição de uma Comissão de Inspeção dos Licenciamentos Urbanísticos Ambientais¹⁹⁷. Após investigação, a referida Comissão em conjunto com o Ministério Público do Rio Grande do Sul, detectou irregularidades nos processos de monitoramento da venda e do uso dos índices construtivos, o que provocou revisão de procedimentos. Nesta efervescência de acontecimentos, Fortunati provocou alterações administrativas e buscou estabelecer novas rotinas que primassem pela agilidade no processo de aprovação e de licenciamento – pauta permanente dos setores relacionados à construção civil.

Mas, sem dúvida, as mudanças mais radicais ocorrem a partir da gestão de Nelson Marchezan Jr (PSDB – 2017/2020), quando a pauta neoliberal é assumida fortemente pela administração municipal de Porto Alegre. (FRASSON, 2018) Sob o discurso do enxugamento da máquina administrativa, Marchezan aprova em 2017, sua reforma administrativa¹⁹⁸, através da qual, extingue-se a SMURB e, suas funções, em tese, passam para a Secretaria de Meio Ambiente, Urbanismo e Sustentabilidade - SMAMUS.

¹⁹⁴ José Fortunati foi o vice-prefeito na segunda gestão de José Fogaça e assumiu como prefeito em 2010 em razão do afastamento do titular para candidatar-se ao Governo do Estado do Rio Grande do Sul.

¹⁹⁵ Através da Lei 11.396/2012.

¹⁹⁶ Através da Lei 11.400/2012.

¹⁹⁷ Comissão instituída pela Portaria Municipal 422 de 22/11/2012.

¹⁹⁸ Através da Lei Complementar 810/2017.

Não é objetivo desta tese analisar profundamente as distintas estratégias de gestão estabelecidas pela sucessão de administrações municipais ocorridas desde a aprovação da Lei Complementar 315/1994, quando se instituiu o Solo Criado em Porto Alegre. Mas apresentar o contexto que estava por detrás das alterações que o instrumento foi sofrendo. E se a sua configuração inicial levou em consideração o atendimento dos interesses do capital – mesmo em uma administração municipal progressista - ao longo dos anos, esta tendência se acirrou. No processo de ampliação do projeto neoliberal, a capacidade de o Solo Criado atender à *gestão social da valorização da terra* foi se esvaindo.

A primeira alteração mais significativa à formulação inicial do instrumento deu-se em 2010, através da Lei Complementar 646, durante a administração de José Fortunati¹⁹⁹. Através desta, o “Solo Criado de Ajuste” deixa de existir. Segundo a nova normativa, o “ajuste” passa a ser denominado de “Solo Criado de Pequeno Adensamento” e o limite de aquisição passa a ser 300m², mantendo-se a característica de oferta ilimitada (sem interferência no estoque disponibilizado)²⁰⁰ Consequentemente, aos patamares de densificação originais, é acrescida a possibilidade de adição de 300m² por lote – três vezes mais do que o que permitia a versão de 1999²⁰¹.

A LC646/2010 foi, na realidade, a primeira mudança mais significativa da LC434/99²⁰². De acordo com o Estatuto da Cidade os planos diretores devem

¹⁹⁹ O projeto desta Lei Complementar fora encaminhado em 2009, ainda na gestão do prefeito José Fogaça, quando este estava na sua segunda gestão frente à Prefeitura de Porto Alegre.

²⁰⁰ No Apêndice VI há quadro sintetizando as alterações aos tipos de Solo Criado promovidas pelas leis complementares.

²⁰¹ Considerando-se 60m² como o tamanho médio da economia (valor adotado nos cálculos que embasaram os estoques definidos no PDDUA), os 300m² do Solo Criado de Pequeno Adensamento representam 5 economias a mais por terreno. Considerando-se um quarteirão com área líquida de 10.000m² com 50% de consolidação e com terrenos médios de 400m², chegaremos a cerca de 12 lotes a serem edificados. Acrescentando-se 5 economias a cada lote, teríamos uma densidade adicional de cerca de 60eco/ha – valor que adiciona 37% de densidade ao patamar máximo definido em lei – 160eco/ha.

²⁰² Além da alteração nos tipos de Solo Criado, a LC646/2010 incluiu outros ajustes, constituindo-se como uma atualização do plano diretor de Porto Alegre pós-Estatuto da Cidade. Dentre estes, destaca-se a possibilidade de as edificações alcançarem maior altura com a aquisição de Solo Criado ou índices provenientes da Transferência do Potencial Construtivo, mantido os patamares máximos de 52 metros de altura. Este tema foi incluído através de uma alteração no artigo 52 que possuiu a possibilitar, na Macrozona 1, aumento de altura mediante a aquisição de índices construtivos. Este aumento é progressivo - conforme o volume de índices

ser revistos a cada 10 anos pelo menos e, com este sentido, foi encaminhada esta alteração. Neste contexto pós-Estatuto da Cidade, a autorização de aquisição de 300m² de índices construtivos independentemente dos controles que se propunham a garantir a relação equilibrada da densidade com a oferta de infraestrutura, é uma afronta aos regramentos federais que têm por diretriz evitar “o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana”. (BRASIL, 2001, art.2º, VI, c)

Em 2019, o Solo Criado sofre outra alteração estrutural. Já na administração Marchezan, aprova-se a Lei Complementar 850 a qual revoga a Lei Complementar 315/1994, estabelecendo, portanto, uma nova base para o instrumento em Porto Alegre. Nesta nova versão fica evidente que o Solo Criado estava sendo entendido – também – como uma forma de viabilizar a complementação da infraestrutura nos locais onde o adensamento provocado pelo acréscimo de densidade assim o exigisse, conforme se percebe no artigo que define os objetivos do instrumento. Esta finalidade “alternativa” estava, na verdade, já posta desde 1999, quando se assumiu trabalhar nos limites máximos dos patamares de densidade indicados pelos estudos. Situação que contraria os princípios da *gestão social da valorização da terra*.

Art.1º (...)

- I. utilizar a plena infraestrutura urbana disponível, permitindo, assim, densificação populacional em regiões da Cidade melhor atendidas com redes de serviço, saneamento e equipamentos públicos;
- II. evitar o adensamento populacional incompatível com a estrutura urbana existente;
- III. implementar e melhorar a infraestrutura existente de modo a permitir um adensamento compatível com as necessidades da Cidade; (...) (PORTO ALEGRE, 2019)

adquiridos, Edificações cujo limite de altura original é, por exemplo, 27 metros, passam a poder ter a altura de 52 metros, desde que adquiram 300m² - limite que, dentro da nova lógica do Solo Criado, constituir-se-ia como de “Pequeno Adensamento”.

Percebe-se a dubiedade dos objetivos estabelecidos, especialmente quando é analisado o inciso III. Este indica que a OODC²⁰³ serve para complementar (“melhorar”) a infraestrutura com o intuito de “permitir um adensamento compatível com as necessidades da Cidade”, muito embora esta ideia contraste com as estabelecidas nos dois primeiros incisos. Esta interpretação é reforçada pelo artigo 6º, o qual institui um “fator de planejamento (FP)” à fórmula de cálculo do valor da OODC. De acordo com este artigo, tal fator variaria de acordo com algumas situações previstas, dentre elas,

Art.6º.(...)

- III. quando constatado que existem áreas da Cidade capazes de suportar um maior adensamento mas que necessitam de investimento em infraestrutura e equipamentos públicos. (PORTO ALEGRE, 2019)

Este tema requer ainda maior atenção face à possibilidade, estabelecida pelo artigo 8º da LC850/2019, de o Município aceitar, como forma de contrapartida pelo Solo Criado adquirido, imóvel, área construída, bens e serviços de utilidade pública²⁰⁴. Através de sua regulamentação torna-se possível - por não ter sido excluída - a possibilidade do empreendedor “pagar” pelo Solo Criado adquirido, executando obra ou serviço que sirva para mitigar o próprio impacto gerado pelo adensamento. Medidas que, em uma condução distinta da gestão, poderiam ser cobradas do empreendedor como condicionantes ao licenciamento, passam a poder ser “trocadas” pelo Solo Criado.

Em 2021, quando esta tese estava sendo redigida, as Leis Complementares 850/2019 e 891/2020²⁰⁵ foram alvo de uma ação civil pública movida pelo Ministério Público Estadual. O processo foi ajuizado com pedido de suspensão dos efeitos destas leis devido à falta da participação social no seu

²⁰³ Através desta lei passa-se a adotar esta terminologia em Porto Alegre/RS.

²⁰⁴ Este artigo recebeu regulamentação pela LC 891/2020 e pelo Decreto Municipal 20.771/2020.

²⁰⁵ Que trata de ajuste da LC850/2019.

encaminhamento pelo Executivo Municipal. (Ministério Público pede suspensão de leis que tratam do Solo Criado em Porto Alegre, 2021) No dia 20 de julho de 2021, o Município, a partir de acordo com o Ministério Público, retoma o debate sobre os conteúdos da lei, através de reuniões com o CMDUA.

Acompanhando-se estas reuniões de discussão sobre os conteúdos da Lei Complementar 850/2019, percebe-se a não preocupação, em geral, dos conselheiros, com este dispositivo de trocar o pagamento do Solo Criado por obras ou serviços a serem realizados pelo empreendedor. Trata-se de bom exemplo de uma decisão *substantiva* que provavelmente não está levando em consideração as possíveis consequências *executivas* que trará. (SABOYA, 2013) Especialmente por não entrar na referida lei, a definição de quem tomará a decisão sobre que obras ou serviços seriam executados com os recursos da OODC. Recursos que deveriam destinar-se aos respectivos fundos e seus sistemas de gestão – tema que se aprofundará no próximo capítulo.

5.5. Considerações sobre o Solo Criado em Porto Alegre: objetivos, a relação infraestrutura x densidade e os índices básicos

No Capítulo 3 desta tese, foram identificados²⁰⁶ cinco aspectos da regulamentação do instrumento Solo Criado / OODC considerados como “críticos” para a *gestão social da valorização da terra*. São características conferidas ao instrumento, a partir da sua regulamentação local, que podem colocar em risco sua capacidade de atender às finalidades delimitadas pelas diretrizes do Estatuto da Cidade. O presente capítulo apresentou elementos que nos permitem analisar três destes aspectos, a partir da experiência de Porto Alegre. Aspectos que estão absolutamente articulados.

Muito embora a instituição e regulamentação do Solo Criado em Porto Alegre tenha sido anterior à aprovação do Estatuto da Cidade (2001), ratifica-se

²⁰⁶ A partir de reflexão teórica feita com base em revisão bibliográfica sobre o tema.

que o princípio da *justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização* está imbricado na formulação do instrumento desde a década de 60. Princípio que consta, inclusive, na Lei Orgânica de Porto Alegre desde 1990²⁰⁷. Portanto seu alinhamento a este objetivo estava posto antes mesmo da legislação federal. Contudo, mesmo com esta determinação conceitual e legal, a versão porto-alegrense do Solo Criado foi fortemente mediada por uma finalidade distinta e extremamente articulada aos interesses do mercado imobiliário: a de adensar o território. Objetivo que não necessariamente seria incompatível com a *justa distribuição dos ônus e benefícios* – vale ressaltar.

O processo de regulamentação do Solo Criado em Porto Alegre nos mostrou um engajamento à proposta de adensamento pelos setores comprometidos com a reforma urbana. Seu propósito: adensar, mas reordenar o crescimento da cidade, para o melhor aproveitamento da infraestrutura instalada, evitando a expansão desordenada, de má qualidade e cara para a sociedade em geral. Neste cenário, o Solo Criado entra como a ferramenta de captação de parte da valorização provocada por este adensamento e de atendimento – através dos recursos arrecadados – de demandas de setores urbanos precários. Notadamente, o atendimento das demandas de habitação de interesse social.

O Solo Criado, nestas condições, aproximava-se da sua natureza urbanística. Seu foco: o equilíbrio urbano caracterizado pela otimização da relação infraestrutura e densidade. Os recursos arrecadados proporcionariam melhores condições urbanas aos setores deficitários e moradia à população carente.

Na teoria a equação se mostrava socialmente justa e adequada aos princípios da reforma urbana e da Lei Orgânica de Porto Alegre. Desta forma, o adensamento passa a ser um objetivo consensuado; um objetivo que atenderia aos interesses do mercado imobiliário dentro de um paradigma de justiça social.

²⁰⁷ Artigo 203 da Lei Orgânica.

Por consequência, passam a ser justificadas mudanças também nos padrões das edificações, especialmente suas alturas máximas, as quais deveriam ser aumentadas para viabilizar o adensamento almejado.

A altura dos prédios, os índices de aproveitamento e afastamentos foram tratados reiteradamente, sendo que sua modificação era vinculada à orientação de simplificação das normas e à aplicação do Solo Criado. (GUIMARAENS M. E., 2008, p. 174)

A proposta de adensamento, contudo, não contou com uma avaliação que comprovasse a ociosidade da infraestrutura em Porto Alegre em relação à densidade existente. A justificativa para o adensamento nos parâmetros que foram definidos baseou-se em uma hipótese de relação ideal. E esta relação dita como “ideal”, de acordo com os dados compilados dos estudos feitos à época, se localizava no limite da economicidade na escala de custos de infraestrutura em relação à densidade.

Complementa esta abordagem, ainda, a análise de Guimaraens (2008) sobre a proposta de parâmetros construtivos do PDDUA que interferem, diretamente, na densificação. A partir da avaliação das normas estabelecidas pela LC434/99 para 3 setores urbanos, a autora identificou indícios de promoção de densificação a partir da simplificação das normas promovida por ocasião da elaboração da lei. Para além da adoção do Solo Criado, de acordo com o referido trabalho, a densificação foi promovida também pelos índices básicos, o que aumenta ainda mais a densificação promovida e os ganhos do mercado imobiliário.

Com relação ao Regime Urbanístico – RU, porém, evidenciou-se que a simplificação das normas, recomendada pelos participantes do Congresso, provocou alteração do Regime Urbanístico e que a densificação urbana, que deveria decorrer da aplicação do instrumento Solo Criado, se deu a partir da aplicação do Regime Urbanístico ordinário. Disto depreende-se que a orientação da simplificação suplantou a diretriz de que a densificação urbana se daria mediante a aplicação do Solo Criado, entendido este como um instrumento urbanístico de recuperação da valorização imobiliária decorrente de investimentos públicos. (GUIMARAENS M. E., 2008, p. 212)

Na ausência de parâmetros sólidos de referência e de um aprofundamento das consequências do que estava sendo proposto, tanto os agentes do mercado imobiliário quanto os mobilizados pela reforma urbana

tenderam a trabalhar no mesmo sentido: aumentar o adensamento. Quanto maior a possibilidade de adensamento, maior a venda de Solo Criado e mais recursos para a sociedade. Quanto maior a possibilidade de adensamento, mais possibilidades de investimentos e maior ganho em escala para os construtores²⁰⁸. A confluência de interesses passou a mover a engrenagem que definiu os parâmetros estabelecidos no PDDUA.

Com os discursos alinhados, a solução para os problemas urbanos passa a ser densificar o território urbano. Esta assertiva torna-se uma verdade irrefutável, presente no discurso de agentes com interesses diametralmente opostos.

Reforma urbana através da intervenção do capital no território urbano? Solução difícil de assimilar, à luz do que se aprofundou nos capítulos iniciais desta tese. O fato é que, talvez como forma de orquestrar este estranho arranjo, os agentes do circuito imobiliário passam a adotar linguagem afinada com os objetivos da administração progressista e da comunidade mobilizada pelos objetivos da reforma urbana:

No Moinhos de Vento, por exemplo, o Sinduscon diz que moram cerca de dez mil pessoas, que desfrutam da maior infra-estrutura instalada da cidade. 'E ainda tem o Parcão. Tudo isto foi pago pelos moradores do Moinhos, mas também dos outros bairros da cidade, inclusive da periferia. Então, de alguma maneira, essas pessoas tem que devolver os benefícios. Isso é uma cidade socialmente justa', diz Zalmir Chwartzmann, incorporando o vocabulário de muitos técnicos da Prefeitura. (...)

Ele explica que a maneira de pôr isto em prática é colocar mais gente morando lá, para que esta infra-estrutura seja bem aproveitada. 'Não é ético dizer: na minha zona não quero mais ninguém morando, porque eu quero ter o benefício. Temos a obrigação moral de continuar construindo no Moinhos de Vento. O mercado quer, tem fila de gente para comprar apartamento lá, e temos que atendê-las. Se os nossos clientes comprarem, está certo. Eles também tem o direito de morar.' (Jornal Já, jul.2003, p.9 apud XAVIER, 2009, p.97)²⁰⁹

²⁰⁸ Estas observações decorrem não só da análise do material produzido à época e dos trabalhos desenvolvidos sobre o tema, como também do meu testemunho enquanto agente público envolvida no processo.

²⁰⁹ Da citação destaca-se que Zalmir Chwartzmann foi o principal representante do Sindicato da Construção Civil – SINDUSCON – no processo participativo de elaboração do PDDUA. Foi também o articulador deste setor no processo de instituição do Solo Criado através da LC315/1994.

De acordo com Jacqueline Menegassi²¹⁰ – coordenadora, no processo de elaboração do PDDUA, do GT 6 que tratava do tema da habitação²¹¹ - não havia no grupo, a preocupação - ou até a consciência – com os possíveis impactos que os patamares de densificação proporcionariam à cidade no que diz respeito à otimização dos recursos (a serem) investidos em infraestrutura. Estávamos nos anos 90 - a articulação do mercado de capitais ao mercado imobiliário dava seus passos iniciais. O Brasil vivia o momento de criação do Sistema Financeiro Imobiliário – SFI, quando esta articulação passa a dar nova vitalidade ao processo de mercantilização da cidade. Desta forma, não se tinha uma percepção consistente sobre quão vantajosa e estimulante seria a determinação de patamares elevados de densidade para a operação do circuito imobiliário e quais reflexos esta operação estabeleceria na dinâmica urbana.

O foco da reflexão estava limitado, segundo Menegassi, à busca pelos recursos para habitação. Os escassíssimos financiamentos para a política habitacional restringiam muito a atuação municipal. Neste contexto, os possíveis recursos via Solo Criado eram uma luz no fim do túnel.

Duas questões relacionadas à gestão do processo de elaboração do novo plano diretor provavelmente contribuíram para esta linha de atuação do GT 6: a separação dos temas urbanos em grupos técnicos temáticos - que induzia a um olhar fragmentado da questão urbana - e a composição do próprio GT 6: pessoas com um perfil, de forma geral, mais político. Militantes da reforma urbana e, conseqüentemente, muito engajados na causa habitacional.

Corroborou com a percepção de Menegassi, Claudio Gutierrez – assessor do vereador Lauro Haggemann, autor da LC315/94, e membro do GT 6. Gutierrez, que acompanhou todo o processo de elaboração, discussão e aprovação da lei que deu a formatação original do Solo Criado porto-alegrense, garantiu que o foco na moradia popular sobrepujava toda e qualquer outra preocupação urbana.

²¹⁰ Em entrevista cedida à autora em 20 de julho de 2021.

²¹¹ O nome do GT era “Subsídios à Política Habitacional”.

Adotar referências teóricas para a definição dos patamares máximos de densidade foi, provavelmente, a única estratégia possível a ser adotada pelos técnicos responsáveis pela elaboração do plano diretor de Porto Alegre, tendo em vista a ausência de informações confiáveis sobre a oferta de infraestrutura. E neste contexto, adotar patamares máximos, considerados inclusive antieconômicos, demonstra a intenção de densificar mesmo à custa da necessidade de complementação ou renovação da infraestrutura existente²¹² – o que não está de acordo com a *justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização*, mesmo sendo o aumento de densificação oneroso através do pagamento do Solo Criado. Ao exigir novos investimentos (públicos) em infraestrutura pelo adensamento exagerado, se está caminhando para a (re)concentração de benefícios e não para uma justa distribuição. O Solo Criado – importa reafirmar – não tem como objetivo custear a infraestrutura adicional pelo aumento de densidade produzida. O principal instrumento que opera desta forma é a Contribuição de Melhoria²¹³, sendo que a Operação Urbana Consorciada também funciona de forma semelhante, contudo, com objetivo distinto²¹⁴. Não obstante, o formato adotado em Porto Alegre para o Solo Criado, com a manutenção dos coeficientes de aproveitamento básicos diferenciados e promoção de densificação adicional em patamares elevados, sem a necessária relação equilibrada com a infraestrutura existente, provoca esta compreensão equivocada do papel deste instrumento.

Em debate com o SINDUSCON sobre a necessidade de revisão do plano diretor, realizado de forma virtual em 28 de outubro de 2020, o Secretário Municipal do Meio Ambiente e da Sustentabilidade (SMAMUS) de Porto Alegre, Germano Bremm, faz a declaração a seguir, que revela de forma clara o seu

²¹² Embora o discurso público sustentasse que o esforço era no sentido de aproveitar a infraestrutura existente. (GUIMARAENS M. E., 2008, p. 172)

²¹³ A Contribuição de Melhoria objetiva fazer face ao custo de obras públicas através da arrecadação de valores que correspondam a valorização imobiliária de cada imóvel beneficiado e tem como limite, os custos da obra. Seu objetivo é o custeio da obra.

²¹⁴ O objetivo da OUC, de acordo com o artigo 32 do Estatuto da Cidade, é de alcançar “transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental”.

entendimento de que o Solo Criado serve para “resolver o problema” provocado pela densificação na infraestrutura.

Um ponto importante que a gente tem que urgentemente revisar e nós temos um consenso claro disto (...) da necessidade, da importância, do adensamento – a gente sabe que Porto Alegre tem uma infraestrutura adequada em regiões mais centrais e infelizmente a gente tem um cálculo que não corresponde, um cálculo que se fixou lá na lei de 99, um cálculo para calcular o estoque do potencial construtivo, mas que não corresponde com a infraestrutura existente (...). Se estabeleceu um parâmetro e infelizmente está quase toda a cidade, nas regiões mais centrais, esgotado esse estoque e a gente tem esta compreensão da necessidade de se fazer essa revisão para que a gente consiga adensar mais (...). Eu acho que isto está bem universalizado já, nas diversas entidades que a gente conversou desta importância, da gente adensar melhor essas áreas e a partir disso então realizar esse nosso cálculo de estoque, ele está mais vinculado à infraestrutura existente. Se a gente tem a figura, eu diria, do Solo Criado, também, que ele tem um conceito de resolver problemas de infraestrutura urbana e se tu pagas o Solo Criado para resolver problema, me parece também que a partir do momento que tu estás pagando (...) o Solo Criado, e ele retorna para a infraestrutura existente, tu podes construir mais, porque tu vais estar resolvendo o problema que tu estás causando ali na infraestrutura. Acho que esta é a lógica. (SINDUSCON RS, 2020)

O secretário, dentro da lógica construída em Porto Alegre, não está errado. Sua compreensão coaduna com o que foi estabelecido em 2019, pela Lei Complementar 850, que delega ao instrumento, a competência de complementar a infraestrutura para viabilizar um maior adensamento. Em 1994, quando a LC315/1994 determinou a manutenção da matriz variada de índices privados²¹⁵ de Porto Alegre, estava-se admitindo uma injusta distribuição de benefícios. Situação que, como já visto, é autorizada pelo Estatuto da Cidade, mas que desconstitui o equilíbrio preconizado pela diretriz da justiça social. E a LC850/2019, que revogou a LC315/1994, enfraqueceu ainda mais o vínculo do instrumento com o objetivo da *justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização*.

A declaração do secretário em reunião com o SINDUSCON também nos mostra uma retomada do discurso do adensamento em Porto Alegre. Tema que não saiu da pauta do setor da construção civil – como se observa também

²¹⁵ Os Índices privados definem o potencial construtivo designado, gratuitamente, a cada terreno urbano pelo PDDUA.

através da intervenção de Juliano Melnick, CEO da Melnick Even²¹⁶ no mesmo debate sobre a revisão do Plano Diretor de Porto Alegre. Retomando a pauta da densificação, o empresário expõe a primazia do interesse dos “investidores” e o alinhamento da administração municipal a esta pauta.

Nós estamos vindo agora de um movimento bem importante dentro da nossa empresa que é a abertura de capital e para isto nós passamos por uma etapa muito interessante que é a etapa do que a gente chama de *long show*, quando a gente apresenta o nosso case a diversos grupos de investidores (...) e a principal dúvida deles não era quanto à capacidade da nossa empresa. Mas quanto à praça que atuávamos: o nosso Estado e a cidade de Porto Alegre. (...)

Nós começamos a mostrar nosso volume e, no início, isto que nós gostaríamos de atingir no volume parecia ser uma situação fácil, até que nós mostramos a quantidade de lançamentos que nós precisávamos fazer para chegar neste volume. E eles perguntaram, mas vem cá porque tantos? Por que tantos lançamentos? Porque o VGV que a gente consegue fazer em um empreendimento ou numa área em Porto Alegre, é infinitamente menor do que o das demais capitais. (...). Porto Alegre, ela adensa pouco. (...). E para isto, nós talvez possamos, numa janela de oportunidade, que nós estamos vivendo talvez hoje, que é o entendimento do lado da Prefeitura que talvez exista um outro olhar, um olhar mais alinhado com o olhar que nós temos em relação a este tema, de aproveitar para trabalhar junto (...) (SINDUSCON RS, 2020).

É importante ressaltar que a relação densidade e infraestrutura tencionou-se muito desde o início dos anos 2000 na capital gaúcha. Olhando-se apenas para a questão da mobilidade, verifica-se que entre os anos de 2001 e 2018 o indicador que trata da relação entre número de veículos e população, aumentou 25,59%, variando de 47,52 para 59,68 veículos por 100 habitantes²¹⁷. Porto Alegre tinha em 2001, 380.051 automóveis e, dezessete anos depois, em 2018, 608.095²¹⁸. São quase 230 mil automóveis a mais circulando pelo sistema viário – majoritariamente – consolidado da cidade. Este aumento teve o seu pico entre 2005 e 2010 e foi verificado na maior parte do território brasileiro. Resultado da precarização do transporte coletivo, de mudanças na conjuntura socioeconômica

²¹⁶ A Melnick Even Desenvolvimento Imobiliário é uma incorporadora gaúcha, tem 50 anos de existência e é uma das que lidera o mercado na região metropolitana de Porto Alegre. A empresa é focada, principalmente, em empreendimentos residenciais de alto padrão.

²¹⁷ Conforme informações constantes no site ObservaPoA, da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Disponível em: http://portoalegreemanalise.procempa.com.br/?regiao=1_7_307 Consultado em 06/07/2021.

²¹⁸ Conforme DETRAN/RS.

e na política tributária nacional – que facilitou a aquisição de veículos²¹⁹ – esta modificação drástica de cenário era impossível de ter sido antecipada pelos planejadores urbanos de Porto Alegre. E teve graves consequências na vida urbana.²²⁰

O entendimento de que os interesses do mercado imobiliário estavam no cerne do Solo Criado, desde a sua formulação de 1994, não busca sombrear a legitimidade dos movimentos sociais que articularam e apoiaram este processo. Tampouco ignora a importância do aproveitamento mais racional da infraestrutura e da promoção de uma cidade cuja ocupação do território seja mais compacta e o seu uso mais miscigenado²²¹. Na análise realizada sobressaiu-se, contudo, um fio articulador entre a manutenção da matriz de índices de aproveitamento privados diferenciados (1994) e a definição de patamares máximos de densificação e de altura das edificações (1999). Este fio é o interesse da construção civil, cujo atendimento está no objetivo do instrumento estabelecido em 1994. E que, na medida em que não houve uma avaliação consistente que garantisse um modelo de ocupação do solo com base na justiça social, o modelo adotado foi o que buscou o atendimento dos interesses do capital.

²¹⁹ “O salto na quantidade de automóveis rodando em Porto Alegre é explicado por especialistas pelo desempenho da economia brasileira. A melhora na renda per capita, a redução nas taxas de juros e a facilidade na hora de parcelar a compra motivaram a ascensão das classes C e D. Esse conjunto de fatores concretizou o sonho da aquisição do carro próprio.” (FRAGA, 2014)

²²⁰ A questão da mobilidade preocupa não apenas pelo significativo agravamento nas últimas décadas, mas também pelo altíssimo investimento que suas soluções exigem. Situação que, conforme se detalhará no próximo capítulo, repercutiu diretamente nas estratégias de gestão dos recursos do Solo Criado em Porto Alegre.

²²¹ Ideias presentes no processo de debate e elaboração da legislação urbana de Porto Alegre que estão de acordo com princípios trabalhados desde a década de 60 por Jane Jacobs.

**CAPÍTULO 6. O SOLO CRIADO EM PORTO
ALEGRE: OS RECURSOS FINANCEIROS E SUA
GESTÃO**

6.1. Introdução

[o recurso do Solo Criado] entrou a vida inteira para o Fundo e não se conseguiu fazer uma habitação, não se produziu uma habitação com o Fundo de Habitação de Interesse Social - tudo, no fim, acabou indo para o caixa do Município (...) Secretário Germano Bremm (SMAMUS), em reunião do CMDUA (26/07/2021).

Este capítulo visa aprofundar a análise sobre o mesmo objeto do capítulo anterior: o percurso de consolidação do Solo Criado com um instrumento da política urbana porto-alegrense. Contudo, sob um ponto de vista distinto. Agora, o foco está nos recursos financeiros e na sua gestão.

Na perspectiva da *gestão social da valorização da terra*, a proporção entre os valores arrecadados e os benefícios gerados pelo acréscimo de potencial construtivo determinado pela adoção do instrumento é aspecto fundamental. A esta diretiva, está associada a definição da fórmula de cálculo para a cobrança. É a etapa de “ingresso” dos recursos. A outra, objeto também deste capítulo, é o destino dos recursos – é a etapa de “saída” - fundamental para garantir o viés redistributivo do instrumento. Essencial para o atendimento das diretrizes do Estatuto da Cidade e, em âmbito local, da Lei Orgânica.

Contudo, avaliar apenas a “entrada e a saída” dos recursos financeiros é uma estratégia limitada quando o intuito está na verificação da experiência quanto à *gestão social da valorização da terra*. Para que este objetivo se cumpra, urge que esta seja analisada não apenas pelo seu “início e final”, mas todo o percurso. Um percurso que é estruturado em uma série de decisões travestidas de um viés meramente administrativo, mas que representam decisões políticas relevantes.

Assim, em relação aos cinco aspectos da regulamentação do instrumento Solo Criado / OODC considerados como “críticos” para a *gestão social da valorização da terra*, este capítulo centra-se em dois: (i) a fórmula de cálculo para a cobrança, incluindo-se as estratégias de venda; e (ii) a sua estrutura de gestão.

6.2. A fórmula de cálculo e as estratégias para venda do Solo Criado em Porto Alegre

A Lei Complementar 315/1994, em seu artigo 8º, delineou apenas algumas diretrizes gerais para o cálculo das contrapartidas financeiras do Solo Criado em Porto Alegre, não aprofundando o tema. Tais diretrizes definiram que o preço deveria: ser estipulado através de critérios técnicos, considerar os valores de mercado, ser definido conforme a região da cidade, ser reajustado mensalmente e reavaliado a cada seis meses. Estava posto, portanto, o vínculo entre o preço do índice construtivo e o da terra – vínculo importantíssimo²²² e considerado, posteriormente, na regulamentação do instrumento.

A presença, na LC315/1994, desta correlação entre os valores de índices construtivos e o valor da terra se explica não só pela lógica do instrumento mas também pelo histórico de Porto Alegre, que conta com uma longa trajetória de negociações com potencial construtivo. Desde 1975, quando as primeiras experiências foram implementadas – ainda sem a possibilidade de transferência entre terrenos – a ideia de que o potencial construtivo tinha um valor e de que este valor tinha uma relação com a terra, estava posta. Posteriormente, em 1987, quando passou a ser autorizada, em casos excepcionais, a transferência de potencial construtivo para terrenos localizados em outras regiões da cidade, foi estabelecido o critério de manutenção de equilíbrio entre os valores dos terrenos – de origem e o receptor. Ou seja: a cada passo que foi sendo dado, até chegar ao Solo Criado propriamente dito, esta correlação foi sendo assimilada e amadurecida.

Atualmente, verifica-se a existência de vários municípios brasileiros que adotam, na regulamentação da OODC, fórmula de cálculo para a cobrança baseada em coeficientes distintos do valor da terra – como o Custo Unitário Básico - CUB, por exemplo. Conforme apresentado no Capítulo 3, estas estratégias enfraquecem a lógica do instrumento. Neste contexto “tão criativo”

²²² Conforme dissertado no Capítulo 3.

de elaborações, valoriza-se o papel que as experiências progressas tiveram para a construção do instrumento Solo Criado na capital gaúcha.

O metro quadrado do Solo Criado em Porto Alegre custa, desde o início de sua venda após a LC434/1999, o mesmo que, na média, um metro quadrado de terreno na face do quarteirão da localização pretendida – valor ponderado pelo seu índice de aproveitamento básico. A fórmula é simples²²³ - o que a fortalece, facilitando o entendimento sobre o instrumento pela sociedade em geral. Em 2019, por meio da Lei Complementar 850, foi introduzido um “fator de planejamento” (FP) que pode aumentar o valor a ser pago (FP no intervalo entre 1,0 e 1,3) ou reduzir (FP no intervalo entre 0 e 0,5), dependendo da localização e da estratégia de planejamento adotada pelo Município. A inclusão deste FP deveria, de acordo com a LC850/2019, ser regulamentada por lei ordinária, a qual não chegou a ser elaborada até o momento. Enquanto isto, de acordo com as orientações definidas em lei, este FP fica equivalente a 1,0, ou seja, sem impacto no valor final.

A Lei Complementar 850/2019 revogou a Lei Complementar 315/1994 e introduziu as alterações mais significativas à regulamentação do Solo Criado desde 1999, quando este foi regulamentado através do PDDUA. Foram estabelecidos objetivos distintos ao instrumento, foi alterada a classificação dos “tipos” de Solo Criado – conforme abordado no Capítulo 5 - foi incluído o FP e outras alterações que serão analisadas mais adiante nesta tese. Dentre estas alterações, em seu artigo 8º (cuja redação foi ajustada pela Lei Complementar 891/2020), passa a permitir o pagamento do Solo Criado em serviços, imóvel ou área construída²²⁴ - situação que havia sido prevista anteriormente na LC315/1994 e posteriormente subtraída, a partir da regulamentação estabelecida pelo PDDUA.

Quanto às estratégias de venda do potencial construtivo, a adoção do leilão consagrou-se na cultura urbanística de Porto Alegre. Era desta forma que

²²³ Esta fórmula é conhecida como do “terreno virtual”.

²²⁴ Tema aprofundado no Capítulo 5.

se vendia a “Reserva de Índices” do Município e, nos anos 2000, este procedimento é incorporado ao Solo Criado. A justificativa jurídica para a adoção de modalidade licitatória é o fato de que o potencial construtivo é um bem público e de estoque limitado. E esta premissa condicionou, até 2010, as regras para a venda dos tipos de Solo Criado.

De 1999 - ano da aprovação do PDDUA - a 2010, contava-se com 3 tipos de índices passíveis de venda: “Solo Criado”, “Solo Criado de Ajuste” e “Solo Criado Não Adensável”. O primeiro – estoque limitado – era vendido por meio de leilões. Os demais – de estoque ilimitado – eram vendidos diretamente (“no balcão”). Estrutura coerente, portanto, com a premissa referida. A partir de 2010, como visto no capítulo anterior, o “Solo Criado de Ajuste” deixa de existir e é estabelecida uma subdivisão do “Solo Criado” – de pequeno (limite máximo de 300m²), médio (de 300m² a 1.000m², limitado a 30% da área adensável do empreendimento) e de grande adensamento (mais do que 1.000m²). E o “Solo Criado de Pequeno Adensamento” foi definido como de estoque ilimitado e, por esta razão, seria vendido “no balcão”.

No capítulo anterior, foi abordado o potencial impacto desta alteração legal na relação entre a oferta de índices construtivos e a disponibilidade de infraestrutura. Quanto à forma de venda, a alteração promovida em 2010 determinou uma autorização mais flexível de aquisição de potencial construtivo sem a devida concorrência entre os interessados – “no balcão”. Mas na medida em que se considerou que este se constituía como uma reserva ilimitada, manteve-se a premissa que havia sido estabelecida originalmente.

Em 2019, a LC850/2019 define que o “Solo Criado de Médio Adensamento”, de estoque limitado e disponível apenas nas unidades territoriais passíveis de densificação, poderia ser também adquirido “no balcão”, ou seja, sem concorrência entre os interessados. Rompe-se, desta forma, após vinte anos, a premissa estabelecida.

Matéria publicada no *Jornal Correio do Povo* da época destaca “o avanço” da alteração legal de 2019, que facilitava a aquisição do Solo Criado. De acordo com o publicado, o Solo Criado estava sendo, novamente, reforçado enquanto ferramenta de estímulo à construção civil; agora, embalado pelos ventos do

neoliberalismo. Nas palavras citadas do prefeito Nelson Marchezan Jr., a “desburocratização é importante para o crescimento da cidade.” (Projeto para construção de áreas adicionais, 2019) E, ainda, segundo seus assessores,

Segundo o assessor técnico da Procuradoria-Geral do Município (PGM), Germano Bremm, o projeto tem o objetivo de ser um estímulo urbanístico à cidade. A expectativa é aumentar o volume de empreendimentos no município, de acordo com o Secretário de Desenvolvimento Econômico, Eduardo Cidade. (Projeto para construção de áreas adicionais, 2019)

Figura 9 - Matéria sobre a aprovação da Lei Complementar 850/2019

‘SOLO CRIADO’

Projeto para construção de áreas adicionais

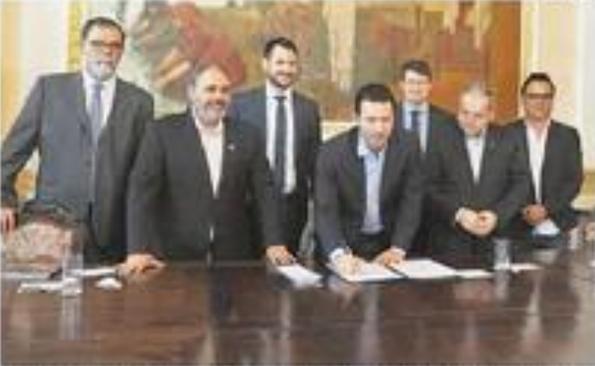
Agora, para quem quiser construir áreas de até mil metros quadrados não haverá necessidade de licitação

Com a ideia de desburocratizar o processo de quem pretende construir em Porto Alegre, foi sancionado, ontem, pelo prefeito Nelson Marchezan Júnior, o projeto de lei Complementar do Executivo (PLCE) 011/2018 que permite aos interessados adquirirem o direito de construir áreas adicionais de 300 metros quadrados até mil metros quadrados (conhecidas como de médio adensamento) sem a necessidade de licitação. São regras mais flexíveis para a compra de índices construtivos adicionais, também conhecidos como “solo criado”.

A partir de agora, a compra poderá ser realizada diretamente na prefeitura, o que antes só era permitido para aquisições de solo criado com menos de 300 metros quadrados. O instrumento dá ao comprador o direito de construir mais do que o preestabelecido para uma determinada área ou região sem prejudicar o Plano Diretor da cidade. Também fica permitido a compra por meio de contrapartidas e, com isso, entregar de forma mais rápida obras de infraestrutura.

A nova lei cria, ainda, o Fundo Municipal de Gestão de Território, que vai receber e gerenciar valores obtidos com a venda de solo criado. Os recursos serão destinados a projetos como aquisições e desapropriações, instalação de equipamentos públicos, praças e parques, preservação de bens tombados ou inventariados, entre outros serviços. Antes, os recursos eram destinados ao calçada único da prefeitura.

Segundo o assessor técnico da Procuradoria-Geral do Município (PGM), Germano Bremm, o projeto tem o objetivo de ser um estímulo urbanístico à cidade. A expectativa é aumentar o volume de empreendimentos no município, de acordo com o secretário de Desenvolvimento Econômico, Eduardo Cidade. O prefeito destacou a importância da aprovação do projeto na Câmara Municipal.



Para o prefeito, desburocratização é importante ao crescimento da cidade

Fonte: (Projeto para construção de áreas adicionais, 2019)

Em 2021, quando esta tese estava sendo redigida, o Governo Municipal encaminhou ao CMDUA uma proposta de alteração da LC850/2019 que amplia a possibilidade de aquisição “no balcão” para o “Solo Criado de Grande Adensamento”.²²⁵

A paulatina liberação da venda do Solo Criado sem a necessária concorrência entre os interessados – considerando-se a sua propriedade pública e limitação de estoque – é um caminho que enfraquece ainda mais o nexo do instrumento com o território. Sob o argumento da “desburocratização”, trilha-se um caminho para o descontrole das vendas e, conseqüentemente, do impacto socioespacial do instrumento.

Para além das alterações descritas, que interferiram nos “tipos” de Solo Criado e, conseqüentemente, nas suas formas de venda e de controle, há de ser evidenciada uma situação nova, criada em 2012. Portanto, entre as alterações de 2010 e de 2019.

Tratou-se da Lei Complementar 703/2012. Esta criou um sistema para financiamento de obras programadas para a Copa do Mundo de 2014. Sistema que contava com operações com índices construtivos e que tinha por base a transferência do direito de construir dos imóveis atingidos pelo traçado viário projetado, pela linha de BRT e pelo traçado do metrô. Estrutura, com certeza, inspirada na experiência bem-sucedida de viabilização da implantação da Avenida III Perimetral²²⁶, desenvolvida no final da década de 90 (UZON, 2013). Assim como no caso da III Perimetral, a LC 703/2012 definia um bônus, a título de incentivo à adesão dos proprietários à negociação através da transferência do direito de construir.

Contudo, não foi só isto. A lei concedeu, também, autorização para que o Município vendesse 279.433m² dos estoques construtivos públicos, os quais

²²⁵Conforme informado em reunião do CMDUA do dia 20 de julho de 2021, transmitida pelo *Youtube*. Disponível em: [youtube.com/watch?v=i9aerYQA3Mk](https://www.youtube.com/watch?v=i9aerYQA3Mk)

²²⁶ A avenida III Perimetral é uma arterial porto-alegrense projetada na década de 70 e implantada no final da década de 90, início dos anos 2000. Sua execução exigiu uma quantidade significativa de desapropriações e, para isto, o Município desenvolveu processo baseado na aplicação do instrumento Transferência do Direito de Construir que, em Porto Alegre é denominado Transferência do Potencial Construtivo.

foram denominados de *Índices da Copa de 2014*. Estes índices, constituíram-se como um “novo tipo de Solo Criado” – um tipo à parte. Suas diferenças básicas são:

- Ao contrário do Solo Criado “normal” – que é vendido por quarteirão – os *Índices da Copa de 2014* são vendidos por Macrozona e, quando adquiridos, podem ser utilizados em qualquer Macrozona da Área de Ocupação Intensiva, respeitados os patamares máximos legais de adensamento e respeitada a equivalência entre os valores atribuídos a cada Macrozona;
- São vendidos em leilões e os valores mínimos de lance correspondem ao valor máximo vigente do Solo Criado em cada Macrozona acrescido de um “fator de valorização” (de até 20%);
- Podem ser (re)comercializados entre os agentes privados e o seu prazo para utilização é de dez anos.

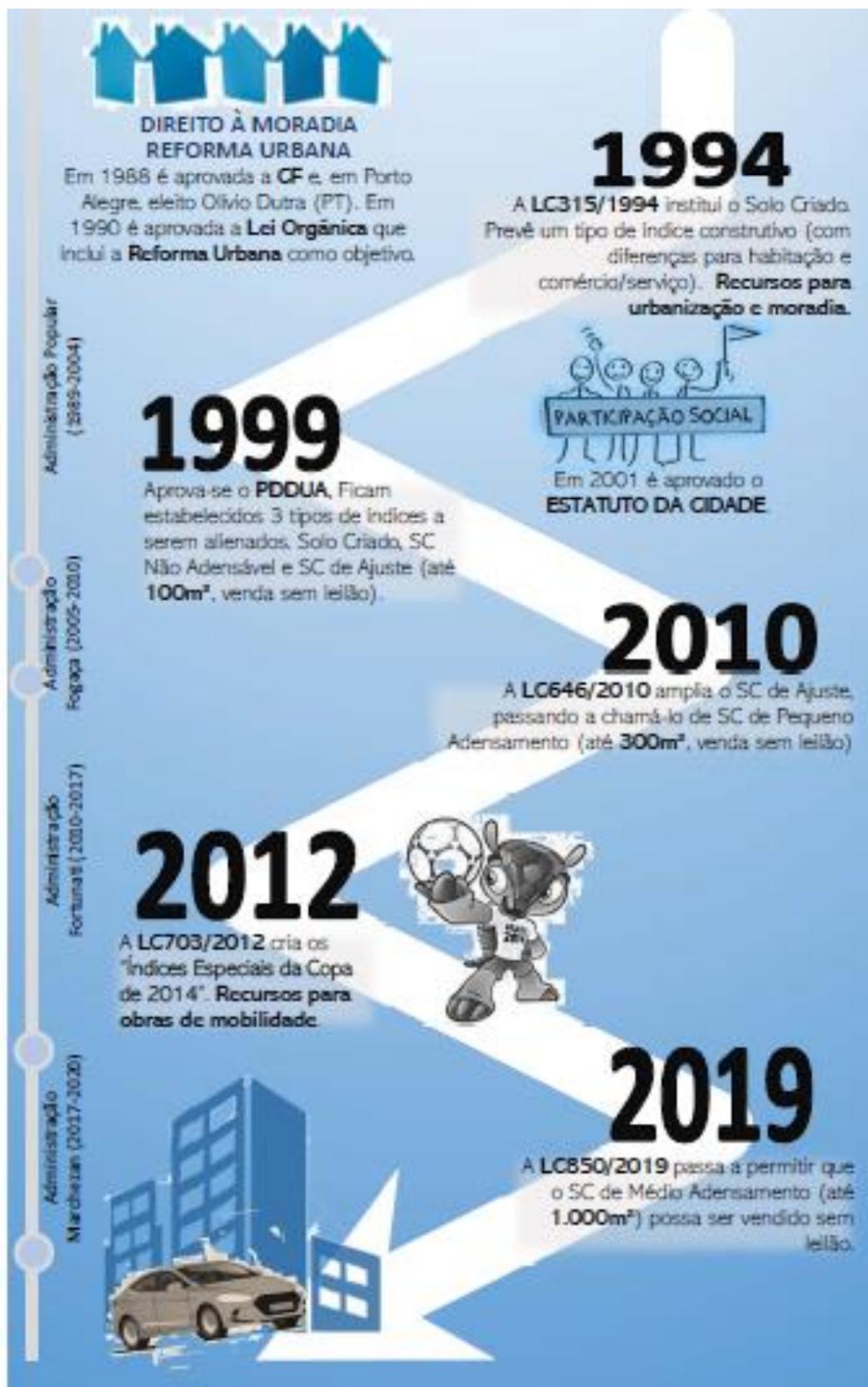
A Lei Complementar 703/2012, conforme explicitado, não alterou, de fato, o conceito de Solo Criado, mas criou uma regra de exceção para um “lote” de índices com a finalidade de estabelecer uma estratégia de financiamento das obras relativas à Copa do Mundo. Obras para a mobilidade.

Seu artigo 15 determinou que os valores decorrentes da alienação dos *Índices da Copa de 2014* seriam utilizados para a implantação das melhorias urbanas descritas no artigo 2º da mesma lei complementar, quais sejam:

- Pelo traçado viário: da avenida Tronco; da avenida Edvaldo Pereira Paiva; da avenida Padre Cacique; do viaduto da 3ª Perimetral sobre a avenida Bento Gonçalves; do túnel da 3ª Perimetral sob a avenida Cristóvão Colombo; do viaduto da 3ª Perimetral sobre a avenida Plínio Brasil Milano; do viaduto da 3ª Perimetral sobre a rua Anita Garibaldi; da passagem de nível da avenida dos Estados sob a avenida Farrapos; da Rua Voluntários da Pátria, entre a Rua da Conceição e a avenida Sertório; da avenida Severo Dullius; do viaduto da avenida Júlio de Castilhos sobre a rua da Conceição;
- Pelo traçado do BRT; e pelo traçado do Metrô de Porto Alegre.

Posteriormente, com o Decreto Municipal 18.638/2014, as possibilidades de aplicação dos recursos foram detalhadas. Manteve-se o vínculo com as intervenções previstas na LC703/2012, mas ficou especificada a alternativa de os recursos serem utilizados para: implantação das infraestruturas; aquisições das áreas vinculadas ao sistema de transporte e viário projetado; a instalação de equipamentos públicos, praças, parques e preservação de bens tombados; o reassentamento de famílias em decorrência das obras; e “demais hipóteses previstas no artigo 26 da Lei Federal 10.257/2001”. (PORTO ALEGRE, 2014, art.8º, V)

Figura 10 - Síntese das alterações dos tipos de Solo Criado em Porto Alegre



Elaboração própria

A LC703/2012²²⁷ segue vigendo, embora sua arquitetura tenha sido estabelecida para financiar as obras que entraram no pacote da Copa do Mundo de 2014. Em setembro de 2020 ocorreu o oitavo – e último até o momento - leilão de índices. No meio deste caminho, em 2015, através da LC766/2015, este estoque construtivo em venda passou a ser denominado de *Índices Especiais Pró-Mobilidade*.

Urge ressaltar que, embora a referida lei complementar faça uso de toda a estrutura do Solo Criado – estoques, valores e forma de venda – seu enquadramento ao estabelecido para a Outorga Onerosa do Direito de Construir na lei federal não é claro. Apenas em uma interpretação bastante flexível do que significa “ordenamento e direcionamento da expansão urbana” (BRASIL, 2001, art.26, IV), o destino estabelecido para o recurso financeiro estaria previsto nas finalidades estabelecidas no artigo 26 do Estatuto da Cidade.

Investimentos no sistema de mobilidade podem ser, de forma geral, considerados de interesse público. E são, de fato, um caminho para o ordenamento urbano. Mas, considerando-se as obras previstas, verifica-se que estão longe de se caracterizarem como uma forma de redistribuição ou de *justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização*. Muito embora o ofício emitido pelo Gabinete do Prefeito a título de Exposição de Motivos do Projeto de Lei Complementar 007/2012 - que posteriormente se tornou a LC703/2012 – afirme o contrário.

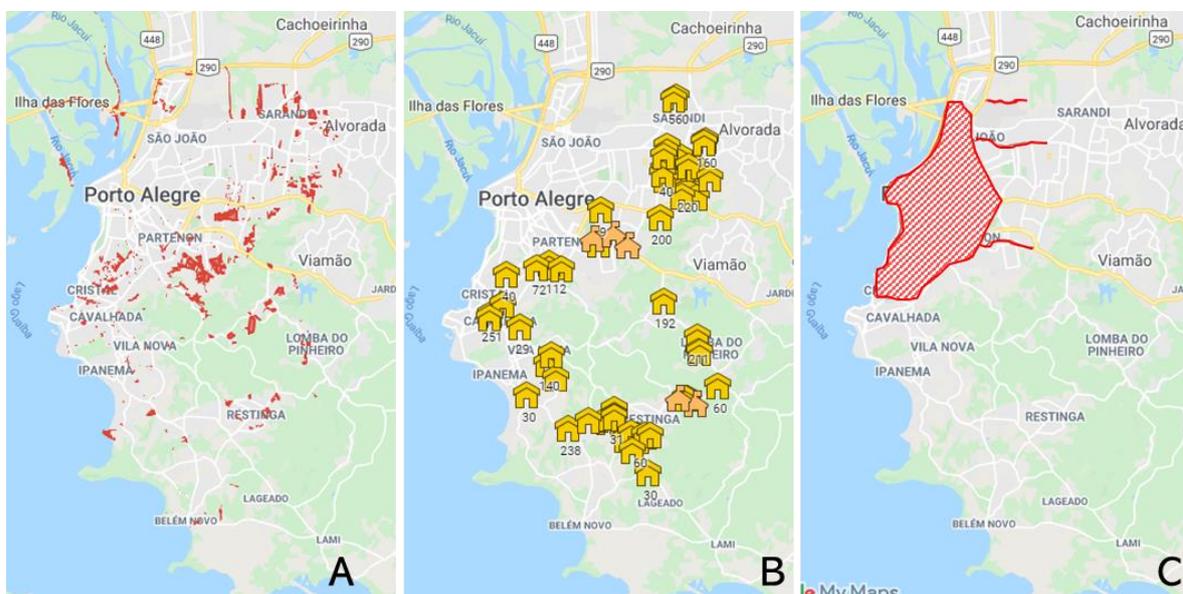
(...) o presente Projeto de Lei Complementar está em consonância com a legislação municipal, atendendo às diretrizes da Lei Federal nº 10.257, de 5 de julho de 2001, que institui o Estatuto da Cidade. Outrossim, auxilia-se na promoção da justa distribuição dos ônus e dos benefícios do processo de implantação de obras de infraestrutura, além de viabilizar-se a recuperação e a distribuição da valorização imobiliária decorrentes dos investimentos públicos. (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 2012)

De acordo com estudos desenvolvidos por Leal-Lahorgue e Cabette (2013), as obras viárias para as quais os recursos da venda dos índices se destinariam, na verdade, reforçam centralidades preexistentes e atendem aos interesses, em especial, das classes mais abastadas. Trata-se da

²²⁷ Regulamentada pelos Decretos 18.638/2014 e 19.152/2015.

(re)concentração de benefícios urbanos em setores de renda média alta através da venda de Solo Criado, conforme se observa na figura 11 a seguir.

Figura 11 - Moradia popular e perímetro de investimentos do FUNCOPA/PRUNPROMOB



Mapa A – Vilas do DEMHAB – Fonte: ObservaPoa – Áreas de Vulnerabilidade - http://observapoa.com.br/default.php?reg=275&p_secao=46

Mapa B – Produção do PMCMV - Fonte: ObservaPoa – Áreas de Vulnerabilidade - http://observapoa.com.br/default.php?reg=275&p_secao=46

Mapa C – Perímetro geral de investimentos do FUNCOPA / FUNPROMOB – Elaboração própria

Vale destacar que, embora as obras tenham sido previstas no contexto da preparação da cidade para um evento internacional – a Copa do Mundo – sua realização extrapola este objetivo e passa a ser entendida como um legado urbano. Legado que privilegia a mobilidade urbana – em especial o atendimento das demandas dos veículos particulares²²⁸ – em detrimento das demandas relacionadas à moradia e aos moradores da periferia porto-alegrense. Leal-Lahorgue e Cabette (2013) asseveram que a estratégia desenhada não só fortaleceu a dicotomia centro-periferia da capital gaúcha como constituiu-se como um contraponto evidente às estratégias de investimento empreendidas pelo processo do Orçamento Participativo. O OP obteve – destacam os autores

²²⁸ Importante destacar que as obras relativas ao BRT e ao Metrô não foram nem iniciadas.

- resultados redistributivos, na medida em que regiões que tinham renda média menor, receberam mais recurso financeiro ao longo dos anos. Exatamente o contrário do que a Lei Complementar 703/2012 estabelece - uma arquitetura de financiamento própria de Porto Alegre, que usa o Solo Criado para violar os princípios da *gestão social da valorização da terra*.

6.3. A gestão dos recursos do Solo Criado em Porto Alegre

A venda de Solo Criado em Porto Alegre foi iniciada no dia 05 de fevereiro de 2001²²⁹. Um pouco mais de um ano após, portanto, da aprovação da Lei Complementar 434/1999. Neste item serão analisadas suas estratégias de venda e de gestão financeira dos recursos arrecadados.

a. Os leilões de Solo Criado

Inicialmente a venda do Solo Criado foi restrita à aquisição do Solo Criado Não Adensável e o de Ajuste – ambos vendidos diretamente “no balcão”. Mas, logo após o início das vendas, em março de 2001, ocorria o primeiro leilão de Solo Criado na capital gaúcha²³⁰.

²²⁹ De acordo com notificação publicada no Jornal Correio do Povo no dia 04 de fevereiro de 2001, na página 11.

²³⁰ De acordo com edital publicado nos jornais da época, este leilão ocorreu entre os dias 13 a 15 de março de 2001.

Figura 12 - Notificação da realização do primeiro leilão de Solo Criado em Porto Alegre



Fonte: Jornal Correio do Povo, 22/02/2001, p.20

Os valores de venda – definidos por face de quarteirão – foram aprovados no Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental, de acordo com o que definia o PDDUA.

De acordo com o *Jornal Correio do Povo* da época, nos anos de 2001, 2002 e 2003 ocorreram 8 leilões os quais renderam mais de R\$11 milhões aos cofres municipais, em valores da época. (Secretaria fará leilão de solo criado na quarta-feira, 2003)

Paralelamente à consolidação das primeiras operações com o Solo Criado, estava sendo implementado, em Porto Alegre, o *Plano de Incentivos para Permutas de Índice Construtivo nos Imóveis Atingidos pelo Traçado da avenida III Perimetra*²³¹, desde o ano de 1998. Esta avenida, conforme já referido anteriormente, estava projetada desde a década de 70 e constituir-se-ia em um importante arterial para a cidade. O financiamento para sua execução fora negociado na década de 90 e previa como contrapartida municipal a viabilização das desapropriações necessárias, ação estimada, na época, em mais de US\$20 milhões. (UZON, 2013) Para atender a esta exigência reduzindo o impacto nas

²³¹ Através da Lei Complementar 409/1998.

finanças municipais, o Município adotou a transferência de índices construtivos. Para garantir a maior adesão possível de proprietários a esta estratégia, foi criado este *Plano de Incentivos*, o qual previa índices adicionais à área permutada e liberava a transferência para qualquer região da cidade, diferentemente, portanto, das regras usuais da época que restringiam o território do terreno receptor à mesma unidade territorial de planejamento do terreno de onde o potencial construtivo originara-se.

Tal característica conferida aos Índices da III Perimetral e, ainda, a sua facilidade de aquisição – negociação direta entre agentes privados, enquanto o Solo Criado deveria ser adquirido através de leilão – direcionou o mercado de índices construtivos em Porto Alegre. O Município, ao dar viabilidade a esta operação para a concretização da III Perimetral, lançou uma quantidade significativa de índices construtivos no mercado, reduzindo a demanda por índices públicos.

Entre o ano de 2003 e 2005 a TPC da 3ª Perimetral foi responsável pela maioria dos índices utilizados para licenciamento dos projetos em Porto Alegre, superando inclusive o montante do potencial construtivo proveniente de TPS simples. (SOUZA L. , 2016, p. 21)

Posteriormente a 2003, o primeiro leilão de Solo Criado que ocorreu foi no ano de 2014, já sob a roupagem de *Índices da Copa de 2014*, sob as regras da Lei Complementar 703/2012, que direcionava os recursos para as obras de mobilidade, exclusivamente.

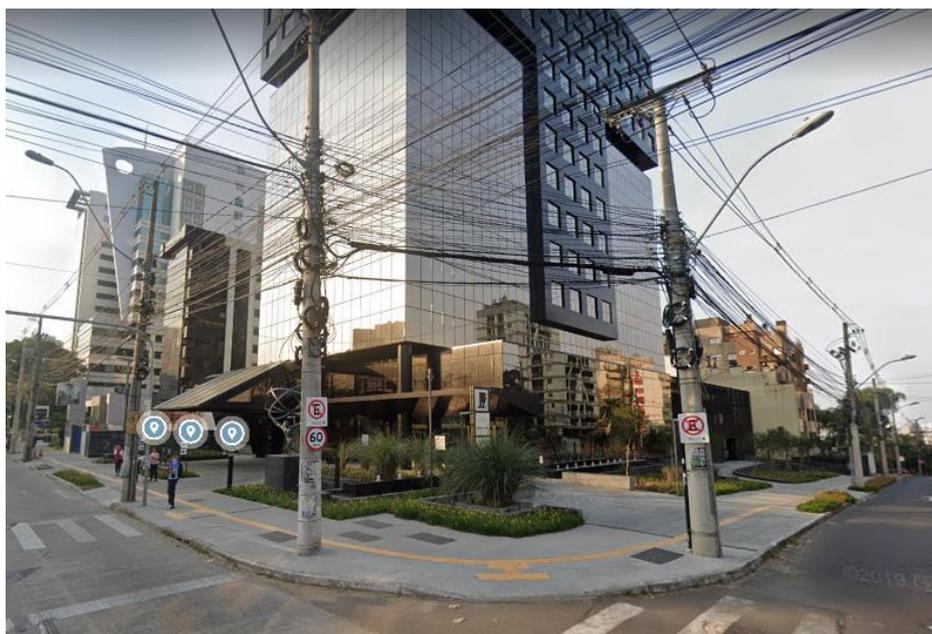
Porto Alegre realizou 8 leilões²³² de índices construtivos no período de 2014 a 2021, quando esta tese estava sendo escrita. Tais leilões arrecadaram

²³² Dois no ano de 2014 (leilões 001 e 003 de 2014) dois no ano de 2015 (leilões 001 e 003 de 2015), três no ano de 2016 (leilões 002, 003 e 005) e um no ano de 2020 (leilão 001 de 2020). O leilão 002/2016 foi deserto.

R\$169.079.893,78²³³, valor que, de acordo com a lei, deveria ser direcionado totalmente para as obras previstas²³⁴.

Estes dados não permitem uma análise da eficácia da solução adotada pela LC703/2012 para a viabilização de obras viárias em Porto Alegre. Não se tem informação que permita avaliar o impacto dos valores arrecadados no custo destas obras, as quais nem todas foram concluídas até o presente momento. E este, de qualquer sorte, seria um objetivo que foge ao escopo deste trabalho. O intuito aqui foi mostrar a outra face desta equação: não a que acrescentou recursos para a mobilidade, mas a que subtraiu recursos do destino previsto pelo Estatuto da Cidade. E o quanto esta “solução” representou um retrocesso no caminho da *justa distribuição dos benefícios e ônus da urbanização*.

Figura 13 - Esquina da Avenida III Perimetral com a Rua Anita Garibaldi – local de uma das obras financiadas com o Solo Criado (Índices Especiais Pró-Mobilidade)



Fonte: Google Earth

²³³ Montante ao qual foi adicionado o valor de R\$17.174.944,47 referente à remuneração financeira dos valores depositados, conforme relatório da Secretaria Municipal da Fazenda, (PREEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, Secretaria Municipal da Fazenda, 2020)

²³⁴ Relatório da Secretaria Municipal da Fazenda consolidado em 29 de dezembro de 2020, 80,8% do valor já teria sido dispendido com as obras. (PREEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, Secretaria Municipal da Fazenda, 2020)

No dia 19 de julho de 2021, quando esta tese estava sendo redigida, o Município anunciou, em edital publicado no Diário Oficial, a realização de mais um leilão dos *Índices Especiais Pró-Mobilidade*, a ser realizado no dia 20 de agosto²³⁵. De acordo com matéria publicada no Jornal Zero Hora, a previsão para este leilão é a arrecadação de R\$105,7 milhões, através da venda de 31,3 mil metros quadrados de índices.

Ainda, de acordo com o publicado, há a intenção do Município de realizar leilões anuais.

A venda de índices em leilão é uma forma não tributária e fonte de recursos importante para o financiamento da infraestrutura da cidade, além de favorecer aos investidores com a venda antecipada dos índices, desvinculada do projeto de licenciamento do empreendimento, o que permite planejar suas necessidades de índices ao longo de 10 anos – destaca o secretário da Fazenda. (OLIVEIRA R. , 2021)

b. O troca-troca de fundos – quem gerencia os recursos do Solo Criado em Porto Alegre, para onde ele vai e a transparência desta gestão

A análise das estruturas de gestão legalmente estabelecidas para os recursos do Solo Criado em Porto Alegre ao longo dos anos pressupõe um olhar sobre os fundos municipais e suas próprias estruturas de gestão.

E esta história começa antes da instituição do instrumento pela Lei Complementar 315/1994.

Conforme já relatado, em 1987, através da Lei Complementar 159, foi instituído, em Porto Alegre, o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano – o FMDU – para receber os recursos originários da venda da “Reserva de Índices”. Esta lei complementar previa uma estrutura de gestão para este Fundo, além do destino dos recursos. Seu artigo 10²³⁶, previa um “Conselho Diretor” presidido pelo titular da Secretaria de Planejamento Municipal. Posteriormente, seu decreto regulamentador determinou que este conselho seria composto apenas

²³⁵ Como os resultados deste leilão não constam nos relatórios oficiais da Secretaria Municipal da Fazenda até a data da entrega desta tese, optou-se por não incluí-los.

²³⁶ Artigo, originalmente vetado, foi ratificado no primeiro decreto de regulamentação - Decreto Municipal 9.001/1987.

por representantes dos órgãos governamentais. Tal estrutura foi mantida pelos decretos regulamentadores posteriores, os quais ajustaram, pontualmente, procedimentos relativos à aquisição do potencial construtivo sem, no entanto, alterar a estrutura de gestão dos recursos financeiros, restrita ao conselho governamental. Tais decretos foram editados nos anos de 1993 e 1994²³⁷.

Chama a atenção a ausência do envolvimento da sociedade na estrutura de gestão dos recursos do FMDU, mesmo após 1988 - período político de fortalecimento dos canais de participação popular na administração municipal²³⁸. Mas este vício autoritário na gestão dos recursos do fundo foi vencido nos anos seguintes.

Em 1990, foi aprovada a Lei Orgânica de Porto Alegre e, com ela, a criação do Fundo Municipal de Desenvolvimento – FMD²³⁹ - fundo de natureza contábil, instituído pelo artigo 234, para receber os recursos da venda de Solo Criado. Após a aprovação da Lei Orgânica e dentro do movimento de aprovação de leis relacionadas à reforma urbana, em 1995, foi instituído o Conselho Municipal de Acesso à Terra e Habitação – COMATHAB, órgão de cogestão da política habitacional municipal, de estrutura tripartite que envolvia representação dos moradores e entidades de classe de caráter comunitário. De acordo com o artigo 6º da LC337/1995, dentre as competências designadas ao COMATHAB, estava a de “propor os planos de aplicação dos recursos do Fundo Municipal de Desenvolvimento – FMD” (PORTO ALEGRE, 1995, artigo 6º)

²³⁷ Decretos Municipais 10.749/1993 e 11.098/1994.

²³⁸ Em 1992 foi criado o Conselho do Orçamento Participativo, instância central do processo cuja composição contava com representantes das regiões e que tinha a atribuição de “propor, fiscalizar e deliberar sobre receita e despesa do Poder Público Municipal”. (FEDOZZI, 1998, p. 254)

²³⁹ É importante ratificar a coexistência temporária de dois fundos relacionados ao desenvolvimento – o FMD e o FMDU – em Porto Alegre. De acordo com o artigo 10 da Lei Complementar 315/1994, o FMD passa a incorporar o antigo FMDU (criado pela Lei 159/1987). Contudo, o mesmo artigo estabelece que, enquanto o novo fundo e a própria lei 315/1994 não estivessem regulamentados, continuariam a valer as regras estabelecidas na Lei 159/1987, inclusive o FMDU. Por esta razão é que mesmo após a instituição do FMD em janeiro de 1994, o Município de Porto Alegre editou o Decreto Municipal 11.098/1994 que alterou dispositivos relacionados ao FMDU, inclusive a definição de que a alienação da reserva de índices construtivos dar-se-ia através de leilão.

Na mesma data em que foi aprovada a Lei Complementar 337/1995, o foi também a Lei 7.592/1995, a qual estabelece regramento que articula definitivamente os recursos do Solo Criado ao financiamento da política habitacional e, conseqüentemente, sua gestão, ao COMATHAB. Seu artigo 1º define que os recursos financeiros depositados no FMD se destinariam, prioritariamente, “a financiar a política habitacional”, e seu artigo 3º, que a “destinação dos recursos do FMD será proposta pelo Conselho de Acesso à Terra e Habitação – COMATHAB”. Como estrutura de gestão administrativa, cria-se uma *junta*, coordenada pelo Departamento Municipal de Habitação – DEMHAB. E como destino possível aos recursos do FMD (dentre eles, os do Solo Criado) a lei estabelece, para além dos investimentos relacionados diretamente ao acesso à moradia digna, a “implantação de obras viárias e de saneamento em regiões carentes da cidade, bem como complementação da infraestrutura na cidade”. Estava estabelecido seu viés redistributivo²⁴⁰.

Posteriormente, através do Decreto Municipal 11.503/1996, por pressão política da Secretaria do Planejamento Municipal, esta estrutura de gestão dos recursos do FMD foi parcialmente alterada, incluindo o Conselho Municipal do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano - CMPDDU - como órgão propositivo e de fiscalização do FMD, compartilhando esta função com o COMATHAB²⁴¹.

Portanto, em 2001, quando o Solo Criado começou a ser vendido em Porto Alegre, estava definido o destino dos recursos arrecadados (FMD) e, além disto, que seriam gerenciados por Conselhos com participação social

²⁴⁰ Esta destinação é detalhada em seu artigo 4º o qual define que os recursos do FMD devem ser utilizados para: “aquisição de áreas para o Banco de Terras, execução de programas habitacionais em áreas públicas ou privadas, remoção de moradias de áreas de risco e reassentamento; despesas decorrentes do processo de regularização fundiária; contratação de serviços, convênios, ou termos de cooperação referentes à execução de projetos habitacionais e de regularização fundiária; implantação de obras viárias e de saneamento em regiões carentes da cidade, bem como complementação da infraestrutura na cidade; investimentos em construção de albergues para crianças e adolescentes e casas de passagem, para fins de enfrentamento de situações decorrentes de problemas habitacionais; execução de outras políticas atinentes à questão habitacional, programas de recuperação de cortiços.” (PORTO ALEGRE, 1996, art.4º)

²⁴¹ Estabeleceu também alteração em relação ao destino dos recursos do FMD: foi suprimida a possibilidade de sua utilização para aquisição de áreas para o banco de terras municipal, cuja instituição nunca foi formalizada.

(COMATHAB e CMDUA²⁴²) e as finalidades às quais estes recursos poderiam atender.

De acordo com dados disponibilizados pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, entre os anos de 2001 e 2009, há ingressos de recursos no FMD. Em 2009 há uma alteração legal em relação ao destino contábil dos recursos do Solo Criado, estabelecida através da Lei Complementar 612/2009, já na administração de José Fogaça.

A LC612/2009 instituiu o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social – FMHIS²⁴³. Esta nova estrutura veio em decorrência de um reenquadramento da política habitacional municipal a partir das orientações estabelecidas pelo Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS – instituído em 2005 pelo Governo Federal. A Lei Federal 11.124/2005, que dispõe sobre o SNHIS, estabeleceu exigências para que os entes federados recebessem recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS. Dentre estas exigências encontra-se a de que o ente federado disponha de fundo e conselho destinado à implementação da política local de habitação. Adequando-se a esta exigência, Porto Alegre instituiu o seu FMHIS.

A partir de 2009 portanto, o FMD ficou incorporado ao FMHIS. Sendo o FMHIS um “instrumento de política urbana destinado a financiar e a implementar a política habitacional direcionada à população de menor renda” (PORTO ALEGRE, 2009, §1º do art.1º), os recursos do Solo Criado passaram a ser destinados totalmente às ações da política habitacional.²⁴⁴

²⁴² Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental – Conselho que veio a substituir o CMPDDU a partir da aprovação da LC434/1999.

²⁴³ Regulamentado através do Decreto 16.899/2010.

²⁴⁴ De acordo com a versão original da LC612/2009 as ações permitidas eram: (a) aquisição, construção, conclusão, melhoria, reforma, locação social e arrendamento de unidades habitacionais em áreas urbanas; (b) produção de lotes urbanizados para fins habitacionais; (c) urbanização, produção de equipamentos comunitários, regularização fundiária e urbanística de áreas caracterizadas como de interesse social; (d) implantação de saneamento básico, infraestrutura e equipamentos urbanos, complementares; os programas habitacionais de interesse social, ou em regiões carentes do município; (e) aquisição de materiais para construção, ampliação e reforma de moradias; (f) recuperação ou produção de imóveis em áreas encortiçadas ou deterioradas, centrais ou periféricas, para fins habitacionais de interesse social; (g) remoção de moradias em área de risco e reassentamentos; (h) despesas cartoriais e de registros decorrentes do processo de regularização fundiária, bem como desapropriações que

A mesma Lei Complementar 612/2009 também instituiu um Conselho Gestor deste fundo, composto por 9 conselheiros do COMATHAB, sendo 3 dentre os representantes governamentais, 3 de entidades de classe e 3 do movimento comunitário. Retirou-se, desta forma, a participação do Conselho relacionado ao planejamento urbano (CMDUA) da gestão dos recursos advindos do Solo Criado, anteriormente garantido pelo Decreto 11.503/1996.

No ano seguinte ao da instituição do FMHIS, uma nova alteração. Cria-se o Fundo Municipal do Planejamento Urbano – FMPU - através da Lei Complementar 644/2010. Este Fundo, vinculado à Secretaria do Planejamento Municipal, teria como objetivo financiar os programas de trabalho desta secretaria, além das ações definidas no artigo 26 do Estatuto da Cidade. Segundo o definido em lei, este fundo passaria a compartilhar com o FMHIS a responsabilidade de receber os recursos arrecadados pela venda do Solo Criado²⁴⁵. Neste compartilhamento, a maior parte dos recursos continuaria a ser direcionada para o FMHIS (cogerenciado pelo DEMHAB e pelo COMATHAB). E, de acordo com a lei, caberia a uma “comissão tripartite” composta por representantes do CMDUA, COMATHAB e do Governo Municipal, a “fiscalização quanto à utilização de recursos financeiros do FMPU”.

Apenas 20 dias após a homologação da LC644/2010 é homologada a de número 646 – que trata de diversas alterações do PDDUA - a qual ratifica, através de ajuste na redação, a competência do CMDUA em aprovar os planos de aplicação dos recursos do Solo Criado²⁴⁶. Em 20 dias, portanto, trabalha-se com duas competências distintas ao CMDUA: de fiscalizador para protagonista na definição dos investimentos. Ou seja: soluções distintas, encaminhadas

se fizerem necessárias; (i) contratação de serviços, convênios ou termos de cooperação referentes à execução de projetos habitacionais e de regularização fundiária; (j) construção de albergues para crianças e adolescentes em situação de risco social e casas de passagem, para fins de enfrentamento de situações decorrentes de problemas habitacionais; e (k) outros programas e intervenções. Em 2019, a lei complementar sofre alteração e é incluída mais uma possibilidade de uso para os recursos: desapropriações, despesas administrativas e judiciais decorrentes das obras vinculadas ao sistema de transporte viário e projetado que envolvam reassentamento e realocação de famílias atingidas pela implantação das obras.

²⁴⁵ Conforme o artigo 3º da LC644/2010, o FMPU receberia 15% da arrecadação oriunda da venda do Solo Criado até o final do ano de 2014, e 10% a partir deste ano.

²⁴⁶ Altera o inciso XIV do artigo 39 que trata das competências do CMDUA.

praticamente ao mesmo tempo que revelam a falta de uma unicidade de visão sobre a gestão dos recursos e sobre a competência dos agentes envolvidos.

O FMPU, contudo, não saiu do papel. Não se encontrou registro de efetivação deste fundo, exceto a previsão – não concretizada – de depósito de R\$20mil na Proposta Orçamentária de 2019. Não há decreto regulamentador (conforme previa o parágrafo 1º do artigo 4º da LC644/2010), não há registro contábil de seu funcionamento nas prestações de contas da Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Ou seja: embora a tentativa de captar parte dos recursos do Solo Criado para uma finalidade distinta daquelas relacionadas à política habitacional, não se obteve sucesso, mantendo-se a estrutura concentrada no DEMHAB e no COMATHAB.

Antes de ser aprovada pela Câmara Municipal de Vereadores, o teor da futura LC644/2010 foi debatido no CMDUA. No registro dos debates verifica-se a articulação entre esta iniciativa do Executivo Municipal e um esperado *empoderamento* da Secretaria de Planejamento no sistema de gestão municipal. Contudo, o que se verificou na prática foi: a não validação do fundo e a paulatina extinção da então Secretaria do Planejamento a partir das reformas administrativas realizadas por José Fortunati (2012) e Nelson Marchezan Jr (2017).

Presidente fez a abertura da reunião. Apresentou o novo suplente da Secretaria Executiva, Rogério Aime. Falou sobre o processo de concretização do Fundo Municipal do Planejamento Urbano. Disse que foi elaborado projeto de lei estipulando que quinze por cento da arrecadação do Solo Criado poderá ser investido na própria Secretaria, dependendo apenas da aprovação na Câmara. Solicitou que a Secretária enviasse o projeto de lei por correspondência eletrônica aos conselheiros. Agradeceu a todos que de alguma forma contribuíram para esta conquista, particularmente aos supervisores, coordenadores e outros funcionários da Secretaria. Citou os nomes do Supervisor do Planejamento Urbano, José Cogo, além de Eunice Schwengber, Breno Ribeiro, Hermes Consiglio, assim como de Rosane Zottis. (...) Conselheiro Breno se apresentou e deu boas-vindas aos novos conselheiros. Falou sobre o Fundo Municipal de Planejamento Urbano, disse que representa um projeto muito antigo e que a sua concretização é uma conquista que trará a possibilidade de a secretaria melhorar sua situação, frente ao sucateamento que vem sofrendo ao longo dos anos. Agradeceu a atitude do Secretário Márcio, de acreditar nesta idéia. (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental, 2010)

Em 2012, a Lei Complementar 703/2012 veio a alterar, novamente, a estrutura de gestão dos recursos do Solo Criado. Para além de estabelecer condições especiais para um lote de Solo Criado – inicialmente denominados de *Índices da Copa de 2014* - esta lei complementar criou o FUNCOPA - Fundo da Copa do Mundo de 2014 - o qual, em 2015, passou a ser denominado de FUNPROMOB - Fundo Especial Pró-Mobilidade²⁴⁷. De acordo com a sua regulamentação²⁴⁸, o FUNCOPA seria gerenciado por um Comitê Gestor formado apenas por representantes governamentais²⁴⁹.

Devido a não efetivação do FMPU, de 2010 a 2019 os recursos do Solo Criado deveriam ser – conforme a legislação vigente - destinados exclusivamente ao FMHIS, com exceção dos recursos advindos dos *Índices da Copa de 2014*.

Em 2019, muda-se novamente a estrutura de gestão. Através da Lei Complementar 850/2019, foi criado o FMGT - Fundo Municipal de Gestão do Território - e revogado, legalmente, o FMPU, assim como o antigo FMD. De acordo com o artigo 14 desta Lei Complementar, ao novo fundo seriam direcionados os recursos auferidos com a alienação do Solo Criado de “Médio Adensamento” e o de “Grande Adensamento”. Já o Solo Criado “Não Adensável” e o de “Pequeno Adensamento”, manter-se-iam no FMHIS. O FMGT foi regulamentado posteriormente²⁵⁰ e foi definido que sua gestão dar-se-ia por um Comitê Gestor composto apenas por representantes governamentais, embora se mantivesse no PDDUA a determinação de que caberia ao CMDUA a competência de “aprovar os planos de aplicação dos recursos do Solo Criado”.²⁵¹ Nova contradição, portanto.

²⁴⁷ Através da Lei Complementar 766/2015, regulamentada pelo Decreto 19.152/2015.

²⁴⁸ Através do Decreto 18.638/2014

²⁴⁹ Este Decreto foi revogado pelo de número 19.152/2015 - contudo esta definição de participação exclusiva de órgãos governamentais no órgão gestor do fundo, permaneceu.

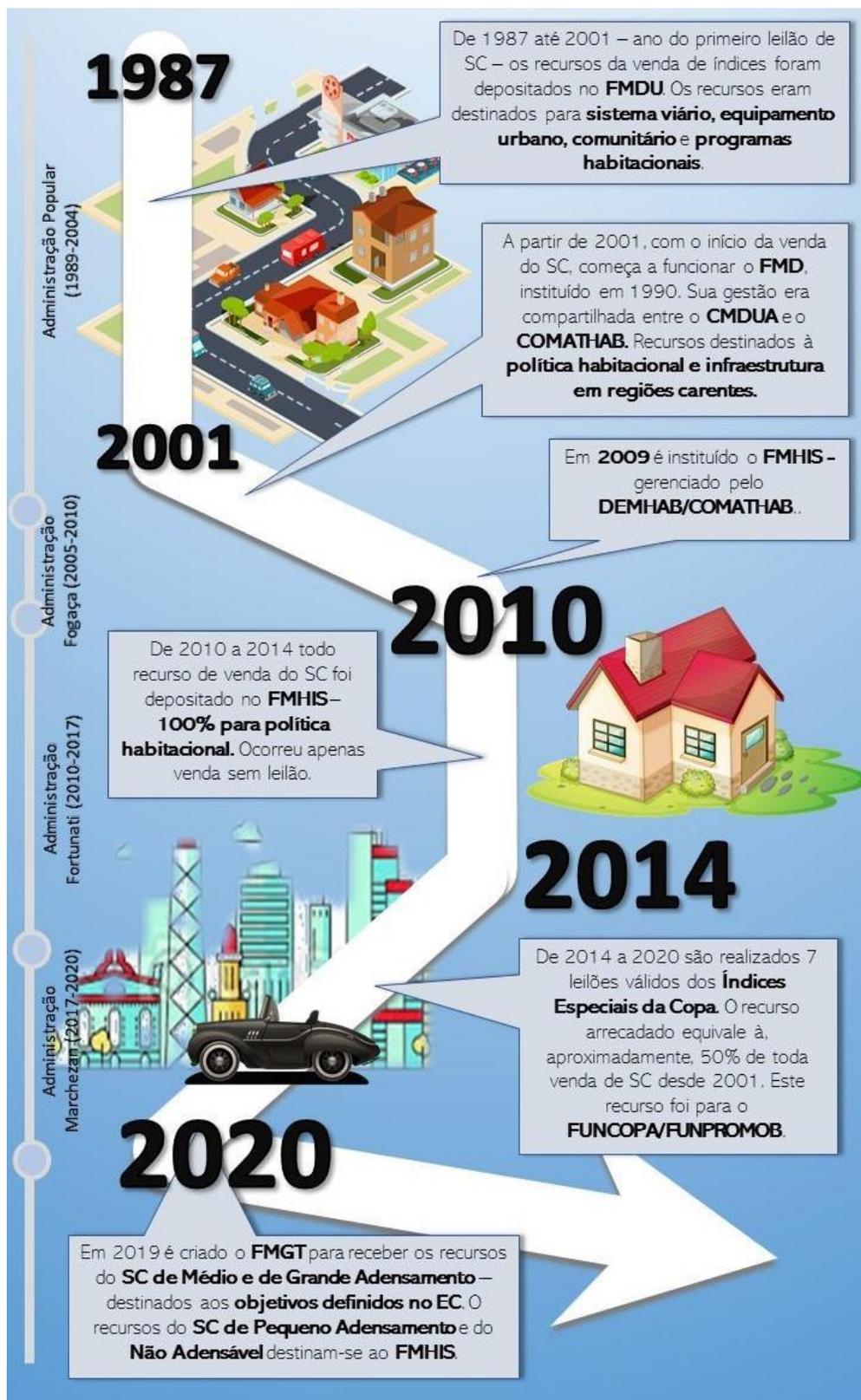
²⁵⁰ Pelo Decreto Municipal 20.327/2019.

²⁵¹ PORTO ALEGRE, 1999, artigo 39, inciso XIV.

A título de síntese, identifico as distintas estratégias adotadas para a gestão dos recursos do Solo Criado em Porto Alegre no tempo:

- De 2001 (ano do início da venda dos índices) até 2009, todos os recursos deveriam ser depositados no FMD – fundo de gestão compartilhada entre o CMDUA e o COMATHAB, com a participação social.
- De 2010 a 2013 – na administração José Fortunati - os recursos passaram a ser depositados exclusivamente no FMHIS. Este fundo, vinculado ao DEMHAB, tem um conselho gestor composto por conselheiros do COMATHAB e sua finalidade é subsidiar a política habitacional. Importante destacar que neste período não ocorreram leilões de Solo Criado; os recursos, desta foram, eram apenas originados da venda de *Solo Criado Não Adensável* e de *Pequeno Adensamento* – os quais são vendidos “no balcão”. Neste período foi aprovada a criação do FMPU o qual não se efetivou. E foi aprovada a lei complementar que criou o FUNCOPA e toda estrutura de venda de um “lote” de Solo Criado para subsidiar as obras de mobilidade.
- De 2014 a 2018 os únicos leilões que ocorreram foram os relacionados aos *Índices da Copa/Pró-Mobilidade*. Os recursos destes leilões deveriam ser canalizados para o FUNCOPA/FUNPROMOB – órgão gerenciado apenas por representantes governamentais. Já os recursos advindos da venda do *Solo Criado Não-Adensável* e de *Pequeno Adensamento* seguiram sendo, por lei, depositados no FMHIS.
- A partir de 2019 a legislação passa a definir que os índices de Solo Criado de *Médio* e de *Grande Adensamento* deveriam ser depositados no FMGT, fundo relacionado à Administração Centralizada, cuja gestão não conta com o envolvimento da sociedade. Os *Não-Adensável* e de *Pequeno Adensamento*, no FMHIS e os *Índices Pró-Mobilidade* no FUNPROMOB. Neste período – da mesma forma que no anterior – somente ocorreram leilões de *Índices Pró-Mobilidade*.

Figura 14 - Síntese das alterações de destino dos recursos do Solo Criado em Porto Alegre



Elaboração própria

Portanto, em todo o período - de 2001 até os dias de hoje - as modalidades de Solo Criado passíveis de venda direta estiveram permanentemente disponíveis. Quanto aos leilões, na primeira etapa da trajetória, ocorreram apenas os oito leilões entre os anos de 2001 e 2003. Após, eles voltaram a acontecer apenas em 2014, já sob as normas da LC703/2012, ou seja, para a venda dos *Índices da Copa de 2014*.

Foram realizados oito leilões de *Índices da Copa de 2014* ou *Índices Especiais Pró-Mobilidade* até os dias de hoje, tendo sido um deles, deserto. De acordo com relatório da Secretaria Executiva do FUNPROMOB, tais leilões adicionaram, em valores nominais, R\$186.254.838,25 aos cofres públicos, sendo R\$169.079.893,78 fruto dos leilões e R\$17.174.944,47 relativos à remuneração financeira deste recurso. (PREEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, Secretaria Municipal da Fazenda, 2020) Comparando-se os valores arrecadados com a previsão estabelecida pelos respectivos editais, verifica-se que os resultados atingiram cerca de 30% da meta estabelecida.

Gráfico 1 - Análise dos resultados nominais financeiros dos leilões de Solo Criado ocorridos entre os anos de 2014 e 2020



Dados: Editais e atas dos leilões.
 Fonte: Secretaria Executiva do FUNPROMOB

Contrariando as determinações legais, as prestações de contas da Prefeitura Municipal de Porto Alegre demonstram apenas dois ingressos referentes à venda dos *Índices da Copa de 2014* ou *Índices Especiais Pró-*

Mobilidade no FUNCOPA/FUNPROMOB: um no ano de 2014 - com o valor correspondente apenas ao primeiro leilão – e outro em 2020, com o valor correspondente ao leilão ocorrido neste ano²⁵².

Quadro 4 - Resultados nominais da venda de Solo Criado

	FMD	FMHIS	FMPU	FUNCOPA/ FUNPROMOB	FMGT
2001	R\$ 2.788.200,29				
2002	R\$ 4.611.499,61				
2003	R\$ 4.991.319,01				
2004	R\$ 2.183.543,49				
2005	R\$ 1.623.204,75				
2006	R\$ 2.618.344,95				
2007	R\$ 4.893.152,64				
2008	R\$ 6.603.861,30				
2009	R\$ 7.471.045,59				
2010		R\$ 9.272.144,75	0		
2011		R\$ 5.291.453,30	0		
2012		R\$ 9.022.956,99	0		
2013		R\$ 10.686.834,28	0		
2014		R\$ 10.260.281,53	0	R\$85.882.348,78	
2015		R\$ 16.941.716,56	0	0	
2016		R\$ 24.283.979,24	0	0	
2017		R\$ 18.904.576,31	0	0	
2018		R\$ 23.046.483,64	0	0	
2019		R\$ 13.958.132,01	0	0	R\$ 1.537.221,00
2020		R\$ 21.711.253,07		R\$ 24.933.770,00	R\$ 4.818.386,67

Dados: TCE/RS (levantamento realizado em maio de 2021) e Portal de Transparência da Prefeitura Municipal de Porto Alegre (levantamento realizado em julho de 2021)

Atualizando-se os valores da tabela correspondentes aos ingressos no FMD, no FMHIS e no FMGT, para junho de 2021, chega-se ao total de R\$406.418.956,05 – valor que corresponde, portanto, às vendas de Solo Criado através dos leilões ocorridos entre 2001 e 2003 e as no “balcão” em todo o período analisado. Tomando-se – a título de comparação – os valores

²⁵² Levantamento feito no Portal Transparência da Prefeitura Municipal de Porto Alegre em 8 de julho de 2021 quando as informações disponibilizadas estavam atualizadas até maio de 2021. (<https://transparencia.portoalegre.rs.gov.br/receitas/receita-mensal>)

alcançados com os leilões dos *Índices da Copa de 2014* ou *Índices Especiais Pró-Mobilidade* entre os anos de 2014 e 2020, atualizados pelo mesmo índice²⁵³, chega-se a um total de R\$402.332.803,64.

Os dados apontam, portanto, que, quase 50% dos valores arrecadados com o Solo Criado em Porto Alegre – considerando-se todas as modalidades e todo o seu período de existência – foram fruto das operações autorizadas pela LC703/2012. Operações que, conforme já analisado, não atendem às exigências do Estatuto da Cidade no que diz respeito às diretrizes da política urbana, às finalidades definidas para os recursos e, conseqüentemente, à *gestão social da valorização da terra*.

²⁵³ Foi adotado o IGP-M da Fundação Getúlio Vargas.

6.4. Considerações sobre os recursos financeiros do Solo Criado – sua gestão e transparência

O processo de desenvolvimento da gestão financeira do Solo Criado em Porto Alegre nas suas distintas etapas, permite fazer relações entre suas especificidades e a *gestão social da valorização da terra*.

Parte-se de uma premissa: para que o Solo Criado possa assumir seu papel para o desenvolvimento socialmente justo, é fundamental: que a sua regulação crie os caminhos para isto, que haja uma compreensão da sociedade sobre seu papel e que a sua gestão seja regida pelos princípios da administração pública. É o que pode garantir a estabilidade do instrumento e o cumprimento de sua finalidade.

Em Porto Alegre, a regulamentação original do instrumento – estabelecida em 1999 - no que diz respeito à fórmula de cálculo e as estratégias de venda, assim como a estrutura de gestão dos recursos arrecadados, apresentava-se adequada quanto aos propósitos do instrumento estabelecidos – dois anos após - no Estatuto da Cidade.

A trajetória pregressa de Porto Alegre na negociação de índices de aproveitamento certamente facilitou esta arquitetura consistente - correta do ponto de vista da defesa dos interesses públicos e bem assimilada pelos distintos agentes da sociedade civil. As primeiras negociações de índices na capital gaúcha serviram de referência para que os valores do Solo Criado se baseassem no preço da terra. A venda dos índices através de leilões públicos também já era prática usual – o potencial construtivo é bem público e finito; assim, nada mais correto do que oportunizar a disputa dentre os agentes interessados na sua aquisição.

O depósito dos valores arrecadados em um fundo gerenciado por um Conselho Municipal, também não era propriamente uma novidade em 1999, quando a Lei Complementar 434 foi aprovada. A “Reserva de Índices” ao ser criada, trouxe consigo a ideia da gestão financeira através de um fundo – o FMDU. Posteriormente, já nos anos da Administração Popular, com a aprovação da LC315/94, o FMD passa a assumir a tarefa de receber os recursos do Solo

Criado. Em 1995, com a criação do COMATHAB, e em 1996, com o seu decreto regulamentador, fica instituída a estrutura de co-gestão deste fundo: protagonismo dos conselhos, participação da sociedade e articulação às pastas da habitação e do planejamento urbano.

Legalmente e institucionalmente, a estrutura estava pronta quando, em 2001, passa-se a proceder às vendas de Solo Criado em Porto Alegre.

A primeira alteração na estrutura de gestão dos recursos financeiros do Solo Criado ocorreu em 2009, na segunda administração de José Fogaça. Motivada pela aprovação da Lei Federal que criou o SNHIS, Porto Alegre institui o FMHIS que passa a absorver o FMD. Tal mudança não chega a abalar a estrutura estabelecida. Sua principal consequência foi que os recursos ficaram ainda mais direcionados para o atendimento da política habitacional, mesmo que as determinações do Estatuto da Cidade abrissem ao recurso, outras finalidades.

A partir de 2010, começam as flexibilizações da estrutura de gestão dos recursos do Solo Criado que, paulatinamente, o foram afastando mais dos propósitos da *gestão social da valorização da terra*. Ampliam-se as possibilidades de aquisição direta, sem concorrência pública; reduz-se, ao mesmo tempo, os controles sobre o impacto na infraestrutura, na medida em que as aquisições de até 300m² deixam de ser contabilizadas nos controles de estoque público. Em 2019, flexibiliza-se ainda mais, permitindo que aquisições de até 1.000m² deixem de ser feitas através de concorrência pública.

As alterações determinadas pela LC703/2012 foram as que mais impactaram na estrutura de gestão dos recursos financeiros do Solo Criado em Porto Alegre. Os dados apontaram que os leilões ocorridos entre os anos de 2014 e 2020 dos *Índices da Copa de 2014* ou *Índices Especiais Pró-Mobilidade* arrecadaram praticamente 50% dos valores de venda de Solo Criado ao longo de toda sua existência em Porto Alegre. Montante direcionado ao FUNCOPA/FUNPROMOB, destinado às obras de mobilidade urbana localizadas em zona consolidada do tecido urbano. Fortalece-se, com esta operação, a concentração da renda - contramão da *gestão social da valorização da terra*.

Embora a Secretaria Executiva do FUNPROMOB divulgue relatório financeiro com os resultados dos leilões e os valores dispendidos com as obras

de mobilidade, a prestação de contas do Município de Porto Alegre, disponibilizada no Portal da Transparência, não revela esta contabilidade na rubrica do FUNCOPA/FUNPROMOB. Esta é uma situação que causa estranheza. Revela descumprimento de importantes princípios da administração pública. Coloca em dúvida os demais valores relativos à venda de índices disponibilizados no mesmo Portal. Causa, em consequência, insegurança ao cidadão na sua atuação como fiscalizador da administração municipal.

O caminho de consolidação do Solo Criado em Porto Alegre, em seus 20 anos de trajetória, foi – como demonstrado - errático e contraditório. E a sucessão de alterações de fundos é seu o símbolo maior. Alterações não casuais e nem secundárias, que refletem as distintas prioridades momentâneas estabelecidas pelos governos. Alterações que revelam a fragilidade do significado conferido localmente ao Solo Criado.

Os índices do Solo Criado, em Porto Alegre, estão sendo entendidos e utilizados muito mais como uma “moeda” a serviço das intenções governamentais – uma forma de ajudar a pagar as contas ou de atender a alguns interesses – do que como um procedimento para equilibrar a distribuição dos benefícios urbanos no território.

Além do já exposto, duas situações adicionais ilustram esta assertiva.

A primeira tem relação com a Copa do Mundo de 2014. Trata-se da Lei Complementar 666/2010²⁵⁴. Esta lei garantia a empreendimentos específicos²⁵⁵, a possibilidade de adoção dos índices de aproveitamento máximo, sem o ônus do Solo Criado, desde que os projetos fossem protocolados até uma data específica. Tratava-se de um estímulo a empreendimentos que viessem a dinamizar a cidade que se preparava para receber a Copa do Mundo. A referida Lei Complementar sofreu algumas alterações posteriores, sendo a última em 2014.

²⁵⁴ Alterada pela LC714/2013.

²⁵⁵ Projetos de reformas, adequações ou ampliações de centros esportivos, clubes, equipamentos administrativos, hospitais, clínicas médicas, hotéis, apart-hotéis, centros de eventos, centros comerciais, shopping centers, escolas, universidades e templos religiosos ou filosóficos de qualquer natureza.

Nova alteração, dessa vez apenas no prazo de vigência, originou a Lei Complementar nº 727, de 07/01/2014, que estendeu para 31 de março de 2014 a data limite de protocolização dos pedidos de aprovação dos projetos que se incluem no rol da Lei Complementar 666, alterada pela Lei Complementar 714. Com isso, projetos protocolados na PMPA apenas três meses antes do início da Copa do Mundo FIFA foram beneficiados com a isenção de pagamento pelo solo criado, porque se entendeu que eram estímulos legítimos dispensados a empreendimentos em ampliação vinculados ao campeonato esportivo. (SOARES P. R., 2015, p. 131)

Em 2016, outra iniciativa *peculiar*. Por iniciativa da Câmara Municipal de Vereadores, a Lei Complementar 792/2016, definiu que 10% dos recursos financeiros advindos da venda do Solo Criado na área da III Perimetral e entorno, seriam revertidos para investimentos no Hospital Materno-Infantil Presidente Vargas e no Hospital de Pronto Socorro. Além disto, a lei definiu que este potencial construtivo seria vendido sem a necessidade de leilão. Portanto, tratou-se de uma iniciativa pontual no território (justamente em uma das zonas mais valorizadas de Porto Alegre) e arbitrária na medida em que cria uma regra de exceção no que tange ao procedimento de venda. E, ainda, estabelece destino aos recursos sem respeitar as determinações do Estatuto da Cidade e as regras do FMHIS.

Esta lei complementar, de autoria do Vereador Reginaldo Pujol (DEM), foi, posteriormente, julgada inconstitucional pela inobservância da exigência da participação popular na sua aprovação e por não ter sido alvo de estudos técnicos prévios que subsidiassem a avaliação adequada do legislador²⁵⁶. O problema, desta forma, foi resolvido e o Solo Criado da capital gaúcha foi preservado de mais uma distorção. Contudo, o problema da casualidade com que tem sido tratado o potencial construtivo público, segue sem ser enfrentado. E sem muita reflexão sobre suas consequências – situação para a qual esta tese tem a pretensão de contribuir.

A gestão dos recursos do Solo Criado está numa zona de tensão que envolve não só as finalidades do recurso, mas sobremaneira os agentes decisórios. Atualmente temos três fundos que recebem seus recursos:

²⁵⁶ Conforme Ação Direta de Inconstitucionalidade: ADI 0365145-61.2016.8.21.7000 RS. (Disponível em: <https://tj-rs.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/900474570/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-70071549513-rs>)

FUNPROMOB, FMHIS e FMGT. Apresento a seguir uma síntese das disposições relacionadas a estes:

Quadro 5 - Síntese de aspectos gerais relacionados aos recursos do Solo Criado no FMHIS, no FUNPROMOB e no FMGT

	FMHIS (2009)	FUNPROMOB (2012)	FMGT (2019)
Vínculo institucional	DEM HAB	SMF	SMAMUS
Comitê/Conselho Gestor - composição	9 conselheiros do COMATHAB, sendo 6 não governamentais.	5 representantes governamentais	6 representantes governamentais
	Com participação da sociedade	Sem participação da sociedade	Sem participação da sociedade
Comitê/Conselho Gestor – função na gestão dos recursos	Aprovar os planos de aplicação dos recursos do Fundo, inclusive os correspondentes ao Solo Criado	Aprovar os planos de aplicação dos recursos do Fundo, inclusive os correspondentes ao Solo Criado. Deliberar sobre a gestão e o controle do estoque do potencial construtivo dos <i>Índices Especiais Pró-Mobilidade</i>	Aprovar os planos de aplicação dos recursos do Fundo, inclusive os correspondentes ao Solo Criado
Recursos do Solo Criado	Recursos auferidos com a venda do Solo Criado Não Adensável e do Solo Criado de Pequeno Adensamento.	Recursos auferidos com alienação dos <i>Índices Especiais Pró-Mobilidade</i>	Recursos auferidos com a venda do Solo Criado de Médio e de Grande Adensamento.

Dados: LC612/2009, Decreto Municipal 16.899/2010, LC703/2012, LC766/2015, Decreto Municipal 19.152/2015, LC850/2019, Decreto Municipal 20.327/2019

As disposições legais sintetizadas no quadro demonstram, de forma clara, que aprovar os planos de aplicação dos recursos auferidos com o Solo Criado é competência dos conselhos gestores dos fundos, entre os quais apenas o do FMHIS conta com a participação de representantes da sociedade. Em paralelo, o PDDUA segue determinando como competência do CMDUA, “aprovar os planos de aplicação dos recursos do Solo Criado de acordo com o disposto nos incs. I a IX do art. 26 da Lei Federal nº 10.257, de 2001, e alterações posteriores”. (PORTO ALEGRE, 1999, artigo 39, XIV).

O que mais preocupa nesta dubiedade da legislação urbanística de Porto Alegre, é o impacto na capacidade de controle do cidadão sobre a gestão, na

medida em que se está ferindo princípio basilar da administração pública: a transparência. Pois a legislação não é clara e nem o são os governantes, na medida em que não enfrentam o evidente conflito de competências. Analisando-se as atas das reuniões do CMDUA ocorridas nos anos de 2009 a 2021, foi identificada por diversas vezes a preocupação dos conselheiros com o seu papel em relação à gestão dos recursos do Solo Criado²⁵⁷. Cientes – ou equivocados – em relação ao seu papel, os conselheiros, exigiram reiteradamente, ao longo dos anos, informações. Mas o assunto permanece em aberto.

Conselheira Rachel Golubcik questionou a existência de inúmeros edifícios na RP 8, tendo em vista o fato de há muito ter sido deliberado pelo Conselho e por iniciativa do Vereador Comasseto, que não seria assim permitido. Questionou a força que têm as deliberações do Conselho (...). Questionou ainda os valores arrecadados com o Solo Criado (...) (CMDUA, Ata 2385 de 27 de outubro de 2009)

Conselheira Rosane (RGP 8) opinou que em consideração às atribuições do CMDUA, a metodologia deveria ser apresentada, bem como os investimentos realizados com o fundo advindo da venda do solo criado. Disse que fez esta solicitação há aproximadamente um mês e meio, disse que não participará da votação caso não haja resposta. (CMDUA, Ata 2615 de 14 de outubro de 2014)

Sérgio Luiz Brum (Titular), Sindicato dos Engenheiros do Rio Grande do Sul - SENGE/RS: Tem algumas atribuições do nosso conselho que eu ainda não vi acontecer e a lei diz que são semestrais: aprovar os estoques construtivos do solo criado; aprovar a metodologia para a definição do valor de solo criado; aprovar os valores semestrais do solo criado; aprovar os planos de aplicação dos recursos do solo criado de acordo com o disposto etc. (CMDUA, Ata 2796 de 9 de abril de 2019).

Além dos próprios conselheiros, em 2019, por ocasião de debates relativos à revisão do PDDUA, a Região de Planejamento 1²⁵⁸ encaminha carta aberta ao CMDUA, cobrando um posicionamento sobre este tema

Quando aprovado, em 2010, o Plano Diretor previa que os recursos auferidos com a aplicação do Solo Criado seriam destinados ao Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social. Que mudanças ocorreram em relação ao FMHIS? Quanto Solo Criado foi vendido nesses 10

²⁵⁷ Foram identificadas em mais de 30 reuniões cobrança aos representantes governamentais, por parte de algum conselheiro, sobre o destino dos recursos do Solo Criado.

²⁵⁸ De acordo com o sistema de gestão estabelecido no PDDUA, o território de Porto Alegre é subdividido em 8 Regiões de Planejamento e para cada uma delas, há um representante no CMDUA.

anos? Quanto se aplicou nas políticas habitacionais? Vamos deixar assim? (REGIÃO DE GESTÃO DO PLANEJAMENTO 01, 2019)

A preocupação dos conselheiros procede, face à declaração do Secretário Germano Bremm da SMAMUS, em reunião especial do CMDUA ocorrida no dia 26 de julho de 2021. Para justificar a inclusão da possibilidade de pagamento da OODC com obras ou serviços, o secretário argumenta:

(...) Isto é muito bacana, esta possibilidade. Porque, de fato, está alinhada com o conceito do instrumento, do instituto. De se voltar para o crescimento da cidade, do ordenamento e direcionamento. Porque, infelizmente, foi se perdendo, foi ficando financeiro foi entrando para o caixa do município e nunca voltando para a construção da cidade. (...) A gente também prevê a possibilidade de ao invés de ir para o Fundo de Habitação de Interesse Social, fazer produção de habitação de interesse social. A gente começar a pensar em um modelo, naturalmente, de ao invés de entrar o recurso como entrou a vida inteira para o Fundo e não se conseguiu fazer uma habitação, não se produziu uma habitação com o Fundo de Habitação de Interesse Social - tudo, no fim, acabou indo para o caixa do Município (...) (CMDUA, 2021)

No caminho tortuoso do destino dos recursos do Solo Criado, as dúvidas permanecem. Caminho que passou pelo FMDU, FMHIS, FMPU, FUNPROMOB e FMGV. Caminho que contou com dois setores da Administração Municipal – e, conseqüentemente seus respectivos conselhos – como protagonistas até 2012: o do planejamento urbano/urbanismo e o da habitação. Em 2012, as regras do jogo mudam e a Secretaria Municipal da Fazenda – SMF - entra em cena: ela passa a ser a responsável pelo sistema de financiamento criado pela LC703/2012.

Alguns fatos podem ter influenciado a decisão governamental de envolver a SMF na coordenação das ações relacionadas à LC703/2012. A experiência pregressa desta secretaria nas operações de viabilização das desapropriações para a avenida III Perimetral, em fins dos anos 90, é um deles. A instabilidade institucional devido às denúncias sobre irregularidades na então SMURB - secretaria tradicionalmente responsável pela gestão das alienações dos índices

construtivos em Porto Alegre – também deve ter contribuído.²⁵⁹ Por fim não se pode descolar este encaminhamento do avanço do neoliberalismo: a redução do papel urbanístico do Solo Criado combina muito bem com as intenções de flexibilização demandadas pelo livre mercado.

O fato é que a incorporação da SMF como o órgão gestor dos estoques dos *Índices Especiais Pró-Mobilidade e dos recursos oriundos da sua venda* fortaleceu o viés arrecadatário do instrumento Solo Criado em Porto Alegre, tendo em vista a natureza das competências desta secretaria. Em um ambiente deficitário de investimentos e de poucos recursos públicos, o Solo Criado passa a ser entendido como uma excelente oportunidade – um coringa – no jogo do desenvolvimento urbano. E, na medida em que as operações com os *Índices Especiais Pró-Mobilidade* geram recursos que não são redistribuídos, o Solo Criado deixa de cumprir com o seu papel previsto na política urbana.

As sucessivas alterações na estrutura de gestão dos recursos financeiros do Solo Criado em Porto Alegre demonstram, de forma clara, que as distintas soluções não surgem de uma pretensa racionalidade, ou da busca do “bem comum”. Ao contrário: são reflexos de prioridades momentâneas e de linhas de atuação assumidas pelo Estado, ao longo do tempo, na condução da política urbana. E, sobremaneira, das relações que este estabelece com a sociedade.

Nesta ótica, a descontinuidade na política de gestão dos recursos se explica. Mas não se justifica na medida em que parte das soluções adotadas ferem princípios basilares do Estatuto das Cidades. É o Estado Democrático de Direito se rendendo às distintas composições de poder.

A trajetória de gestão financeira dos recursos do Solo Criado em Porto Alegre foi errática, mas, de certa forma, constante em um rumo. E este rumo pode ser descrito pela redução do protagonismo da sociedade no processo decisório e pelo fortalecimento dos interesses do capital. Contexto que, indubitavelmente, não dialoga com a *gestão social da valorização da terra*.

²⁵⁹ Denúncias sobre irregularidades no setor responsável pela gestão dos índices desta secretaria estavam sendo investigadas pela Procuradoria do Município e pelo Ministério Público do Rio Grande do Sul.

Revisitar este processo é encontrar testemunhos da implementação paulatina do projeto neoliberal na cidade de Porto Alegre. Na ótica deste projeto, aos poucos, as “amarras que freiam o desenvolvimento” foram sendo desatadas. Na ótica da justiça social e espacial, a cidade enquanto mercadoria, foi se fortalecendo. E pelas mãos de um instrumento cuja finalidade deveria ser completamente distinta.

| DAS CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo do caso de Porto Alegre revela aspectos importantes que podem colaborar para nos ajudar a definir “o lugar” da OODC na cidade neoliberal. Este “lugar” está relacionado a sua função – fortalecer o capital ou instrumentalizar “pequenas revoluções urbanas”? – e formato - regulamentação municipal a ser adotada.

O caso de Porto Alegre insere-se nesta tese provocando uma nova inquietação: como a sociedade local foi capaz de admitir que um instrumento baseado na justiça social, com foco na redistribuição da renda e na produção de moradias populares, pudesse ser direcionado para a viabilização de obras que, ao contrário do propósito original, concentram riquezas e aprofundam desigualdades?

Vamos por partes, recuperando aprendizados desta tese.

Desde os primeiros capítulos, os argumentos construídos tiveram como objetivo demonstrar que o espaço urbano não é pano de fundo do processo de reprodução das desigualdades socioespaciais. É, em realidade, engrenagem que o põe em marcha, acirrando a segregação social e a disparidade entre as condições de oferta de infraestrutura e serviços urbanos. A urbanização do território constitui-se a partir da concentração de benefícios e da privatização da renda da terra.

A cidade é ambiente de permanente disputa e de contrastes socioespaciais. Disputa-se pelas melhores localizações e pelos melhores *standards* de urbanização - fruto de investimentos oferecidos pela sociedade. Disputa-se também por padrões legais de urbanização e de construção mais flexíveis e fartos. Que permitam ganhos em escala pelos empreendedores imobiliários, concentrando densidade construtiva, ampliando seus ganhos.

O valor da terra urbana decorre deste processo e seu preço reflete o que a demanda está disposta a pagar pelo privilégio da localização e condição específica. Na cidade do capital, a desigualdade espacial estabelece a disputa e encrudesce a exclusão social. Aos pobres, aquilo que está a seu alcance pagar.

A arena do espaço urbano não é só demarcada pela disputa, mas pela cooperação entre distintos agentes capitalistas que nele têm, o meio de

reprodução do capital. Este casamento de interesses põe em movimento um circuito de valorização que envolve a produção, a circulação do bem e seus investidores, subjugando as necessidades da vida urbana. O valor de troca da cidade, sobrepõe-se ao de uso.

Os trabalhos de ARANTES, VAINER & MARICATO (2000), PAIVA (2007), FIX (2011), HOYLER (2015) e GUERREIRO (2020) iluminam os caminhos desta tese agregando à reflexão a importância do processo de financeirização do mercado imobiliário para o fortalecimento da cidade como uma frente de valorização do capital. Processo que, em uma perspectiva histórica, teve momentos cruciais.

A instituição do SFH e o impacto das operações através do BNH, quando o Brasil assistia ao aumento acelerado da urbanização e à ampliação das demandas de moradia, foi um primeiro e fundamental passo. Após, findo este sistema, a incorporação paulatina do discurso neoliberal à cidade e a criação do SFI, no final da década de 90. Em 2009, a ampla oferta de crédito à demanda através do Programa Minha Casa, Minha Vida, imprimiu nova dinâmica ao circuito imobiliário, agravando a disputa pela terra. Mais recentemente, a Lei da REURB²⁶⁰ adicionada ao Programa Casa Verde e Amarela - regularização fundiária e hipoteca do bem – promovem a securitização da base imobiliária do país, aquecendo e consolidando o SFI. Sobre isto, Guerreiro (2020) alerta:

(...) a regularização fundiária proposta pelo PCVA não pretende nem dar melhores condições de habitação e urbanidade, nem dar segurança de posse, mas principalmente “extrair o valor da casa” por meio do endividamento. (...) o programa de regularização era fundamental para “atrair investimento” para o país, sem gastos ou riscos seja do governo, seja dos bancos. Adicionaríamos: apenas das classes populares tomadoras de crédito. (GUERREIRO, 2020)

A brevíssima recuperação histórica realizada no Capítulo 1 destaca momentos em que o casamento entre o mercado imobiliário e o mercado financeiro se fortalece e, conseqüentemente, se fortalece também o ciclo de concentração da renda e de aumento das desigualdades espaciais. Casamento

²⁶⁰ Lei Federal 13.465/2017

que repercute no modelo de ocupação territorial o qual passa a ser aquele que atende aos interesses de rentabilidade dos fundos financeiros.

Sobre o modelo de ocupação territorial ABRAMO (2007), analisando a “lógica do mercado” nas cidades latino-americanas, identifica dois movimentos espaciais aparentemente concorrentes, mas que, na cidade do capital, se retroalimentam: densificação e dispersão. A interação destas distintas estratégias constitui um tecido urbano fragmentado e policêntrico, permanentemente recriado pela geração de novos produtos imobiliários – novas espacialidades. Os interesses do mercado imobiliário vão deslocando-se, constituindo novos territórios e contando sempre com o Estado - que investe nas infraestruturas necessárias sem retorno.

O Estado - generoso sócio-invisível - alia-se às estratégias territoriais do circuito imobiliário, colaborando para sua vitalidade. Promove uma gestão territorial flexível, “aberta às oportunidades”, conduzindo processos de decisão democraticamente frágeis em ambientes assimétricos de disputa, onde quem tem mais poder, tem também mais voz.

Sobre o papel do Estado no circuito imobiliário, cabem algumas ponderações. Pois à luz da reflexão estabelecida que revela o protagonismo dos interesses do capital, o papel do Estado pode parecer irrelevante. Mas definitivamente não o é. O Estado segue sendo protagonista pelo menos quanto às ações pragmáticas relacionadas ao planejamento e à gestão territorial. Nas palavras de Souza (2006),

Seja para garantir o cumprimento de contratos, seja para assegurar um bom “clima de negócios” e a docilidade da mão-de-obra, as instituições estatais continuam e continuarão sendo imprescindíveis à reprodução do *status quo*. (SOUZA, 2006, p. 127)

O tema do papel do Estado é importante para esta tese. O lugar da OODC na cidade neoliberal ilustra pelo menos parcialmente, o lugar do Estado enquanto planejador e gestor do território, no contexto de livre-mercado e de mercantilização do urbano.

O Capítulo 2 trouxe considerações e exemplos de diferenças na forma de atuação do Estado, admitindo-se que o “empreendedorismo urbano” caracteriza de forma genérica, sua função na urbanização após o esgotamento do modelo

intervencionista que marcou a realidade urbana brasileira no século XX até meados da década de 80. (HARVEY, 2005) Este “empreendedorismo urbano” ou “neoliberalismo urbano” mostra a sua face mais mercadofila quando o Estado assume como prioridade facilitar os negócios na cidade. Regras e planejamento são flexibilizados em nome do aproveitamento de “janelas de oportunidade” que tornam a cidade mais competitiva e atrativa aos investidores. Esta condução “estratégica” da gestão territorial altera normas pontualmente, atende a interesses específicos e pode, neste caminho, secundarizar ou ignorar direitos fundamentais de uma parcela da população que não faz parte deste jogo. É o Estado concedendo benefícios a poucos e compartilhando com todos os ônus da urbanização.

Na contramão, reconhece-se nas experiências de planejamento politizado (RIBEIRO & CARDOSO, 2017) o intuito – mesmo que limitado pelo contexto da competição interurbana - de se assegurar o atendimento dos direitos fundamentais dos cidadãos e o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade, na perspectiva da redução das desigualdades e da justiça social. E é a este caminho que esta tese adere, buscando revelar “brechas emancipatórias” mesmo em um cenário tão adverso, através do “exercício renovado do instituído” (FRANZONI, 2012). Ou seja: encontrar um espaço – uma brecha - para avançar no sentido da justiça social.

Com este propósito, aposta-se na *gestão social da valorização da terra* – estratégia que merece contornos bem definidos.

O Capítulo 3 aprofunda princípios constitucionais que configuram uma ordem axiológica para a política urbana: justiça social e as funções sociais da cidade e da propriedade correlacionam-se na correção das distorções do desenvolvimento urbano. Visam ao atendimento dos direitos fundamentais dos cidadãos e pressupõem equidade na distribuição dos ônus e benefícios da urbanização. São princípios valiosos para a construção do nexo entre os instrumentos e as diretrizes gerais da política urbana. Fundam o modelo equilibrado de desenvolvimento urbano às ferramentas que o Estatuto da Cidade apresenta. Ferramentas que não são – conforme manifestado no referido

capítulo - independentes. Mas peças de um único quebra-cabeças; cada uma com seu fim em um único objetivo.

A partir desta compreensão, a *gestão social da valorização da terra* estabelece um nexo entre a *justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização* e a OODC. Recuperar as valorizações imobiliárias, reinvestir na cidade, reduzindo as desigualdades espaciais constitui-se não só como uma sequência de etapas de gestão, mas em um novo paradigma para a urbanização do território.

A recuperação histórica estabelecida no Capítulo 4 demonstra que a construção legal deste novo paradigma se deu através de caminhos tortuosos e não através de passos progressivos e coerentes entre si. Desta forma, o nexo entre as diretrizes gerais da política urbana e o instrumento OODC – sustentado nesta tese – não é fruto do processo político-legislativo de elaboração da lei federal de desenvolvimento urbano. A *gestão social da valorização da terra* enquanto estratégia não foi estruturada, debatida e amadurecida ao longo de todo o processo de debates sobre a política urbana brasileira. Processo que durou décadas - desde os anos 1970, quando se ouviu falar pela primeira vez sobre o propósito de se elaborar uma lei de desenvolvimento urbano, até 2001, quando se aprova, finalmente, o Estatuto da Cidade.

Em realidade, ao longo deste percurso, distintos contextos e arranjos entre os agentes envolvidos levaram a avanços e retrocessos sequenciais no que tange à consciência sobre a necessidade de enfrentamento das desigualdades espaciais através da *justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização*. E a OODC – ou o Solo Criado – teve uma centralidade até maior nos debates da década de 1970 e início dos anos 1980 – em plena ditadura - do que a partir de 1990, quando o Senador Pompeu de Souza encaminha à Câmara de Deputados o projeto de lei que viria a se tornar o Estatuto da Cidade em 2001.

Especulo que este processo de construção explica, pelo menos parcialmente, os variados focos estabelecidos para o instrumento OODC nas distintas regulamentações municipais e sua – por vezes - frágil conexão com a *gestão social da valorização da terra*. Colabora para o impasse que se verifica na sua implementação na agenda urbana. Impasse caracterizado não só pela

dificuldade de tirar o instrumento “do papel”, mas, mesmo quando isto é alcançado, atingir os objetivos para os quais ele foi originalmente desenhado.

Para aprofundar a análise dos objetivos estabelecidos e alcançados com a adoção da OODC, recorre-se, metodologicamente, a uma experiência concreta: Porto Alegre/RS.

Trata-se de uma experiência relevante. Para além do pioneirismo e da tradição na área do planejamento urbano, a trajetória de Porto Alegre nos interessa por ter gestado o seu Solo Criado no seio dos debates da reforma urbana. Trata-se, portanto, de um “berço digno” a um instrumento que está fortemente conectado à justiça social desde as suas origens.

Sua regulamentação inicial, contudo, especialmente considerado o contexto sociopolítico da época, revelou-se demasiadamente contaminada pelos interesses do capital. Afastada, portanto, da *gestão social da valorização da terra*. O que surpreende à primeira vista.

O atendimento aos interesses do mercado foi a estratégia adotada – e assumida – pelos gestores e setores populares à época. Pactuação, caminho para a viabilização do instrumento - foram os argumentos que justificaram as soluções adotadas. Argumentos construídos no debate político que, de certa forma, não deu a devida importância às decisões que se costuraram no nível técnico-executivo. O anseio pela construção de um caminho para a política habitacional para a população de baixa renda – totalmente desassistida à época de recursos federais – parecia justificar qualquer solução. Ainda mais no contexto dos anos 1990, quando, conforme já abordado, a dinâmica do mercado imobiliário não era ainda determinada pelo ritmo do mercado financeiro. Os impactos da ampla oferta de índices construtivos pelo território não eram apenas imprevisíveis – pelas dificuldades técnicas de avaliação – mas pouco importantes, tendo em vista a dinâmica urbana que se conhecia.

Ao longo dos 20 anos ininterruptos de venda de Solo Criado em Porto Alegre, o instrumento adaptou-se aos distintos contextos sociopolíticos. Estas adaptações seguiram *paripassu* à consagração da cidade neoliberal: flexibilização normativa, priorização dos meios de reprodução do capital, redução das instâncias democráticas participativas. Desconstrução paulatina da

esfera pública, não só através do afastamento da população das arenas decisórias, mas pela desarticulação da burocracia estatal através de um processo contínuo de mudança nas estruturas institucionais.

Na cidade, gestão concentradora da renda urbana, injusta distribuição dos benefícios da urbanização: contramarcha da *gestão social da valorização da terra*. A qualidade da vida urbana, o equilíbrio do desenvolvimento, a valorização da paisagem e dos atributos socioculturais são valores urbanísticos que cedem lugar à necessidade de se manter a vitalidade da financeirização do mercado imobiliário.

O processo de revisão do PDDUA foi suspenso em 2020, por recomendação do Ministério Público Estadual, devido às restrições sanitárias determinadas pela pandemia do COVID 19 que não permitem as atividades públicas necessárias ao debate. Contudo, a “máquina do crescimento urbano” não pode parar e, em 2021, a Prefeitura Municipal lançou o *Projeto de Reabilitação do Centro Histórico*, com proposta de mudança do regime urbanístico neste setor urbano. Neste projeto foi prevista a possibilidade de construção de prédios de até 200 metros de altura, superando - em muito - o patamar máximo atual estabelecido no PDDUA – 52 metros de altura. (Prefeitura discute projeto que poderá permitir edifícios de até 200 metros de altura no centro de Porto Alegre, 2021) E, ainda, foi criado um novo estoque construtivo de Solo Criado de 1,180 milhão de metros quadrados, sendo que, pelas regras atuais, não há estoque disponível (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 2021). Para a geração deste estoque, a densidade bruta foi prevista em 350 economias/hectare. Em síntese: através de uma manobra às orientações do Ministério Público Estadual, abre-se o caminho para que se alcance os patamares de VGV desejados pelos agentes financeiros. E com auxílio do Solo Criado, cujos recursos arrecadados serão reinvestidos na própria região, (re)concentrando os benefícios urbanos.

Acompanhando-se os debates travados nas reuniões do CMDUA sobre uma nova versão para a Lei 850/2019 – regulamentação mais recente do Solo Criado em Porto Alegre - nos meses de conclusão desta tese, chama a atenção a fragilidade da crítica exercida pelos setores que buscam – heroicamente –

estabelecer resistência ao processo de mercantilização da função do instrumento. Percebe-se nitidamente a ausência de uma leitura crítica que abarque todas as vicissitudes do instrumento. Situação que explica – sem justificar – como se chegou aonde estamos com a sociedade impassível. Problema cujo enfrentamento, esta tese pretende colaborar.

Por fim, uma reflexão adicional. Nos capítulos 5 e 6 foram analisados os pormenores da experiência de Solo Criado em Porto Alegre a partir de aspectos da regulamentação do instrumento que sustento serem críticos quanto à capacidade do instrumento atender à *gestão social da valorização da terra*. Esta leitura encaminha a uma reflexão não aprofundada nos capítulos correspondentes. Refiro-me à necessidade – ou pertinência – à luz do interesse em se implementar a *gestão social da valorização da terra*, de se estabelecer um “modelo de OODC” válido para qualquer município.

O Estatuto da Cidade, considerando a autonomia municipal e a imensa diversidade de municípios brasileiros, deixou à regulamentação local a definição de algumas características do instrumento OODC que, sem dúvida, interferem enormemente na capacidade de o instrumento colaborar para a *justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização* e, conseqüentemente, para a redução das desigualdades espaciais intramunicipais. Tratam-se – indubitavelmente – de características que dão chance ao Município de estruturar o instrumento de acordo com suas características e dinâmica urbana. São também oportunidades para a definição de pactos com os agentes da sociedade, na perspectiva de uma construção democrática da política urbana local. Há mérito, portanto, nesta flexibilização da lei federal.

Mas é preciso considerar, nesta análise, de que contexto municipal estamos tratando. Municípios que contam, majoritariamente, com estruturas técnico-administrativas frágeis – pouca informação, pouca capacidade analítica-propositiva. Estruturas de poder local majoritariamente conservadoras – não apenas no sentido ideológico da palavra, mas, literal: “pouco abertas à inovação”. E, ainda, uma assimetria muito grande na capacidade de debate, argumentação – e de pressão! – dos distintos agentes sociais na defesa dos seus interesses.

Assim, para boa parte dos municípios brasileiros, os conteúdos do Estatuto da Cidade são, no mínimo, de difícil compreensão e de quase impossível implementação. E neste contexto, a flexibilidade conferida à regulamentação da OODC foi um “tiro no pé” da tentativa de buscar, através dela, o equilíbrio urbano.

À guisa de exploração de itens da regulamentação da OODC que hoje ficam a cargo do município e que sugiro – pelo grande impacto na eficácia do instrumento para a gestão social da terra – que deveriam ser delimitados pela legislação federal, destaco três:

- *índice de aproveitamento básico único* – por estar na essência da *justa distribuição dos benefícios da urbanização*. Este índice – conforme compreensão já consolidada tecnicamente – não tem impacto urbanístico, apenas operacional na capacidade arrecadatória do instrumento e na promoção da distribuição equitativa de potencial construtivo – o que corrobora com a pertinência de uma regulação a nível federal.
- *fórmula de cálculo das contrapartidas com base no valor da terra* – é vantajosa por fortalecer o vínculo material do instrumento com o solo urbano. Confere, desta forma, maior legibilidade ao seu papel e afasta as interpretações que aliam a OODC à política tributária. Garante maior justiça na cobrança, na medida em que combina o valor a ser pago com as vantagens alcançadas com o instrumento, variáveis de acordo com localização da sua aplicação.
- *estrutura de gestão dos recursos arrecadados composta por fundo com cogestão participativa* – articula dois pré-requisitos importantes para a *gestão social da valorização da terra*: cumprimento das finalidades redistributivas e a transparência da gestão²⁶¹.

²⁶¹ A experiência de Porto Alegre não é um bom exemplo de adoção pelo menos de parte desta estrutura. Contudo considera-se que o seu fracasso advém não da estrutura em si, mas da sua gestão.

Vinte anos após a aprovação do Estatuto da Cidade, já temos tempo de vigência suficiente para identificar a necessidade de ajustes à lei federal e, neste contexto, há de se pensar sobre a possibilidade de incluir no seu escopo estas determinações para a regulamentação municipal da OODC. São aspectos que incidem diretamente na operacionalização do instrumento, mas não no planejamento territorial. Incluí-los na lei federal, portanto, não traz prejuízo à autonomia municipal na definição das suas diretrizes de ocupação do território.

Minha reflexão vai no sentido de que ao menos pelo “simples” cumprimento do que está na nossa Constituição Federal, urge que usemos todas as nossas forças e estratégias para que não se tire, definitivamente, a OODC do rumo da justiça social. Caminho duro, mas necessário.

Vinte anos após a sua aprovação, repensar a estrutura e o papel do Estatuto da Cidade começa a parecer uma boa ideia a partir destas reflexões. Contudo é um enorme risco, haja vista o contexto sociopolítico atual. Afinal, o que é justo e injusto permanece em disputa. Disputa que se acirra na cidade do capital e que é definida pelos pactos estabelecidos na sociedade. E aí encerra-se o principal perigo, mas, por outro lado, a minha maior esperança.

BIBLIOGRAFIA

- ABRAMO, P. (nov de 2007). A cidade COM-FUSA: a mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 9, 25-54.
- ALBANO, M. F. (1999). *O processo de formulação do 2º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre. Ruptura, reunião de fragmentos, inovação ou manutenção de uma tradição secular?* Dissertação de Mestrado, UFRGS, Programa de Pós Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Porto Alegre.
- ALMEIDA, R. d., & NIZZA, J. L. (2017). Os (des)caminhos do poder público na gestão da cidade: o caso da implantação da Operação Urbana Consorciada Nova BH em Belo Horizonte. Acesso em 12 de maio de 2019, disponível em http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/ST_Sessoes_Tematicas/ST%202/ST%202.2/ST%202.2-05.pdf
- ALMEIDA, R. P., & MONTE-MÓR, R. d. (abril-junho de 2017). Renda da terra e o espaço urbano capitalista contemporâneo. *Revista de Economia Política [on line]*, 37, 417-436. Acesso em 09 de nov de 2020, disponível em https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0101-31572017000200417&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt
- ANDRADE NETO, C. G. (2003). *Responsabilidade Civil e Justiça Distributiva*. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Pernambuco, Curso de Pós Graduação em Direito. Acesso em 23 de nov de 2020, disponível em https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/4444/1/arquivo5606_1.pdf
- AQUINO, T. (s.d.). Suma Teológica. Fonte: <https://sumateologica.files.wordpress.com/2017/04/suma-teolc3b3gica.pdf>
- ARANTES, O., VAINER, C., & MARICATO, E. (2000). *A cidade do pensamento único - desmanchando consensos* (2ª ed.). Petrópolis: Vozes.
- ARISTÓTELES. (2019). *Ética a Nicômaco*. (digital, Ed.) São Paulo: LeBooks.
- ARRETCHE, M. (1998). Tendências no estudo sobre avaliação. Em E. RICO, *Avaliação de Políticas: uma Questão em Debate* (pp. 29-39). São Paulo: Cortez Editora.
- ASSIS, L. B. (jan-dez de 2008). A evolução do direito de propriedade ao longo dos textos constitucionais. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, 103, 781-791. Acesso em 17 de nov de 2020, disponível em <http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/download/67828/70436/>

- BANCO MUNDIAL. (ago de 2018). *Financiamento da Infraestrutura de Transporte e Transformação Urbana através de Mecanismos de Recuperação da Valorização Imobiliária*. Acesso em 21 de abril de 2019, disponível em <http://pubdocs.worldbank.org/en/235521536152919812/pdf/LVC-Experi%C3%AAncias-e-recomendacoes-de-LVC-para-cidades-brasileiras-20180823-R1.pdf>
- BARBOSA, A. G., & GOMES, E. T. (2016). Reflexão sobre o papel do setor imobiliário na acumulação urbana. *Sociedade & Natureza [online]*, v.28, n.03, 333-346. doi:<https://doi.org/10.1590/1982-451320160301>
- BARROS, M. O. (2007). *As desigualdades sociais sob a correção da justiça como equidade em John Bordley Rawls*. Fortaleza: Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado acadêmico em Políticas Públicas e Sociedade da Universidade Estadual do Ceará.
- BARZOTTO, L. (mai de 2003). Justiça Social - Gênese, estrutura e aplicação de um conceito. *Revista da Presidência*, v.5, s.p. Acesso em 01 de dez de 2020, disponível em <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/747/738>
- BASSUL, J. (2005). *Estatuto da Cidade: quem ganhou? Quem perdeu?* Brasília: Senado Federal / Subsecretaria de Edições Técnicas.
- BASSUL, J. R. (2010). Estatuto da cidade: a construção de uma lei. Em C. S. CARVALHO, & A. ROSSBACH, *O Estatuto da Cidade: comentado* (pp. 71-90). São Paulo: Ministério das Cidades/ Aliança das Cidades.
- BENACH, N. (2017). Da desigualdade social à justiça espacial. Em A. A. CARLOS, G. A. ALVES, & R. F. PADUA, *Justiça espacial e o direito à cidade* (pp. 15-32). São Paulo: Contexto.
- BERNARDI, J. L. (2006). Funções sociais da cidade: conceitos e instrumentos. Dissertação (Mestrado em Gestão Urbana) - Pontifícia Universidade Católica do Paraná.
- BIENENSTEIN, G., SOUSA, D. M., & BIENENSTEIN, R. (27 a 31 de maio de 2019). Um novo planejamento? As operações urbanas consorciadas como principal instrumento de gestão e produção das metrópoles brasileiras - o Rio de Janeiro. *XVIII ENANPUR*. Acesso em 04 de fev de 2021, disponível em <http://nephu.sites.uff.br/wp-content/uploads/sites/457/2019/07/um-novo-planejamento.pdf>
- BODÉÜS, R. (2007). *Aristóteles, a justiça e a cidade*. São Paulo: Edições Loyola.
- BONDUKI, N. (1998). *Origens da Habitação Social no Brasil*. São Paulo: Estação Liberdade.
- BONDUKI, N. (2018). *A luta pela reforma urbana no Brasil. Do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo*. São Paulo: Instituto Casa da Cidade.
- BONDUKI, N. (10 de dez de 2019). Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. *Arq. Urb.*, 1, 70-104. Acesso em 06 de nov de 2020, disponível em <https://arqurb.emnuvens.com.br/arqurb/article/view/81>

- BONDUKI, N., & KOURY, A. (maio de 2010). Das reformas de base ao BNH. As propostas do Seminário de Habitação e Reforma Urbana. *Arquitextos [on line]*. Acesso em 17 de dez de 2020, disponível em <https://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/10.120/3432>
- BRASIL. (1934). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934. Acesso em 17 de nov de 2020, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm
- BRASIL. (1967). Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. Acesso em 17 de nov de 2020, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm
- BRASIL. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Acesso em 17 de nov de 2020, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- BRASIL. (2001). *Lei 10.257/2001*. Acesso em 10 de maio de 2019, disponível em Estatuto da Cidade: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm
- BRASIL. (2012). Lei Federal 12.587/2012. Acesso em 18 de nov de 2020, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm
- BRASIL, Ministério das Cidades. (2005). *Plano Diretor Participativo. Guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos* (2ª ed.). Brasília: Ministério das Cidades / CONFEA.
- BRASIL, Ministério das Cidades. (2009). *Operações Urbanas: anais do seminário Brasil - França*. Brasília: Ministério das Cidades.
- BRASIL, Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação. (2007). *Capacidades administrativas, déficit e efetividade na política habitacional*. Brasília.
- BRASIL, Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. (1967). *O Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social*. Rio de Janeiro. Acesso em 21 de dez de 2020, disponível em <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/562935>
- BRENNER, N. (2020). Máquinas de crescimento urbano – mas em que escala? Em L. d. RIBEIRO, *As metrópoles e o capitalismo financeirizado* (pp. 245-274). Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrópoles.
- BUENO, L. M., & CYMBALISTA, R. (2007). *Planos Diretores Municipais: novos conceitos de planejamento territorial*. São Paulo: Annablume.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. (1977). *Dossiê digitalizado do Projeto de Lei 4.662/1977*. Brasília. Acesso em 22 de dez de 2020, disponível em https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node0c5qk

fidt84ekpvcaqpmwdinm3869447.node0?codteor=1184927&filename=Dossie+-PL+4662/1977

CÂMARA DOS DEPUTADOS. (1983). *Dossiê digitalizado do Projeto de Lei 775/1983*. Brasília. Acesso em 22 de dez de 2020, disponível em https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1168941&file name=Dossie+-PL+775/1983

CÂMARA DOS DEPUTADOS. (1989). *Dossiê digitalizado do Projeto de Lei nº2.191/1989*. Brasília. Acesso em 8 de mar de 2021, disponível em https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1151489&file name=Dossie+-PL+2191/1989

CÂMARA DOS DEPUTADOS. (1990a). *Dossiê digitalizado do Projeto de Lei 5.788/1990 - vol.01*. Brasília.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. (1990b). *Dossiê digitalizado do Projeto de Lei 5.788/1990 - vol.02*. Brasília.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. (1990c). *Dossiê digitalizado do Projeto de Lei 5.788/1990 - vol.03*. Brasília.

CARDOSO JR, J. (2011). *Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado*. Brasília: IPEA. Acesso em 15 de jan de 2021, disponível em http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1446/1/TD_1584.pdf

CARDOSO, A. L. (2017). A cidade e seu Estatuto: uma avaliação urbanística do Estatuto da Cidade. Em L. d. RIBEIRO, & A. L. CARDOSO, *Reforma Urbana e Gestão Democrática - promessas e desafios do Estatuto da Cidade* (2ª ed., pp. 27-49). Rio de Janeiro: Revan: FASE.

CARLOS, A. A. (mar de 2020). Henri Lefebvre: o espaço, a cidade e o "direito à cidade". *Rev. Direito Práx*, 11, 349-369. doi:<https://doi.org/10.1590/2179-8966/2020/48199>

CARVALHO, I. d., & CORSO-PEREIRA, G. (setembro de 2013). *A cidade como negócio*. (EURE, Ed.) Acesso em 3 de janeiro de 2018, disponível em EURE: <https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/15454/1/0250-71612013000300001.pdf>

CASTRO, H. (2019). Reestruturação Urbana Global: Análise de Porto Alegre - RS no Novo Modelo de Cidade Latino-americana. *XVI SIMPURB - Simpósio Nacional de Geografia Urbana*, 505-524. Acesso em 02 de fev de 2021, disponível em https://www.researchgate.net/publication/338149000_Reestruturacao_Urbana_Global_Analise_de_Porto_Alegre_-_RS_no_Novo_Modelo_de_Cidade_Latino-americana

CHAVES, P. (16 de set de 1991). Propostas mudam critérios da propriedade e do uso do solo. *Jornal Zero Hora*. Porto Alegre.

- CMDUA. (26 de julho de 2021). Reunião Especial: Dúvidas sobre o novo projeto de lei Solo Criado. Porto Alegre. Acesso em 11 de ago de 2021, disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=yCG1tnsbAqY&t=2390s>
- CODECEIRA JUNIOR, H. (janeiro de 2016). A outorga onerosa do direito de construir e a experiência de sua implantação nos municípios de Porto Alegre e São Paulo. *Revista Especialize On-line IPOG*. Acesso em 12 de maio de 2019, disponível em <file:///C:/Users/claud/Desktop/helio-codeceira-junior-301320.pdf>
- CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL. (1982). Solo Urbano e Ação Pastoral. *20ª Assembleia Geral*. Itaici. Acesso em 21 de dez de 2020, disponível em <http://www.arquidioceserp.org.br/admin/admin/uploads/arquivos/550.pdf>
- COSTA, C. S. (fev de 2011). A Categoria De Justiça À Luz De Tomás De Aquino. *Contribuciones a las Ciencias Sociales*. Acesso em 02 de dez de 2020, disponível em <https://ideas.repec.org/a/erv/coccss/y2011i2011-0221.html>
- CUNHA, S. S. (2013). *Princípios Constitucionais* (2ª ed.). São Paulo: Saraiva.
- CYMBALISTA, R. (2007). A Outorga Onerosa do Direito de Construir após o Estatuto da Cidade: um panorama de implementação nos municípios brasileiros. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 9, 73.
- CYMBALISTA, R., & SANTORO, P. (2006). Outorga Onerosa do Direito de Construir no Brasil: entre a regulação e a arrecadação. *Seminário Projetos Urbanos Contemporâneos* (pp. 1-20). São Paulo: Universidade São Judas. Acesso em 24 de maio de 2021, disponível em https://www.researchgate.net/publication/319087694_Outorga_Onerosa_do_Direito_de_Construir_no_Brasil_entre_a_regulacao_e_a_arrecadacao/citation/download
- CYMBALISTA, R., POLLINI, P., COBRA, P., & SANTORO, P. (nov de 2007). A Outorga Onerosa do Direito de Construir após o Estatuto da Cidade - um panorama de implementação nos municípios brasileiros. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v.9, n.2, 73-93. doi:<http://dx.doi.org/10.22296/2317-1529.2007v9n2p73>
- DUARTE JR, R. (29 de set de 2016). Os princípios na ordem econômica da Constituição Federal de 1988. *Revista Jus Navigandi [on line]*, n.4838. Acesso em 16 de fev de 2021, disponível em <https://jus.com.br/artigos/51897>
- FARIA, E. (1962). *Dicionário Escolar Latino-Português* (3ª ed.). Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura / Departamento Nacional de Educação.
- FEDOZZI, L. (1998). Esfera pública e cidadania: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre. *Ensaio FEE*, v.19, n.2, pp. 236-271. Acesso em 10 de jun de 2021, disponível em <https://revistas.dee.sp.gov.br/index.php/ensaios/article/view/1931>

- FERNANDES, E. (jan/jun de 2013). Estatuto da Cidade, mais de 10 anos depois: razão de descrença ou razão de otimismo? *UFMG*, 10, 212-233. Acesso em 03 de jan de 2018, disponível em Revista UFMG: https://www.ufmg.br/revistaufmg/downloads/20/10-estatuto_da_cidade_edesio_fernandes.pdf
- FERREIRA JÚNIOR, L. (1978). Solo Criado. *Revista de Direito da Procuradoria Geral do Rio de Janeiro*, v.33, 82-91. Acesso em 7 de dez de 2020, disponível em <https://pge.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=NjE2MA%2C%2C>
- FERREIRA, A. B. (1999). *Novo Aurélio Século XXI: o dicionário da língua portuguesa* (Vol. 3.ed.). Rio de Janeiro: Nova Fronteira.
- FIORILLO, C. P. (2006). *Curso de direito ambiental brasileiro* (7ª ed.). São Paulo: Saraiva.
- FIX, M. (2004). A “fórmula mágica” da parceria público-privada: Operações Urbanas em São Paulo. *Urbanismo: dossiê São Paulo-Rio de Janeiro*. Acesso em 24 de fev de 2021, disponível em https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/52575931/fix_formulamagicaparceria.pdf?1491878673=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DA_formula_magica_da_parceria_publico_pri.pdf&Expires=1614211631&Signature=UZ8OcGPDsKV-AKJ5CFZyd745uPbvxE3069-IXwFj7
- FIX, M. (2011). Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil. *Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP*. Fonte: <http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/286383>
- FONTES, M. L., SANTORO, P., & CYMBALISTA, R. (2007). Estatuto da Cidade: uma leitura sob a perspectiva da recuperação da valorização fundiária. Em L. M. BUENO, & R. CYMBALISTA, *Planos diretores municipais: novos conceitos de planejamento*. São Paulo: Annablume.
- FRAGA, R. (02 de maio de 2014). Com aumento de frota, Porto Alegre tem 1 veículo para cada 1,8 habitante. *G1 RS*. Acesso em 06 de jul de 2021, disponível em <http://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/transito/noticia/2014/05/com-aumento-de-frota-porto-alegre-tem-1-veiculo-para-cada-18-habitante.html>
- FRANZONI, J. Á. (2012). POLÍTICA URBANA NA ORDEM ECONÔMICA: aspectos distributivos da função social da propriedade. *Dissertação de Mestrado*. Curso de Pós-Graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná.
- FRASSON, A. L. (2018). *O governo neoliberal de Marcellino de Souza em Porto Alegre. Estado mínimo para o povo e para a cidade*. Trabalho de conclusão de curso de graduação, UFRGS, Departamento de Ciências Administrativas, Porto Alegre.

- FREY, K. (junho de 2000). *Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil*. Acesso em 21 de abril de 2019, disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n3/a05v42n3.pdf>
- FRIDMAN, F. (2014). Notas sobre o planejamento no período João Goulart. *Urbana: Revista eletrônica do centro interdisciplinar de estudos sobre a cidade, n.08*, 96-128. Acesso em 17 de dez de 2020, disponível em <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/urbana/article/view/8635294>
- FURTADO, F. (2004). Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas: reunindo os conceitos envolvidos. Em P. SANTORO, *Gestão Social da Valorização da Terra* (pp. 53-72). São Paulo: Instituto Pólis.
- FURTADO, F. (2007). Instrumentos para a gestão social da valorização da terra: fundamentação, caracterização e desafios. Em BRASIL, *Financiamento das Cidades: Instrumentos fiscais e de Política Urbana* (pp. 243-261). Brasília, DF: Ministério das Cidades.
- FURTADO, F., & ACOSTA, C. (2012). *Recuperación de plusvalías urbanas en Brasil, Colombia y otros países*. Acesso em 09 de maio de 2019, disponível em https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/2230_1564_Furtado_WP13FF1SP.pdf
- FURTADO, F., & ARAÚJO, J. T. (2017). Outorga Onerosa do Direito de Construir no planejamento municipal brasileiro: percurso, avanços e permanências no último decênio. *Congresso Iberoamericano de suelo urbano*. Curitiba. Acesso em 15 de dez de 2020, disponível em https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5775589/mod_folder/content/0/FURTADO%2C%20F.%3B%20DE%20ARA%2C%20J.%20T.%20Outorga%20Onerosa%20do%20Direito%20de%20Construir%20no%20planejamento%20municipal%20brasileiro.pdf?forcedownload=1
- FURTADO, F., BIASOTTO, R., & MALERONKA, C. (2012). *Outorga Onerosa do Direito de Construir: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação*. Brasília: Ministério das Cidades.
- FURTADO, F., REZENDE, V. F., OLIVEIRA, M. C., & JORGENSEN JR, P. (novembro de 2009). A Outorga Onerosa do Direito de Construir e o Solo Criado. Uma necessária avaliação das matrizes conceituais. *Estudos Urbanos e Regionais*, pp. 51-71. Acesso em 15 de dez de 2020, disponível em <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/220>
- FURTADO, F., REZENDE, V. F., OLIVEIRA, T. C., & JORGENSEN JR, P. (21 a 25 de maio de 2007). Outorga Onerosa do Direito de Construir: Panorama e Avaliação de Experiências Municipais. *XII Encontro da ENANPUR*. Acesso em 04 de fev de 2021, disponível em <http://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenanpur/article/view/1049>

- GARCIA JUNIOR, V. (01 de ago de 2016). Análise da teoria da justiça social e distributiva à luz da Constituição Federal de 1988. *Âmbito Jurídico*, v. 151. Acesso em 23 de nov de 2020, disponível em <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/analise-da-teoria-da-justica-social-e-distributiva-a-luz-da-constituicao-federal-de-1988/>
- GARCIA, A. S., & CAMPOS, H. O. (2014). A Contribuição de melhoria: um tributo convenientemente abandonado e quase esquecido no direito brasileiro. Em D. N. MACEI, M. F. DIAS, & J. d. COUTINHO, *Direito Tributário II* (Vol. V.2, pp. 401-429). Florianópolis: CONPEDI.
- GARCIAS, C. M., & BERNARDI, J. L. (2008). As funções sociais da cidade. *Revista Direitos Fundamentais e Democracia*, v.4. Acesso em 18 de nov de 2020, disponível em <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/48/47>
- GASSEN, V. (1994). *A Lei de Terras de 1850 e o direito de propriedade*. Florianópolis: Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina. Acesso em 06 de nov de 2020, disponível em <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/76176/96758.pdf?sequence=1>
- GOMES, A. V., ROYER, L. d., & PEREIRA, Á. d. (2013). Mercado de capitais e mercado imobiliário: a crescente importância dos títulos de base imobiliária. *XVI Encontro Nacional da ANPUR*. Acesso em 02 de fev de 2021, disponível em <http://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenanpur/article/download/413/403/>
- GOMES, M. F., & FREITAS, F. O. (2010). Direitos Fundamentais e Dignidade Humana. *Âmbito Jurídico*. Acesso em 14 de fev de 2021, disponível em <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/direitos-fundamentais-e-dignidade-humana/>
- GOULART, J. O., TERCI, E. T., & OTERO, E. V. (jun de 2016). Planos diretores e participação política: políticas públicas de planejamento entre o empresariamento e o estatuto da cidade. *Revista de Administração Pública*, v.50, n.3, 455-476. Acesso em 07 de dez de 2020, disponível em <https://www.scielo.br/pdf/rap/v50n3/0034-7612-rap-50-03-00455.pdf>
- GRAU, E. (1983). *Direito Urbano - Regiões Metropolitanas, Solo criado, Zoneamento e Controle Ambiental, Projeto de Lei do Desenvolvimento Urbano*. São Paulo: Revista dos Tribunais. Acesso em 25 de jul de 2021, disponível em https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1894693/mod_resource/content/0/08%20GRAU.%20Solo%20Criado.pdf
- GRAU, E. R. (1976). *Aspectos jurídicos da noção de solo criado*. São Paulo: CEPAM.

- GRAZIA, G. (2002). Estatuto da Cidade: uma longa história com vitórias e derrotas. Em L. M. OSÓRIO, *Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras* (pp. 15-37). Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris.
- Grupo de Pesquisa Política Urbana. (1983). *Dossiê sobre o Anteprojeto de Lei de Desenvolvimento Urbano do CNDU*. Rio de Janeiro: Programa de Mestrado em Planejamento Urbano e Regional da UFRJ. Acesso em 21 de dez de 2020, disponível em <https://pantheon.ufrj.br/bitstream/11422/6554/1/N.%202-min.pdf>
- Grupo de Trabalho Operações Interligadas Rio de Janeiro. (1997). Operações Interligadas no Rio de Janeiro. Em R. ROLNIK, & R. CYMBALISTA, *Instrumentos Urbanísticos contra a Exclusão Social* (pp. 57-72). São Paulo: Pólis.
- GUERRA FILHO, W. S. (1998). Uma nova perspectiva constitucional: processo e constituição. *Revista da Faculdade de Direito da UFPR*, 30, pp. 285-291. Acesso em 16 de nov de 2020, disponível em <https://revistas.ufpr.br/direito/article/download/1898/1593>
- GUERREIRO, I. A. (31 de ago de 2020). Casa Verde e Amarela, securitização e saídas da crise: no milagre da multiplicação, o direito ao endividamento. Acesso em 05 de ago de 2021, disponível em https://passapalavra.info/2020/08/134088/#_ftn14
- GUIMARAENS, M. E. (2005). *Função Social da cidade e da propriedade urbana*. Fonte: IBDU: <http://www.ibdu.org.br/imagens/FuncaosocialdaCidadeedaPropriedadeUrbana.pdf>
- GUIMARAENS, M. E. (2008). *Planejamento urbano, participação e legitimidade: a densidade urbana no PDDUA de Porto Alegre*. Dissertação de Mestrado, UFRGS, Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Porto Alegre. Acesso em 16 de jun de 2021, disponível em <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/15859/000689606.pdf>
- HARDOY, J., & MORENO, O. (1972). *Primeros pasos de la reforma urbana en América Latina*. *Revista EURE - Revista de Estudios Urbano Regionales [Online]*,. Acesso em 17 de dez de 2020, disponível em <http://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/826/680>
- HARVEY, D. (1980). *A justiça social e a cidade*. São Paulo: HUCITEC.
- HARVEY, D. (1982). O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas. *Espaço e Debates*, 6, 7-35. Acesso em 6 de nov de 2020, disponível em <https://antropologiadeoutraforma.files.wordpress.com/2014/03/david-harvey-o-trabalho-o-capital-e-harvey-david-o-conflito-de-classes-em-torno-do-ambiente-construc3addo-nas-sociedades-capitalistas-avanc3a7adas.pdf>
- HARVEY, D. (2005). *A produção capitalista do espaço* (1ª ed.). São Paulo: Annablume.
- HARVEY, D. (2011). *O enigma do capital e as crises do capitalismo*. São Paulo: Boitempo.

- HARVEY, D. (2013). *Para entender O Capital* (digital ed., Vol. 1). São Paulo: Boitempo.
- HOYLER, T. (julho-dezembro de 2015). Qual o lugar das cidades no mercado imobiliário financeirizado? Revisitando conceitos críticos a partir do caso brasileiro. *Oculum Ensaios [on line]*, 335-344.
- HUYER, A. (2016). *Descaminhos do planejamento urbano no Brasil: tendências atuais de afrontar o Estatuto da Cidade, o caso do Rio Grande do Sul*. Tese de Doutorado, UFRGS, Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Porto Alegre. Acesso em 17 de jun de 2021, disponível em <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/148767/001003723.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Indústria imobiliária diz como corrigir uso do solo. (14 de mar de 1976). *Jornal do Brasil*, p. 35.
- JAPIASSÚ, H., & MARCONDES, D. (2001). *Dicionário básico de filosofia*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.
- JARDIM, V. M. (1998). Um avanço coletivo na relação do planejamento com a cidade. Em P. M. ALEGRE, *A necessária releitura da cidade* (pp. 10-13). Porto Alegre: Secretaria de Planejamento Municipal.
- JUNIOR, O. d., MONTANDON, D., & TODTMANN, D. (2011). *Projeto Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos*. (O. d. IPPUR, Ed.) Rio de Janeiro: Letra Capital.
- LAGO, P. (2010). *Participação popular e reforma urbana: da Constituinte ao Estatuto da Cidade*. Dissertação de Mestrado apresentada à Universidade Presbiteriana Mackenzie. Mestrado em Direito Político e Econômico., São Paulo. Acesso em 22 de dez de 2020, disponível em <http://dominiopublico.mec.gov.br/download/teste/arqs/cp143030.pdf>
- LEAL-LAHORGUE, M. L. (jan/jun de 2002). Cidade: obra e produto. *Geosul*, 17(33), 45-60. Acesso em 06 de nov de 2020, disponível em <https://periodicos.ufsc.br/index.php/geosul/article/viewFile/13786/12656>
- LEAL-LAHORGUE, M., & CABETTE, A. (mai de 2013). A cidade e a Copa do Mundo: projetos e transformações urbanas em Porto Alegre. *EURE*, v.39, n.117, 5-24. doi:<https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612013000200001>
- LEFEBVRE, H. (1999). *A Revolução Urbana*. Belo Horizonte: UFMG.
- LEITE, H. R. (2019). Entre a regulação e a arrecadação: o fator de interesse social no cálculo da Outorga Onerosa do Direito de Construir. *XVIII ENANPUR*. Natal. Acesso em 24 de jul de 2021, disponível em <http://anpur.org.br/xviiienganpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=646>

- LIMA, L. L., & D'ASCENZI, L. (2014). Estrutura normativa e implementação de políticas públicas. Em L. M. MADEIRA, *Avaliação de políticas públicas* (pp. 50-63). Porto Alegre: UFRGS/CEGOV.
- LIMA, L. L., LUI, L., RUIZ, K. P., DIAS, G. V., PAPI, L. P., & DEMARCO, D. J. (31 de julho de 2020). Plano Plurianual como proxy para medir capacidades estatais: um estudo sobre o planejamento governamental nos municípios da região metropolitana de Porto Alegre. *URBE Revista Brasileira de Gestão Urbana [on line]*, vol.12. doi:<https://doi.org/10.1590/2175-3369.012.e20190147>
- LOWI, T. J. (1966). *Distribuição, regulação, redistribuição: as funções do governo*. Acesso em 21 de abril de 2019, disponível em https://docgo.net/doc-detail.html?utm_source=distribuicao-regulacao-redistribuicao-lowi&utm_campaign=download
- LUCHESE, M., & ROSSETTO, R. (2018). A política urbana no governo militar (1964-1985). Em N. BONDUKI, *A luta pela reforma urbana no Brasil. Do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo* (pp. 35-79). São Paulo: Instituto Casa da Cidade.
- MACIEL, A. d. (set de 2010). A evolução histórica do princípio da igualdade jurídica e o desenvolvimento nas constituições brasileiras. *Âmbito Jurídico*, n.80. Acesso em 23 de nov de 2020, disponível em <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/a-evolucao-historica-do-principio-da-igualdade-juridica-e-o-desenvolvimento-nas-constituicoes-brasileiras/>
- MALERONKA, C., & FURTADO, F. (2013). *A Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC): A Experiência de São Paulo na Gestão Pública de Aproveitamentos Urbanísticos*. Acesso em 07 de dez de 2020, disponível em Lincoln Institute of Land Policy: https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/maleronka-wp14cm1po-full_0.pdf
- MALUF, S. (2016). *Teoria Geral do Estado* (32ª ed.). São Paulo: Saraiva.
- MARASQUIN, M. (1998). Densidade e Ocupação do Solo. Em P. M. ALEGRE, *A necessária releitura da cidade* (pp. 44-48). Porto Alegre: Secretaria do Planejamento Municipal.
- MARICATO, E. (1987). *Política habitacional no regime militar: do milagre à crise econômica*. Petrópolis: Vozes.
- MARICATO, E. (2000). As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. Planejamento urbano no Brasil. Em O. ARENTES, C. VAINER, & E. MARICATO, *A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos* (2ª ed., pp. 121-192). Petrópolis, RJ: Vozes.
- MARICATO, E. (ago de 2016). A cidade é um grande negócio. (F. P. Abramo, Ed.) *Teoria e Debate*, ed.151. Acesso em 22 de dez de 2020, disponível em

https://erminiamaricato.files.wordpress.com/2016/12/a-cidade-c3a9-um-grande-negc3b3cio-_-teoria-e-debate.pdf

- MARICATO, E. (2020). *O impasse da política urbana no Brasil* (4ª ed.). Petrópolis: Vozes.
- MARICATO, E., & FERREIRA, J. S. (2002). Operação Urbana Consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade? Em L. M. OSÓRIO, *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras* (pp. 215-250). Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris.
- MASCARÓ, J. (1998). Adensamento e infraestrutura urbana. Em P. M. Alegre, *A necessária releitura da cidade* (pp. 49-50). Porto Alegre: Secretaria de Planejamento Municipal.
- MASSARI, M. L. (2020). *Solo Criado e Outorga Onerosa do Direito de Construir - gênese e transformação do instrumento na cidade de Sorocaba/SP*. Tese de doutorado, Universidade de São Paulo, Programa de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, São Paulo.
- MEIRELLES, H. L. (2005). *Direito de Construir* (9ª ed.). São Paulo: Malheiros Editores.
- Ministério Público pede suspensão de leis que tratam do Solo Criado em Porto Alegre. (10 de jun de 2021). *Jornal do Comércio*. Acesso em 01 de jul de 2021, disponível em https://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/colunas/pensar_a_cidade/2021/06/796483-ministerio-publico-pede-suspensao-de-leis-que-tratam-do-solo-criado-em-porto-alegre.html
- MOTTA, D. M. (2001). Propostas de Legislação Federal sobre Política Urbana e o Desafio da Gestão das Cidades. Em M. MOREIRA, *Estatuto da Cidade* (pp. 15-46). São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima - CEPAM.
- MOVIMENTO NACIONAL PELA REFORMA URBANA. (19 de ago de 1987). Proposta popular de Emenda ao Projeto de Constituição. Emenda sobre Reforma Urbana. Brasília. Acesso em 22 de dez de 2020, disponível em <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-258.pdf>
- NETO, V. C., KRAUSE, C. H., & BALBIM, R. N. (2014). *Instrumentos Urbanísticos à Luz dos Planos Diretores: uma Análise a partir de um Circuito Completo de Intervenção*. Acesso em 21 de abril de 2019, disponível em IPEA: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1943.pdf
- NOBRE, E. A. (2016). Recuperação da valorização imobiliária para financiamento da transformação urbana. Em R. BALBIM, & C. KRAUSE, *Eixos de estruturação da transformação urbana, inovação e avaliação em São Paulo* (pp. 161-215). Rio de Janeiro: IPEA.

- NOGUEIRA, K. M. (2019). *Aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir na cidade de São Paulo - uma exploração a partir dos agentes privados*. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território da Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo. Acesso em 04 de fev de 2021, disponível em http://lepur.com.br/wp-content/uploads/2019/08/Nogueira_DissertacaoPGT_Site.pdf
- OLIVEIRA FILHO, F. E., & PAIVA, A. C. (2015). *O redesenho de Fortaleza pela regulamentação da Outorga Onerosa de Alteração de Uso do Solo: primeiras aproximações*. Fortaleza. Acesso em 12 de maio de 2019, disponível em https://www.academia.edu/26240393/O_redesenho_de_Fortaleza_pela_regulamenta%C3%A7%C3%A3o_da_Outorga_Onerosa_de_Altera%C3%A7%C3%A3o_de_Uso_do_Solo_primeiras_aproxima%C3%A7%C3%B5es?auto=download
- OLIVEIRA, F. L., & BIASOTTO, R. (2011). O acesso à terra urbanizada nos planos diretores brasileiros. Em O. A. SANTOS JR., & D. T. MONTANDON, *Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. (pp. 57-98). Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Cidades / IPPUR / UFRJ.
- OLIVEIRA, R. (19 de jul de 2021). Prefeitura de Porto Alegre marca novo leilão de solo criado e planeja oferta pública anual. *Zero Hora*. Acesso em 24 de jul de 2021, disponível em <https://gauchazh.clicrbs.com.br/colunistas/rosane-de-oliveira/noticia/2021/07/prefeitura-de-porto-alegre-marca-novo-leilao-de-solo-criado-e-planeja-oferta-publica-anual-ckrb0hsuk0011013bg8zhsogm.html>
- ONU. (2011). *Unindo o urbano dividido: Resumo e principais constatações*. (IPEA, Ed.) Acesso em 21 de abril de 2019, disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/100408_cidadesdomundo_portugues.pdf
- PAIVA, C. C. (2007). *A diáspora do capital imobiliário, sua dinâmica de valorização e a cidade no capitalismo contemporâneo: a irracionalidade em processo*. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico), Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas.
- PANSIEN, F. (set-dez de 2016). A Crítica de Amartya Sen à Concepção Rawlsiana de Justiça. *Sequência [online]*, n.74, 181-206. doi:<https://doi.org/10.5007/2177-7055.2016v37n74p181>
- PEREIRA, G. (abr de 2012). Das fintas ao tributo: a trajetória da Contribuição de Melhoria no Brasil. *Revista Brasileira de Gestão Urbana [online]*, v.04, 207-213. doi:<https://doi.org/10.7213/urbe.7396>
- PEREIRA, O. (24 de jul de 1977). As muitas ideias para evitar a falência total. *Folha de São Paulo*, p. 20. Acesso em 21 de dez de 2020, disponível em

<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=6286&anchor=4323895&origem=busca&originURL=&pd=c7f40175005f4a9accd1bd0fb2558112>

PIKETTY, T. (2014). *O Capital no Século XXI* (digital ed.). Rio de Janeiro: Intrínseca.

Plano diretor com presunto e queijo. (10 de jun de 2007). *Jornal do IAB/RS*. Acesso em 26 de fev de 2021, disponível em <http://iab-rs.org.br/noticia/iabrs-pddua-2007-depois-da-audiencia.aspx>

PORTO ALEGRE. (1959). Lei Municipal 2.046 de 30 de dezembro de 1959. Plano Diretor.

PORTO ALEGRE. (1975). Decreto Municipal 5.162 de 19 de março de 1975. Porto Alegre.

PORTO ALEGRE. (1979). Lei Complementar 43 de 21 de julho de 1979. 1º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano. Porto Alegre.

PORTO ALEGRE. (1987). Decreto Municipal 9.001 de 07 de outubro de 1987. Porto Alegre.

PORTO ALEGRE. (1987). Lei Complementar 158 de 22 de julho de 1987. Porto Alegre.

PORTO ALEGRE. (1987). Lei Complementar 159 de 22 de junho de 1987. Porto Alegre.

PORTO ALEGRE. (1990). Lei Orgânica. Porto Alegre.

PORTO ALEGRE. (1991). Lei Complementar 242 de 09 de janeiro de 1991. Porto Alegre.

PORTO ALEGRE. (1993). Decreto Municipal 10.749 de 27 de setembro de 1993. Porto Alegre.

PORTO ALEGRE. (1993). Lei Complementar 312 de 29 de dezembro de 1993. Porto Alegre.

PORTO ALEGRE. (1994). Decreto Municipal 11.098 de 15 de setembro de 1994. Porto Alegre.

PORTO ALEGRE. (1994). Lei Complementar 315 de 06 de janeiro de 1994.

PORTO ALEGRE. (1995). Lei Complementar 337 de 10 de janeiro de 1995. Porto Alegre.

PORTO ALEGRE. (1995). Lei Complementar 338 de 12 de janeiro de 1995. Porto Alegre.

PORTO ALEGRE. (1995). Lei Complementar 7.592 de 10 de janeiro de 1995. Porto Alegre.

PORTO ALEGRE. (1996). Decreto Municipal 11.503 de 16 de maio de 1996. Porto Alegre.

PORTO ALEGRE. (1999). Lei Complementar 434 de 1º de dezembro de 1999. Porto Alegre.

PORTO ALEGRE. (2009). Lei Complementar 612 de 19 de fevereiro de 2009. Porto Alegre.

PORTO ALEGRE. (2010). Lei Complementar 644 de 02 de julho de 2010. Porto Alegre.

PORTO ALEGRE. (2010). Lei Complementar 646 de 22 de julho de 2010. Porto Alegre.

PORTO ALEGRE. (2014). Decreto Municipal 18.638 de 7 de maio de 2014. Porto Alegre.

PORTO ALEGRE. (2019). Lei Complementar 850 de 17 de abril de 2019. Porto Alegre.

PORTO, M. C. (25-28 de ago de 2009). Estado e neoliberalismo no Brasil contemporâneo: implicações para as políticas sociais. *IV Jornada Internacional de Políticas Públicas*. Acesso em 22 de fev de 2021, disponível em http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIV/eixos/1_Mundializacao/estado-e-neoliberalismo-no-brasil-contemporaneo.pdf

POULANTZAS, N. (1980). *O Estado, o poder, o socialismo*. Rio de Janeiro: Edições Graal.

POZZOBON, R. M. (2008). *Participação e planejamento urbano: o processo de elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre*. Porto Alegre: Dissertação de Mestrado pelo Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Acesso em 09 de jun de 2021, disponível em <http://livros01.livrosgratis.com.br/cp093087.pdf>

PREEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, Secretaria Municipal da Fazenda. (2020). *Prestação de Contas do Fundo Especial Pró-Mobilidade (Funpromob) consolidada até 29/12/2020*. Porto Alegre. Acesso em 05 de jul de 2021, disponível em http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smf/usu_doc/sei_pmpa_-_12695837_-_informacao_tecnica.pdf

Prefeitura discute projeto que poderá permitir edifícios de até 200 metros de altura no centro de Porto Alegre. (19 de ago de 2021). *GZH Porto Alegre*. Acesso em 05 de set de 2021, disponível em <https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2021/08/prefeitura-discute-projeto-que-podera-permitir-edificios-de-ate-200-metros-de-altura-no-centro-de-porto-alegre-cksje3vj7005f01938fp0tv7b.html>

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. (06 de jun de 2012). Ofício nº508/GP - Projeto de Lei Complementar 007/2012. Porto Alegre. Acesso em 02 de jul de 2021, disponível em https://www.camarapoa.rs.gov.br/draco/processos/115880/014712012PLCE_PROJET_O_52387980_1063014712012PLCE_PROJETO_52387980_1063.pdf

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. (julho de 2021). Minuta do Programa de Reabilitação do Centro Histórico de Porto Alegre. Porto Alegre. Acesso em 05 de setembro de 2021, disponível em <https://drive.google.com/drive/folders/1LbooF6gulDorjby8xnlUWpqtDYxdOdLi>

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental. (18 de mar de 2010). Ata nº2401. Porto Alegre. Acesso em 07 de jul de 2021, disponível em http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/spm/usu_doc/ata_2401.grande_mato_sampaio.pdf

- PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, SECRETARIA DO PLANEJAMENTO MUNICIPAL. (2000). *Solo Criado*. Porto Alegre. Acesso em 24 de jun de 2021, disponível em <http://www.portoalegre.rs.gov.br/planeja/SOLOCRIADO.pdf>
- PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, SECRETARIA MUNICIPAL DA FAZENDA - SECRETARIA EXECUTIVA DO FUNPROMOB. (29 de dez de 2020). *Prestação de Contas do Fundo Especial Pró-Mobilidade (Funpromob) consolidada até 29/12/2020*. Porto Alegre. Acesso em 21 de jul de 2021, disponível em http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smf/usu_doc/sei_pmpa_-_12695837_-_informacao_tecnica.pdf
- PRESTES, V. B. (2018). *Corrupção Urbanística. Da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum.
- PRETEL, M. P. (26 de março de 2009). Princípios constitucionais: conceito, distinções e aplicabilidade. (C. Jurídico, Ed.) Brasília, DF. Acesso em 16 de nov de 2020, disponível em <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/17072/principios-constitucionais-conceito-distincoes-e-aplicabilidade>
- Projeto para construção de áreas adicionais. (18 de abr de 2019). *Jornal Correio do Povo*, p. 13.
- RABELLO, S. (2009). Justa indenização nas expropriações imobiliárias urbanas: justiça social e o enriquecimento. Em B. ALFONSIN, & E. FERNANDES, *Revisitando o instituto da desapropriação* (pp. 203-220). Belo Horizonte: Fórum.
- RABELLO, S. (2016). Regulação do Território e da Propriedade Imobiliária Urbana: evolução conceitual no Direito Brasileiro. Em S. FERRARI, & J. V. MENDONÇA, *Direito em público: homenagem ao professor Paulo Braga Galvão* (pp. 481-500). Rio de Janeiro: Lumen Juris.
- RABELLO, S. (26 de maio de 2017). Outorga Onerosa e o Direito de Construir. Acesso em 17 de nov de 2020, disponível em <https://www.soniarabello.com.br/outorga-onerosa-e-o-direito-de-construir/>
- RABELLO, S. (28 de maio de 2018). O que Muda quando Muda o Zoneamento? Zoneamento e seu impacto nas políticas habitacionais, de patrimônio e de infraestrutura. São Paulo. Acesso em 17 de nov de 2020, disponível em http://www.saopaulo.sp.leg.br/escoladoparlamento/wp-content/uploads/sites/5/2018/05/Profa.-Sonia-Rabello_S%C3%A3o-Paulo-C%C3%A2mara-Municipal-PL-zoneamento.pdf
- RAWLS, J. (abr de 1992). Justiça como equidade: uma concepção política, não metafísica. *Lua Nova [on line]*, 25. doi:<https://doi.org/10.1590/S0102-64451992000100003>
- RAWLS, J. (2000). *Uma teoria da Justiça* (1ª ed.). São Paulo: Martins Fontes.

- REALE, M. (1986). *Filosofia do Direito* (11ª ed.). São Paulo: Saraiva.
- REALE, M. (1998). *Lições preliminares de direito* (24ª ed.). São Paulo: Saraiva.
- RECIO, E. M., & NASCIMENTO, P. R. (2012). *Introdução ao uso de métodos de pesquisa em ciência política*. (REDEFOR, Ed.) Acesso em 3 de janeiro de 2018, disponível em https://midia.atp.usp.br/impressos/redefor/Sociologia/IntroducaoUsoMetodosPesquisaCienciaPolitica/IntroducaoUsoMetodologiaPesquisaCienciasPoliticas_Tema2.pdf
- REGIÃO DE GESTÃO DO PLANEJAMENTO 01. (23 de out de 2019). *Carta aberta da RGP1 referente ao processo de revisão do Plano Diretor de Porto Alegre*. Fonte: Coletivo A Cidade que Queremos: <https://coletivocidadequequeremos.wordpress.com/category/forum-da-rp1/>
- REZENDE, V. F., FURTADO, F., OLIVEIRA, M. C., & JORGENSEN JR, P. (dez de 2011). Revisão bibliográfica comentada dos fundamentos da Outorga Onerosa do Direito de Construir - OODC. *Revista de Direito da Cidade*, v.03, n.02, 156-205. doi: <http://dx.doi.org/10.12957/rdc.2011.9853>
- REZENDE, V., FURTADO, F., OLIVEIRA, M. T., & JOGERSEN JR., P. (novembro de 2009). A outorga onerosa do direito de construir e o solo criado – uma necessária avaliação das matrizes conceituais. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 11, 51-71.
- RIBEIRO, L. (2017). O Estatuto da Cidade e a questão urbana brasileira. Em L. C. RIBEIRO, & A. L. CARDOSO, *Reforma urbana e gestão democrática - promessas e desafios do Estatuto da Cidade* (2ª ed., pp. 11-26). Rio de Janeiro: Revan: FASE.
- RIBEIRO, L. d. (1997). *Dos Cortiços aos condomínios fechados. As Formas de Produção da Moradia na Cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- RIBEIRO, L. d., & CARDOSO, A. L. (2003). A Concessão Onerosa do Direito de Construir: Instrumento da Reforma Urbana? Em L. d. RIBEIRO, & A. L. CARDOSO, *Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade* (pp. 119-138). Rio de Janeiro: Revan / Fase.
- RIBEIRO, L. d., & CARDOSO, A. L. (2017). Plano Diretor e gestão democrática da cidade. Em L. C. RIBEIRO, & A. L. CARDOSO, *Reforma Urbana e Gestão Democrática - promessas e desafios do Estatuto da Cidade* (2ª ed., pp. 103-118). Rio de Janeiro: Revan:Fase.
- RODRIGUES, A. M. (1988). *Na procura do lugar o encontro da identidade. Um estudo do processo de ocupação de terras: Osasco*. Tese de Doutorado (Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas - Departamento de Geografia da Universidade de São Paulo), São Paulo. Acesso em 28 de out de 2020, disponível em <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/ea000170.pdf>

- RODRIGUES, J. G. (maio/ago de 2014). Publicidade, transparência e abertura na administração pública. *Revista do Direito Administrativo*, v.266, 89-123. Acesso em jun de 25 de 2021, disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/32142/30937>
- ROLNIK, R. (1995). *O que é cidade*. (C. P. Passos, Ed.) São Paulo: Brasiliense.
- ROLNIK, R. (18 de jan de 2010). *Fundação Perseu Abramo*. Acesso em 03 de jan de 2018, disponível em Pactuar o território – desafio para a gestão de nossas cidades: <https://fpabramo.org.br/2010/01/18/artigo-pactuar-o-territorio-desafio-para-a-gestao-de-nossas-cidades/>
- RONCATO, J. T. (2015). *O solo criado em contextos de densificação urbana*. Dissertação de Mestrado, Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Programa de Pós-Graduação em Tecnologia (PPGTE) , Curitiba. Acesso em 12 de maio de 2019, disponível em http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/1863/1/CT_PPGTE_M_Roncato%2C%20Janete%20Teresinha_2016.pdf
- ROTHERBURG , W. C. (1996). Princípios Constitucionais. *Revista da Faculdade de Direito da UFPR*, 29, pp. 199-238. Acesso em 16 de nov de 2020, disponível em <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/9393/6485>
- ROVATTI, J. F. (1993). A "fertilidade" da terra em Porto Alegre. Em W. M. PANIZZI, & J. F. ROVATTI, *Estudos Urbanos: Porto Alegre e seu planejamento* (pp. 221-239). Porto Alegre: Universidade / UFRGS.
- SABOYA, R. (14 de dez de 2019). Urban planning as collective, progressive, interrelated and path-dependent decision making. *Revista Políticas Públicas & Cidades*, v. 8(n. 3), 4-15. doi:https://doi.org/10.23900/2359-1552v8n3_4
- SABOYA, R. T. (jul/dez de 2013). Fundamentos conceituais para uma teoria do planejamento urbano baseada em decisões. *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 5. Acesso em 23 de out. de 2020, disponível em <https://doi.org/10.7213/urbe.05.002.AC01>
- SALENGUE, L. G., & MARQUES, M. M. (1993). Reavaliação de planos diretores: o caso de Porto Alegre. Em W. M. PANIZZI, & J. F. ROVATTI, *Estudos urbanos: Porto Alegre e seu planejamento* (pp. 155-164). Porto Alegre: Universidade / UFRGS.
- SALOMÃO, T. M. (2016). *Linguagem técnica e (im)possibilidades para a produção democrática do espaço urbano: uma análise a partir de duas experiências participativas em Belo Horizonte*. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Minas Gerais, Núcleo de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Belo Horizonte.
- SANDRONI, P. (1999). *Novíssimo Dicionário de Economia* (3ª ed.). Rio de Janeiro: Best Seller.

- SANDRONI, P. (2001). Plusvalias urbanas en Brasil: creación, recuperación y apropiación en la ciudad de São Paulo. Em M. O. SMOLKA, & F. FURTADO, *Recuperación de Plusvalias en la América Latina* (pp. 37-70). Santiago, Chile: EURELIBROS.
- SANTORO, P. (2004). *Gestão social da valorização da terra*. São Paulo: Instituto Pólis/Lincoln Institute of Land Policy.
- SANTOS, M. B. (out/dez de 1994). Direito de propriedade e direito de construir. *Revista de informação legislativa*, 31, 135-141. Acesso em 17 de nov de 2020, disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/176155>
- SARAIVA, L. d., CARUSO, A. F., SANTOS, M. L., & DEL NERO, P. A. (abr/jun de 1999). Contribuição de melhoria: o desuso de um tributo justo para os municípios. *Revista de Informação Legislativa [on line]*, v.36, 251-265. Acesso em 02 de dez de 2020, disponível em <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/489/r142-20.PDF?sequence=4&isAllowed=y>
- SAULE JR, N., & UZZO, K. (2009). *A trajetória da reforma urbana no Brasil*. Acesso em 22 de dez de 2020, disponível em DPH - diálogos, propostas, historias para uma cidadania mundial: <http://base.d-p-h.info/pt/fiches/dph/fiche-dph-8583.html>
- SECHI, B. (2019). *A cidade dos ricos e a cidade dos pobres*. (digital, Ed.) Veneza: Âyiné.
- SECOVI SP. (11 de março de 1998). Operações Interligadas: uma proposta vitoriosa. *O Estado de São Paulo*, p. b8.
- Secretaria fará leilão de solo criado na quarta-feira. (29 de mar de 2003). *Jornal Correio do Povo*, p. 18.
- SENADO FEDERAL. (2001). *Diário do Senado Federal*. Brasília. Acesso em 16 de março de 2001, disponível em <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/3460?sequencia=1>
- SERRAN, J. (1976). *O IAB e a Política Habitacional - 1954-1975*. São Paulo: Schema.
- SILVA, A. d. (jan/jun de 2019). João Goulart e Reformas de Base. *Revista Testos e Debates*, n.32, 5-20. Acesso em 17 de dez de 2020, disponível em <https://revista.ufr.br/textosedebates/article/viewFile/4182/pdf>
- SILVA, E. (jul/set de 2005). O Estado Democrático de Direito. *Revista de informação legislativa*, v.42, 213-229. Acesso em 19 de nov de 2020, disponível em <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/794>
- SILVA, J. (2014). *Curso de Direito Constitucional Positivo* (37ª ed.). São Paulo: Malheiros.
- SINDUSCON RS. (28 de out de 2020). SINDUSCON-RS LIVES | Plano Diretor: ajustes pontuais para impulsionar o desenvolvimento de Porto Alegre. Porto Alegre, RS, Brasil. Acesso em 16 de jul de 2021, disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=-FMgU50q7oo>

- SINGER, P. (Dez de 1980). O uso do solo urbano na economia capitalista. *Boletim Paulista de Geografia*, 57, pp. 77-92.
- SMOLKA, M. (jan/abr de 1987). O capital incorporador e seus movimentos de valorização. *Cadernos do IPPUR/UFRJ, ano II, n.01*, 41-78.
- SMOLKA, M. O. (dezembro de 1979). *Preço da terra e valorização imobiliária urbana: esboço para o enquadramento conceitual da questão*. Acesso em 21 de abril de 2019, disponível em IPEA: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0012.pdf)
- SMOLKA, M. O. (2003). La experiencia y el debate colombiano en el contexto latinoamericano. Em M. MALDONADO, *Reforma urbana y desarrollo territorial - experiencias y perspectivas de aplicación de las leyes 9ª de 1989 y 388 de 1997* (pp. 369-388). Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá / Lincoln Institute of Land Policy / FEDEVIVIENDA.
- SMOLKA, M. O. (2014). *Recuperação de mais-valias fundiárias na América Latina. Políticas e Instrumentos para o Desenvolvimento Urbano*. Lincoln Institute of Land Policy.
- SMOLKA, M. O., & FURTADO, F. (2001). *Recuperación de plusvalías en América Latina. Alternativas para el desarrollo urbano*. (L. L. Policy, Ed.) LOM Ediciones.
- SMOLKA, M. O., & FURTADO, F. (2003). El debate sobre la recuperación de plusvalías en América Latina. Em M. O. SMOLKA, & L. MULLAHY, *Perspectivas urbanas - temas críticos en políticas de suelo en América Latina* (pp. 243-249). Cambridge, EUA: Lincoln Institute of Land Policy.
- SOARES, P. R. (2006). Metamorfoses da metrópole contemporânea: considerações sobre Porto Alegre. *GEOUSP - Espaço e Tempo*, n.20, 129-143.
- SOARES, P. R. (2015). A Região Metropolitana de Porto Alegre nos (des)caminhos da metropolização brasileira. Em L. FEDOZZI, & P. R. SOARES, *Porto Alegre: transformações na ordem urbana* (pp. 42-72). Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrôpoles.
- SOARES, P. R. (2015). *Porto Alegre - os impactos da Copa do Mundo 2014*. Porto Alegre: Deriva.
- SOBRINHO, E. G. (2012). *Aspectos teóricos do movimento neoconstitucional*. Fonte: JUS.COM.BR: <https://jus.com.br/artigos/22345/aspectos-teoricos-do-movimento-neoconstitucional/2>
- SOUSA, M. R., & MARASQUIN, M. (2001). Solo Criado - A Experiência em Porto Alegre. Em M. MOREIRA, *Estatuto da Cidade* (pp. 332-343). São Paulo: CEPAM. Acesso em 07 de jun de 2021, disponível em <https://issuu.com/cepam/docs/estatutodacidade>
- SOUZA, L. (2016). *A Transferência de Potencial Construtivo e os efeitos na Paisagem Urbana. Caso especial - A utilização dos índices da 3ª Perimetral em Porto Alegre*. Monografia de Especialização, Universidade do Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS, Curso de

- Especialização em Gestão Estratégica do Território Urbano, São Leopoldo. Acesso em 05 de jul de 2021, disponível em http://www.repositorio.jesuita.org.br/bitstream/handle/UNISINOS/6110/Leandro++Souza_.pdf;jsessionid=45754B6D6DE5EEC6CBEDD5F923C1F25B?sequence=1
- SOUZA, M. L. (2006). Cidade, globalização e determinismo econômico. *Revista Cidades*, 3, n.5, 123-142. Acesso em 09 de ago de 2021, disponível em <https://revista.fct.unesp.br/index.php/revistacidades/article/view/507>
- SOUZA, M. L. (2020). *Mudar a Cidade. Uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas* (13ª ed.). Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- SOUZA, M. L., & RODRIGUES, G. B. (2011). *Planejamento urbano e ativismos sociais*. (digital, Ed.) São Paulo: UNESP.
- SPOSITO, M. E. (2013). A produção do espaço urbano: escalas, diferenças e desigualdades. Em A. F. CARLOS, M. L. SOUZA, & M. E. SPOSITO, *A produção do espaço urbano. Agentes e processos, escalas e desafios* (pp. 125-147). São Paulo: Contexto.
- SUNDFELD, C. A. (2002). O Estatuto da Cidade e suas Diretrizes Gerais (art. 2º). I. Em A. A. DALLARI, & S. FERRAZ, *Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001* (pp. 44-60). São Paulo: SBDP/Malheiros.
- TOCHETTO, D., & SOUZA, C. (2019). Do planejamento urbanístico ao planejamento integrado: a trajetória de Porto Alegre nas décadas de 60 e 70. *XVIII ENANPUR*. Natal. Acesso em 24 de maio de 2021, disponível em <http://anpur.org.br/xviiienganpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=1069>
- TONIN, V. (2019). O circuito imobiliário no capitalismo dependente contemporâneo. Financeirização ou exacerbação da lógica do capital de incorporação? *XVIII Enanpur*. Acesso em 05 de nov de 2020, disponível em <http://anpur.org.br/xviiienganpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=751>
- TOPALOV, C. (1979). *La urbanización capitalista. Algunos elementos para su análisis*. México: Edicol.
- TRINDADE JUNIOR, S.-C. C. (jul/dez de 1998). Agentes, redes e territorialidades urbanas. *Revista Território, ano III, n.5*, 31-50. Acesso em 08 de jan de 2021, disponível em http://www.laget.eco.br/pdf/05_3_trindade%20jr.pdf
- UZON, N. (2013). *Transferência do Direito de Construir: a experiência de Porto Alegre, Brasil*. Acesso em 25 de maio de 2021, disponível em LINCOLN INSTITUTE OF LAND POLICY: https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/uzon-wp14nu1po-full_0.pdf
- VAINER, C. B. (2000). Pátria, empresa e mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. Em O. ARANTES, C. VAINER, & E. MARICATO, A

cidade do pensamento único. Desmanchando consensos (2ª ed., pp. 73-103). Petrópolis, RJ: Vozes.

- VASCONCELOS, P. d. (2012). A utilização dos agentes sociais nos estudos de geografia urbana: avanço ou recuo? Em A. A. CARLOS, M. L. SOUZA, & M. B. SPOSITO, *A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios* (pp. 75-96). São Paulo: Editora Contexto.
- VEJARANO, M. (jun de 2008). Bogota, D.C. *Primera Experiencia de recuperación de la plusvalia urbana para la colectividad en el marco de la Ley de Desarrollo Territorial*. Bogotá, Colômbia. Acesso em 10 de maio de 2019, disponível em https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2099/5636/5_mariaclravejerano.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- VÉRAS, M. P. (2018). *Desigualdades urbanas, segregação, alteridade e tensões em cidades brasileiras*. Jundiaí, SP: Paco Editorial.
- VIEIRA JUNIOR, D. B. (30 de set de 2015). Neoconstitucionalismo: definição, crítica e concretização dos direitos fundamentais. *Revista Digital Constituição e Garantia de Direitos*, 7, 45-67. Acesso em 09 de nov de 2020, disponível em <https://periodicos.ufrn.br/constituicaoegarantiadedireitos/article/view/8007#:~:text=Da%20cr%C3%ADtica%20do%20positivismo%20e,em%20contraponto%20ao%20fundamentalismo%20constitucional>
- VILLAÇA, F. (1986). A terra como capital (ou a terra-localização). *Revista Espaço e Debates*, 16, pp. 5-14.
- VIZZOTO, A. T. (2008). *O Solo Criado em Porto Alegre: a adoção e a aplicação do instrumento jurídico-urbanístico*. Tese de doutorado, UFRGS, Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Porto Alegre. Acesso em 25 de jun de 2021, disponível em <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/14313/000658902.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- WILDERODE, D. J. (1997). Operações Interligadas: engessando a perna-de-pau. Em R. ROLNIK, & R. CYMBALISTA, *Instrumentos Urbanísticos contra a Exclusão Social* (pp. 43-56). São Paulo: Pólis.
- XAVIER, F. W. (2009). *O conflito no espaço urbano no contexto da revisão do PDDUA advindo do adensamento urbano: o caso do bairro Petrópolis em Porto Alegre/RS*. Monografia de Conclusão de Curso, Instituto de Geociências - UFRGS, Departamento de Geografia, Porto Alegre.

ZAN, P. (16 de nov de 1977). Solo Criado, o teste inédito em 4 cidades. *O Estado de São Paulo*, p. 16. Acesso em 16 de jun de 2021, disponível em <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19771116-31492-nac-0016-999-16-not>

ZECHIN, P., & HOLANDA, F. (junho de 2018). A dimensão espacial da desigualdade socioeconômica. *GOT - Revista de Geografia e Ordenamento do Território*, 459-485. Acesso em 20 de out de 2020, disponível em <http://www.cegot.org/ojs/index.php/GOT/article/view/2018.13.020>

APÊNDICE I

QUADRO COMPARATIVO ENTRE AS DUAS PROPOSTAS DE ANTEPROJETO DIVULGADAS PELO JORNAL O ESTADO DE SÃO PAULO (1977 E 1982) E O PROJETO DE LEI 775/1983

	ANTE PROJETO DE LEI 1977 (CNPJ)	ANTE PROJETO DE LEI 1982 (CNDU)	PROJETO DE LEI 775/1983
Diretrizes redistributivas	<p>Art.2º (...)</p> <p>VII. Atuação do mercado imobiliário visando a assegurar igual oportunidade de acesso à propriedade e a impedir o abuso do poder econômico;</p> <p>VIII. Participação da iniciativa privada no custeio e execução da urbanização e recuperação, pelo Poder Público, de seus investimentos.</p>	<p>Art.2º (...)</p> <p>III. Condicionamento da propriedade imobiliária urbana a sua função social, mediante:</p> <p>(...)</p> <p>b. justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização.</p> <p>c. repressão ao abuso do poder econômico do mercado imobiliário urbano, inclusive com vistas a evitar a valorização indevida dos terrenos.</p> <p>(...)</p> <p>VI – Recuperação, pelo poder público, dos investimentos de que resulte a valorização dos imóveis urbanos.”</p>	<p>Art.2º (...)</p> <p>IV. Adequação da propriedade imobiliária urbana à sua função social, mediante:</p> <p>(...)</p> <p>b. justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;</p> <p>c. correção das distorções da valorização da propriedade urbana;</p> <p>(...)</p> <p>VIII. Recuperação, pelo Poder Público, dos investimentos de que resulte a valorização dos imóveis urbanos.”</p>
Inclusão do Solo Criado ou dispositivo semelhante	<p>Art.50 O proprietário tem direito de construir em seu terreno, no máximo, área equivalente à do lote.</p> <p>§1º No solo urbano em que houver conveniência de maior adensamento populacional, lei municipal de uso e ocupação do solo poderá permitir construção de área excedente à prevista neste artigo, mediante licença especial da Prefeitura.</p> <p>§2º A licença especial prevista neste artigo será sempre remunerada, atendidas as disposições desta lei e as normas estaduais pertinentes,</p> <p>§3º A remuneração da licença especial, por unidade de área excedente a ser construída, será proporcional ao valor da mesma unidade no</p>	<p>Art.33 Lei municipal poderá determinar compensação pecuniária por parte do proprietário de terreno, quando estiver valorização em virtude da alteração dos índices urbanísticos relativos ao uso e ocupação (aproveitamento) do solo, expressos em planos de uso do solo e respectiva legislação (data da cobrança).</p> <p>Parágrafo único: Compensação de igual natureza poderá ser exigida pelo Município, do proprietário, pela alteração do uso rural para urbano.</p>	<p>Art. 6º Lei municipal definirá o tipo de uso, a taxa de ocupação e o índice de aproveitamento do terreno.</p> <p>§1º A lei prevista neste artigo deverá atender às diretrizes fixadas em plano de uso do solo, aprovado pelo Município.</p> <p>§2º Enquanto o Município não aprovar a lei prevista neste artigo, o índice de aproveitamento máximo será de urna vez a área do terreno.</p>

	<p>respectivo terreno no mercado imobiliário.</p> <p>§4º A remuneração da licença especial, para construção de área excedente, até duas vezes a do lote, pertencerá integralmente ao Município, sendo o restante destinado ao Fundo Estadual de Desenvolvimento Urbano”, instituído e regulamentado por legislação própria em cada Estado. (...)”</p>		
--	---	--	--

Fonte: Elaboração da autora

APÊNDICE II

QUADRO ANALÍTICO DOS PROJETOS DE LEI DE REGULAMENTAÇÃO DOS ARTIGOS 182 E 183 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Nº DO PL	DATA	AUTOR	PARTIDO POLÍTICO/UF	EMENTA	PRESENÇA DE DIRETRIZ REDISTRIBUTIVA
2191/89	27/04/1989	Raul Ferraz	PMDB/BA	Institui, nos termos dos arts. 182 e 183 da Constituição Federal, a política de desenvolvimento e de expansão urbana, suas diretrizes gerais, seus objetivos e instrumentos básicos	Art.3º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor e evita a obtenção, por particulares, de ganhos decorrentes de investimentos públicos. Parágrafo único (...) justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização
2587/89	01/06/1989	Uldorico Pinto	PMDB/BA	Estabelece, nos termos dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, diretrizes gerais para execução, pelo Poder Público Municipal, da política de desenvolvimento urbano.	Art.8º (...) IV. (...) justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; (...) VII. Recuperação, pelo Poder Público, dos investimentos de que resulte a valorização dos imóveis urbanos
2937/89	28/06/1989	José Luiz Maia	PDS/PI	Disciplina os arts. 182 e 193 da Constituição Federal, estabelecendo diretrizes gerais para a política de desenvolvimento urbano.	Art.3º. (...) (...) justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização; ajustamento da valorização da propriedade urbana às exigências sociais.

4004/89	17/10/1989	Lurdinha Savignon	PT/ES	Institui, nos termos dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, a política de desenvolvimento urbano e dá outras providências.	Art.1º. (...) IV. justa distribuição dos benefícios e ônus decorrente do processo de urbanização Art.3º (...) Parágrafo único (...) b) a recuperação pelo Poder Público, da valorização imobiliária decorrente de sua ação;
4019/89	18/10/1989	Ricardo Izar	PFL/SP	Define diretrizes para o desenvolvimento urbano.	NÃO
4024/89	18/10/1989	Antônio Brito	PMDB/RS	Dispõe sobre a promoção, a política e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano e cria o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano.	NÃO
4285/89	22/11/1989	Paulo Ramos	PDT/RJ	Dispõe sobre a promoção do desenvolvimento urbano, a política nacional de desenvolvimento habitacional e urbano, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano e cria o Sistema Nacional de Habitação e Desenvolvimento Urbano.	NÃO
4310/89	23/11/1989	Mario Assad	PFL/MG	Dispõe sobre planos nacionais e regionais de ordenação do território nacional, política de desenvolvimento e de expansão urbana e meio ambiente, nos termos dos art. 21, IX e XX, 182, 183 e 225 da Constituição Federal.	Art. 30 A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor e não permite a obtenção, por particular, de ganhos decorrentes de investimentos públicos, bem como invasões, ocupações ou parcelamentos ilegais do solo.

					<p>Parágrafo único: (...)</p> <p>justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização ;</p> <p>correção e prevenção da valorização dos planos urbanos, mediante planos especiais de execução do plano diretor;</p>
6119/90	14/12/1990	Lurdinha Savignon	PT/ES	Institui, nos termos dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, a política de desenvolvimento urbano e dá outras providências .	<p>Art.1º. (...)</p> <p>IV. justa distribuição dos benefícios e ônus decorrente do processo de urbanização</p> <p>Art.3º (...)</p> <p>Parágrafo único (...)</p> <p>b) a recuperação pelo Poder Público, da valorização imobiliária decorrente de sua ação;</p>
273/91	12/03/1991	Ricardo Izar	PL/SP	Define diretrizes para o desenvolvimento urbano.	NÃO
1734/96	09/04/1996	Nilmário Miranda	PT/MG	Estabelece diretrizes gerais de Política Urbana e dá outras providências	<p>Art.3º (...)</p> <p>XI. recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização dos imóveis urbanos.</p>

Obs.: Além dos projetos de lei arrolados, consta a existência de outros da mesma época e citados no processo de aprovação do Estatuto da Cidade, contudo de abrangência específica ou com propósitos distintos do que a regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal. Trata-se dos PLs 856/1991 e 3.624/1993, de autoria, respectivamente, dos Deputados José Carlos Coutinho (PDT/RJ) e Benedita da Silva (PT/RJ), que dispõem apenas sobre a usucapião urbana. Do PL1.882/1991, de autoria do Deputado Magalhães Teixeira (PSDB/SP), que se restringe a estabelecer normas para a elaboração e execução do plano diretor municipal. Dos PLs 2.807/1997 e 3.196/1997, de autoria, respectivamente, dos deputados Augusto Carvalho (PPS/DF) e Carlos Nelson (PMDB/SP) que tratam de alterações à legislação de parcelamento do solo. E do PL3.663/1997, de autoria do deputado Fernando Lopes (PDT/RJ) que trata da exclusão da necessidade de regulamentação, pelas capitais e Distrito Federal, da exigência do adequado aproveitamento de terreno não edificado, subutilizado ou não utilizado, estabelecida no parágrafo 4º do artigo 182 da Constituição Federal.

Dados: Portal da Câmara dos Deputados (<https://www.camara.leg.br/>)

Fonte: Elaboração da autora

APÊNDICE III

SÍNTESE DAS EMENDAS QUE ALTERARAM OS CONTEÚDOS RELATIVOS À ESTRATÉGIA REDISTRIBUTIVA DO PL 5.788/1990 NAS COMISSÕES CVTDUI E CEIC

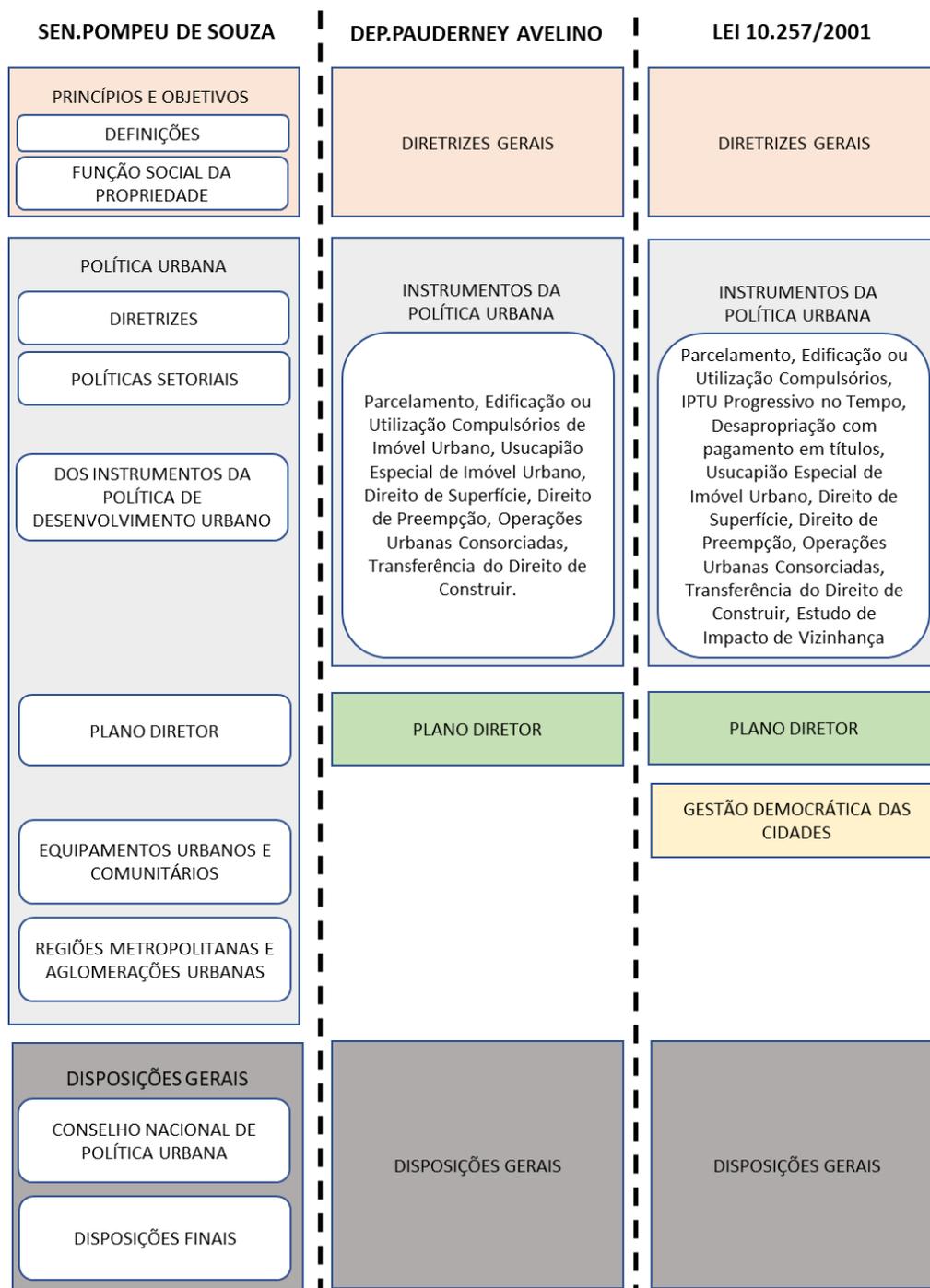
EMENDA		JUSTIFICATIVA
Emenda 022/92 - CVTDUI Dep. Diogo Nomura (PL/SP)	Artigo 7º, todos os incisos – supressão	Os incisos extrapolam o art.182 da CF e ferem a autonomia municipal
Emenda 044/92 - CVTDUI Dep. Pedro Pavão (PDS/SP)		
Emenda 077/92 - CVTDUI Dep. Marcelo Luz (PTR/RR)		
Emenda 165/92 – CVTDUI Dep.Paes Landim (PFL/PI)	Supressão do artigo 8º, inciso III	A melhor forma de controle de preços, e a única constitucionalmente admitida, é garantia à livre iniciativa e à livre concorrência (Art. 170, IV, da Constituição Brasileira).
Emenda 008/92 - CVTDUI Dep. Ricardo Izar (PL/SP)	Artigo 13, inciso IV - supressão	Considera a contribuição de melhorias por obras públicas “subjéctiva demais”. Por esta razão, suprime o objetivo de se corrigir as distorções da valorização do solo urbano.
Emenda 050/92 - CVTDUI Dep. Jorge Tadeu Mudalen (PMDB/SP)		
Emenda 098/92 – CVTDUI Dep; João Colaço (PTR/PE)		
Emenda 174/92 - CVTDUI Dep.Paulo Mourão (PDS/TO)	Artigo 11 – inclusão Define que lei municipal estabelecerá índices urbanísticos de uso e ocupação do solo e que estes poderão ser ultrapassados mediante contrapartida onerosa.	O texto adicionado provém dos projetos de lei 775/83 e 2191/90.
Emenda 020/92 – CEIC Dep.Paes Landim (PFL/PI)	Suprimir o artigo 19	Fere a autonomia dos municípios.
Emenda 085/92 - CVTDUI Dep. João Colaço (PTR/PE)	Artigo 68 - supressão	Considera a determinação dos parâmetros de renda imobiliária uma intervenção do Estado na área da livre iniciativa.
EMENDA 194/92 – CVTDUI Dep. Sergio Brito (PDC/BA)		
Emenda 062/92 – CEIC Dep. José Fortunati (PT/RS)	Inclui no artigo 16, como instrumentos jurídicos: o SOLO CRIADO.	Complementar o elenco de instrumentos já consagrados em países de longa tradição urbanística ou já constantes de planos diretores das principais cidades do país.
Emenda 083/92 – CEIC Dep.José Fortunati (PT/RS)	Inclui artigo com a definição do SOLO CRIADO	Justifica a inclusão do Solo Criado como “um dos mais eficazes mecanismos para impedir o uso especulativo da terra, pois impede que mudanças na legislação de uso e ocupação do solo provoquem a valorização dos imóveis particulares”

Dados :Portal da Câmara dos Deputados (<https://www.camara.leg.br/>)

Fonte: Elaboração da autora

APÊNDICE IV

COMPARATIVO ENTRE AS ESTRUTURAS DA VERSÃO ORIGINAL DO PROJETO DE LEI DO ESTATUTO DA CIDADE COM O SUBSTITUTIVO DA CEIC E A REDAÇÃO HOMOLOGADA EM 2001

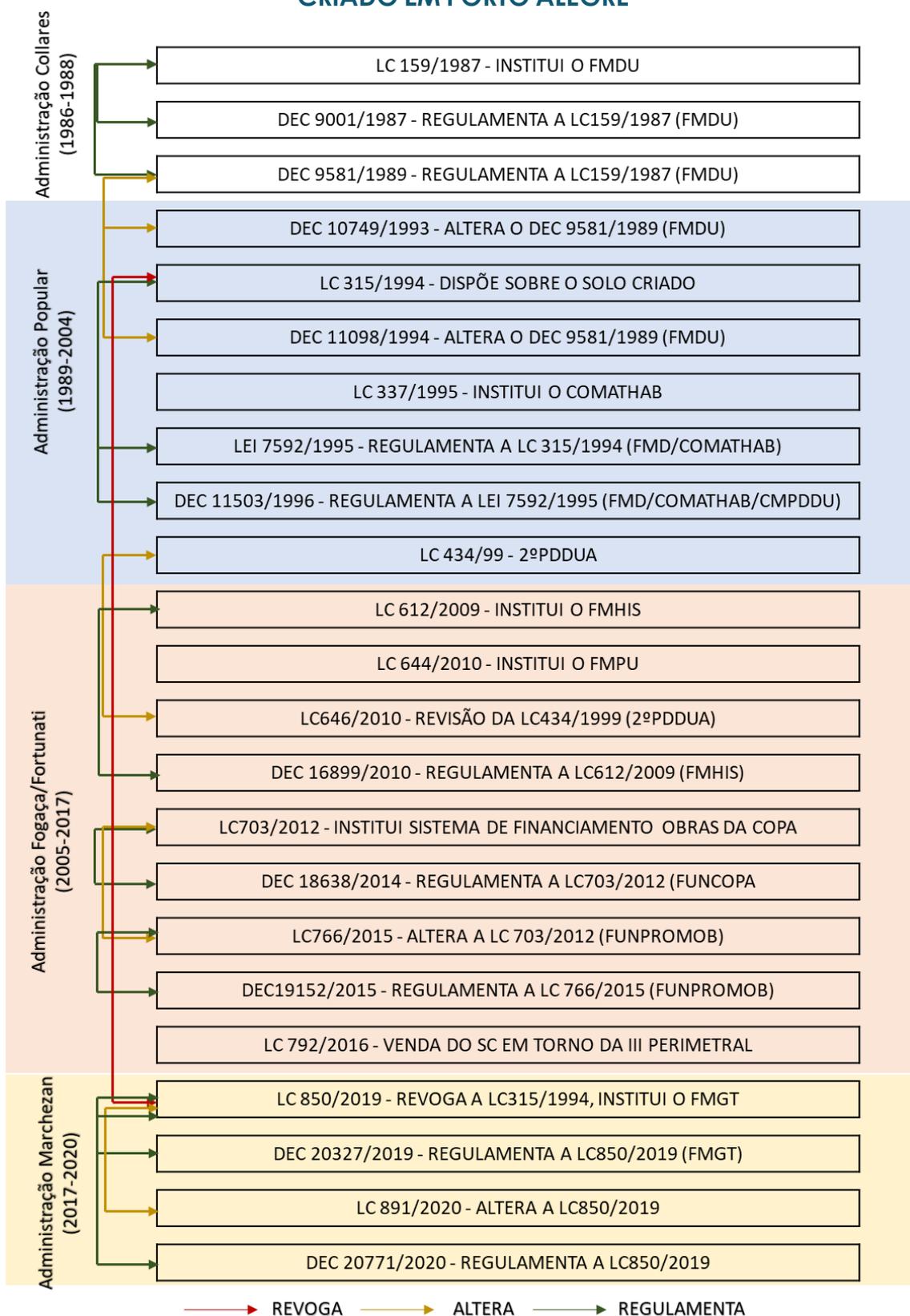


Obs.: Em um segundo substitutivo apresentado no mesmo ano (1997), a partir de emendas do deputado Fetter Jr, o Direito de Preempção foi suprimido da proposta do deputado Pauderley Avelino.

Elaboração da autora

APÊNDICE V

PRINCIPAIS LEIS QUE INCIDEM SOBRE A GESTÃO FINANCEIRA DO SOLO CRIADO EM PORTO ALEGRE



→ REVOGA → ALTERA → REGULAMENTA

Elaboração da autora

APÊNDICE VI

ALTERAÇÕES AOS TIPOS DE SOLO CRIADO PROMOVIDAS PELAS LEIS COMPLEMENTARES 646/2010 E 850/2019

LC434/1999 e regulamentações	SC	Corresponde às áreas de construção computáveis e às áreas construídas não-adensáveis.	
		Disponível nas UEUs adensáveis	
		Estoque limitado	
		Venda por leilão	
	SC Não Adensável	Áreas construídas não-adensáveis são as áreas definidas no art.107, nos termos do § 4º do mesmo artigo.	
		Disponível em todas as UEUS da AOI	
		Estoque ilimitado	
		Venda no balcão	
	SC de Ajuste	Solo Criado para ajuste de projeto, desde que não ultrapasse a 10% do Índice de Aproveitamento do terreno, até o máximo de 100m ²	
		Disponível em todas as UEUS da AOI	
		Estoque ilimitado	
		Venda no balcão	
LC646/2010 e regulamentações	SC	De Pequeno Adensamento	Potencial construtivo adensável com, no máximo, 300m ² .
			Disponível em todas as UEUS da AOI
			Estoque ilimitado
			Venda no balcão
		De Médio Adensamento	Potencial construtivo adensável maior que 300m ² e até 1.000m ² , limitado, em qualquer caso, a 30% da área adensável do empreendimento
			Disponível nas UEUs adensáveis
			Estoque limitado
			Venda por leilão
		De Grande Adensamento	Potencial construtivo adensável maior que 1.000m ² (mil metros quadrados) e mediante Estudo de Viabilidade Urbana.
			Disponível nas UEUs adensáveis
			Estoque limitado
			Venda por leilão

	SC Não Adensável	SEM ALTERAÇÃO	
LC850/2019 e regulamentações	SC	De Pequeno Adensamento	SEM ALTERAÇÃO
		De Médio Adensamento	Venda no balcão (quando da aprovação do projeto) e por leilão (antecipadamente)
		De Grande Adensamento	SEM ALTERAÇÃO
	SC Não Adensável	SEM ALTERAÇÃO	

Fonte: Elaboração da autora