

14ª Conferência Internacional da LARES

Edifício Manchete, Rio de Janeiro - Brasil
18, 19 e 20 de Setembro de 2014



Gestão Municipal do Solo Urbano no Brasil e na Colômbia: aprendizados cruzados a partir de experiências com instrumentos de intervenção urbana similares

Fernanda Furtado¹, Claudia Acosta², Camila Maleronka³

¹ EAU-UFF, Niterói, Rio de Janeiro, Brasil, fer.furtado321@gmail.com

² FGV-SP, claudiamarcelaacosta@gmail.com

³ FIAM-FAAM, c.maleronka@gmail.com

RESUMO

Este artigo é parte de um estudo mais amplo que avalia, em perspectiva comparada, instrumentos de intervenção urbana comuns à Colômbia e ao Brasil. O estudo combina a abordagem jurídica à urbanística para uma compreensão adequada dos instrumentos definidos pelas correspondentes políticas urbanas nacionais para respaldar a gestão municipal do solo urbano. Neste trabalho apresentamos os instrumentos que refletem duas das principais linhas de intervenção pública sobre a dinâmica urbana: a primeira voltada para o controle de manifestações indesejáveis do mercado de terras e a segunda dedicada à regulação dos usos do solo. Trazemos na primeira linha de intervenção instrumentos que objetivam coibir vazios urbanos e a subutilização de terrenos em áreas providas de infraestrutura. No Brasil, esta questão é encaminhada por três instrumentos a serem usados de forma consecutiva: o Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; o Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; e a Desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública. Na Colômbia, esta sequência de instrumentos é representada pela *Declaratoria de Desarrollo y Construcción Prioritarios* (DDP), que traz a possibilidade de submeter os terrenos vazios a leilões públicos, e que analogamente ao mecanismo brasileiro tem como última instância a desapropriação-sanção. Na segunda linha de intervenção, são analisadas a Outorga Onerosa do Direito de Construir brasileira (OODC) e a *Participación en Plusvalías* colombiana, instrumentos que partem de uma noção comum sobre o conteúdo do direito da propriedade urbana e que encaminham o princípio da justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização. Além da análise comparativa de seus conceitos básicos, das bases necessárias para sua regulamentação e das possíveis dificuldades para sua implementação, são aqui examinadas as aplicações recentes da DDP em Bogotá e da OODC em São Paulo, buscando propiciar aprendizados cruzados para consolidar o uso destes instrumentos em ambos os países.

Palavras-chave: Brasil; Colômbia; política urbana; usos do solo urbano.

14ª Conferência Internacional da LARES

Edifício Manchete, Rio de Janeiro - Brasil
18, 19 e 20 de Setembro de 2014



Municipal Management of Urban Land in Brazil and Colombia: cross-learning from the application of similar urban intervention instruments

ABSTRACT

This paper is part of a larger study that evaluates, in a comparative perspective, municipal urban intervention instruments common to Colombia and Brazil. The study combines legal and urban approaches to a proper understanding of tools defined by the correspondent national urban policies to endorse municipal urban land management. We present here instruments that represent two of the main public intervention lines over the dynamics of cities: the first focused on the control of undesirable manifestations of the land market and the second dedicated to the regulation of urban land uses. Thus, on the first line of intervention we bring those instruments designated to restrain vacant land and the underutilization of land in areas provided with infrastructure, a recurrent problem in Latin American cities. In Brazil, three instruments are designed to be used consecutively to address this situation: Compulsory parceling, building or utilization; Progressive property taxes; and Expropriation paid with public debt titles. In Colombia, this sequence is represented by the Declaration of Priority on Development and Building (DDP), which in turn brings the possibility of submitting vacant land to public auctions, and that similarly to the Brazilian mechanism has the expropriation-sanction as a last instance tool. On the second line of intervention, instruments analyzed are the Onerous Concession of Building Rights (OODC) in Brazil and the Colombian Participation in Plus Values. Both have in common the new notion in the region about land property rights and deal with the urban policy goal of fair distribution of benefits and costs from the urbanization process. Besides the analysis of the basic concepts involved, its regulatory bases and possible difficulties in its implementation, we examine recent applications of the DDP in Bogotá and the OODC in São Paulo, seeking to provide cross-learning that can foster the implementation of corresponding instruments in both countries.

Key-words: Brazil; Colombia; urban policy; urban land uses

1. INTRODUÇÃO

Este artigo avalia instrumentos de planejamento urbano municipal que, apesar de similares no Brasil e na Colômbia, apresentam diferentes patamares de avanço em sua implementação nestes países. Por um lado, tomamos a *Declaratoria de desarrollo prioritario* (DDP) colombiana como referência para o instrumento do Parcelamento, edificação e utilização compulsórios, que apesar de presente na legislação de política urbana brasileira, vem apresentando resultados pouco expressivos no âmbito municipal. Por outro lado, analisamos a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) tal como definida no Brasil, como base para pensar na *Participación en Plusvalías*, instrumento que faz parte da normativa de ordenamento territorial da Colômbia, mas que ainda não tem sua aplicação consolidada nas cidades colombianas.

Nossa proposta é a da combinação das abordagens jurídica e urbanística, para dar conta das dimensões que tais instrumentos, e sua implementação, envolvem. Após avaliar comparativamente os conceitos básicos que amparam estes instrumentos nos dois países e os caminhos para sua regulamentação, buscamos examinar aplicações recentes da DDP em Bogotá e da OODC em São Paulo, alinhando elementos para um aprendizado cruzado dessas experiências. Estes dois instrumentos são representativos das duas principais linhas de atuação pública na gestão do uso do solo urbano: o controle de manifestações perversas do mercado imobiliário em um contexto de escassez social de terras urbanizadas, e a regulação dos usos e preços da terra urbana em conjunto com a recuperação pública da valorização social da terra.

Em nível conceitual, pode-se definir a gestão do uso do solo como “(...) *el conjunto de intervenciones de las entidades públicas sobre el mercado de la tierra, destinadas a alcanzar los objetivos éticos y políticos que asume una colectividad en los procesos de transformación, ocupación y conservación de un territorio*” (Maldonado et al, 2006, p. 77). Em termos gerais, os objetivos éticos e políticos assumidos pelas sociedades se encontram em seus marcos normativos, tanto em forma positiva como em forma negativa (como, por exemplo, nas omissões e vazios normativos em relação a problemas centrais da urbanização e da cidade). Na Colômbia, estes objetivos foram definidos de modo específico na *Ley de Desarrollo Territorial (Ley 388 de 1997)*, assim como o foram, no Brasil, no Estatuto da Cidade (Lei 10.257 de 2001) e, de maneira similar, nas legislações de planejamento e ordenamento territorial de outros países da região. Para alcançar estes objetivos, os sistemas urbanísticos em cada país recorrem a diferentes instrumentos que recaem sobre a propriedade fundiária, para estabelecer as regras do jogo tanto para o exercício da propriedade no âmbito urbano como para o comportamento do mercado de terras.

Do ponto de vista prático, a gestão do uso do solo distingue o simples prognóstico (como o são os processos e documentos de planejamento, ordenamento territorial e zoneamento) da realização efetiva de uma intervenção, ou seja, há uma distinção entre ações normativas e ações operacionais. É por isso que os instrumentos que permitem, facilitam e inclusive obrigam a gestão do uso do solo urbano são denominados com frequência instrumentos de intervenção urbana. São, portanto, instrumentos diretamente orientados a intervir sobre o uso e destino que se dá à propriedade urbana.

Os instrumentos e o sistema que os integra são efetivos se com eles se supera de forma exitosa a chamada loteria da urbanização, ou seja, o desequilíbrio inevitável que está presente na atribuição de normas e obrigações às terras que são objeto da atividade do planejamento urbano. Ademais, da existência e adequada implementação desses instrumentos depende, em grande medida, que sejam atingidos os objetivos de toda a atividade reguladora do ordenamento territorial, e, assim, que o planejamento evolua de um enunciado formal a um exercício concreto de melhoria das condições de vida nas cidades.

De modo geral, a maioria dos instrumentos busca implicitamente a gestão do uso do solo, mas alguns têm maior impacto ou capacidade de incidir sobre o mercado de terras e a utilização dos terrenos, dependendo de sua natureza e objetivo. As diversas categorias de instrumentos do ordenamento territorial podem ser agrupadas em função de sua finalidade ou objetivos, como apontado por Maldonado (2006, p. 78), como: 1) Instrumentos que facilitam a provisão de terras para usos públicos; 2) Instrumentos que possibilitam o financiamento de infraestrutura e serviços a partir dos benefícios gerados pelo processo de urbanização; 3) Instrumentos que buscam o equilíbrio entre os custos e benefícios do processo de urbanização; e 4) Instrumentos voltados para a provisão de terra urbanizada na temporalidade e necessidade requeridas pela cidade, e contra a retenção especulativa.

Estas categorias não são estanques, nem excludentes e os instrumentos discutidos neste artigo podem facilmente ser enquadrados em mais de uma delas, dependendo do enfoque priorizado. Contudo, a sequência Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, IPTU progressivo no tempo e Desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, assim como a DDP colombiana, são mais notáveis pelo objetivo de coibir a retenção especulativa de imóveis urbanos. Já a OODC e a *Participación en Plusvalías* em geral são mais usualmente associadas ao objetivo do equilíbrio entre os custos e benefícios do processo de urbanização. É importante, porém, não perder de vista os objetivos subsidiários desses instrumentos, tanto na perspectiva de uma análise crítica, quanto no sentido de encaminhar sua adequada implementação.

2. INSTRUMENTOS COMPULSÓRIOS PARA COMBATER OS VAZIOS URBANOS E ALCANÇAR A UTILIZAÇÃO SOCIALMENTE JUSTA DA TERRA URBANA

Observa-se em ambos os países a construção de uma estratégia para responder aos novos princípios incorporados nos correspondentes textos jurídico-urbanísticos, na forma de vários instrumentos para combater as manifestações indesejáveis do mercado de terras, representadas pelos chamados vazios urbanos, isto é, terrenos privados dotados de infraestrutura que permanecem ociosos e subutilizados, incrementando seus preços em função do esforço social, enquanto sua retenção reforça a expansão territorial das cidades.

A partir do uso de um instrumento que funciona como disparador do processo – na Colômbia a chamada *Declaratoria de desarrollo y construcción prioritaria* e no Brasil o Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios – se busca desencadear uma série de pressões ao proprietário da terra com o objetivo de alterar seu comportamento para que se ajuste ao interesse geral e aos objetivos do ordenamento territorial, em especial o de utilizar a terra de acordo com os tempos e as finalidades requeridas pela cidade, e não segundo sua lógica e interesses particulares. Desta forma, o município impõe uma obrigação a um imóvel quando considera que, apesar de este reunir as condições para seu adequado uso urbano, e existindo a necessidade social deste uso, seu proprietário retém aquele terreno, em franco descumprimento da função social da propriedade.

2.1. Instrumento central da estratégia

No Brasil, a Constituição Federal de 1988, em seu Artigo 182, estabeleceu a faculdade aos municípios de exigir dos proprietários de terrenos urbanos não edificados, subutilizados ou não utilizados o adequado aproveitamento de seus terrenos, por meio do instrumento de Parcelamento ou edificação compulsória. O Estatuto da Cidade também prevê uma determinada utilização mínima: de acordo com seu Artigo 5, será classificado como subutilizado o imóvel com aproveitamento inferior ao mínimo definido pelo Plano Diretor ou lei municipal correspondente que estabeleça o parâmetro de aproveitamento adequado (por exemplo mediante a definição de coeficientes de aproveitamento mínimos).

Na Colômbia, a *Declaratoria de desarrollo y construcción prioritaria* está presente na legislação desde 1989, mas foi em 1997 que se estabeleceu como um mecanismo compulsório de intervenção urbana. O município poderá declarar como prioritário que um terreno, de propriedade pública ou privada, seja urbanizado, isto é, que o proprietário realize as obras necessárias ao seu uso urbano adequado, incluindo as infraestruturas e cessões obrigatórias de percentuais de terras, ou seja, edificado, para o caso de terrenos que já contem com infraestrutura urbana e que tenham realizado as cessões obrigatórias para fins públicos (art. 52 Ley 388 de 1997). Há aqui uma diferença importante entre este e o conjunto de instrumentos brasileiros, pois na Colômbia o parâmetro de subutilização é estabelecido pela própria lei nacional, e não por cada legislação municipal.

De acordo com a lei colombiana, se outorga um prazo de três anos para início das obras de urbanização em terras em áreas de expansão, sendo o prazo de dois anos para terras em áreas urbanas. No caso de terrenos já urbanizados, o prazo outorgado é de um ano para que se inicie a construção. Os prazos poderão ser prorrogados em duas circunstâncias: a) se as obras de urbanização ou construção estiverem com ao menos 50% de sua execução completa, caso em que a prorrogação se dará por até a metade de tempo adicional, e b) caso existam dificuldades gerais de financiamento ou de mercado; em nenhum caso, a prorrogação poderá superar os dezoito meses (Artigo 54). A identificação, qualificação e determinação dos terrenos que sejam objeto deste instrumento constitui uma ação urbanística, que será implementada pelo município ou distrito, sob a forma de uma normativa complementar ao Plano de Ordenamento Territorial, de acordo com as prioridades municipais, e que deverá ser incorporada ao seu programa de execução.

2.2. Estratégia para mobilizar os proprietários de terra e sua implementação

De acordo com o Artigo 182 da Constituição Federal brasileira, no caso de que não se dê o cumprimento da obrigação de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, podem ser utilizados, em forma sucessiva, (i) o imposto predial e territorial urbano (IPTU) progressivo no tempo e, transcorridos cinco anos sem que se dê um aproveitamento adequado ao terreno, (ii) proceder à desapropriação do imóvel com pagamento em títulos da dívida pública, com uma clara intenção sancionadora para um comportamento de retenção de terras socialmente inaceitável.

A implementação do instrumento deverá estar prevista nos planos diretores municipais, juntamente com a delimitação das áreas urbanas em que seja prevista a sua utilização, com base na infraestrutura existente e a demanda para sua utilização (Estatuto da Cidade, Artigo 42). As condições e prazos para o cumprimento da obrigação de parcelar, edificar ou utilizar o imóvel se definem mediante lei municipal específica. Os prazos estabelecidos não poderão ser inferiores a um ano, a partir da notificação, para que o projeto seja protocolado junto ao órgão municipal competente, nem a dois anos, a partir da aprovação do projeto, para o início das obras (Artigo 5, numeral 4 do Estatuto da Cidade). Cabe ainda precisar que a transmissão do imóvel não interrompe os prazos estabelecidos, sendo as obrigações já notificadas transferidas ao novo proprietário.

De forma similar ao esquema brasileiro, na Colômbia a utilização da *Declaratoria de desarrollo y construcción prioritaria* está prevista como parte de uma estratégia mais ampla. No caso em que o proprietário não cumpra a obrigação dentro dos prazos estabelecidos, se procede à alienação compulsória da terra mediante leilão público (Artigo 55) e, como última instância, se chega à desapropriação administrativa, também com pagamento em títulos públicos, dado seu caráter sancionador.

O ato que declara a alienação compulsória deverá estabelecer claramente o uso ou destino que se espera para o imóvel, o qual será exigido a quem adquira o bem. Esta declaração de alienação

através de leilão público é então inscrita no registro da propriedade do imóvel, tendo como efeito a sua retirada do mercado, e com ela a impossibilidade de que sejam outorgadas licenças urbanísticas ao imóvel. O preço mínimo de base do primeiro leilão é definido em 70% do valor comercial do imóvel. Se não há lances neste leilão, é convocado um segundo leilão, sendo neste caso o preço mínimo reduzido para 70% do valor cadastral do imóvel. Em ambos os casos, devem ser descontados os gastos realizados pelo município no processo e a totalidade da mais-valia fundiária que possa ter ocorrido desde o momento da imposição do instrumento.

No Brasil, ocorreram algumas tentativas de aplicação do instrumento durante a década de 1990, assim como do IPTU progressivo no tempo, ambos como parte de uma política de combate aos vazios urbanos, destacando-se o caso de Porto Alegre (Guimaraens, 1999), mas essas experiências não prosperaram por terem sido declaradas inconstitucionais, em um período em que ainda não se contava com uma regulamentação nacional do instrumento. Em 2001, este retoma validade com o Estatuto da Cidade, entretanto ainda são poucas e incipientes as experiências de implementação desde então; casos como o dos municípios de Santo André e São Bernardo do Campo, ambos na região metropolitana de São Paulo, encontram-se em processo de implementação, mas ainda estão por ser documentados.

2.3. A experiência de Bogotá com a DDP

Bogotá apresenta a experiência pioneira de implementação do instrumento *Declaratoria de desarrollo prioritario*, desenvolvida a partir de 2008. Naquele ano, o governo municipal decidiu utilizar a figura normativa tanto para terrenos com condição de urbanização que ainda não haviam sido urbanizados, como para terrenos já urbanizados, mas sem construções, os quais, dadas suas características e localização, se consideravam disponíveis. A finalidade definida foi a de forçar a liberação desses terrenos que estavam sendo retidos por parte de seus proprietários, de modo a incorporá-los à dinâmica imobiliária da cidade, incluindo a produção de habitação social.

Esta iniciativa requereu a análise de cada um desses terrenos a partir de três condições: jurídica, cartográfica e cadastral. Isto impôs uma grande pressão para a administração pública, uma vez que o Decreto Municipal que viabilizou a utilização do instrumento previa que tais trâmites deveriam ser realizados em um tempo restrito, de 30 dias úteis. Sob este mandato, o município de Bogotá emitiu a *Declaratoria de desarrollo* e a *Declaratoria de construcción prioritaria* para um conjunto de terrenos localizados principalmente nas áreas centrais e áreas periféricas da cidade, somando pouco mais de 900 hectares de terras (*Resolución No. 147 de 2008*).

Tanto o prazo restrito desta decisão como seu conteúdo técnico foram objeto de ampla discussão, o que levou o governo a revisar as condições de seleção dos terrenos e a realizar uma depuração de dados registrados através de trabalho de campo. Neste processo, foram excluídos, por exemplo, terrenos cujo uso residencial não era permitido, terras em áreas ainda não indicadas para urbanização, terrenos com problemas de informações registrárias ou cadastrais, etc. Foram também excluídos os terrenos que já estavam em processo de urbanização, além dos que já faziam parte de grandes projetos de expansão urbana. Como resultado, houve a exclusão da *Declaratoria* de uma parte importante dos terrenos inicialmente afetados pela medida. Entretanto, esta seguiu vigente para o restante dos terrenos, para os quais foi confirmada a idoneidade da *Declaratoria*.

A partir de 2010, com o término do prazo concedido para urbanizar ou construir, e sem que os proprietários houvessem realizado as gestões pertinentes, começaram os processos de alienação compulsória de 10 terrenos sem urbanização, através de leilões públicos. Assim, em 2011 foram realizados os leilões públicos para aqueles 10 terrenos, com áreas entre cerca de dois mil e cerca de dez mil metros quadrados. Nesses leilões, somente quatro terrenos foram efetivamente alienados, dois deles no primeiro leilão e outros dois em um segundo leilão, sendo então os

demais objeto de decreto de desapropriação por via administrativa no ano seguinte (De Hoyos, 2012).

Apesar deste resultado apenas parcial, o governo municipal, com o acúmulo da experiência anterior, utilizou novamente o instrumento em 2012, desta vez declarando como de *Desarrollo prioritario* outros 111 hectares de terras sem urbanizar e um total de 1.185 terrenos já urbanizados, os quais não obstante continuavam sem edificações (*Resolución N. 1099 de 2012*). Além da constatação da subutilização dos terrenos, em evidente descumprimento da função social da propriedade, a municipalidade remarcou que estas medidas favoreceriam a oferta de habitação para as famílias de menores recursos, e, com isto, a redução do déficit habitacional. No total, o quinquênio 2008-2012, submeteu à *Declaratoria de desarrollo prioritario* um total de 300 terrenos, somando mais de 200 hectares, conforme a tabela a seguir:

Tabela 1. Ano de vencimento dos prazos de imóveis sujeitos à Declaratoria de desarrollo prioritario

Ano de Vencimento	Quantidade de Terrenos	Área total (Ha)
2010	10	4,1
2011	17	4,5
2012	181	89,0
2013	64	91,0
2014	28	26,0
Total	300	214,6

Fonte: MALDONADO e TARAZONA, 2013.

Esta experiência mostra que, ademais da importância conceitual deste instrumento para a política urbana, sua implementação evidencia a superação de desafios de coordenação interinstitucional e de caráter técnico para diversos setores e níveis da administração municipal. Não obstante, também demonstra que o princípio constitucional da função social da propriedade se materializa por meio da gestão pública das políticas urbanas, a qual certamente tem um conteúdo político. Como resultado, espera-se que com este instrumento a cidade logre dinamizar terras em condição de retenção, para que estas possam ser ofertadas nos tempos e condições que a coletividade requeira e, também, alcançar o importante objetivo de incrementar a oferta de habitação social no interior do tecido urbano.

3. INSTRUMENTOS QUE ENCAMINHAM O PRINCÍPIO DA JUSTA DISTRIBUIÇÃO DOS ÔNUS E BENEFÍCIOS DA URBANIZAÇÃO

A partir de uma noção comum sobre o conteúdo do direito da propriedade urbana, segundo a qual é preciso regular o direito de construir em função do interesse coletivo, e do reconhecimento de que a atribuição de aproveitamentos urbanísticos diferenciados confere incrementos diferenciados nos preços dos terrenos, ambos os países apresentam instrumentos de intervenção no mercado de terras. A Outorga Onerosa do Direito de Construir brasileira (OODC) e a *Participación en Plusvalías* (PPV) da Colômbia buscam encaminhar o princípio da justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização, sobre uma base conceitual similar, mas com características jurídicas e operacionais diferentes.

O conceito básico da OODC, de corrigir a distorção criada pelo fato de que “a fixação de diferentes coeficientes de aproveitamento em diferentes zonas leva a uma valorização diferenciada dos terrenos” (MOREIRA et al, 1975, p. 5) cabe também à PPV. A implementação desses instrumentos permite que o excedente econômico proporcionado pela atribuição de índices urbanísticos diferenciados, e apropriado pelos proprietários do solo urbano sem justa causa, seja recuperado pelo poder público para o financiamento urbano.

3.1. Instrumento central da estratégia

A PPV teve como antecedente normativo a figura da *Contribución de Desarrollo Municipal*, incluída na *Ley 9 de 1989 (Ley de Reforma Urbana)*, instrumento que não chegou a ser implementado. Em 1991, foi promulgada na Colômbia uma nova constituição política, vigente atualmente, e em seu Artigo 82 foi incluída, como um dos deveres do Estado, a cobrança da mais-valia fundiária gerada pela ação urbanística, transformando assim a participação pública nas mais-valias fundiárias em um instrumento de aplicação obrigatória. Posteriormente, a *Ley 388 de 1997* estabeleceu uma primeira regulamentação ao tributo denominado como *Participación en Plusvalías* (Artigo 73 e seguintes), a fim de abrir o caminho para sua implementação pelos governos locais.

A OODC é um instrumento de política urbana regulamentado em nível nacional pelo Estatuto da Cidade (2001), cuja redação obedece à tentativa de consolidar um conjunto de práticas municipais já desenvolvidas desde a década de 1980, a partir do conceito de solo criado introduzido no país na segunda metade da década de 1970. Por este motivo, em vários municípios, com a aprovação do Estatuto da Cidade e a expedição dos planos diretores, o instrumento similar pré-existente foi simplesmente adaptado para incorporar os elementos normativos da OODC.

A relação entre a definição normativa e a implementação do instrumento ocorreram de forma muito diferente em cada país. Devido ao amplo detalhamento normativo da PPV na legislação nacional, sua implementação requereu esforços de harmonização em sua regulamentação normativa em nível municipal. No caso brasileiro, por outro lado, uma definição legal mais genérica foi complementada em nível municipal a partir da experiência prévia de vários municípios que já possuíam figuras similares.

O fundamento legal e conceitual da PPV se origina no reconhecimento de que “(...) *las acciones urbanísticas que regulan la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano incrementando su aprovechamiento, generan beneficios que dan derecho a las entidades públicas a participar en las plusvalías resultantes de dichas acciones*” (Artigo 73, Lei 388 de 1997). Para que a PPV seja exigível, é requerida a configuração do chamado fato gerador, caracterizado pela existência de uma autorização específica que signifique uma alteração da situação atual de aproveitamento urbanístico a uma situação de maior benefício aos proprietários de uma zona de uso homogênea, seja por um uso mais rentável (como poderia ser a alteração de uso residencial para comercial) ou uma maior edificabilidade.

Os elementos essenciais a serem considerados na implementação da OODC encontram-se no artigo 28 do Estatuto da Cidade. Este instrumento rege a cobrança de contrapartidas pelo adensamento construtivo dos terrenos urbanos em patamar superior ao do coeficiente de aproveitamento básico. O CA básico determina a quantidade (área) relativa de edificação, conforme o tamanho do terreno, autorizado gratuitamente e indistintamente a todos os proprietários de terrenos urbanos. Quanto mais uniforme o CA básico, maior a igualdade proporcionada às propriedades urbanas.

Além da definição do CA básico, para a aplicação da OODC devem ser estabelecidos também os limites máximos de edificabilidade para cada área da cidade, mas estes últimos muitas vezes já estão presentes nas leis e normativas de uso e ocupação do solo municipal.

Estes dois elementos (CA básico e limites máximos) devem ser estabelecidos no Plano Diretor e a diferença entre ambos delimita um intervalo passível de cobrança de contrapartida. A contrapartida devida será função do aproveitamento pretendido por cada empreendimento urbano, sempre limitado ao máximo estabelecido pela normativa urbanística.

Observa-se assim uma primeira e importante inovação. A OODC exige a adoção de um coeficiente de aproveitamento básico e, com isto, é definido o patamar de edificabilidade não oneroso para os terrenos urbanos, o qual está relacionado com o direito de uso e aproveitamento

inerente à propriedade fundiária urbana. Este elemento não se observa de forma clara no caso colombiano, que privilegia a cobrança por alterações da normativa anteriormente vigente.

A PPV foi definida juridicamente como uma contribuição ou tributo vinculante que recai sobre um conjunto específico de proprietários, aqueles que obtêm um benefício econômico derivado ou fundamentado nas ações urbanísticas realizadas pelas entidades públicas em prol do interesse geral (no exercício da função pública do urbanismo, conceito expresso na legislação da Colômbia). No sistema colombiano, essas ações tanto podem ser decisões e atuações urbanísticas associadas aos usos e aproveitamentos possíveis do solo, como ações propriamente ditas de obras e investimentos públicos.

Diferentemente da PPV, a OODC não tem caráter tributário, não se trata de um instrumento impositivo, e sim facultativo ao particular interessado em fazer uso de aproveitamentos urbanísticos adicionais ou usos mais rentáveis. Assim, a OODC não se define como uma taxa nem uma contribuição, mas como uma contraprestação exigida pelo poder público ao particular interessado em beneficiar-se de usos e aproveitamentos superiores aos básicos definidos pelo plano diretor municipal, e se concretiza quando o interessado solicita uma licença de urbanização ou construção.

3.2. Estratégia para equilibrar o conteúdo econômico dos terrenos urbanos e sua implementação

Como mencionado, no caso colombiano, a lei nacional tentou definir boa parte dos detalhes regulamentares para viabilizar a pronta implementação do instrumento. Mesmo assim, tem sido necessário expedir regulamentações complementares tanto em nível nacional (incluindo as bases para as avaliações dos imóveis), como no âmbito municipal. Além disso, as câmaras de vereadores devem regulamentar o tributo e definir o limite da cobrança (estabelecido na lei nacional entre 30 e 50% da mais-valia fundiária gerada), além de outros aspectos facultativos como a destinação específica dos recursos arrecadados, dentro das balizas estipuladas pela lei nacional. E, como evidenciado pelo caso pioneiro de implementação em Bogotá, é necessário estabelecer um procedimento institucional de implementação que vai além das instâncias próprias da Prefeitura incluindo, entre outros atores, as entidades de registro da propriedade imóvel.

Isto ocorre porque quando a administração pública define alterações na normativa urbanística para uma determinada área, a PPV é inscrita na matrícula registrária dos imóveis afetados, de modo que qualquer tipo de transmissão de domínio ou requisição de licença só pode ser realizado após o pagamento da PPV. Neste quesito, que decorre da condição tributária da PPV, há uma evidente diferença em relação à cobrança da OODC. Para a cobrança da PPV, é necessário estabelecer a chamada “base gravável” do tributo. O método de avaliação para determinar o “efeito mais-valia” utilizado é o método residual, a partir de zonas geoeconômicas homogêneas, sendo utilizadas duas avaliações: uma prévia e outra posterior à mudança normativa de uso ou aproveitamento do terreno. Desta forma, a PPV considera o incremento de valor relativo ao que a normativa define como melhor uso, estabelecendo-se aqui outra diferença com a OODC, cuja cobrança é relativa à quantidade de aproveitamento efetivamente requerida, desde que não ultrapasse os limites máximos estabelecidos pela normativa.

Por sua vez, para a implementação da OODC, o Plano Diretor deverá estabelecer o coeficiente de aproveitamento básico (CA básico) para definir a medida de utilização autorizada para os terrenos urbanos sem o pagamento de contrapartida. Também, é preciso delimitar as áreas de incidência e de aplicação do instrumento, nas quais o direito de construir pode ser exercido acima do CA básico. Isto significa que qualquer terreno que a legislação de uso e ocupação do solo considere capaz de suportar adensamento construtivo superior ao coeficiente de aproveitamento básico estará sujeito à incidência da OODC.

Para a cobrança da OODC, é também necessária a definição da fórmula de cálculo da contrapartida. É importante ressaltar que, ainda que se decida autorizar contrapartidas que substituam o pagamento em dinheiro, o equivalente financeiro relativo à OODC tem que ser calculado em qualquer caso. O cálculo do maior aproveitamento proporcionado por índices urbanísticos superiores ao definido pelo CA básico pode ser feito de diversas formas. A forma mais exata de calcular este aproveitamento adicional é calcular a diferença entre o valor do terreno nas duas situações, ou seja, com ou sem o aproveitamento adicional ao CA básico, pelo método chamado “terreno virtual”. Trata-se de uma fórmula relativamente simples¹ que tem como principal variável o valor do terreno. Esta variável pode ser extraída da base cadastral utilizada para fins fiscais (planta de valores do IPTU) ou calculada por outro método de avaliação, conforme os recursos disponíveis no município. Vale ainda observar que mesmo que a base de valores disponível no município não seja ideal, é possível aperfeiçoá-la introduzindo fatores de correção na fórmula de cálculo da OODC.

3.3. A experiência de São Paulo com a OODC

Apesar de ter implementado a OODC de forma relativamente tardia (2002) em relação a outros municípios brasileiros, a cidade de São Paulo o fez de modo abrangente. Hoje praticamente todo o território urbanizado de São Paulo está sujeito ao pagamento de contrapartidas por maiores aproveitamentos urbanísticos, o que, de certo modo, foi ensaiado em outros instrumentos precursores, também baseados no conceito do solo criado.

Como antecedentes diretos observam-se as experiências da cidade com instrumentos orientados a cobrar uma contrapartida pelo aproveitamento mais intenso dos terrenos urbanos: entre 1986 e 1998, com as operações interligadas e, desde início dos anos de 1990, com as operações urbanas que assumiram a venda de potencial construtivo adicional. Estas últimas foram fundamentais para incutir nos empreendedores imobiliários paulistanos a cultura do pagamento de contrapartidas em troca de potencial construtivo.

Em 2002, a OODC foi introduzida no plano diretor estratégico (PDE)² da cidade, sendo que as controvérsias se concentraram na definição do coeficiente de aproveitamento básico. Em 2004, por lei posterior, a cidade regulamentou e detalhou os coeficientes de aproveitamento básico e máximo, a fórmula de cálculo da contrapartida e a destinação dos recursos, além de estabelecer os limites de potencial construtivo adicional disponíveis para cada área da cidade, isto é, os chamados estoques construtivos.

Como resultado de fortes pressões do setor imobiliário e dúvidas presentes em setores da própria administração, a legislação aprovada estabeleceu coeficientes de aproveitamento básico diferenciados para as diferentes zonas da cidade, juntamente com uma regra de transição. Os novos CA básicos coincidiram - em boa parte da cidade - com os antigos limites máximos estabelecidos e, os novos limites máximos possibilitaram um adensamento construtivo significativo, que veio a incrementar as expectativas de ganho para boa parte dos proprietários de terrenos da cidade.

A fórmula de cálculo para a cobrança da OODC vigente a partir de 2004 teve como base a ideia do terreno virtual, quer dizer, aquele que virtualmente seria necessário para edificar a mesma área de construção. Como base do cálculo se considera o valor venal do terreno, fixado na planta genérica de valores (PGV) do município. Foram incluídos dois fatores de incidência na contrapartida: um fator de planejamento e um fator de interesse social³. Além da definição do CA básico, do CA máximo e da fórmula de cálculo – que já seriam suficientes para a implementação

¹ Sobre este ponto, consultar Furtado, Biasotto e Maleronka, 2012.

² Em 2014, foi aprovado um novo plano diretor estratégico em São Paulo.

³ Sobre a experiência paulistana, ver Maleronka e Furtado, 2014.

da OODC – a cidade regulamentou mais um aspecto. Foram definidos estoques de potencial construtivo adicional por distrito e por uso. Ou seja, além de um limite máximo por lote (o CA máximo) foi estabelecido também um limite máximo por região, em geral inferior à soma dos potenciais máximos individuais. Para operacionalizar a OODC, esta foi integrada ao procedimento de licenciamento edilício. No pedido de aprovação do projeto, o interessado apresenta o cálculo de estoque de OODC que precisa, o qual é reservado desde esse momento pela Prefeitura para tal obra. Quando o projeto é aprovado, o valor da contrapartida é calculado e é emitido um boleto de pagamento da OODC. Finalmente, os recursos arrecadados são destinados ao Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB), que só pode utilizá-los para os fins previstos na lei.

Até 2011, quase dez anos depois da implementação da OODC, o estoque consumido na cidade correspondia a pouco mais de um terço do total disponibilizado, como a tabela seguinte mostra:

Tabela 2: Consumo de estoque de potencial construtivo adicional em São Paulo: 2002-2011

Uso	Estoque Total		Estoque Consumido		Estoque Consumido / Estoque Total (%)	Contrapartida (R\$ nominal)
	(m ²)	(%)	(m ²)	(%)		
Residencial	6.919.000,00	70,8	2.619.336,61	79,6	37,9	638.339.364,31
Não Residencial	2.850.000,00	29,2	670.547,22	20,4	23,5	607.085.994,05
Total	9.769.000,00	100	3.289.883,83	100	33,7	1.245.425.358,37

Fonte: São Paulo, 2012.

Estas cifras perdem peso quando se observa que a área total licenciada por meio da OODC não chegou nem a 10% da área total licenciada na cidade no mesmo período (São Paulo, 2012). Contudo, ao mesmo tempo, elas demonstram que o potencial de arrecadação da OODC é muito maior do que se vem aplicando, e seria ainda mais fortalecido com o estabelecimento de um CA básico unitário no município e um melhor uso dos fatores (que no geral, atualmente tendem a minorar a contrapartida).

A distribuição dos recursos da OODC aplicados em 2012 – cerca de R\$ 350 milhões – oferece uma ideia da gama de intervenções financiadas, as quais incluem terminais e corredores de ônibus, parques e áreas verdes, urbanização de favelas, entre outros. O caráter extra orçamentário destes recursos permite seu direcionamento a investimentos que, de outro modo, dificilmente seriam priorizados, tais como o programa de reforma e acessibilidade em calçadas, além, é claro, dos investimentos em áreas de urbanização inadequada.

4. CONCLUSÕES

A exposição desenvolvida neste artigo evidencia que, em contextos bastante semelhantes, instrumentos que partem de ideias comuns, tiveram graus de efetividade muito diferentes. Colômbia e Brasil têm bases normativas nacionais que amparam a implementação dos instrumentos pelos municípios. Esta é uma condição importante, mas outros atributos, como o ambiente político institucional e experiências precursoras, são identificados como determinantes para implementações mais bem sucedidas.

Além de controvérsias conceituais que muitas vezes cercam os instrumentos que pretendem regular o mercado de solo urbano, há resistências setoriais que também não são fáceis de superar. Ambos os países têm, por um lado, cidades constituídas a partir de desequilíbrios graves, que para serem revertidos necessitam intervenções públicas contundentes, e, por outro lado, uma cultura patrimonialista forte, que tende a obstaculizar qualquer ação pública sobre a propriedade urbana.

Também nos dois contextos, as ações normativas historicamente utilizadas não deram conta de acomodar as demandas urbanas, o que torna a intervenção por meio de instrumentos uma alternativa importante para a gestão urbana.

Pelo menos desde a década de 1970, a retenção especulativa de imóveis urbanos é reconhecida como um problema a ser combatido nas cidades latino-americanas. A DDP é um instrumento corajoso, que enfrenta diretamente este problema e contribui para o equilíbrio urbano, ampliando a oferta de imóveis urbanos (e assim contribuindo para a redução de preços) e também, em última instância, possibilitando a aquisição de terrenos para fins públicos em patamares de preços inferiores aos de mercado. Da mesma forma, a OODC também é um instrumento inovador, que endereça um importante efeito da regulação normativa sobre o preço dos imóveis, ao permitir a neutralização do conteúdo econômico das normas de zoneamento. Ao exigir uma compensação daqueles que excedam um limite de construção comum preestabelecido, este instrumento também se coloca como uma alternativa de financiamento urbano. Destaca-se ainda seu importante caráter redistributivo, ao promover a transferência de recursos de áreas infraestruturadas para áreas de urbanização inadequada.

Se a Colômbia já apresenta resultados dignos de nota com a DDP, o Brasil ainda está nos primeiros passos para a implementação de seus instrumentos correlatos. Já quanto à OODC, temos o oposto: enquanto a experiência brasileira avança, a *Participación en Plusvalías* colombiana ainda é uma realidade mais presente nas normas que na prática. A análise comparada, para além de organizar a troca de experiências e possibilitar aprendizados mútuos, é útil também para superar resistências a estes e outros instrumentos de gestão municipal do solo urbano, ao evidenciar que em contextos semelhantes foi possível obter resultados exitosos. Assim como as experiências próprias são fundamentais para que se construa um caminho de aprendizado e aperfeiçoamento, espera-se que a perspectiva comparada possa também servir como referência para que aprendamos com os êxitos e fracassos alheios e assim avancemos de forma cada vez mais consistente no sentido de uma política urbana que possa dar conta dos problemas que nos são comuns.

5. REFERÊNCIAS

COLOMBIA (País). *Resolución N. 1099 de 2012, “por medio de la cual se identifican unos inmuebles de Construcción Prioritaria en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones”*. Disponível em: http://www.habitatbogota.gov.co/sdht/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=658&tmpl=component&format=raw&Itemid=80, consulta em maio de 2014.

DE HOYOS, Andres. *Declaratoria de Desarrollo Prioritario en Bogotá, 2008-2011*. Relatório de Pesquisa. Lincoln Institute of Land Policy, 2012.

FURTADO, F.; BIASOTTO, R.; MALERONKA, C. *Outorga Onerosa do Direito de Construir*. Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação. Coleção Cadernos Técnicos de Regulamentação e Implementação de Instrumentos do Estatuto da Cidade, Volume 1. Brasília: Ministério das Cidades, Lincoln Institute of Land Policy, 2012.

FURTADO, Fernanda, ACOSTA, Claudia y BACELLAR, Isabela. *Instrumentos para la Recuperación de Plusvalías en América Latina, una sistematización*. Relatório de Pesquisa, Lincoln Institute of Land Policy, junho de 2012.

GUIMARAENS, Maria Etelvina. *Avaliação dos instrumentos fiscais e regulatórios de políticas urbanas: A experiência de Porto Alegre sobre vazios urbanos*. Relatório de Pesquisa. Lincoln Institute of Land Policy, 1999.

MALDONADO Copello, María Mercedes, PINILLA P., Juan Felipe, RODRÍGUEZ V., Juan Francisco y VALENCIA D., Natalia. *Planes parciales, gestión asociada y mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios en el sistema urbanístico colombiano*. Marco jurídico, conceptos básicos y alternativas de aplicación. Lincoln Institute of Land Policy, 2006. Disponible em www.territorioysuelo.org, consulta em novembro de 2013.

MALDONADO, María Mercedes. “*La puesta en marcha de la declaratoria de desarrollo prioritario sujeta a enajenación forzosa en pública subasta en Bogotá.*” Bogotá, 2008. Disponible em: http://www.territorioysuelo.org/documentos.shtml?AA_SL_Session=b02bb7f8cc81188462c7a50709eb62e1&scr=1&scr_scr_Go=3, consulta em novembro de 2013.

MALDONADO, M.; TARAZONA, A. La declaratoria de desarrollo y construcción prioritarios (sujeta a venta forzosa en pública subasta) en Colombia: La experiencia de Bogotá, 2008-2012. In: SMOLKA, M.; FURTADO, F. (eds.). *Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina*. Quito, Lincoln Institute of Land Policy, Banco del Estado de Ecuador, 2014.

MALERONKA, C.; FURTADO, F. Concesión onerosa del derecho de construir (OODC por sus siglas em português): La experiencia de São Paulo en la gestión pública de las edificabilidades. In: SMOLKA, M.; FURTADO, F. (eds.). *Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina*. Quito, Lincoln Institute of Land Policy, Banco del Estado de Ecuador, 2014.

MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL (MAVDT) et al. *Formulación y aplicación de la ley 388 de 1997 en Colombia –una práctica colectiva hecha realidad-*. Serie Políticas urbanas y legislación facilitadora. MAVDT, UNDP, ONU HABITAT, Metrovivienda, Fedevivienda, ESAP, 2005.

MOREIRA, Antônio Claudio Moreira Lima e; DE AMBROSIS, Clementina; NOGUEIRA FILHO, Dalmo do Valle; AZEVEDO NETTO, Domingos Theodoro de. *O Solo Criado*. Estudo sobre o uso do solo que conceitua e fornece elementos às administrações municipais para o controle e melhor aproveitamento do solo. São Paulo, FPFL/CEPAM, 1975.

SÃO PAULO (Cidade). PDE 10 anos: Plano Diretor Estratégico da Cidade de São Paulo. São Paulo, SMDU- Imprensa Oficial, 2012.