

# APLICAÇÃO DE INSTRUMENTOS DO ESTATUTO DAS CIDADES NOS PLANOS DIRETORES: INCORPOERAÇÃO DO CONCEITO DE MAIS-VALIAS

**Marcelo Arioli Heck**

Arquiteto e Urbanista (UFRGS), Mestre e Doutorando em Planejamento Urbano e Regional (UFRGS)

Professor dos cursos de Arquitetura e Urbanismo da Unisinos e da Unives

E-mail: marceloah@unisinos.br

**Adalberto da Rocha Heck**

Arquiteto (UFRGS), Mestre em Educação (Unisinos)

Professor do curso de Arquitetura e Urbanismo da Unisinos

E-mail: heck@unisinos.br

**Izabele Colusso**

Arquiteta e Urbanista (UFSM), Mestre e Doutora em Planejamento Urbano e Regional (UFRGS)

Professora do curso de Arquitetura e Urbanismo da Unisinos

E-mail: icolusso@unisinos.br

## RESUMO

Este artigo trata da aplicação de conceitos do Estatuto da Cidade no planejamento urbano, mais especificamente nos Planos Diretores Municipais, e de que maneira estes incorporam o conceito de mais-valias na tentativa de recuperação de investimentos públicos e no combate à especulação imobiliária. Esta problemática trata do cumprimento da função social da propriedade urbana, objetivo maior do Estatuto da Cidade. Para tal, o artigo realiza uma discussão conceitual, na qual são explicitados temas como a legislação vigente, o planejamento urbano, os zoneamentos e o uso do solo, os planos diretores municipais e as mais-valias urbanas buscando identificar limites e possibilidades atuais na recuperação e redistribuição dos excedentes provenientes de investimentos realizados nas cidades brasileiras. Por fim, apresentam-se os resultados e uma análise a aplicabilidade do instrumento no Estado do Rio Grande do Sul, mais especificamente na cidade de Porto Alegre.

**PALAVRAS-CHAVE:** Estatuto da Cidade, Planejamento Urbano, Planos Diretores, Mais-valias urbanas

## APPLYING INSTRUMENTS OF THE CITY STATUTE IN MASTER PLANS: INCORPORATION OF THE CONCEPT OF SURPLUS VALUES

## ABSTRACT

This article deals with the application of concepts of the City Statute in urban planning, specifically the Municipal Master Plans, and how they incorporate the concept of surplus values to recover public investments and combating property speculation. This principle deals with the fulfillment of the social function of urban property, the greater goal of the City Statute. To accomplish that, this paper develops a conceptual discussion, where topics such as the City Statute, urban planning, land use, municipal master plans, and urban surplus values are explained. Finally, we present the results and an analysis of the applicability of the instrument in the State of Rio Grande do Sul, more specifically in the city of Porto Alegre.

**KEYWORDS:** City Statute, Urban Planning, Master Plans, Surplus values

## INTRODUÇÃO

Um dos princípios constitucionais fundamentais para o planejamento urbano das metrópoles brasileiras é o da função social da propriedade e da cidade (BRASIL, 1988, Art. 170 e 181). Sua definição mais específica e aplicada aos municípios deu-se através do Estatuto das Cidades, Lei Federal 10257/01, no capítulo intitulado “Da Política Urbana” (BRASIL, 2001), que prioriza a política urbana voltada às questões sociais tanto da cidade quanto na utilização da propriedade, através do planejamento urbano.

Tanto os movimentos de representação social como os agentes públicos municipais que adotam a bandeira da reforma urbana têm conhecimento deste conceito, e não há razão para duvidar de suas intenções a fim de promovê-los, na busca de soluções urbanas socialmente redistributivas. Assim, neste artigo a questão apontada é o modo de implementação do mesmo por parte do poder público, especialmente através dos Planos Diretores. Após discussão conceitual inicial, apresenta-se a aplicabilidade do referido conceito ilustrando com o caso da cidade de Porto Alegre, RS.

Embora a atenção do planejamento urbano esteja centrada nesta questão, a segregação territorial ainda é notória no cenário atual, decorrente da evolução urbana das grandes cidades brasileiras, tendo sua origem na carência de políticas públicas socialmente responsáveis até um passado recente. A priorização no atendimento dos interesses das incorporações imobiliárias, realizadas principalmente pela iniciativa privada, voltadas ao sucesso de seus negócios resultou em situações de má distribuição dos recursos nas cidades, e de aplicação de forma totalmente injusta dos investimentos públicos, gerando um sem número de problemas urbanos.

Entende-se que o cenário clássico de regulação do mercado por meio da lei da oferta e da procura está esgotado, tendo em vista práticas capitalistas contemporâneas ilegais e imorais, como a sonegação fiscal e a especulação. Com isto, tem-se a constituição de um quadro de falência desta regulação fundamentalmente associada ao no mercado imobiliário, de modo que os valores das terras urbanizadas, historicamente controlados pela iniciativa privada, condenam a população de baixa renda à condição marginal no processo de apropriação dos investimentos de qualificação urbana, contribuindo sobremaneira para sua segregação social. Neste sentido, o Estado tem para com as comunidades de baixa renda, excluídas de seu direito à terra urbanizada, uma dívida histórica. Deste modo, entende-se que suas ações não devam ser simplesmente distributivas, mas sim, redistributivas, visando sanar os déficits das populações mais carentes e promover o bem-estar social.

Aqui, realiza-se uma breve introdução ao quadro teórico e legal relacionado à discussão proposta, no sentido de propor um embasamento inicial para posterior discussão. Pelo viés do quadro da legislação nacional que se relacionam com a temática, tem-se o Estatuto das Cidades (BRASIL, 2001), que prevê uma série de diretrizes e instrumentos para promover um planejamento e gestão urbana com o intuito da consolidação da função social da cidade e da propriedade urbana, e o Estatuto da Metrópole (BRASIL, 2015), que prevê instrumentos a nível metropolitano de tratamento das desigualdades socioespaciais. Destas diretrizes previstas nas duas legislações, o Plano Diretor Municipal é o principal instrumento de planejamento dos municípios. No Brasil os primeiros planos diretores começaram a ser realizados nas primeiras décadas do século XX, tendo sido consolidado como um instrumento obrigatório para cidades médias e grandes a partir da Constituição Federal de 1988<sup>1</sup>. Tanto na Constituição, como em todo o histórico normativo anterior, o planejamento poderia abranger apenas uma área ou setor da cidade, de modo que a maior parte dos municípios realizava um planejamento voltado à área urbana. Este cenário foi alterado a partir da promulgação do Estatuto das Cidades que definiu que todas as cidades com mais de 20 mil habitantes ou com potencial de grandes alterações de crescimento deveriam ter um plano diretor que abranja toda a área do município (art. 40, § 2º c/c art. 41, I)

Além do Plano Diretor, que tem como premissa a definição das diretrizes explicitadas através do macrozoneamento urbano, há outros instrumentos urbanísticos previstos pela legislação referida que se referem à função social, como as Zonas Especiais de Interesse Social e áreas de urbanização/edificação compulsórias. Aqui é abordado com foco especial a aplicação do conceito de Mais Valia urbana, seus marcos teóricos e o arcabouço legal para promover uma discussão sobre a sua aplicabilidade nas cidades brasileiras.

De acordo com Bresser Pereira,

o desenvolvimento econômico geralmente implica aumento da desigualdade em cada país, e entre os países, porque aqueles que se tornam mais poderosos usam seu poder para explorar os demais. Mas isso não significa que os explorados não acabem também ganhando. Se isso não acontecesse os capitalismos nacionais e o sistema capitalista mundial não existiriam mais (BRESSER PEREIRA, 2014, p. 50).

O Estado arrecada impostos e, com isto, mantém sua estrutura e presta os serviços públicos. A questão central do debate está na forma como estes recursos são geridos e distribuídos de modo desigual, à medida que segmentos da sociedade têm maiores isenções fiscais ou mais investimentos

<sup>1</sup> BRASIL, Constituição Federal. Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. § 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

destinados a eles, enquanto que outros se situam à margem das políticas públicas, como as questões indígenas e quilombolas, por exemplo, e, por vezes, as questões ambientais e relativas ao patrimônio histórico. Trata-se de uma questão estratégica do estado no manejo entre políticas distributivas redistributivas.

Para constituição do marco teórico, a noção de mais-valia urbana aqui empregada é a de Brown e Smolka (1997), que se refere ao termo relacionado à renda econômica da terra, ou seja, trata-se de uma forma de considerar as dinâmicas de incremento de valor da terra ou valorização fundiária. No caso do estudo aqui apresentado, a questão recai especialmente de uma valorização fundiária decorrente de investimentos públicos realizados em determinada localidade. Para Furtado (2003) o termo ‘mais-valia provém da ideia de valor excedente e, por isso, está sujeito às controvérsias que recaem sobre o entendimento da formação e distribuição do valor. A própria discussão entre valor e renda. Trata-se, portanto das transformações (sejam estas físicas-territoriais, urbanas, jurídicas) realizadas em determinado local que findam por uma alteração no valor econômico de determinadas propriedades fundiárias urbanas. No caso específico, entende-se como mais relevantes no sentido de uma busca de recuperação as mais valias decorrentes de atuação urbanística originada por investimentos do poder público. Por serem alheias as vontades dos proprietários, são consideradas pela perspectiva econômica como ganhos de externalidades (JORDAN, LIVERT, 2016).

Originalmente a proposição da noção de mais-valia provém de Marx (1987), de modo que não se restringe apenas a renda fundiária. Para Furtado em se tratando da gênese da renda fundiária capitalista, Marx apresenta formas distintas que evidenciam como a renda (seja ela de trabalho ou associada a um produto) pode relacionar-se com a mais-valia, sendo assim uma “forma normal em que se expressa o trabalho excedente não pago. No entanto, quando a renda assume a forma de renda-dinheiro, e quando o arrendatário capitalista se torna o comandante do processo de produção, “a renda deixa de ser a forma normal da mais-valia e do trabalho excedente para reduzir-se a sobra desse trabalho excedente, a qual aparece depois de deduzida a parte de que se apropria o explorador capitalista sob a forma de lucro. O lucro, e não mais a renda, é a forma normal da mais-valia” (2003, p. 17). Desta forma, para o estudo específico, o recorte para a noção mais ampla de mais-valia é a partir da questão urbana, sendo logo relacionado a renda fundiária como forma particular e parte específica da mais-valia.

Em uma primeira relação entre a noção de mais-valia urbana e apresentada com o que é proposto pelo Estatuto da Cidade, verifica-se uma proximidade de aplicação, embora este último

não expresso diretamente o conceito de mais-valias nas políticas públicas para auxiliar a suprir as carências habitacionais e sociais urbanas, através de políticas redistributivas. No entanto estão previstos na legislação referida diversos instrumentos urbanísticos, associados aos Planos Diretores, para uma ordenação e gestão urbana mais sustentável e democrática, o que é diretamente relacionado à noção de mais-valias fundiárias quando se tem o entendimento destas como incrementos sofridos pelo valor da terra, independentemente de sua origem (pública ou privada). Assim, o entendimento aqui proposto é que, nos casos de agregação de valor devido a ações práticas dos órgãos públicos, cabe a este reaver tal valor a fim de redistribuí-lo através de políticas voltadas a um uso do solo mais sustentável e equânime, evitando que este seja indevidamente agregado a valores privados, o que está previsto em parte na legislação federal apresentada na sequencia deste estudo.

## **ESTATUTO DA METRÓPOLE, ESTATUTO DA CIDADE E PLANEJAMENTO TERRITORIAL**

Os Estatutos da Metrópole (BRASIL, 2015) e da Cidade (BRASIL, 2001) são legislações essenciais para o planejamento urbano e regional, que pretendem a mitigação de grande parte das desigualdades incorporadas às questões territoriais. Desigualdades, estas, acentuadas de forma dramática nas metrópoles, que devem ter ações compensatórias incorporadas à legislação municipal com urgência proporcional à situação fática de desequilíbrio distributivo da qualidade de vida urbana.

Buscando as origens destes processos, Ferreira (2005) apresenta que a ideia de instrumentos urbanísticos capazes de dar ao Poder Público um maior controle sobre as dinâmicas urbanas originou-se no esforço de construção do Estado do Bem-Estar Social na Europa, onde o Estado tinha um forte papel regulador. Ainda segundo o autor, a partir da lógica de bem-estar social expande-se o tema para os espaços públicos, responsáveis por configurar espaços de convivência e trocas. Não basta apenas garantir o direito fundamental a terra urbanizada, é necessário que a mesma tenha um contexto urbano favorável para garantir ao cidadão uma condição socialmente sustentável.

Esta ingerência na regulamentação e no controle do desenvolvimento urbano, tinha o objetivo de “permitir a preservação dos espaços públicos como espaços de uso democrático, protegendo-os da ação invasiva da iniciativa privada, e para promover usos habitacionais sociais no mercado imobiliário privado através de ações de indução e incentivo” (FERREIRA, 2005, p. 16).

Nos processos de afirmação das populações de baixa renda em locais de boa valorização percebe-se o combate da tendência de remoção branca e a proteção aos antigos moradores mais pobres na gestão dos efeitos da valorização imobiliária, contrariando a tendência de reprodução de práticas onde os pobres resultam expulsos e substituídos por moradores de maior renda, o fenômeno social da gentrificação (ROLNIK, 2009).

Furtado (2003) relata que, embora a expressão mais-valia não conste explicitamente grafada no texto dos Estatutos referidos, seu conteúdo está presente tanto de maneira mais genérica quanto se trata de diretrizes gerais, quanto em uma série de instrumentos propostos. Para Sandroni (2018 [2014?]), a tributação incidente sobre o estoque de bens territoriais existentes poderia também se estender sobre os rendimentos possíveis através de sua utilização. Nesse caso teríamos uma captura de valor que se daria através da incidência dos tributos sobre os fluxos e sobre o estoque de valor do patrimônio territorial dos proprietários.

Isto significa que um eventual aumento de tributos não substitui a captura de mais-valias urbanas, pois se destinam a finalidades diferentes embora ambos associados à forma de desenvolvimento urbano onde impera a propriedade privada do solo (SANDRONI, 2018 [2014?]). O papel esperado do Estado neste processo é o de formulador de políticas públicas capazes de promover uma justiça social redistributiva dos investimentos no solo urbano. A este respeito pondera Vizzotto:

O poder público deixou de ser mero ordenador territorial para se transformar em executor da política urbana efetiva, eficiente e eficaz que engloba questões mais abrangentes (...). Isso significa que, hodiernamente, o Estado contemporâneo deve executar a política urbana por meio de medidas de planejamento e gestão do espaço no âmbito não apenas geográfico, mas econômico, cultural e da justiça social. (VIZZOTTO, 2011, p. 92)

Entretanto, é inegável a dificuldade de ação dos gestores urbanos, mesmo quando munidos de forte vontade política, no enfrentamento da apropriação das mais-valias pelos especuladores imobiliários. Esta dificuldade decorre em grande parte do fato que, ao contrário da Europa onde este controle se implantou no pós-guerra, no Brasil pretende-se:

reverter, a posteriori, um processo histórico estrutural de segregação espacial, o que significaria, em essência, dar ao Estado a capacidade de enfrentar os privilégios urbanos adquiridos pelas classes dominantes ao longo de sua hegemônica atuação histórica de 500 anos (FERREIRA, 2005).

Este atraso em relação à adoção pelo governo brasileiro de políticas públicas sociais, incorporados através de mecanismos para a correção das discrepâncias socioterritoriais, vieram à tona através dos demais elementos da política urbana voltados a garantir uma gestão democrática através de diversos instrumentos urbanísticos. Justamente por depender desta mudança de direção

das políticas públicas é justificada parcialmente a grande demora na regulamentação do Estatuto da Cidade nas legislações municipais urbanas, porém sem a mitigação de sua importância. Como bem afirma Rolnik (2011), “o Estatuto abre uma nova possibilidade de prática, apresentando uma nova concepção de planejamento urbano, mas depende fundamentalmente do uso que dele fizerem as cidades.” (ROLNIK, 2011, p. 9)

Um instrumento incorporado na recente Lei Federal que dá origem ao Estatuto da Metrópole, intitulado compensação ambiental, possibilita a integração do desenvolvimento urbano, realizada a partir de serviços ambientais ou outros prestados por um determinado município à metrópole. É uma maneira de redistribuição das responsabilidades, direitos e deveres entre todos os municípios que formarem uma região metropolitana ou aglomeração urbana.

Muitos dos instrumentos previstos pelo Estatuto das Cidades já eram aplicados em diversas cidades através de legislações específicas, porém, a partir da promulgação do mesmo, reforçaram-se no sentido de disseminação e discussão teórica e prática sobre os temas. Assim, se por um lado, alguns dos instrumentos propostos conseguiram ser incorporados às políticas públicas, de outra banda muitos ainda carecem de uma aplicação mais forte do Estado ou ainda não saíram do papel, devido à grande resistência do mercado de bens imóveis.

Instrumentos como a usucapião urbana, as desapropriações por títulos da dívida, o direito de superfície, a outorga onerosa do direito de construir e as operações urbanas consorciadas foram integrados aos regramentos jurídicos pelos municípios nos Planos Diretores. Outros, como o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo e o direito de preempção, ainda enfrentam dificuldades na regulamentação e aplicação pelos administradores públicos municipais para uma boa aplicação.

Nas ferramentas propostas pelo Estatuto da Cidade, a mais importante é fortalecimento do Plano Diretor, que passa a ser obrigatório aos grandes e médios municípios, bem como àqueles que contemplam situações especiais como obras de grande impacto e a iminência de desastres naturais. É através do Plano Diretor que se estabelecem os meios de tornar concretos as diretrizes gerais estabelecidas pelo Estatuto da Cidade e de aplicar, de modo efetivo, os instrumentos de política urbana postos pelo ordenamento jurídico (MORALES, 2010).

De fato, os instrumentos e conceitos defendidos pelo Estatuto da Cidade só podem ser utilizados pelos municípios de modo coerente através de um plano de ordenamento. Alguns dos instrumentos, inclusive, preveem a obrigatoriedade de sua existência na legislação local para que possam ser empregados em políticas públicas.

As diretrizes norteadoras dos instrumentos são salientadas através dos artigos 39 e 40 do Estatuto da Cidade que afirmam, respectivamente, que "a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor" e que "o plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana" (BRASIL, 2001). A lei, no entanto, não estabelece orientações normativas e de que modo os instrumentos devam ser trabalhados dentro do perímetro urbano, cabendo a cada município adotá-los ou não bem como definir o modo e lugar onde acedam em seu território.

## **PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS: USO DO SOLO, PLANOS DIRETORES E INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS**

Neste capítulo apresentam-se os instrumentos analisados sumariamente e sua relação com o uso do solo e os planos diretores. Metodologicamente o artigo parte de uma discussão inicial acerca dos Estatutos das Cidades e das Metrópoles para, a seguir, analisar o estado da arte da discussão sobre os instrumentos urbanísticos previstos no estatuto das cidades e sua incorporação nas cidades brasileiras, com análise mais aprofundada no caso do Plano Diretor da cidade de Porto Alegre/RS. Por fim, apresenta-se uma discussão sobre a aplicação do conceito de Mais-Valia Urbana como um possível instrumento a ser incorporado aos planos diretores. Esta análise é realizada a partir de casos internacionais onde ferramentas semelhantes foram realizadas com sucesso. Trata-se, portanto, de uma estruturação de discussão teórica associada a estudos de casos de Planos Diretores e políticas públicas.

No que diz respeito ao uso do solo urbano, regulamentado pelos Planos Diretores Municipais, este deve estar associado à disponibilidade de condições de infraestrutura e coerente com os objetivos de desenvolvimento sustentável considerando as condições sociais, ambientais, culturais e econômicas, em consonância com o princípio da Função Social da Propriedade, objetivo primário definido pelo Estatuto da Cidade.

O déficit de áreas urbanizadas dotadas da infraestrutura é um fato na conjuntura nacional e tem como decorrência direta a sobrevalorização do solo urbanizado. Isto acarreta historicamente a ocupação de áreas marginalizadas, seja por carência de urbanização ou por apresentarem risco ambiental, por comunidades de baixa renda em prejuízo ao bem-estar social destas comunidades e ao equilíbrio do meio ambiente.

Além do efeito segregador decorrente da inexistência de políticas públicas capazes de reverter este processo, a ocupação desordenada e a falta de controle do uso do solo se manifestam em conflitos decorrentes da justaposição de usos incompatíveis, extremamente prejudiciais ao bom funcionamento das urbes. Neste sentido, deve-se recorrer ao planejamento, cujo principal instrumento é o Plano Diretor, antecipando-se à formação de novas centralidades, à implantação de grandes equipamentos urbanos ou à disponibilização de estruturas viárias e acessibilidade a áreas impróprias para a ocupação urbana sustentável.

No Art. 2º do Estatuto, é salientada a importância da ordenação e controle do uso do solo, a fim de evitar-se a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes, e a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente.

Até mesmo políticas públicas voltadas a suprir demandas sociais devem ser controladas e bem estudadas, visto que a legalização de terras urbanizadas pode aumentar o valor de mercado de tais áreas e isto pode começar a excluir as famílias mais pobres ou forçar a retirada destas (SOUZA, 2004). Esta valorização ocorre baseada fundamentalmente na lei da oferta e da procura, de modo que, havendo poucos lotes urbanizados ofertados, o valor dos mesmos é elevado. Para tal fim, a dita legislação prevê a simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais.

Tendo em vista se tratar de um processo oneroso, a regularização fundiária seria um exemplo de ferramenta que demanda a existência de fundos que se prestem a suprir os custos dela decorrentes. Esta tem sido uma das maiores problemáticas das operações públicas. Mesmo com a previsão de receitas a partir de medidas como as desapropriações realizadas através do IPTU progressivo e da utilização compulsória do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, estas verbas não têm sido buscadas com a eficiência necessária pelas administrações municipais.

O instrumento previsto pelo Estatuto da Cidade intitulado outorga onerosa do direito de construir (em muitas cidades, tratado como solo criado) é voltado à indução do desenvolvimento urbano e possibilita um maior controle das densidades urbanas; permite a geração de recursos para investimentos em áreas pobres; e promove a desaceleração da especulação imobiliária. O Município pode estabelecer áreas, demarcadas pelo plano diretor, onde o coeficiente de aproveitamento permitido possa ser excedido mediante contrapartida do beneficiário considerando a proporcionalidade entre a infraestrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área.

Os recursos provenientes da adoção da outorga onerosa deverão, de acordo com os princípios do Estatuto da Cidade, ser aplicados na construção de unidades habitacionais, regularização e reserva fundiárias, implantação de equipamentos comunitários, criação e proteção de áreas verdes ou de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

Furtado et al. (2007) afirmam que a conversão de coeficientes máximos tradicionais em básicos, para fins de utilização da outorga onerosa, parece colocar um desafio potencialmente sério para o conceito do instrumento. Tal situação se expressa, por exemplo, em Porto Alegre, com a definição do coeficiente básico como índice privado, o que pode ser interpretado como o direito de construir já adquirido pelo dono da terra. Se tal conceito fosse hoje generalizado para todas as cidades, naquelas que converteram antigos índices máximos em novos índices básicos, uma parcela significativa do estoque total dos direitos de construir poderia ser considerada propriedade privada plena e a legislação não mais poderia ser alterada, exceto para a adoção de coeficientes ainda maiores.

Segundo Rolnik e Saule Júnior (2002), em Porto Alegre, a outorga onerosa funciona como forma de financiamento de obras viárias e de habitação de interesse social. Em 1975, este instrumento já aparecia em um decreto municipal, sofrendo alterações em 1979 com a permissão de venda do potencial construtivo para terceiros. Desde 1994, a outorga onerosa é feita a partir do estabelecimento de um limite construtivo máximo por quarteirão, na área de ocupação intensiva, que varia de 8 a 30%. A possibilidade de compra de potencial construtivo adicional é ofertada em leilão ao conjunto de proprietários de um grupo de quarteirões. Além destes mecanismos de leilão de potencial adicional, é possível comprar até 100m<sup>2</sup> como ajuste de projeto quando o projeto ultrapassa os parâmetros estabelecidos pelo zoneamento até este valor. O instrumento foi sendo progressivamente apropriado pelo mercado da construção civil, que vem utilizando cerca de 40.000m<sup>2</sup> por ano de potencial construtivo outorgado de forma onerosa valor que representa em média 9% do total construído a cada ano na cidade.

Ainda, para que o instrumento seja utilizado de forma correta, existe o Fundo de Desenvolvimento Urbano, ao qual são recolhidas as contrapartidas. É o caso de cidades como Alvorada (RS), Blumenau (SC), Curitiba (PR), Goiânia (GO), Natal (RN) e Niterói (RJ). Porto Alegre (RS) e São Luís (MA) não possuem fundo, mas realizam o tipo de destinação prevista no Estatuto da Cidade mediante, respectivamente, o Orçamento Participativo e lei específica.

De um modo geral, segundo Furtado et al. (2007), pode-se dizer que o binômio Outorga Onerosa / Fundos Municipais de Desenvolvimento Urbano constitui uma modalidade de gestão de

recursos da valorização fundiária, de caráter redistributiva, já relativamente enraizada no Brasil, como atesta a sua inserção em quantidade significativa de Planos Diretores municipais. Os Fundos parecem se constituir em elementos facilitadores da destinação final dos recursos para os fins definidos em lei, evitando que sejam administrados, via orçamento geral, pelo caixa único das prefeituras.

## **MAIS-VALIAS COMO INSTRUMENTO DA GESTÃO SOCIAL DA VALORIZAÇÃO DA TERRA**

Muitas das recomendações do Estatuto da Cidade já possuem legislações específicas, que direcionam a aplicação dos conceitos nas políticas públicas, como é o caso das questões de proteção ambiental (através do Código Florestal e vasta legislação ambiental, consubstanciadas em resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente- CONAMA), e do patrimônio histórico, que possuem regulação das três instâncias de gestão territorial – Município, Estado e União.

Segundo Smolka & Amborski (2003), os tipos de instrumentos utilizados para capturar o incremento do valor da terra são: a) impostos, propostos a partir do valor da terra; b) taxas, impostas aos proprietários de terras que se beneficiam de algum tipo de inversão pública; e c) instrumentos regulatórios, quando os incrementos no valor da terra que resultam de trocas em regimes urbanísticos podem ser transferidos novamente ao poder público através de alguma forma de contribuição.

O combate à apropriação das mais-valias urbanas pelos proprietários de terra e especuladores imobiliários talvez seja a iniciativa mais difícil de ser implementada, pois enfrenta o enriquecimento sem causa decorrente de investimentos públicos e se opõe aos processos de gentrificação. Com efeito, o que se constata é a consolidação dos processos de apropriação destas valorizações do solo urbano, via de regra decorrentes de investimentos públicos, pelos grandes incorporadores e detentores de capital financeiro, traduzindo-se em estratégia perversa de conservação de sua condição de dominância no tecido social brasileiro e de exclusão do acesso à qualidade de vida a grandes parcelas de população urbana.

A este respeito, em palestra realizada, em 06 de maio de 2008, na Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Furtado já apontava que a valorização do solo é sempre pública, visto que os proprietários do solo não geram sua valorização. Deste modo, caso a sociedade não busque a recuperação, toda a valorização será destinada aos proprietários. O objetivo da ‘redistribuição’ inclui, assim, instrumentos destinados a alterar uma distribuição prévia, o que de maneira restrita

pode significar disseminar os benefícios e contrariar ou compensar os malefícios do processo de produção do ambiente construído urbano (FURTADO, 1999).

A recuperação das mais-valias fundiárias mostra-se como uma opção bastante interessante para a captação de recursos que podem ser empregados pelo Estado na regularização de terras, bem como no provimento de serviços e equipamentos urbanos para as populações menos favorecidas. Não se espera, no entanto, que a aplicação do conceito das mais-valias nas políticas públicas se destine unicamente à captação de novos recursos. Esta deve ter como finalidade primeira oportunizar a redistribuição do valor recuperado de investimentos públicos em projetos de inclusão social, de recuperação ambiental e de qualificação urbana. Outro objetivo almejado com sua incorporação é um maior controle do valor da terra através de uma gestão social da valorização do uso do solo. Segundo Maricato (2003), destaca-se o papel da aplicação da lei para manutenção de poder concentrado e privilégios nas cidades, refletindo, e ao mesmo tempo promovendo, a desigualdade social no território urbano.

Com relação aos casos em que se propõe a aplicação deste instrumento, considera-se que as ações passíveis de gerar valorização fundiária são, basicamente, de três naturezas: realização de obras públicas; mudança do uso do solo em virtude de alterações na legislação; e mudança de classificação do solo. Melhorias físicas localizadas, como a abertura de vias e a implantação de iluminação pública, por exemplo, são incrementos urbanísticos que agregam valor às terras beneficiadas (MORALES, 2010).

Deste modo, faz-se necessário que sejam ampliadas as investigações sobre as formas de aplicações das mais-valias e projetos de destino, como ocorre com a outorga onerosa do direito de construir. As valorizações decorrentes das alterações da legislação urbana, mormente do Plano Diretor, traduzidas em acréscimos nas possibilidades construtivas, têm dado motivo a alterações na interpretação do conceito de solo criado. Assim, muitos planos diretores admitem o acréscimo do potencial construtivo, através da prévia aquisição desta possibilidade pelos incorporadores imobiliários, até um limite definido como possível na própria lei, ancorado na prévia constatação técnica da existência no local das condições de infraestrutura urbana necessárias. Os valores decorrentes da venda destas possibilidades especiais, ou seja, da mais valia recuperada em parte pela venda de potenciais construtivos, deveriam sempre ter como aplicação, projetos sociais redistributivos voltados ao atendimento das populações urbanas socialmente desfavorecidas. Caso a recuperação destes valores arrecadados resultasse em ganhos para o caixa centralizado das prefeituras, dificilmente este seria destinado ao cumprimento da função social. Com isto, a

oportunidade de redução do déficit social expresso nas condições de suburbanidade a que estão submetidas grandes parcelas da população em nossas cidades seguiria abordada de modo marginal.

As valorizações por mudança nas condições de uso do solo expressas em permissão de grandes empreendimentos ou de equipamentos ou atividades especiais, deveriam, da mesma forma, ser objeto de operações urbanas onde os prejuízos e possíveis agravamentos das condições de fixação de moradores ou pequenos comerciantes e prestadores de serviços fossem mitigados e antecipadamente enfrentados. Com isso, a gentrificação nas áreas de entorno a estes investimentos do capital imobiliário podem ser evitadas. A situação não só tem sido outra na condução dos gestores públicos, quando da autorização destes empreendimentos, como implica ainda, como agravante, na necessidade posterior de investimentos públicos no entorno para sanar os prejuízos à mobilidade urbana e ao equilíbrio das condições das populações da área de influência destas atividades.

Aí se somam mais-valias em favor do capital e multiplicam-se as situações de desequilíbrio na apropriação dos investimentos públicos. Ao governo cabe buscar formas de ressarcir a sociedade expressa na recuperação destes investimentos e no redirecionamento da aplicação destes recursos às populações prejudicadas. Não cabe a aceitação de que a cidade não está preparada em seu entorno para receber o empreendimento, mas sim o questionamento sobre como se permite tal investimento de capital sem assegurar-se da prévia adequação física do espaço urbano e preservação social das áreas submetidas à influência da implantação destes equipamentos, normalmente desproporcionais quanto à atividade e ao porte no local, autorizados por leis especiais, sustentadas pelo perigoso discurso da modernidade. A atitude deveria ser a da cautela e da busca pelo equilíbrio na disposição das atividades, das populações e dos investimentos públicos e privados.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE A APLICAÇÃO DO INSTRUMENTO DE MAIS-VALIAS URBANAS**

Considerando a aplicação dos instrumentos hoje adotados, entende-se que o que apresenta proximidade de aplicação com as Mais-Valias Urbanas seria a Outorga Onerosa do Direito de Construir. No entanto, verifica-se que os conflitos evidenciam a baixa atratividade deste instrumento, em especial em situações em que o papel do poder público é minimizado e o potencial construtivo é negociado livremente no mercado (como ocorre em Porto Alegre<sup>2</sup> e Curitiba). A

<sup>2</sup> Prefeitura realiza leilão on-line de índices construtivos. Disponível em <[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smf/default.php?p\\_noticia=185619&prefeitura+realiza+leilao+on-line+de+indices+construtivos](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smf/default.php?p_noticia=185619&prefeitura+realiza+leilao+on-line+de+indices+construtivos)>. Acesso em 10 ago. 2018.

Outorga Onerosa levanta recursos da valorização fundiária para o financiamento de programas de urbanização de caráter social. Já a Transferência de Potencial Construtivo, quando combinada à Outorga Onerosa, tem se mostrado uma ferramenta poderosa para a viabilização de projetos de interesse público (embora discutíveis sob o ponto de vista aqui defendido) que envolvem desapropriações, inclusive de regularização fundiária para populações de baixa renda.

Vizzoto (2011), ao referir-se a momento anterior brasileiro de preparação para grandes eventos esportivos recentes, afirma que, no afã de viabilização de empreendimentos privados, pode-se configurar a adoção de medidas excepcionais com a quebra do padrão do regime urbanístico da região da cidade. Para a autora, tal atitude consubstanciar-se-ia em descaracterização do que fora fixado por critérios técnicos e com a participação da sociedade, traduzido em benefício individual, com lucro extraordinário não gerado pelo proprietário, decorrente de ações administrativas, legislativas ou de implantação de infraestrutura rompendo com os princípios do planejamento urbano (VIZZOTO, 2011).

Na cidade de Bogotá (Colômbia) atitude semelhante a aqui proposta foi adotada, uma vez que o governo estabeleceu que as municipalidades devem resgatar entre 30 e 50% das mais-valias geradas, definindo, para tanto, um sistema de avaliação dos valores imobiliários antes e depois das ações implementadas pelo poder público. Além disso, determinou que os recursos assim adquiridos sejam vinculados às seguintes ações: compra de imóveis para provimento de habitação de interesse social, dotação de infraestrutura em áreas de desenvolvimento precário, melhoria do sistema de transporte público, ampliação da rede de espaços públicos, execução de macroprojetos de renovação urbana e conservação de patrimônio histórico (DOEBELE, 1998).

Acredita-se que tal política seria de grande valia e aproveitamento no Brasil tanto no sentido de minorar os problemas orçamentários como no enfrentamento da regularização fundiária e na promoção da função social da propriedade e do bem-estar social. Faz-se necessário um estudo específico para verificar sua aplicabilidade, visto que o IPTU (principal imposto regulador da valorização das terras) atualmente sofre com problemas graves de inadimplência, de modo que a simples agregação de valor ao mesmo, através das mais-valias, pode resultar em um agravamento da situação.

Acrescenta-se a esta inadimplência a desatualização das plantas de valores constantes do cadastro imobiliário em nossos municípios, que reflete este descaso com a possibilidade de redistribuição dos investimentos públicos pela recuperação do investido através do aumento do IPTU. O argumento de que compete ao poder público recuperar seus investimentos pela

contribuição de melhoria ou pelo IPTU enfraquece a luta pela implementação de uma política de cobrança de mais-valias urbanas e, o que é mais grave, remete para depois do investimento a tentativa de redistribuição da sobrevalorização do capital imobiliário. Repete-se, assim, a histórica tendência de tentar-se reverter a posteriori a apropriação pelo capital imobiliário dos frutos do investimento público, de que nos fala Ferreira (2005).

Ao longo do processo de intervenção urbana pelo poder público nas cidades ocorre uma preventiva defesa a aceitação do resarcimento das mais-valias pelos futuros beneficiários, traduzido na alegação prévia de prejuízos advindos do período das obras. De fato, algumas atividades têm seu desempenho reduzido durante as obras, mas em geral amplamente compensados após a implantação das melhorias urbanas, traduzidos na decorrente valorização do solo urbano nestas áreas (VIZZOTTO, 2011). A este respeito, contrapõe-se o argumento do capital imobiliário de que tal mais-valia deveria considerar um deflator relativo aos prejuízos temporários. Aqui se insere uma questão fundamental para a aplicabilidade do instrumento: uma medição de resultados antes, durante e depois às obras, tanto na perspectiva de verificar os eventuais prejuízos momentâneos ao longo de sua realização quanto os possíveis ganhos de valor imobiliário após a conclusão da melhoria urbana.

Ilustrando formas de promover-se a compensação poderiam ser citadas as operações realizadas na Alemanha, intituladas de *Umlegung* ou rearranjo do capital imobiliário onde, anteriormente a realização da obra, definia-se o valor de cada propriedade, o qual era devolvido ao proprietário após a realização das melhorias urbanas, ficando o excedente como incremento a novos investimentos. Naturalmente, tratava-se de reconstrução urbana o que determinava uma aceitação mais tranquila pelos detentores dos bens de capital, mas tinha como providência oportuna a definição do valor das propriedades no marco zero da intervenção pública.

São movimentos de gestão pública que se apresentam oportunos visto que o Estatuto da Cidade ainda não consegue incorporar suas diretrizes efetivamente na realidade das cidades. Como justificativa para a não realização de políticas redistributivas o discurso majoritário é da falta de recursos. O que se propõe é uma destinação direta de recursos através de fundos com finalidade específica, que garantem avanços na função social da cidade e da propriedade. Pequenas ações, diante do volume do problema, mostram-se insuficientes e se traduzem como afirmação da forte inércia social. Neste sentido, bem pondera Ferreira que:

Hoje, a “globalização” parece reavivar o mito: vende-se a nossa suposta “entrada” no mundo global, alimentada pelo perverso apelo do consumo e o acesso aos importados, enquanto que a economia do país é tomada por empresas transnacionais, e se exacerba a

pobreza generalizada. Em suma, uma modernidade que ainda não superou os desequilíbrios herdados do Brasil colonial (FERREIRA, 2005, p.17).

Apesar da resistência para incorporar as mais-valias seja mais ideológica do que lógica, conforme afirmam Furtado e Smolka (2001), a sua recuperação está se tornando gradualmente mais popular, sempre que o pragmatismo se sobrepõe a justificativas éticas ou teóricas para sua efetiva implementação nas políticas públicas de gestão nos municípios brasileiros.

A situação financeira e orçamentária falimentar atual dos municípios brasileiros impõe aos mandatários, providências no sentido de buscar junto aos grandes detentores de capital imobiliário urbano formas de recuperação de mais-valias historicamente apropriadas pelos mesmos. Esta proposição visa à manutenção das condições de gestão pública indispensáveis para o equilíbrio social cotidiano da cidade. Esta situação, inerente ao processo capitalista brasileiro, oportuniza que a discussão sobre este tema passe do campo do discurso à prática estancando a inércia momentânea decorrente da crise econômica e política nacional e consolidando-se na regulamentação da legislação urbana, em especial dos planos diretores, com a proposição de mecanismos permanentes de captação das mais-valias.

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. Senado Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em 15 out. 2018.
- BRASIL, Ministério das Cidades. Estatuto das Cidades. **Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em 14 jan. 2018.
- BRASIL, Casa Civil. Estatuto das Metrópoles. **Lei nº 13.089 de 12 de janeiro de 2015**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm)>. Acesso em 20 jan. 2018.
- BRASIL, Ministério das Cidades. **Plano Diretor Participativo**: guia para a elaboração pelos municípios e Cidadãos. Brasília, CONFEA, 2<sup>a</sup> edição, 2005.
- BRESSER PEREIRA, L. C. **Desenvolvimento, progresso e crescimento econômico**. Ed. Lua Nova, nº 33, 2014, p. 33-60.
- BROWN, H. J.; SMOLKA, M. O. Capturing Public Value from Public Investments. In: BROWN, H. J. (ed.). **Land Use and Taxation. Applying the Insights of Henry George**. Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy, 1997.

DOEBELE, W. La recuperación de plusvalias "socialmente creadas" en Colombia. 1998. In: **Perspectivas Urbanas –Suelo en América Latina**. Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy, 2007.

FERREIRA, J. S. W. A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil. In.: **Anais do Simpósio Interfaces das representações urbanas em tempos de globalização**, UNESP Bauru e SESC Bauru, 21 a 26 de ago. 2005

FURTADO, F. **Gestão Social da Valorização do Solo Urbano**: Introdução à temática da formação dos preços do solo urbano e mecanismos de captura da valorização imobiliária. Palestra. São Leopoldo: UNISINOS, 2008.

\_\_\_\_\_. **Instrumentos para a recuperação de mais-valias fundiárias urbanas na América Latina: debilidade na implementação, ambiguidades na interpretação**. Tese de Doutorado. São Paulo: FAU-USP, 1999.

\_\_\_\_\_. Recuperação de Mais-Valias Fundiárias Urbanas: Reunindo os conceitos envolvidos. In.: **Anais do X Encontro Nacional da Anpur**, maio de 2003, Belo Horizonte.

FURTADO, F.; REZENDE, V.; OLIVEIRA, M. T. BACELLAR, P. Outorga Onerosa do Direito de Construir: panorama e avaliação de experiências municipais. In.: **XII Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional**. Belém - Pará - Brasil, 2007.

FURTADO, F.; SMOLKA, M.. **Recuperación de Plusvalías en América Latina**: alternativas para el desarrollo urbano. Pontifícia Universidad Católica de Chile y Lincoln Institute of Land Policy. Colección Eurelibros, Santiago, 2001.

JORDAN, R.; LIVERT, F. Um velho desafio e um novo problema: planejamento de infraestrutura na América Latina. In. BALBIM, R. (Org.) **Geopolítica das cidades**: velhos desafios, novos problemas. Brasília : Ipea, 2016. p. 97 - 120.

MARICATO, E. Conhecer para resolver a cidade ilegal. In.: **Urbanização brasileira: redescobertas**. Belo Horizonte: Arte, 2003.

MARX, K. **O Capital**: crítica da economia política. Volumes IV a VI. São Paulo: DIFEL, 1987.

MORALES, S. M.. **A gestão social da valorização do solo urbano nas práticas de regularização fundiária**. Disponível em: <<http://gptufrgs.wordpress.com/artigos/>>. Acesso em 03 fev. 2018.

PORTE ALEGRE, Prefeitura Municipal. **Prefeitura realiza leilão on-line de índices construtivos**. 04 abr. 2016. Disponível em <[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smft/default.php?p\\_noticia=185619&prefeitura+realiza+leilao+on-line+de+indices+construtivos](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smft/default.php?p_noticia=185619&prefeitura+realiza+leilao+on-line+de+indices+construtivos)>. Acesso em 10 ago. 2018

ROLNIK, Raquel. Para relatora da ONU, legado da Copa ainda é secundário em Porto Alegre. **Jornal Sul 21**. 19 ago. 2011. Disponível em <<http://sul21.com.br/jornal/2011/08/para-relatora-da-onu-legado-da-copa-ainda-e-secundario-em-porto-alegre>> Acesso em 13 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. Direito à moradia. **Revista Desafios do Desenvolvimento**, Ano 6, Edição 51, 07 jun. 2009.

ROLNIK, R., SAULE JÚNIOR, N.. **Estatuto da cidade**: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 que estabelece diretrizes gerais da política urbana. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002, p.73-74.

SANDRONI, P. **La Dinámica del Desarrollo Urbano**, [2014?]. Disponível em <[http://sandroni.com.br/?page\\_id=330](http://sandroni.com.br/?page_id=330)>. Acesso em 15 ago. 2018.

SMOLKA, M.; AMBORSKI, D. Recuperación de plusvalías para el desarrollo urbano: una comparación inter-americana. **EURE**, Santiago-Chile, v. 29, n. 88, dic. 2003 . Disponível em<[http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S025071612003008800003&lng=es&nm=iso](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S025071612003008800003&lng=es&nm=iso)>. Acesso em 11 mai. 2018.

SOUZA, F. A. M.. O Futuro dos Assentamentos Informais: Lições a partir da Legalização de Terras disputadas em Recife. In: FERNANDES, E; VALENÇA, M. M. (Org.) **Brasil Urbano**. Rio de Janeiro: Mauad, 2004.

VIZZOTTO, A. T.. A Recuperação das Mais-valias Urbanas e os Eventos Esportivos. In: ALFONSIN, B. et al. **10 Anos de Estatuto da Cidade**. Vol. 1, 2011.