VI ESOCITE.BR/TECSOC RIO 2015
GT Grupo Temático: Elementos e dinâmicas de desenvolvimento no contexto das cidades do século XXI

SOLO CRIADO: CONFLITOS E CONTRADIÇÕES DA AQUISIÇÃO E TRANSFERÊNCIA DE POTENCIAL CONSTRUTIVO

Maclovia Corrêa da Silva - professora do Programa de Pós-Graduação em Tecnologia da Universidade Tecnológica Federal do Paraná - macloviasilva@utfpr.edu.br
Janete Teresinha Roncato - mestranda do Programa de Pós-Graduação em Tecnologia da Universidade Tecnológica Federal do Paraná - janeteroncato@gmail.com

Resumo

Este texto trata de conceitos de solo criado enquanto instrumento para acrescer potencial construtivo em cidades brasileiras e os conflitos e contradições que podem advir de sua implementação quando ele não está regulamentado pelas administrações municipais ou ainda quando as normas apresentam incompletudes. A metodologia de trabalho foi de natureza qualitativa, com pesquisas, consultas a documentos, diálogos com a municipalidade e participação em eventos. O planejamento urbano seria o primeiro passo para estudar esta questão, principalmente para aqueles casos de cidades com crescimento constante de construções e rareamento de lotes em zonas com infraestrutura. O trabalho está dividido em três partes. A primeira é conceitual, com discussões sobre os autores que trabalham o tema. Na segunda, são apresentados casos de cidades brasileiras que estão aplicando o instrumento 'solo criado', com contrapartida, para densificar territórios onde há infraestrutura disponível e subutilizada. Na terceira, conclui-se que há necessidade de discutir como este instrumento, inserido em um plano diretor, possa ser democrático e responder às dinâmicas de crescimento da cidade. Olímpio Galvão (2005) explica que a cidade é o espaço onde os agentes interagem com a ciência e a tecnologia para trazer o bem estar e a proteção do meio ambiente. Mas, a organização legislativa citadina e o comportamento do mercado podem corromper os princípios sociais de equidade e cordialidade. Assim, destaca-se a importância do Estatuto da Cidade de 2001, com alicerces para corrigir as distorções de uso e ocupação do solo e atender a função social da propriedade. No corpo do texto da lei, a captação de recursos é meio de redistribuição dos ônus e benefícios das obras e edificações. Citam-se os casos das cidades de Ijuí (RS), Curitiba (PR) e São Paulo (SP) que criaram mecanismos para autorizar a arrecadação provinda do solo criado, que é a transferência ou aquisição de potencial construtivo e assim redistribuir a renda no território. Inédito foi o convite municipal de Curitiba para a população contribuir na revisão do plano diretor em 2014. Contudo o solo criado não foi tema relevante destas discussões. Conclui-se que os investimentos urbanos no contexto social perpassam pela perspectiva tecnocientífica e participação democrática para a tomada de decisões acertada entre setores públicos e privados.

Introdução

As cidades, compreendidas como espaço de moradia, trabalho e lazer, são também os centros de controle da vida política, cultural e econômica. Enquanto entidades sociais, elas reuniram "povos dos confins da terra porque eles são diferentes e, por isso, úteis uns aos outros e não porque sejam homogêneos e da mesma mentalidade" (WIRTH, 1987, p. 98).

Nesta perspectiva de aglomerações e concentração de instalações e atividades industriais, comerciais, financeiras, administrativas, culturais, religiosas e de serviços, as políticas públicas se tornam múltiplas e específicas, com diferenças significativas que interferem na segregação urbana.

Max Weber (1987) explica que o conceito de cidade, além de conter a presença ou ausência de zonas de mercado, ele inclui uma política de associação econômica e reguladora, com propriedade territorial própria, que fixa as condições de arranjo de serviços e tributos. Dados estes aspectos econômicos da cidade, a compreensão do conceito estende-se para o domínio institucional e administrativo de governo. Enquanto sede de autoridades políticas, a cidade regulamenta a propriedade imobiliária e as bases de sua rentabilidade.

Certamente este movimento de regular o uso do solo e das edificações das propriedades urbanas traz consequências para a cidade, os cidadãos e para a cidadania, entendida como a participação popular para alcançar a dignidade e o respeito aos direitos e deveres dos sujeitos sociais. O tema de estudo trata da problemática conceitual que as cidades brasileiras se deparam quando da compreensão e aplicação do instrumento nomeado outorga onerosa para construir – solo criado -, o qual possibilita que a municipalidade recupere parcelas da valorização da terra provindas de alterações nas condições de uso e ocupação do solo.

Parte-se da assertiva de que o Estado, nas diferentes instâncias, legislativo, executivo e judiciário, dirige a implantação e administração dos equipamentos e meios de consumo e faz a gestão do território. Logo, o Plano Diretor das cidades pode ser compreendido como um processo político. Desde 2001 ele deve necessariamente contar com a participação popular a fim de que o poder civil, o econômico e o público partilhem as decisões e formem sujeitos políticos de diferentes grupos sociais. Sua função ultrapassa a simples regulação urbanística, como explica a professora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, Ermínia Maricato. É preciso que a produção da cidade seja questionada e que a alocação dos investimentos priorize a justiça social e a preservação ambiental.

Este contexto possibilitou tratar o conceito de solo criado enquanto instrumento para acrescer potencial construtivo em cidades brasileiras e os conflitos e contradições que podem advir de sua implementação quando ele não está regulamentado pelas administrações municipais ou ainda quando as normas apresentam incompletudes. Sob a ótica da comparação entre cidades, para apontar diferenças e dificuldades, citam-se três exemplos do uso deste mecanismo estrutural da produção urbana – Curitiba-PR, São Paulo-SP e Ijuí-RS - nos quais estão excluídos destes espaços os agentes produtivos considerados “juridicamente ilegais”

mas, que fazem parte da complexidade urbana dos processos de gestão, produção e consumo nas cidades. A análise conceitual restringe-se às ações realizadas por agentes promotores do desenvolvimento urbano no circuito imobiliário capitalista sob o ponto de vista socioeconômico. Neste ideário "não aparece a categoria trabalho e trabalhador, mesmo considerando-se que sem trabalho não há produção e que o mercado é inerente ao processo de desenvolvimento" (RODRIGUES, 1993, p. 108-109).

A primeira parte é conceitual, com discussões específicas. Na segunda, são apresentados os casos de cidades brasileiras que estão aplicando o instrumento 'solo criado', com contrapartida, para densificar territórios onde há infraestrutura disponível e subutilizada. Na terceira, conclui-se que há necessidade de discutir como este instrumento, inserido em um plano diretor, possa ser democrático e responder às dinâmicas de crescimento da cidade. A metodologia deste trabalho foi de natureza qualitativa, com pesquisas, consultas a documentos. Trabalhou-se com resultados apresentados em notícias e estudos feitos por estudiosos para o tema do solo criado. Foram comparadas entre si as ações públicas, ainda que elas apresentassem características específicas, no sentido de buscar pontos em comum que possibilitassem refletir sobre seus princípios de construção, e aspectos divergentes que permitiram verificar contrastes e peculiaridades próprias.

Desenvolvimento

Densificar cidades por edificação ou por população por meio de projetos, planos e legislações é um campo de estudo e trabalho, sobretudo para arquitetos e engenheiros que fazem parte ou prestam serviços para as municipalidades. Estas atividades podem acontecer de forma controlada ou irregular, conforme o teor das políticas fundiárias e de habitação nacionais, regionais e locais. Ambas as situações impactam o ambiente na qualidade e convívio urbanos, e indicam riscos aos recursos naturais segundo Claudio Acioly e Forbes Davidson (1998).

Para os autores, a densificação de áreas urbanas fora do planejamento, ou por falta de uma gestão adequada, pode causar "sobrecarga ou saturação das redes de infraestrutura e consequentemente ineficiências e mau funcionamento da área urbana como um todo" (1998, p. 25). Todavia, isto também pode acontecer em cidades cujo Plano Diretor, considerado apropriado, conduz à densificação de modo a causar este tipo de realidade. Segundo Paul Singer "não existem padrões científicos que permitam julgar excessivo qualquer grau de concentração urbana" (SINGER, 1985, p. 73). Ele refere-se à teoria do lugar central como um

modo de ratificar estes tipos de concentração urbana, mas ela falha na avaliação qualitativa do fenômeno.

É importante mencionar a discussão de Paul Singer sobre a hierarquia funcional das cidades na rede urbana para estudar as implicações que envolvem a concentração urbana de pessoas e atividades em bairros e apontar sugestões de sustentabilidade em territórios que apresentam distorções provindas da forma de ocupação e uso do solo. Citam-se causas objetivas deste tipo de distorção que provêm de ganhos de escala dos serviços de infraestrutura super utilizadas que excedem os limites da tecnologia: vias coletoras, serviços de água, esgoto, energia e técnicas de comunicação. Logo, micro-decisões locais econômicas e políticas – governo municipal e estadual, resultantes de macro decisões, elas podem estar regidas por mecanismos do mercado imobiliário.

As lógicas do modo de produção técnico-produtivo resultam na continuidade ou na descontinuidade das formações socioespaciais e criam particularidades na evolução dos lugares da cidade. No processo de desenvolvimento urbano, a plasticidade da paisagem está marcada pelo fazer, refazer e desfazer.

> O que define uma centralidade é o movimento pelas vias - os fluxos – ou seja, a circulação contínua de consumidores, trabalhadores, automóveis, mercadorias, informações e ideias; a presença desses elementos e suas dinâmicas dão função aos espaços e definem territórios (MILANI; SILVA, 2009, p. 1).

"A cada novo momento histórico, que abrange novas formas de produção e acumulação, novas relações políticas e econômicas são criadas" (CONTE, 2015, p. 86). A autora, as estudar as redes urbanas, explica que as transformações na totalidade da cidade possuem uma história e acontecem em espaços diferenciados no território. No caso do Plano Diretor, das leis, zoneamento, enquanto instrumentos técnicos para agir no território, eles colaboram para reiterar este fenômeno em cada momento histórico da sua instalação e operação.

Os agentes imobiliários privados podem modificar as características das áreas da cidade com investimentos locais produzindo efeitos atrativos, deslocando a demanda para outros bairros. Mudanças de coeficientes de aproveitamento e mudanças de uso do solo interferem nos preços dos lotes e nos interesses por investimentos (SILVA, 2011). As condições gerais da economia afetam o mercado imobiliário. Um dos fatores que exerce uma influência mais direta na ação privada é a forma dos governos gerenciarem o espaço urbano implementando o planejamento e fazendo os investimentos decorrentes deste.

Quando o conceito de negociação de potencial construtivo para imóveis está contextualizado no tempo e no espaço percebe-se que as interpretações formuladas pelo poder público têm grande variabilidade. O termo, também conhecido como solo criado, refere-se a uma regulamentação municipal específica que cria um instrumento para que os proprietários tenham a liberdade de negociar o potencial construtivo de seus lotes em função do coeficiente de aproveitamento real. Considerando que a taxa de ocupação das habitações é dinâmica, este instrumento de controle influencia no desenho urbano[1] das ruas, circulação viária, espaços públicos, forma e volumetria do espaço construído, uso do solo e mobiliário urbano.

Os incorporadores juntamente com o capital dos construtores, produtores de moradias, ao modificar o uso do solo, obtém lucros, transformam e valorizam áreas da cidade. Essas estratégias, ditas externalidades, agregam valor aos imóveis, segregando famílias de diferentes rendimentos (ABRAMO; FARIA, 2015). Por isso, é importante que o Plano Diretor local (lei municipal específica) estabeleça coeficientes de edificação ou utilização para zonas urbanas, zonas de expansão urbana e conurbações (regiões metropolitanas e aglomerações) de modo que o proprietário cumpra o princípio de outorgar uma destinação social ao seu imóvel.

As deseconomias urbanas, dentre elas, a má distribuição da renda familiar, o aumento dos ganhos especulativos imobiliários, a escassez de recursos para os investimentos na cidade, a redução de oferta de terrenos urbanizados causam um crescimento desigual do tecido urbano e a elevação dos preços dos lotes. Além do planejamento, outro ponto fundamental para equilibrar estes movimentos é a democratização do acesso às informações voltadas para melhorias de infraestrutura de urbanização evitando estratégias de marketing e investimentos que beneficiam unicamente grupos relevantes.

No Brasil, a reestruturação do poder de controle do uso da terra e do desenvolvimento urbano marcada pela lei federal n. 10.257 de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana, foi para fortalecer e corrigir as distorções de uso e ocupação do solo e fazer atender a função social da propriedade. Rodrigues (2005) diz que os instrumentos de ação sobre o solo não eliminam os conflitos – moradia, planejamento, segregação, propriedade - mas os expõe à luz. Mais conhecido como o Estatuto da Cidade, a lei concebe novos critérios para parcelamento, planejamento, edificação, impostos, desapropriação, usucapião e direito de preempção. Trata-se de um novo paradigma para a gestão, regulamentação de instrumentos

---

[1] O desenho urbano é visto como um campo multidisciplinar, que atua entre a arquitetura e os planejadores de cidades que encerra nas discussões ambas as esferas de ações, bem como o paisagismo, a engenharia de transportes, o desenvolvimento do setor imobiliário, o direito urbanístico e outros como as questões ambientais, sociais, culturais, entre outros (ver SHIRVANI, H. **The Urban design process**. Nova Iorque: Van Nostrand Heinhold, 1985).

jurídicos, políticas e planejamento urbano ainda que estes continuem setorizados e burocratizados.

> Assim, o Estatuto reafirma a propriedade privada/individual, impõe limites à especulação, induz o reconhecimento da cidade como produção coletiva, cria novos instrumentos jurídicos e participativos que permitem ao poder público tomar providencias para que as propriedades cumpram sua função social, em prol do bem coletivo, da segurança e do bem estar dos cidadãos (RODRIGUES, 2005, p. 92).

Ao dispor sobre o Plano Diretor, obrigatório para cidades com mais de 20.000 habitantes[2], e não para municípios com grande extensão de terra, o Estatuto da Cidade avança no sentido que os administradores municipais precisam planejar toda a extensão territorial por eles dirigida, legislando sobre as intervenções no solo urbano e delimitando as áreas rurais. Olímpio Galvão (2005) explica que a cidade é o espaço onde os agentes interagem com a ciência e a tecnologia para trazer o bem estar e a proteção do meio ambiente. Logo, a organização legislativa citadina e o comportamento do mercado podem corromper os princípios sociais de equidade e cordialidade.

Por outro lado, as políticas públicas para estimular o crescimento das cidades cooperam para que os agentes municipais se movimentem no sentido de rever as regulamentações, os planos físico-espaciais, os códigos de posturas, de edificações e as regulamentações do uso do solo para fazer intervenções e projetos habitacionais. "A unidade utilizada, metros quadrados por habitante (m^2/hab), é uma determinante do planejamento do espaço residencial e do bairro como um todo. A desvantagem é que o processo de planejamento torna-se inflexível [...]" (ACIOLY; DAVIDSON, 1998, p. 29). Os autores afirmam que esta postura caracterizada pela falta de mecanismos de mercado prejudica o desenvolvimento urbano ordenado e intervém na valoração imobiliária.

Solo criado

A terra urbana, por ser um recurso limitado, necessita estar inserida em políticas de planejamento, e a densidade é um elemento importante tanto na dimensão do espaço coletivo dos bairros e cidades, equipamentos, serviços, quanto no tamanho das unidades residenciais. Considerando que a taxa de ocupação das habitações é dinâmica, existem instrumentos de

[2] Para Rodrigues (2005) este critério populacional não está bem esclarecido na lei, se a população é o total do município ou refere-se à população moradora da cidade.

controle, como o solo criado, que influenciam no desenho urbano[3] das ruas, circulação viária, espaços públicos, forma e volumetria do espaço construído, uso do solo e mobiliário urbano. No corpo do texto do Estatuto da Cidade, a captação de recursos é meio de redistribuição dos ônus e benefícios das obras e edificações.

O instrumento técnico urbanístico intitulado "solo criado" é instituído por lei, citado em Plano Diretor e tem origem nas leis orgânicas de municípios. "O Estatuto da Cidade, [...] deixa o Solo Criado vinculado à política urbana individual de cada município" e está presente nas cidades brasileiras onde o mercado imobiliário é proeminente e empreendedor (TEIXEIRA; MOREIRA, 2015, p.2). Seu objetivo é regular o uso do solo e permitir um aumento do índice construtivo assegurado por lei através da venda de solo criado.

> A Transferência do Direito de Construir e a Outorga Onerosa se inserem dentro de um conjunto de novos instrumentos de políticas de desenvolvimento urbano, previstos no Estatuto da Cidade, aprovado no ano de 2001, que está voltado para a promoção de estratégias de expansão imobiliária mais desejáveis do ponto de vista social e urbanístico (GALVÃO, 2005, p. 27).

O adicional de recursos arrecadados pelas prefeituras pode ser aplicado na resolução de problemas causados pelo crescimento desordenado da urbanização. Este é um dos instrumentos reguladores de adensamento que pode distribuir as construções nos bairros a fim de oferecer mais qualidade para o cotidiano dos usuários. As restrições no direito de construir acontecem em áreas onde já existem as condições de oferta de serviços básicos e há o interesse de incentivar novas centralidades.

Curitiba (PR), Ijuí (RS) e São Paulo (SP)

Curitiba-PR

Na cidade de Curitiba, a transferência de potencial construtivo começou com as questões de preservação do patrimônio histórico, cultural e arquitetônico as quais foram regulamentadas pela lei municipal n. 6.337 de 1982. Desde então, este instrumento faz parte da Lei Orgânica do Município.

> ART. 1º. A preservação de imóveis de valor cultural, histórico ou arquitetônico, além do incentivo fiscal previsto pelo art. 52, inc. II, alínea b,

[3] O desenho urbano é visto como um campo multidisciplinar, que atua entre a arquitetura e os planejadores de cidades que encerra nas discussões ambas esferas de ações, bem como o paisagismo, a engenharia de transportes, o desenvolvimento do setor imobiliário, o direito urbanístico e outros como as questões ambientais, sociais, culturais, entre outros (ver SHIRVANI, H. **The Urban design process**. Nova Iorque: Van Nostrand Heinhold, 1985).

> da lei nº 6.202, de 17 de dezembro de 1980, receberá incentivo construtivo na forma desta lei.
> ART. 2º. 0 incentivo construtivo consistirá na autorização para ser erigida construção acima dos limites previstos pela legislação em vigor, mediante o compromisso formal do proprietário do imóvel de valor cultural, histórico ou arquitetônico de preservá-lo segundo orientação da prefeitura municipal.
> Parágrafo único. O ato de formalização do compromisso será averbado à margem da matrícula do imóvel a ser preservado (CURITIBA, 1982).

O incentivo da preservação e conservação de imóveis era concedido para construção no próprio terreno do imóvel que seria preservado. Mas, a lei também favorecia proprietários que não queriam e/ou não podiam construir nestes terrenos, mas podiam transferir este incentivo para outro imóvel de seu interesse, em comum acordo com a municipalidade. A norma não estabelece quais tipos de imóveis seriam beneficiados com o incentivo. É importante mencionar que os parâmetros de cálculo contidos neste instrumento mantêm relações estreitas com o coeficiente de aproveitamento dos imóveis da cidade, que trata do percentual entre a área edificável e a área do terreno. Conforme Santin e Marangon (2008),

> cabe ao Município definir em seu âmbito territorial qual será o coeficiente de aproveitamento de seus imóveis. Divide-se a superfície do Município em áreas, delimitando em seu Plano Diretor os coeficientes mínimo, básico e máximo de aproveitamento dos terrenos. O coeficiente mínimo corresponde ao mínimo de área edificável exigida naquela região para que o imóvel cumpra sua função social (art. 5, par. 1 da Lei 10.257/2001). O coeficiente básico é o percentual de área que o proprietário pode construir sem pagar ao poder público. Já o coeficiente máximo define o máximo da capacidade de construção que aquela área suporta sem prejudicar a qualidade de vida de seus habitantes (p. 93).

Este viés do instrumento de incentivar a preservação e a restauração de imóveis continuou nos anos 1990, com o estabelecimento, por meio de Comissão, das unidades de interesse especial de preservação (UIEP) para os imóveis considerados de valor para a cidade. Nova legislação criou especificidades de análise para cada caso apresentado pelos representantes das UIEP'S à municipalidade, com aquisição de cotas de potencial construtivo válidas por três anos. Ficou sob a responsabilidade da Prefeitura o ato de intervir por meio de fiscalização e aprovação de obras de restauro, com Catedral Basílica Menor Nossa Senhora da Luz dos Pinhais (1993), edifício símbolo da Universidade Federal do Paraná, na Praça Santos Andrade (1994-1996), e o imóvel Palácio Giuseppe Garibaldi (1994-1996). O prédio, que abrigou a Sociedade Garibaldi, foi tombado em 1988 e situa-se na praça Garibaldi. Estas obras contaram também com incentivos fiscais e bônus urbanísticos (REFORMAS E RESTAURAÇOES, 2015).

No ano de 2000, a lei 9.803 amplia a aplicação da transferência de potencial construtivo para os proprietários que possuem restrições ao uso pleno de construir em terrenos localizados em zonas e setores especiais. Antes, tratava-se de um incentivo, e com esta norma, começou a possibilidade de indenização, com formulas de cálculo para os diferentes valores, para casos de desapropriações, de transferência para municípios da Região Metropolitana de Curitiba, respeitando e preservando o meio ambiente. As decisões seriam averbadas no registro imobiliário do cedente e do receptor, obedecendo as condições de proteção, conservação e preservação.

Ainda vigenteesta lei recebeu três reescritas de partes do seu texto. Paralelamente, vigorou a lei 7.420 de 1990, que incentivou a implantação de programas habitacionais de interesse social, liderados pela Companhia de Habitação Popular de Curitiba – COHAB-CT e obras de infraestrutura. O incentivo construtivo tinha como contrapartida a doação de um lote urbano ou valor em dinheiro. O texto da norma especifica em que bairros e zonas da cidade seria possível o incentivo em área e/ou altura. Ela previa o seu vigor ate 31 de dezembro de 1991, podendo ser estendido o prazo. Na realidade ela vigorou durante 11 anos.

> Segundo dados da Prefeitura, 720 empreendimentos habitacionais utilizaram-se do instrumento em 11 anos, arrecadando um total de R$18.036.387,04. A maioria dos imóveis onde foi aplicado o acréscimo de potencial construtivo localiza-se nas zonas residenciais 4, que são lindeiras ao sistema viário estrutural e às áreas no entorno do centro, embora ocorram também em outros pontos da cidade (SANTIN; MARANGON, p. 94-95, 2008).

Na atualidade, esta lei faz parte do conjunto de leis que complementam a Lei 9.800, de rege o zoneamento, o uso e a ocupação do solo em Curitiba. A solicitação de aquisição e transferência de potencial construtivo possui as seguintes opções: o proprietário pode adquirir acréscimo de coeficiente de aproveitamento, de pavimentos, de porte comercial, e de ático. Ele deve apresentar o registro de imóveis que cede o potencial, a certidão de concessão do potencial e documentações complementares.

Ijuí-RS

Cita-se o caso da cidade de Ijuí no Rio Grande do Sul, que têm acompanhado, nas diferentes gestões, o crescimento da cidade e a captação de recursos por meio do plano diretor e do solo criado. Em 1993, existia somente o índice de aproveitamento ‘um’ para as edificações e foi em 2007 que o solo criado, dentre outros, se tornou instrumento do desenvolvimento urbano. A regulamentação ocorreu em 2012, pois os conflitos sucediam do

desrespeito ao índice máximo e a não cobrança deste excesso. Taluma Mazzurana Lizot (2015) diz que não havia autorização municipal para tal arrecadação.

Um caso a ser mencionado sobre a importância da regulamentação do uso do solo criado para as cidades que possuem Plano Diretor é o do município de Ijuí, no Rio Grande do Sul. A instituição legal do Plano Diretor, mencionado pela autora, ocorreu em 1993 (Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado), 2007 (Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado) e 2012 (Plano Diretor Participativo).

O Plano Diretor de 1993 estabeleceu que o índice de aproveitamento seria igual a 1,0 (um) para todas as edificações da zona urbana da cidade de Ijuí. Isto se repetiu para a lei do Plano Diretor de 2007. A altura das edificações depende do índice de aproveitamento, da taxa de ocupação e dos afastamentos mínimos, e o respeito às normas de limitação decorrentes das telecomunicações, energia elétrica e navegação aérea. Foi somente em 2007 que figurou-se o solo criado um dos instrumentos do desenvolvimento urbano, dentre outros como a lei de parcelamento, uso e ocupação do solo urbano. Porém, ele ainda não estava regulamentado por lei específica até 2012, e por isso ocorreram conflitos entre usar plenamente o índice de aproveitamento da área urbana e exceder este índice com ou sem onerações.

Segundo Lizot (2015), que explorou a aplicação da legislação urbanística para edificações de médio e grande porte na cidade de Ijuí, não era possível ocorrer a cobrança da outorga onerosa para outros índices construtivos requeridos pela iniciativa privada, com a conseqüente transferência do direito de construir e a respectiva contrapartida, porque não existia autorização municipal.

Na pesquisa feita pela autora, foi mencionado o conflito que se interpôs entre a prefeitura e os empreendedores imobiliários quanto aos instrumentos de controle do uso do solo entre 2010 e 2012: a) coeficiente de aproveitamento único; b) transferência de direito de construir; c) proporcionalidade entre áreas construídas e áreas de uso público. A prefeitura aprovava ou não os projetos de edificação por meio de alvará de construção conforme a lei de 2007 que permitia aos empreendedores exceder o índice de aproveitamento e pagar os valores correspondentes ao acréscimo. Entretanto, a cobrança não era possível porque não foram instituídas as especificações de regulamentação da lei do solo criado. A Prefeitura adotou o posicionamento de desconsiderar as variações que poderiam existir no índice de aproveitamento e cobrou dos construtores somente o valor correspondente ao índice de aproveitamento “um” ainda que as construções excedessem este índice.

No capítulo V da lei complementar n. 5.630, que institui o Plano Diretor Participativo e consolida a legislação urbanística, o artigo 49 diz que o proprietário do imóvel pode exceder

o direito de construir acima do índice de aproveitamento mediante contrapartida financeira. Estes recursos adicionais se destinam à recuperação do patrimônio histórico, recuperação e qualificação de equipamentos públicos e infraestrutura urbana pelo beneficiário (2015).

Igualmente, na capital do estado do Rio Grande do Sul, em Porto Alegre-RS, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA), instrumento básico de definição do modelo de desenvolvimento municipal e de densificação, contém instrumentos tributários e financeiros como a venda do solo criado para que os espaços sejam preenchidos de forma ordenada e controlada. A cada semestre, é feita uma prestação de contas da aplicação dos recursos.

> Os índices só podem ser utilizados em locais pré-determinados pelo Município e que atendam a alguns critérios, como a existência de infraestrutura implantada. Os valores do metro quadrado de solo criado são definidos por quarteirões (QRT) que são identificados no PDDUA, dentro de regiões chamadas unidades de estruturação urbana (UEUs). Estas, por sua vez, estão inseridas por Macrozonas (MZ). A atualização dos preços mínimos é feita pela Secretaria Municipal da Fazenda (SMF) (SOLO CRIADO..., 2015).

Os projetos de ocupação intensiva podem atingir até o índice 3,0 de aproveitamento. Contudo, a municipalidade pode negociar os limites volumétricos (altura) mediante apresentação de projeto de impacto urbano e elaboração de leis para um imóvel. Nas áreas rarefeitas, bem como nas de ocupação intensiva com pedido de acréscimo de potencial construtivo, as autoridades municipais estudam os casos conforme as políticas vigentes e os impactos urbanos e ambientais – Estudo de Viabilidade Urbanística (EVU). As normas estabelecem diferentes critérios para as áreas de construção, adensáveis ou não, estabelecidos pela área quadrada e classificados em três níveis.

São Paulo-SP

Na cidade de São Paulo-SP, entre 1989 e 1992, o plano diretor adotou o Coeficiente de Aproveitamento Único (CAU) igual a um (1) para a zona urbana[4]. Este índice, conjuntamente com a infraestrutura existente e a capacidade de assimilar incrementos de consumo determinaram quais áreas estavam disponíveis para densificação. Dados foram coletados para montar um sistema de informação e monitoramento do estoque do espaço urbano. Negociações das normas urbanísticas relevantes estimularam os movimentos do mercado imobiliário.

[4] Isto quer dizer que a metragem quadrada do lote é a medida para estabelecer a área da edificação sem encargos.

Para atenuar os impactos deste rearranjo das atividades produtivas, foi feito um elo entre os mecanismos de densificação e a produção de habitação de interesse social. Henri Acselrad explica que "os processos econômicos catalisados pelo chamado 'empreendedorismo urbano', por sua vez passam a subordinar as políticas sociais, assegurando um fornecimento fragmentado e desigual dos bens de consumo coletivo" (p. 27, 2004). Para o empreendedor foi oferecido o direito de construir além do CAU em lotes situados nas zonas definidas pelo plano diretor tendo como contrapartida o financiamento de moradias de interesse social. "No passado, a Prefeitura já havia [pagado] com o direito de construir em troca dos custos advindos da desapropriação de terra quando alargou a Avenida Paulista" (ACIOLY; DAVIDSON, 1998 p. 85).

Um instrumento de planejamento urbano diferente foi usado nos anos 1980 para aumentar os investimentos na habitação social sem onerar o orçamento municipal. Foram as chamadas operações interligadas e de interesse social, as quais se referiam a uma intervenção pontual sobre o lote com concessão de potencial construtivo adicional solicitado em troca de recursos financeiros para o Fundo Municipal de Habitação (FUNAPS). As críticas sobre esta decisão concentraram-se na anulação dos preceitos do zoneamento e nas diferentes negociações permissíveis.

> A lei n 11.773/95 foi muito bem recebida pelo empresariado, que passou a dispor de um instrumento de flexibilização das normas da legislação de zoneamento de São Paulo. Em contrapartida, a grande parte dos urbanistas e juristas [desaprovou e criticou] a existência desta lei, haja vista o aberrante impacto urbanístico ocorrido na cidade, bem como o total desrespeito a todas as regras da elaboração legislativa (RELATÓRIO FINAL..., 2015, p. 11).

Por outro lado, a reconfiguração dos processos de regulação da cidade por meio das operações interligadas foi positiva, segundo Acioly e Davidson (1998) porque resultou na distribuição de custos e benefícios para a habitação e aumento da infraestrutura.

Conclusão

Os incentivos para a transferência do direito de construir trazem vantagens e obrigações tanto para interessados como para a municipalidade. O importante é que ele seja justo para todos, de modo que a propriedade cumpra sua função social. É um instrumento importante que resguarda os princípios da livre iniciativa e protege juridicamente as partes envolvidas. Todavia, a resposta política para estes tipos de ações necessita passar pela formação de consenso democrático em processos decisórios. As escolhas sociais, ambientais, culturais,

políticas e econômicas precisam ultrapassar as vertentes técnicas e científicas de análise, atribuindo menor peso para a racionalização e maximização. Os debates seriam veículos estratégicos para politizar o planejamento urbano, com conseqüências em escala de bairros e de territórios, atribuindo valores e balanceando os interesses e os resultados.

Referências

ABRAMO, Pedro; FARIA, Teresa Cristina. **Mobilidade residencial na cidade do Rio de Janeiro**: considerações sobre os setores formal e informal do mercado imobiliário. XI Encontro Nacional de Estudos Populacionais da ABED. Disponível em: <inctpped.ie.ufrj.br/spiderweb/dynsk_5/5.3-7s%20Abramo.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2015.

ACIOLY, Claudio; DAVIDSON Forbes**. Densidade urbana**: um instrumento de planejamento e gestão urbana. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.

ACSELRAD, Henri. Desregulamentação, contradições espaciais e sustentabilidade urbana. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**. Curitiba, n. 107, jul./dez. 2004, p. 25-38.

BALTRUSIS, Nelson, A valorização fundiária da propriedade urbana. Cadernos Metrópole, Rio de Janeiro, n. 16, 2006, p. 121-139. Disponível em <http://cadernosmetropole.net/download/cm_artigos/cm16_88.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2015.

CONTE, Claudia Heloisa**.** Rede urbana**:** uma breve abordagem teórica. **Geoatos**. **Revista Geografia em Atos** (*online*). Disponível em: <http://revista.fct.unesp.br>. Acesso em: 15 ago. 2015.

CURITBA. Coleção de leis e decretos. Decreto n. 380 de 20 de março de 1993. Dispõe sobre unidades de interesse especial de preservação UIEP e estabelece critérios para concessão de incentivos visando sua restauração e manutenção, nos termos da lei n. 6337/82. Disponível em: <https://www. leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba>. Acesso em: 15 ago. 2015.

CURITIBA. Coleção de leis e decretos. Lei n. 6.337 de 28 de setembro de 1982. Institui incentivo construtivo para a preservação de imóveis de valor cultural, histórico ou arquitetônico. Disponível em: <(http://multimidia.curitiba.pr.gov.br/2010/00086283.pdf)>. Acesso em: 15 ago. 2015.

CURITIBA. Coleção de leis e decretos. Lei n. 9.803 de 3 de janeiro de 2000. Dispõe sobre a transferência de potencial construtivo. Disponível em: <https://www. leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba>. Acesso em: 15 ago. 2015.

CURITIBA. Coleção de leis e decretos. Lei n. 9.800 de 3 de janeiro de 2000. Dispõe sobre a transferência de potencial construtivo. Disponível em: <https://www. leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba>. Acesso em: 15 ago. 2015.

CURITIBA. Coleção de leis e decretos. Lei n. 7.420 de 16 de março de 1990. Institui incentivos para implantação de programas habitacionais de interesse social e cria a Comissão de Política Habitacional. Disponível em: <https://www. leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba>. Acesso em: 15 ago. 2015.

GALVÃO, Olimpio. Externalidades e desenvolvimento urbano: reflexões a partir do Estatuto da cidade. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**. Recife, v. 7, n. 2, 2005, p. 27-45.

LIZOT, Taluma Mazzurana. Avaliação da aplicação da legislação urbanística estudo de caso: Ijuí/RS. Disponível em< http://bibliodigital.unijui.edu.br:8080/xmlui/handle/123456789/2140?show=full> Acesso em: 15 maio 2015.

MILANI, Patrícia Helena; SILVA, Edima Aranha. Centralidade urbana: um estudo do centro principal de Três Lagoas-MS. Presidente Prudente, **Geografia em Atos**, v. 1, n. 9, 2009, p. 1-10.

RODRIGUES, Arlete Moysés. Desenvolvimento ou reforma urbana: concepções e contradições. **Anais** do Simpósio Nacional de Geografia Urbana. Rio de Janeiro, 1993 p. 107-115.

REFORMAS E REFORMUÇÕES. Disponível em: <www.rafaelgreca.org.br/blog1>. Acesso em: 20 ago. 2015.

RELATÓRIO FINAL DA COMISSÃO parlamentar de inquérito para apurar as operações interligadas (leis nº 10.209/86 e nº 11.426/93) realizadas no município de são paulo desde a promulgação da lei nº 10.209/86. . Disponível em: < http://www1.camara.sp.gov.br/central_de_arquivos/vereadores/CPI-OI.pdf >. Acesso em: 7 maio 2015. p.1-246.

RODRIGUES, Arlete Moysés. Direito à cidade e o Estatuto da Cidade. **Revista Cidades.** Presidente Prudente-SP: v.2. n.3, jan.-jun 2005, p. 89-110.

SANTIN, Janaína Rigo; MARANGON, Elizete Gonçalves. O Estatuto da Cidade e os instrumentos de política urbana para proteção do patrimônio histórica: outorga onerosa do direito de construir. São Paulo**: HISTORIA,** v. 27, n.2, 2008, p. 89-109.

SILVA, Maclovia Corrêa. **O plano de urbanização de Curitiba – 1943-1963 – e a valorização imobiliária.** São Paulo, Blucher Acadêmico, 2011.

SINGER, Paul. **Economia política da urbanização.** São Paulo, Brasiliense, 1985.

SOLO CRIADO, o que é, valores e como comprar. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br>. Acesso em: 7 abr. 2015.

TEIXEIRA, Maria Fernanda Incote Montanha; MOREIRA, Tomás Antonio. **Solo criado**: uma análise do processo de aplicação do instrumento em Curitiba. Rio de Janeiro, XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 2011. Disponível em: < file:///C:/Documents%20and%20Settings/maclovia/Meus%20documentos/Downloads/2660-5304-1-SM.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2015.

WIRTH, Louis. O urbanismo como modo de vida. In: VELHO, Otávio Guilherme. **O fenômeno urbano**. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987, p. 90-113.

WEBER, Max. Conceito e categorias da cidade. In: VELHO, Otávio Guilherme. **O fenômeno urbano**. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987, p. 68-89.

Ônus http://www.conjur.com.br/2006-ago-11/nao_tributacao_solo_criado_eros_grau