



IPPUR

Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional
Universidade Federal do Rio de Janeiro



UFRJ

BETÂNIA DE MORAES ALFONSIN

A Política Urbana em disputa:

**desafios para a efetividade de novos instrumentos em uma
perspectiva analítica de Direito Urbanístico Comparado
(Brasil, Colômbia e Espanha)**

Rio de Janeiro

2008

BETÂNIA DE MORAES ALFONSIN

A Política Urbana em disputa:

**desafios para a efetividade de novos instrumentos em uma
perspectiva analítica de Direito Urbanístico Comparado
(Brasil, Colômbia e Espanha)**

Tese de Doutorado apresentada ao Curso de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Doutora em Planejamento Urbano e Regional.

Orientador: Prof. Dr. Pedro Abramo
Doutor em Economia pela École des Hautes Etudes em
Sciences Sociales, Paris, França.

Rio de Janeiro

2008

A388p Alfonsin, Betânia de Moraes.
A política urbana em disputa : desafios para a
efetividade
de novos instrumentos em uma perspectiva analítica de
direito urbanístico comparado : (Brasil, Colômbia e
Espanha) / Betânia de Moraes Alfonsin. – 2008.
265 f. : il. color. ; 30 cm.

Orientador: Pedro Abramo.
Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio de
Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e
Regional, 2008.
Bibliografia: f. 253-263.

1. Política urbana - Brasil. 2. Política urbana –
Espanha.
3. Política urbana – Colômbia. 4. Direito urbanístico. 5.
Direito comparado. I. Abramo, Pedro. II. Universidade
Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Pesquisa e
Planejamento Urbano e Regional. III. Título.

CDD: 711.4

A Política Urbana em disputa:

desafios para a efetividade de novos instrumentos em uma perspectiva analítica de Direito Urbanístico Comparado (Brasil, Colômbia e Espanha)

Tese submetida ao corpo docente do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Doutora em Planejamento Urbano e Regional.

Aprovado em: ____/____/____

Prof. Dr. Pedro Abramo – Orientador
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - UFRJ

Prof. Dr. Edésio Fernandes
DPU-Associates - University College London

Prof^a. Dra. Maria Lúcia Refinetti Martins
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo - USP

Prof. Dr. Carlos Bernardo Vainer
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – UFRJ

Prof. Dr. Martim Oscar Smolka
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - UFRJ

Dedico esta tese aos milhões de pessoas que sofrem cotidianamente as conseqüências da concentração da propriedade da terra no Brasil e na América Latina, desejava que o trabalho contribua no esforço para que a função social da propriedade encontre efetividade em sua forma mais urgente: na garantia do direito humano à moradia digna para todos e todas nas cidades latino-americanas.

AGRADECIMENTOS

Escrever uma tese é um esforço individual que só se torna possível graças a uma imprescindível rede de solidariedade. Morando em Porto Alegre e fazendo um doutorado no Rio de Janeiro, recebi generoso auxílio de um grande número de pessoas e instituições a quem gostaria de agradecer, certa de que foi esse coletivo que permitiu a conclusão do curso e da investigação. A gratidão é imensa, e como é próprio dos sentimentos, não tem ordem ou hierarquia. A todos/as e a cada um/a, no entanto, quero expressar e registrar aqui o meu sincero reconhecimento e agradecimento pelo apoio recebido:

Ao querido amigo Orlando dos Santos Junior, que me hospedou na *casa solidária* enquanto eu cursava as disciplinas do doutorado. Fundamental e calorosa acolhida que não apenas viabilizou essa aventura como lhe deu belíssima trilha sonora. Valeu, Júnior!!

Edésio Fernandes, amigo generoso de todas as horas e parceiro intelectual que acompanhou o desenvolvimento da pesquisa com grande interesse e preciosas orientações e sugestões de leitura para a construção da tese. Obrigada, Edésio, sempre!

Pedro Abramo, o semeador da idéia desta tese, orientador e amigo que mesmo com o coração frágil soube estar presente nos momentos fundamentais, com rara sensibilidade. Agradeço muito, Pedro...

Martim Smolka, amigo a quem devo tanto, pela confiança, pela generosidade, pelo apoio material, pelos ensinamentos, mas sobretudo pelo papel que cumpre na América Latina ao apoiar trabalhos como esta tese. Imprescindível.

Sérgio Prates, amigo que acreditou desde o início no projeto dessa investigação e que acompanhou cada passo da longa trajetória, me ajudando sempre a renovar a confiança em mim mesma e no próprio projeto. Gratíssima...

À Equipe do Projeto Urbanizador Social, com quem tudo começou: Cláudia Damásio, Jaqueline Menegassi, Cláudio Gutierrez, Ana Lúcia Fialho e Lorena Babot. Orgulho imenso em ter feito parte desta equipe...

Ao maravilhoso grupo de professores do IPPUR, pelas aulas inesquecíveis: Ana Clara Torres Ribeiro, Carlos Vainer, Adauto Lúcio Cardoso, Luciana Corrêa do Lago, Frederico Araújo, Luiz César Queiroz Ribeiro, Rainer Randolph, Henri Ascelrad. Recebam toda minha admiração e gratidão.

À Zuleika Cruz, chefe da secretaria de ensino do IPPUR, que fazendo a gestão da burocracia teve sempre a competência de colocá-la a serviço dos fins, e não dos meios.

Oscar Alfonso Roa, o colombiano mais carioca que conheci, e Melba Rubiano, colegas IPPURIANOS que me receberam carinhosamente em sua casa na Colômbia e permitiram a investigação em solo bogotano, *3.600 metros más cerca de las estrellas*. Muchísimas gracias, amigos!!

Aos amigos colombianos da Rede do Lincoln Institute: Maria Mercedes Maldonado, Juan Felipe Pinilla, Gabriela Niño Siccard e Juan Francisco Rodriguez. Que time!! Gracias por todo! Um agradecimento especial a Mercedes, colega solidária e competentíssima, pela precisa indicação das pessoas chave com quem conversar para decifrar o *Proyecto Nuevo USME*.

Gerardo Roger Fernandez, que me recebeu de forma calorosa no frio inverno valenciano, me deu as primeiras lições sobre o Direito Urbanístico Espanhol, e ainda me abriu as portas de Valência, na companhia sensível de Menchú. Queridos!! Obrigada pela generosa acolhida!!

Aos brilhantes juristas espanhóis Alejandro Javier Criado Sánchez e Vicente García Nebot, com quem aprendi muito sobre o Agente Urbanizador. Vicente, com tantos afazeres profissionais, ainda encontrou tempo para ser amigo e guia turístico em Valencia... Muito obrigada por tudo, Vicente!!

Ao CNPq e à FAPERJ que apoiaram materialmente esta tese através da concessão de bolsas de doutorado sem as quais a investigação não teria sido possível.

Ao *Programa para América Latina e o Caribe* do Lincoln Institute of Land Policy, na pessoa de Laura Mullahy, pela concessão de uma “*Beca de doctorado para tesistas del suelo urbano*”, que viabilizou as viagens de estudo à Espanha e à Colômbia, e por todo o apoio acadêmico e material recebido ao longo dessa jornada.

Pai Jacques e Mãe Ana Isabel... quantas pessoas podem agradecer por ter recebido em casa noções de justiça social e exemplos de vida militante em favor dos direitos humanos? Eu posso!! Que privilégio ser filha de vocês...

Verônica!! Já não bastava ser irmã?? Que fortuna ter uma amiga dedicada como você! Obrigada por tudo e por cada gesto solidário.

E à Chica: afinal de contas, que seria dessa tese sem seu apoio doméstico, viabilizando toda a infra de minha vida? Obrigada de coração.

América, filha amada, que nestes quatro anos de infância coincidentes com o doutorado me recebeu sempre de braços abertos, após cada viagem, decidida a recuperar o tempo perdido propondo um *momento de paixão mãe e filha*, ritual inventado por ela e a que ambas nos entregávamos alegremente, celebrando o (re)encontro e o inabalável afeto. A ti, América, a mais amorosa e comovida gratidão.

E à vida!! Que luxo estar viva e ter tanto para agradecer...

Betânia Alfonsin

Em 1º de dezembro de 2007.

RESUMO

Na presente investigação, apresentamos um estudo de Política Urbana construído em uma perspectiva analítica de Direito Urbanístico Comparado e tendo como foco um país europeu (Espanha) e dois países latino-americanos (Brasil e Colômbia). No caso da Espanha, foi examinado o caso do Agente Urbanizador, um instrumento de gestão urbana desenvolvido pela Comunidade Autônoma de Valência. No Brasil a análise do instrumento do Urbanizador Social foi feita na cidade de Porto Alegre e, finalmente, a Colômbia teve sua política urbana examinada através da Operación urbanística Nuevo USME, desenvolvida por Bogotá. A perspectiva analítica teve como cerne inequívoco o Direito Urbanístico Comparado, mas procurou incorporar ao foco da comparação outros aspectos sócio-políticos igualmente relevantes para a plena compreensão dos casos.

O fio condutor da comparação foi a formulação, por governos locais, de instrumentos jurídico-urbanísticos que potencializam a intervenção pró-ativa do poder público no enfrentamento de dinâmicas clássicas e perversas da urbanização capitalista tais como (i) o aumento crescente do preço do solo urbano pela ação urbanística do poder público, (ii) a elitização do mercado formal de solo urbano combinada à emergência (e pujança) de um mercado imobiliário paralelo informal de moradias e (iii) o exercício abusivo do direito individual de propriedade pelos proprietários de terrenos urbanos. Nas cidades latino-americanas pesquisadas, buscou-se verificar a *efetividade* dos instrumentos formulados pela municipalidade no enfrentamento e reversão destas dinâmicas através da proposição de formas alternativas de produção de lotes voltados ao atendimento das necessidades habitacionais da população de baixa renda.

A comparação realizada demonstrou a existência de uma clara *disputa* envolvendo o alcance da ordem jurídico-urbanística emergente nos três países. Por um lado, o reconhecimento do princípio da função social da propriedade como núcleo jurídico e axiológico da política urbana, e no outro pólo, a resistência de uma velha ordem jurídica nucleada por um estatuto garantidor do direito individual de propriedade.

ABSTRACT

In this thesis we present an investigation on Urban Policy based on a Compared Urbanistic Law analysis, focusing on one European country (Spain) and two Latin American countries (Brazil and Colombia). Regarding Spain, the case of the *Urbanizer Agent* - an urbanistic instrument developed by the Autonomous Community of Valencia - was examined. In Brazil, the instrument *Social Urbanizer* was analyzed in the city of Porto Alegre. Colombia had its urban policy examined through *Urbanistic Operation New USME*, developed by Bogotá administration. The analytical perspective was focused on Compared Urbanistic Law, but other relevant socio-political aspects were included in the comparison in order to achieve complete understanding of the study cases.

The mainstream of this comparison was the formulation, by local governments, of juridical urbanistic instruments for proactive state intervention in order to cope with classical and perverse dynamics of capitalist urbanization, such as (i) permanent increase of urban land price due to the urbanistic action of the state, (ii) elitization of urban land formal market combined with the emergence of an informal parallel real estate market of dwellings and (iii) the abusive exercise of individual right to property by owners of urban land. In the surveyed Latin American cities an additional goal was prosecuted: to verify the effectivity of the instruments elaborated by the city councils to cope with these dynamics and to reverse this situation by proposing alternative ways of production of lots which satisfy the dwelling necessities of low- income population.

The comparison showed the existence of a clear dispute involving the reach of emergent juridical urbanistic order in the three countries. On the one hand, the recognition of the property's social function principle as juridical and axiological core in urban policy, and on the other hand, the resistance of an old juridical order based on a statute that guarantees the individual right to property.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Fig. nº 1 - Quadro resumo dos eixos analíticos	57
Fig. nº 2 - Cronologia da ley estatal de Suelo	70
Fig. nº 3 - Progressão do valor do metro quadrado com alterações da normativa urbanística	71
Fig. nº 4 - Agente Urbanizador em Valência	86
Fig. nº 5 - Empreendimento aprovado por Agente Urbanizador na cidade de Valencia – Pobla de Vallbona	89
Fig. nº 6 - Empreendimento aprovado por Agente Urbanizador na cidade de Valencia – Benicalap	90
Fig. nº 7 – Relações entre Agente Urbanizador, Administração Pública e proprietários	92
Fig. nº 8 – Fluxograma de um Programa de Atuação Integrada	101
Fig. nº 9 – Numero de empreendimentos urbanísticos aprovados segundo a lei 6/94.	105
Fig. nº 10 – Efetividade dos Instrumentos do Estatuto da Cidade	120
Fig. nº 11 – Tipologias de lotes de 75mts ²	128
Fig. nº 12 – Tipologias de lotes de 140 mts ² .	129
Fig. nº 13 – Tipologias de quadras: malha fechada.	130
Fig. nº 14 – Tipologias de quadras: malha mista	131
Fig. nº 15 - Regiões indicadas para fins de urbanização social	141
Fig. nº 16 – Detalhamento da área 1, com setorização própria para a região da Edgar Pires de Castro, no limite do bairro Restinga.	142
Fig. nº 17 Detalhamento da área nº 2 – Lomba do Pinheiro.	143
Fig. nº 18 - Detalhamento da área nº 3: Eixo Protásio Baltazar	144
Fig. nº 19 – Localização dos projetos piloto do Urbanizador Social	148
Fig. nº 20 – Estudo de Viabilidade Urbanística para Loteamento Residencial Paraíso	149
Fig. nº 21 – Oportunidades e necessidades na operação urbana Lomba do Pinheiro.	155

Fig.nº 22 – Localização dos loteamentos irregulares em Porto Alegre	157
Fig. nº 23 – Distribuição dos preços do solo urbano em Porto Alegre	159
Fig. nº 24 – Regime Urbanístico Básico da Operação urbana Lomba do Pinheiro	164
Fig.nº 25 - Regime Urbanístico Máximo da Operação urbana Lomba do Pinheiro	165
Fig. nº 26 – Localização de USME em Bogotá por foto de satélite	171
Fig. nº 27 – Urbanização pirata em Bogotá	174
Fig. nº 28 – Planes de Ordenamiento Zonal en Bogotá	175
Fig. nº 29 – Estratégias da Operação Urbanística Nuevo USME	177
Fig. nº 30 - Estrutura sócio-econômica proposta para a ocupação a Região de USME	179
Fig. nº 31 – Planos parciais da operação Nuevo USME	195
Fig. nº32 – Centro Histórico de USME	197
Fig. nº 33 – Centro Histórico de USME: Sede da Prefeitura	198
Fig. nº 34 – Casa construída na localidade de USME pela Secretaria de Habitat da Prefeitura de Bogotá	199
Fig.nº 35 – Conjunto Habitacional construído na localidade de USME pelaSecretaria de Habitat da Prefeitura de Bogotá	200
Fig. nº 36 – Propriedades com características agrícolas presentes em USME, em área abrangida pelo Plano Parcial 01	201
Fig. nº 37 – Atividades agrícolas desenvolvidas na área do Plano Parcial nº 04 (Borde urbano-rural)	202
Fig.nº 38 – Estrutura de repartição de cargas na região da operação Nuevo USME	204

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
2. CIDADE E DIREITO DE PROPRIEDADE: CONTRADIÇÕES DA URBANIZAÇÃO CAPITALISTA	22
2.1 A nova ordem jurídico- urbanística	36
2.2 Mecanismos de recuperação de mais-valias urbanas	39
2.3 A questão da efetividade dos instrumentos de política urbana	45
3. METODOLOGIA E EIXOS ANALÍTICOS	48
3.1 Método de abordagem	48
3.2 Eixos analíticos	49
3.2.1 Legalidade e legitimidade na produção e consumo do espaço urbano capitalista	49
3.2.2 Estrutura e conjuntura na ordem jurídica	51
3.2.3 A dimensão escalar da ordem jurídico-urbanística	54
3.3 Método de procedimento	58
3.3.1 Foco do estudo comparativo	59
3.3.2 Técnicas de pesquisa	62
4. O CASO DE VALENCIA, ESPANHA: AGENTE URBANIZADOR	63
4.1 Breve histórico	63
4.2 Sequelas jurídicas do modelo da ley de suelo de 56	69
4.3 LRAU – Lei Reguladora da Atividade Urbanística na Comunidade Valenciana (Lei 6/94): emergência do agente urbanizador	77
4.4 A distribuição constitucional de competências em matéria de urbanismo – análise interescalar da execução urbanística	81

4.5	O agente Urbanizador em Valencia	86
4.6	Operacionalização de um Programa de Actuación Integrada	90
5.	O CASO DE PORTO ALEGRE: URBANIZADOR SOCIAL	111
5.1	Breve histórico	111
5.2	A emergência do urbanizador social	116
5.3	Processo de formulação do instrumento	123
5.4	Um novo olhar para o parcelamento do solo	125
5.5	Contrapartidas do empreendedor	133
5.6	Conflitos e obstáculos à inovação	134
5.7	Territorialização do instrumento	137
5.8	Operação Urbana Lomba do Pinheiro	152
6.	O CASO DE BOGOTÁ: PROYECTO NUEVO USME	168
6.1	Breve histórico	168
6.2	A região de USME como um território estratégico	170
6.3	A operação urbanística Nuevo USME: objetivos e estratégias	174
6.4	Instrumentos jurídico-urbanísticos da Operação Nuevo USME	179
	6.4.1 Anúncio do projeto	180
	6.4.2 Gestão associada por meio de reajuste de terras	181
	6.4.3 Reparto de cargas e benefícios	182
	6.4.4 Fidúcia	186
	6.4.5 Participação em mais-valias	187
6.5	Conflitos na configuração da operação urbanística	190
6.6	Características dos Planos parciais	193
7.	POLÍTICA URBANA NO BRASIL, NA ESPANHA E NA COLÔMBIA: ANÁLISE COMPARATIVA DE EXPERIÊNCIAS DO PODER LOCAL	212
7.1	Propriedade e Função Social da Propriedade na Ordem Constitucional	213
7.2	Princípios do Direito Urbanístico	215

7.3	Distribuição de competências: escalas da ordem jurídico-urbanística	219
7.4	Planejamento Urbano e Gestão da Política Urbana	225
7.5	Análise dos instrumentos	230
7.6	Efetividade dos instrumentos	231
	7.6.1 Efetividade dos instrumentos	232
	7.6.2 Incremento da oferta de terra urbanizada legal	233
	7.6.3 Participação popular, conflitos sócio-políticos e sustentabilidade da política urbana	235
8	CONCLUSÃO	242
9	QUADRO ANALÍTICO COMPARATIVO SÍNTESE	249
10	REFERÊNCIAS	254
11	ANEXO 1 – LISTA DE ENTREVISTADOS EM CADA CASO INVESTIGADO	263

Introdução

Estima-se que 50% da população mundial estará vivendo em áreas urbanizadas no ano de 2008¹, mas o processo de urbanização planetário ainda é muito desigual. Enquanto nas regiões mais desenvolvidas do planeta, a taxa de urbanização alcança patamares de 74,1%, nas regiões menos desenvolvidas, como o continente africano, a maior parte da Ásia, a América Latina e o Caribe, esta taxa é de apenas 42,9%, segundo dados das Nações Unidas para o ano de 2005². Os setores do capital que atuam no mercado imobiliário e promovem a urbanização capitalista perseguem lucros cada vez mais altos, elitizando seus produtos imobiliários em uma dinâmica que implica preços progressivamente mais elevados para os solos urbanizados e as unidades habitacionais. Evidentemente, uma grande parte da população mundial é excluída da possibilidade de acesso regular ao solo urbano e, uma parte cada vez mais importante da urbanização mundial se dá de forma ilegal.

Neste cenário global, a importância da atuação do poder público, e muito especialmente do poder local, é altamente relevante, através da formulação e implementação de políticas urbanas e habitacionais minimamente capazes de intervir no processo de urbanização capitalista diminuindo a perversidade de uma dinâmica de mercado que exclui parcelas significativas da população mundial da possibilidade de acesso ao solo, bem indispensável à vida humana. Contribuir para o avanço do conhecimento científico a respeito de políticas urbanas e habitacionais inovadoras e potencialmente capazes de romper com as lógicas tradicionais da urbanização capitalista, é o objetivo principal desta tese.

¹ Segundo dados das Nações Unidas, 48,7% da população mundial vive em áreas urbanizadas, mas em 2008, atingiremos o patamar de 50%. Ver, a propósito, UNITED NATIONS. Department of Economic and Social Affairs, Population Division. *World urbanization prospects: the 2005 revision*. New York: United Nations, 2006. dados disponíveis em <<http://esa.un.org/unpp>> acesso em 1º/12/2007

² Idem.

Na presente investigação, apresentamos um estudo de Política Urbana em uma perspectiva analítica de Direito Urbanístico comparado entre um país europeu (Espanha) e dois países latino-americanos (Brasil e Colômbia).

A princípio a comparação realizada poderia parecer fadada ao fracasso pelas distâncias sociais, econômicas e políticas presentes entre os três países envolvidos na investigação. Os casos selecionados com fins comparativos, todavia, justificam-se por uma série de razões, as quais serão apresentadas ao longo do texto. O núcleo da justificativa para a seleção dos três instrumentos/casos aqui investigados, no entanto, passa pela tentativa dos poderes locais dos três países de inovar a gestão do solo urbano objetivando incrementar a produção de moradias, enfrentando obstáculos tradicionais como a estrutura fundiária condicionada pelo direito privado de propriedade através de instrumentos jurídicos e urbanísticos arrojados no intento de garantir o cumprimento da função social da propriedade.

No caso da Espanha examinamos o caso do Agente Urbanizador, um instrumento de gestão urbana desenvolvido pela Comunidade Autônoma de Valência que revolucionou as bases do urbanismo espanhol, fazendo-o sair de um período de estagnação para um período de vigoroso dinamismo econômico. A experiência foi destacada por seus fundamentos e pressupostos, calcados na separação entre o direito de propriedade e o direito de urbanizar, alçado a categoria de direito supra-individual e concernente aos interesses da coletividade. A relativização dos poderes tradicionalmente reconhecidos ao titular do domínio e a publicização da atividade urbanizadora, potencialmente capazes de incrementar a oferta de lotes e unidades habitacionais disponíveis no mercado imobiliário, apontaram para o Agente Urbanizador como um caso de grande interesse para a comparação com as experiências latino-americanas.

No Brasil a análise do instrumento do Urbanizador Social foi feita na cidade de Porto Alegre, um município com trajetória bastante rica de política urbana e habitacional. Uma das primeiras cidades a iniciar processos massivos de regularização fundiária na década de 90, após a promulgação da Constituição Federal, Porto Alegre mostrou também ser uma das primeiras a questionar os

resultados dessa política, ou pelo menos a questionar se políticas de regularização eram suficientes no enfrentamento da irregularidade. Em um maduro movimento reflexivo do corpo técnico e político do então governo da frente popular, o urbanizador social é proposto em 2002 como uma alternativa de intervenção *ex ante* à produção ilegal de cidade. A mera tentativa de incidir em um aspecto estrutural da dinâmica de produção capitalista da cidade já merece atenção e estudo, independentemente dos resultados alcançados com o projeto, em boa medida determinados pela peculiar conjuntura política e eleitoral em que o instrumento emergiu e se desenvolveu.

Finalmente, a Colômbia teve sua política urbana examinada através do *Proyecto Nuevo USME*, da capital colombiana, Santa Fé de Bogotá. Exemplo do notável vigor e sofisticação do moderno Direito Urbanístico Colombiano, o *proyecto Nuevo USME* combina uma série de instrumentos jurídicos e urbanísticos visando interferir em processos conduzidos pelo mercado imobiliário formal e informal na região de USME. Enfrentando delicadas conjunturas eleitorais e reveses administrativos e governamentais no fluxo de um projeto com objetivos similares aos do urbanizador social no que diz respeito à tentativa pública de romper com o moto contínuo da produção irregular de cidade, a comparação com Porto Alegre pareceu fértil e oportuna.

Ressalte-se ainda que tanto o *proyecto Nuevo USME* de Bogotá quanto o Urbanizador Social de Porto Alegre foram apoiados pelo Programa para América Latina e o Caribe mantido pelo *Lincoln Institute of Land Policy*, como potenciais *projetos demonstração* de novas políticas e instrumentos de gestão do uso do solo, aspecto que lhes favoreceu, fortaleceu institucionalmente e permitiu que tivessem gestão e monitoramento que certamente não teriam recebido ordinariamente, sem esse apoio externo. A fartura de fontes documentais capazes de reportar o desenvolvimento das duas experiências pode ser creditada a essa feliz coincidência, considerando-se a parca tradição latino-americana em registrar, documentar, avaliar e dar publicidade às políticas desenvolvidas nas mais diversas áreas da Administração Pública.

A motivação primeira do estudo foi compreender melhor os casos de política urbana latino-americanos, e muito especialmente o caso brasileiro, a partir da experiência do Urbanizador Social de Porto Alegre, a qual vislumbrávamos como passível de análise para extração de várias lições. Instigada pela banca de qualificação, todavia, me encorajei a proceder a comparação com o caso espanhol. Por ter o Agente urbanizador valenciano um tempo maior de experimentação (desde 1994), bem como por inserir-se no contexto do riquíssimo Direito Urbanístico Espanhol, o estudo do modelo urbanístico valenciano ilumina o estudo dos casos do Brasil e da Colômbia de maneira muito reveladora das dificuldades e vacilações no planejamento urbano e na gestão do solo urbano no continente latino-americano.

A construção de estudos de caráter comparativo requer muita clareza acerca das questões e aspectos que estão no centro da comparação, sob pena de se ter estudos paralelos entre os quais não se encontram relações claras passíveis de análise. O esforço para dar consistência à comparação que ora se apresenta, portanto, centrou-se em três planos: (i) **um marco teórico** bem definido e centrado em alguns autores e conceitos-chave que serão manejados ao longo da investigação; (ii) em um segundo grau de abstração, buscamos ter clareza da própria metodologia adotada, com o emprego do método dialético e a construção de grandes **eixos analíticos orientadores da investigação e da reflexão**, e, (iii) em menor grau de abstração, buscamos uma precisa **eleição dos aspectos focados** na comparação entre as três complexas realidades pesquisadas, aspectos que serão devidamente expostos na continuidade do trabalho a fim de auxiliar a compreensão do alcance deste estudo.

Como estratégia de apresentação da investigação realizada, optamos por apresentar cada um dos casos estudados separadamente, com o objetivo de registrar adequadamente cada uma das experiências com a riqueza de detalhes necessária para a perfeita compreensão do caso em si mesmo. Ainda que muitos *insights* apontassem para questões passíveis de comparação enquanto narrávamos cada um dos casos, optei por abster-me de tecer comentários no

curso da descrição individualizada de cada um dos instrumentos de política urbana aqui pesquisados. A análise comparativa dos casos será feita ao final, portanto, como uma opção metodológica que visa a clareza na exposição da tese.

Coerente com a trajetória da reflexão, a questão central enfrentada pelo trabalho, o problema de pesquisa, portanto, a justificar o estudo comparativo realizado, foi desdobrado em três questões inter-relacionadas:

- Qual a capacidade político-institucional dos municípios latino-americanos em inovar localmente as políticas urbanas e habitacionais, garantindo **efetividade** a instrumentos capazes de democratizar o acesso à terra pela via de instrumentos que alterem o preço do solo urbanizado e rompam com o modelo hegemônico de “convivência com a irregularidade / regularização” se os países da região tem ordenamentos jurídicos de tradição romanística, fortemente marcados pela tradição de um direito de propriedade absoluto, exclusivo e perpétuo?
- Quais os principais conflitos político-jurídicos que emergem do embate entre a velha e a nova ordem jurídico-urbanística e quais são os sujeitos sociais imbricados nesse processo?
- Em que medida essa disputa jurídico política em torno do conteúdo da gestão urbana e do controle público do exercício do direito de propriedade se reproduz em outros contextos sócio-históricos, mas igualmente capitalistas e, finalmente, quais tem sido os resultados desse embate em casos concretos como em Valência, Espanha?

Para responder ao problema de pesquisa, o segundo capítulo tratará de situar o campo teórico no qual estamos trabalhando, elucidando os conceitos e categorias analíticas que permitiram a construção do objeto de pesquisa, bem como apresentando os autores que apoiaram a interpretação e análise de cada uma das políticas urbanas investigadas. Segue-se, então, a apresentação da metodologia e dos eixos analíticos que de forma transversal atravessaram a investigação, orientando a análise dos dados e informações coletadas em cada

situação. Por uma opção da autora, muitos dos temas que poderiam estar sendo tratados nesta introdução foram deslocados para a apresentação dos eixos analíticos, inclusive como forma de tornar a introdução mais enxuta e valorizar a construção metodológica de eixos analíticos.

O capítulo quarto tratará de apresentar o caso do Agente Urbanizador, concebido e implementado primeiramente em Valência, na Espanha, e hoje disseminado em todo o território espanhol, com toda a sua carga de inovação e todas as contradições inerentes ao processo. Optamos por apresentar primeiramente o caso europeu por ter sido cronologicamente o primeiro a surgir dentre os países pesquisados. O capítulo quinto situa o caso do Urbanizador Social de Porto Alegre, representando as experiências do Brasil na tentativa de inovar a política urbana, contando com um detalhado relato das disputas ocorridas naquele município durante a formulação e implementação do instrumento. O capítulo sexto trata de apresentar o Proyecto Nuevo USME, desenvolvido pela municipalidade de Bogotá, Colômbia, no qual se instala um verdadeiro laboratório de experimentação de novos e avançados instrumentos de política urbana, com as dificuldades próprias dos processos em que a inovação se apresenta como radical em relação à tradição jurídica e administrativa.

No sétimo capítulo tratamos de proceder a uma análise comparativa das três experiências pesquisadas, procurando destacar não apenas os pontos em comum ou as diferenças em relação às questões centrais da pesquisa e aos aspectos colocados em foco, mas, sobretudo, identificar as dificuldades encontradas pelos municípios para inovar a política urbana, como forma de revelar os obstáculos estruturais para mudar o sentido da política urbana em países capitalistas marcados por processos de urbanização que legaram tanta injustiça sócio-territorial às cidades.

2. Cidade e direito de propriedade: contradições da urbanização capitalista

A dinâmica capitalista de produção das cidades é marcada pela desigualdade, não apenas econômica, mas também social e jurídica. Na perspectiva *econômica*, Topalov (1979, p. 33) demonstrou o quanto o capital, em busca de “sobreganhos de localização”, contribui para uma lógica de concentração espacial que conduz a um desenvolvimento desigual do espaço urbano, com o capital hiperconcentrado em determinadas regiões e totalmente ausente naquelas que não oferecem as condições gerais para valorização do capital.

Bourdieu, por sua vez, desvendou a dimensão *social* dessa dinâmica capitalista e seus efeitos sobre o espaço:

[...]não há espaço, em uma sociedade hierarquizada, que não seja hierarquizado e que não exprima as hierarquias e as distâncias sociais, sob uma forma (mais ou menos) deformada e, sobretudo, dissimulada pelo efeito de naturalização que a inscrição durável das realidades sociais no mundo natural acarreta [...]. (BOURDIEU1997, p.160).

O problema da desigualdade *jurídica* de acesso ao espaço urbano, todavia, é bastante complexo e tem seu fato gerador no instituto do direito de propriedade. O jurista italiano Stefano Rodota é responsável por um dos mais notáveis estudos sobre o direito de propriedade no mundo contemporâneo. Seu livro “O terrível direito” consegue demonstrar a dificuldade enfrentada pelo estado para tutelar direitos transindividuais e difusos enfrentando a técnica dominial e o garantismo dominial ligado ao direito de propriedade individual. Sua reflexão nos ajuda a compreender o quão complexa é a dialética que se estabelece entre de um lado, a técnica jurídica estabelecida pelo Direito Civil para a regulação e a tutela do direito de propriedade privada, que é uma técnica

bastante garantista, e, por outro lado, outros estatutos jurídicos que embora pretendam criar novas regras e disciplinas setoriais para distintas situações dominiais, enfrentam sempre “*el concepto abstracto [del derecho de propiedad] que ha constituido cabalmente el punto real de organización de operaciones legislativas, jurisprudenciales y científicas (por no hablar de las utilizaciones hechas fuera del estricto ambito juridico)*” (RODOTA,1986, p. 54). Segundo o autor, a imposição da lógica do direito de propriedade e a reprodução do modelo dominial a todo o ordenamento jurídico, torna o sistema *monocêntrico* e dificulta muito a inovação jurídica e política. Permito-me aqui uma longa citação significativa do pensamento de Rodota:

*Aunque no se quieran admitir mayores implicaciones resulta obvio que un sistema **policentrico** se encuentra bastante más articulado y ofrece una disponibilidad mayor para operaciones de renovación, aunque sean parciales, que uno **monocentrico**. (...) Naturalmente, para que todo esto no se resuelva en una serie de operaciones en la parte no inflamada, desligadas una vez más de la realidad e incapaces de incidir efectivamente sobre ella, es necesario comprobar si en la realidad y en el conjunto de los materiales normativos se puede encontrar un “territorio interior no dominical”, que constituye el presupuesto indispensable de una diferente colocación del instituto mismo de la propiedad. De ello no deriva sólo una necesidad de redimensionar de modo general el peso sistemático de la propiedad, que ha sacado siempre de su penetración en todo el ordenamiento jurídico argumentos para imponer interpretaciones y reconstrucciones reductivas de todos los elementos que podían constituir frente a ella un polo dialéctico. Se recuperaría, en cambio, la verdadera carga realista de la teoría de las propiedades (entendiendo por carga realista la capacidad de disolución del concepto abstracto), que en otro **caso termina apareciendo como el efecto de una refracción en un prisma, como la vía para descubrir la repetición y la reproducción de los modelos de propiedad en los diferentes sectores y, por ello como una conformación renovada de la vitalidad y del carácter central del instituto de la propiedad.**” (RODOTA,1986, p. 62, grifo nosso)*

A questão da *centralidade* do direito de propriedade no ordenamento jurídico, portanto, se constitui em um notável desafio metodológico, jurídico e político, colocado às administrações públicas que pretendem inovar em termos de intervenção do estado sobre a propriedade privada e a análise de Rodota dá luz à compreensão do processo histórico que pretendemos analisar nesta tese.

Maria Mercedes Maldonado, jurista colombiana, advoga um entendimento do qual partilhamos inteiramente: “el estatuto jurídico de la propiedad que cada sociedad adopta da cuenta de una opción ética y política de construcción de relaciones sociales y de los compromisos em la generación de condiciones de cohesión social y de solidaridad³.” (MALDONADO COPELLO, 2003 a, p. 208).

Pelas características especiais do solo urbano, bem que não se reproduz e que é sempre único em termos de localização e características, o estatuto jurídico conferido ao direito de propriedade é chave para a política urbana. Comentando as origens dos problemas colocados à atividade urbanizadora, Gerardo Roger Fernandez, urbanista espanhol, tece um comentário geral que serve a qualquer país garantidor do direito de propriedade:

Las peculiaridades del suelo urbano, su localización fija, inmóvil e irrepitable, su capacidad para apropiarse de cuantas plusvalías se generen en su entorno por decisiones ajenas, su tendencia a la opacidad, etc., son características intrínsecas al mercado (o más propiamente a los segmentados mercados) de suelo urbano que le confieren un concreto estatuto de claras tendencias inflacionistas y marcado sentido monopolizador, que explican en gran medida no sólo las enormes dificultades históricas que siempre han existido para su movilización (en razón de su función social), sino la obsoleta y rancia concreción del concepto de propiedad urbana que en ciertos círculos aún subsiste. (FERNANDEZ, 1998, p. 5).

Lidando com um bem com as características do solo urbano, portanto, há dois cenários de possibilidades para o poder público municipal no desenho local de sua política urbana: (i) a primeira possibilidade é de uma política urbana potente, com reais possibilidades de interferência pública na definição do conteúdo concreto e no exercício do direito de propriedade imobiliária pelos seus titulares, cenário que depende diretamente de um reconhecimento

constitucional do princípio da função social da propriedade como capaz de produzir efeitos jurídicos concretos nas cidades (ii) a segunda possibilidade é um direito de propriedade liberal, com estatuto fortalecido pelo direito privado, e com pouca força jurídica reconhecida pelas leis nacionais e pela jurisprudência ao princípio da função social da propriedade, caso em que o poder público municipal fica refém dos proprietários privados de terra.

A produção capitalista das cidades forja um mercado imobiliário que *estrutura* e é ao mesmo tempo *estruturado* durante o processo de urbanização, como já há décadas demonstrou Topalov, que produziu estudos clássicos sobre a urbanização capitalista desvendando seus mecanismos de reprodução, limites e contradições. Topalov tinha duas preocupações centrais em seu trabalho que passavam em primeiro lugar por “considerar la ciudad como un producto, como el resultado de un proceso de producción, y no solamente como objeto de consumo material y simbólico.” (TOPALOV, 1979, 32).

No caso das cidades latino-americanas, milhões de pessoas disputam o acesso ao solo urbano, no entanto, pelo estatuto jurídico conferido ao direito de propriedade, é uma pequeníssima parcela de cidadãos que possui uma matrícula no Cartório de Registro de Imóveis. Assim, enquanto uma parte das cidades é produzida *regularmente* por proprietários e empreendedores privados, uma (considerável) parte da população urbana da região acessa ao solo pela via da *posse*, produzindo cidade à margem do direito privado e da ordem urbanística, pela lógica (imperativa) da *necessidade*⁴. O fenômeno é amplamente conhecido e bem diagnosticado por urbanistas, juristas, economistas e sociólogos⁵.

Se tomamos o caso do Brasil como exemplo, um país que se urbanizou velozmente, no qual a percentagem da população vivendo em cidades aumentou de 31% para 81% entre 1940 e 2000⁶, a lógica capitalista de produção das

⁴ A terminologia é de Pedro Abramo, que agrega esta “lógica da necessidade” à lógica do estado e à lógica do mercado. (Em palestra realizada pelo autor em Porto Alegre.)

⁵ Dentre outros, são significativos os trabalhos de ROLNIK, Raquel. *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: FAPESP; Studio Nobel, 1997. (Coleção Cidade Aberta); FERNANDES, Edésio. Direito e urbanização no Brasil. In: _____ (Org.). *Direito urbanístico*. São Paulo: Livraria Del Rey Editora, 1998. ABRAMO, Pedro. *A cidade da informalidade: o desafio das cidades latino-americanas*. Rio de Janeiro: Livraria Sette Letras; FAPERJ, 2003.

⁶ Segundo dados do Censo realizado pelo IBGE, ver www.Ibge.gov.br.

idades tornou o produto “unidade habitacional” ou “lote urbanizado” regular uma mercadoria tanto mais cara quanto melhor dotada de centralidade, infraestrutura e equipamentos. Inacessível para a maioria da população das cidades, a moradia regular passou a ser comercializada a um mercado cada vez mais restrito e elitizado, articulando o sistema jurídico (propriedade) e o sistema econômico (capital) em um modelo de cidade para poucos. Enquanto isso, obedecendo à lógica legítima da necessidade (a necessidade de morar) e buscando um espaço de exercício para o direito de moradia, os pobres da cidade (sem propriedade e sem capital) passaram a sustentar um mercado imobiliário irregular, com características de sub-mercado, com regras próprias, marcado pela insegurança da posse e em franca expansão no país.

No mundo inteiro, mas especialmente na América Latina, os agentes do capital que se envolvem na produção de moradias percebem a unidade habitacional produzida como *mercadoria*, e visam obter um máximo de lucratividade na comercialização dessa mercadoria, não sendo de se estranhar, portanto, que não atendam à demanda própria da população de baixa renda (que é insuficientemente lucrativa para interessar aos capitalistas do setor). Se o mercado imobiliário formal não atende a esta demanda habitacional, no entanto, os governos da região fracassaram de forma ainda mais notória. Devido à ineficácia das políticas públicas de provisão habitacional de interesse social, o fenômeno da solução *informal* para os problemas de moradia assumiu as mais variadas tipologias (favelas, cortiços, loteamentos irregulares e clandestinos, ocupação de áreas de risco, etc.) e foi muito intenso na América Latina na segunda metade do século XX, coincidindo com o período de maior industrialização e urbanização da região, concentrando nas regiões metropolitanas a face mais evidente do problema, o que pode ser observado no Brasil de maneira muito clara⁷.

A ausência de alternativas legais de acesso à terra urbana e à moradia com preços compatíveis com os níveis de renda da população pobre, empurrou essa população para os terrenos mais impróprios para fins de moradia, muitas

7 Para mais detalhes sobre a distribuição das favelas no território urbano brasileiro ver o estudo de PASTERNAK TASCHNER, Suzana. O Brasil e suas favelas. In: ABRAMO, Pedro (Org.) A cidade da informalidade: o desafio das cidades latino-americanas. Rio de Janeiro: Livraria Sette Letras; FAPERJ, 2003.

vezes para áreas ambientalmente vulneráveis (sem valor no mercado imobiliário regular, porém mais baratas no mercado clandestino) e, em grande parte dos casos, para as periferias das cidades. A cidade resultante desse processo é marcada por uma “urbanização de risco”⁸, perversa não apenas para os que vivenciam as duras condições de vida dos que não tem “direito à cidade” mas também para a cidade como um todo, que se expande ilimitadamente, exacerba a segregação sócio-espacial, avança sobre áreas de interesse ambiental, compromete recursos naturais e paga um alto custo pela expansão da infraestrutura.

Tendo por pano de fundo esse quadro urbano caracterizado por uma hierarquia espacial alicerçada no direito de propriedade e por uma aguda exclusão socio-territorial promovida pelo capital, é que em países como Brasil e Colômbia, por exemplo, casos examinados neste trabalho, forjaram-se movimentos sociais e políticos altamente críticos da tradição jurídica, administrativa e política em relação ao caráter e aos efeitos da política urbana e habitacional de cada um dos países, ambos com resultados muito significativos em termos de obtenção de câmbios legais, como veremos neste trabalho.

Como uma segunda preocupação, Topalov pretendia debater o papel do Estado no processo de produção da cidade capitalista retirando-lhe a condição de *sujeito*, produzindo uma ruptura epistemológica com uma concepção que vê o estado como portador de uma racionalidade que utiliza o planejamento para atender a um interesse público ou coletivo. Topalov destrói com a ingênua visão administrativista de *neutralidade* do planejamento estatal comprometido com uma meta estratégica de “bem comum”. Segundo Topalov:

“el estado no es un sujeto dotado de voluntad, es un conjunto de aparatos que realizan, por un proceso cierto, por un proceso sin sujeto, el interés general de la clase dominante. (...)Esta concepción del Estado como Estado de clase es sumamente simple en su formulación teorica, sin embargo provoca multiples ‘cuestinoamientos’ en el trabajo de investigación. (...) En particular la política urbana, que

⁸ Para detalhes sobre o processo de Urbanização de risco vivido pelas cidades brasileiras, ver ROLNIK, Raquel; SAULE JÚNIOR, Nelson (Coord.). *Estatuto da cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Brasília: Câmara dos Deputados; Coordenação de Publicações, 2002, pg. 24.

no puede reducirse a una actividad de planificación, se convierte en un momento de un proceso social complejo, el de las luchas de clase donde están incluidos, en particular, los movimientos sociales urbanos". (TOPALOV, 1979, p.19, grifo nosso).

Demonstrando aí sua filiação a uma leitura marxista da sociedade e da economia capitalista, Topalov legou uma consistente contribuição à sociologia e à própria economia urbana no esforço de compreensão dos processos e agentes de produção e consumo do espaço urbano capitalista, sendo a *Teoria da renda fundiária* o seu principal aparelho conceitual para identificar a lógica de apropriação do excedente urbano bem como para explicar a estrutura intraurbana que daí resulta. (ABRAMO, 2005).

Na América Latina, são muitos os pesquisadores que tomaram Topalov como autor de referências para seus trabalhos. Autores como Samuel Jaramillo (Colômbia), Luiz César de Queiroz Ribeiro e Pedro Abramo (Brasil) desenvolveram estudos sobre a especificidade da urbanização capitalista de países periféricos a partir de uma base conceitual desenvolvida por Topalov.

Através de uma análise cuidadosa e bastante didática, Jaramillo demonstra todas as peculiaridades e obstáculos enfrentados no processo de produção de moradias e/ou lotes urbanizados, procurando explicar porque o próprio capital hesita bastante em investir na indústria da construção de lotes ou unidades habitacionais. Estas características peculiares do setor podem ser assim sintetizadas:

- 1) **Período de rotação do capital excessivamente longo**, especialmente quando comparado a outras esferas de produção. Essa característica se explica pelo fato de que tanto a produção do bem moradia é mais longa que a de um bem mais simples, quanto pela necessidade de um investimento grande, com um desembolso importante de capital, e ainda pelo fato de que o período necessário para reaver este

investimento também é longo, dado que a unidade habitacional se torna cara e os compradores financiam a compra do bem ou parcelam em períodos bastante longos. (JARAMILLO, 1979, p.15-16).

- 2) **Dependência do espaço construído em relação ao solo urbano.** Aqui o principal problema é o fato de que *o solo urbano é apropriado privadamente*, fazendo com que seja necessário o estabelecimento de um processo de negociação com o proprietário da terra para chegar ao valor que será pago pela mesma pelo empreendedor. Como o proprietário detém uma posição privilegiada nesta relação, todavia, ele pode extrair da venda um plus, a *renda da terra*, que lhe será paga pelo empreendedor em reconhecimento à posição de monopólio que detém o proprietário de terra determinada. Mesmo com esta possibilidade, não se garante que o proprietário esteja disposto a vender a terra. Todos estes obstáculos redundam em um encarecimento do produto, em valores que são repassados ao consumidor final, o adquirente da unidade habitacional ou lote. (JARAMILLO, 1979, p.17).

Estes obstáculos clássicos ao desenvolvimento da indústria da construção civil, implicam que a moradia seja um bem bastante caro na sociedade capitalista, mas especialmente em países em desenvolvimento, nos quais uma enorme parcela da população vive com salários miseráveis, o problema se coloca de maneira muito mais escandalosa. Samuel Jaramillo estudou o caso de Bogotá e trabalhou com hipóteses que podem ser bastante úteis para a compreensão dos processos de urbanização desenvolvidos não apenas na Colômbia, mas também em outros países da América Latina, como o Brasil. Ao analisar, por exemplo, a apropriação da renda da terra pelo proprietário da terra, aspecto que, como vimos, representa um forte obstáculo ao desenvolvimento capitalista da indústria da construção, Jaramillo não se contenta com a explicação clássica do processo centrada no monopólio da terra pelo proprietário, demonstrando que em alguns casos especiais, outros arranjos

podem ocorrer entre os empreendedores e os proprietários das glebas a serem urbanizadas. Diz ele:

“El producto de la rama de la construcción, el ‘espacio construido’ tiene la particularidad de necesitar del suelo urbano, no sólo para su proceso de producción, sino también para su proceso de consumo. Este requerimiento contrasta con los siguientes hechos: de un lado, la tierra urbana se encuentra apropiada jurídicamente en forma privada; y por el otro, las condiciones que hacen ‘urbana’ esta tierra, y por lo tanto susceptible de soportar espacio construido (interrelación espacial con otros valores de uso, cierta infraestructura, valoración semántico-social del espacio) no son reproducibles autónomamente por los capitales individuales. Como resultado de esta situación el propietario jurídico del suelo esta en capacidad de exigir una porción de valor, la renta, para permitir el acceso a la tierra de los agentes que tienen que ver con el espacio construido.

*(...) Sin embargo, frente a esta caracterización general de la propiedad privada del suelo urbano en tanto obstáculo para el desarrollo del capital constructor, se debe ser cuidadoso, pues en algunas situaciones concretas puede jugar un papel diferente, inclusive contrario al anteriormente señalado: **el dinero concentrado a partir de ciertas operaciones alrededor del suelo por terratenientes, parece haber servido de punto de partida de acumulación de capital para constructores asociados con propietarios del suelo, o para terratenientes reconvertidos en constructores capitalistas**”.* (JARAMILLO, 1979, p.17-19, grifo nosso)

No caso de um dos instrumentos que estamos investigando, o Urbanizador Social, compreende-se que esta associação entre o proprietário da terra e o empreendedor, potencialmente vantajosa para ambos, poderá ser convertida em produção de lotes para a população de baixa renda, desde que o poder público consiga reconhecer o interesse social envolvido na parceria, conceda algumas facilidades na aprovação e implantação do loteamento, resguardando a possibilidade de controlar o preço final do lote à municipalidade. A legislação aprovada em Porto Alegre para regulamentar o Urbanizador Social admite, como veremos, muitas possibilidades de contrapartida pelo empreendedor, mas sem dúvida alguma aquela que mais promove impacto para inibir a irregularidade é a possibilidade do poder público

chegar a um acordo sobre o preço final do lote que o torne competitivo com lotes comercializados no mercado clandestino de lotes e unidades habitacionais. O instrumento do Urbanizador Social desenvolvido pela cidade de Porto Alegre somente terá um impacto no mercado de solo *urbano*, se conseguir alcançar escala na oferta de lotes produzidos segundo esse novo formato.

Luiz César Ribeiro trabalha com a teoria da renda da terra entendendo-a, tal como Jaramillo, como “*um conjunto articulado de conceitos que têm como finalidade dar conta das relações especiais que se estabelecem entre capitalistas e proprietários no interior da sociedade capitalista.*” (RIBEIRO, L.C., 1997, P.52). Ribeiro utiliza a teoria da renda da terra como fundamentação teórica para analisar as sucessivas formas de produção da moradia no Rio de Janeiro, até o formato de atuação do capital de incorporação e a oligopolização dos processos de incorporação na Barra da Tijuca na década de 80 do século passado. Em sua análise, Luiz César traz algumas conclusões que parecem oportunas para informar a compreensão da produção capitalista de habitações e de solo urbano:

O capital de incorporação, a sua existência e sua lógica de acumulação, têm como fundamento a escassez social da terra. (...) Em primeiro lugar, o caráter imóvel do produto faz com que a reprodução do capital tenha como pressuposto a sua permanente mobilidade espacial. A cada novo ciclo, um terreno é necessário. Esta íntima dependência do capital ao solo se contrapõe ao fato do acesso à terra ser marcado por constrangimentos. Quando ele já tornou-se plenamente mercadoria, o candidato à produção mercantil de moradias deve competir com vários outros usos capitalistas., cuja localização está regida pela divisão econômica do espaço. Neste caso, os preços dos terrenos são regulados pelas rendas geradas sob outras condições econômicas e a construção somente será possível se o preço da moradia comportar este pagamento. Neste caso é o mercado urbano de terras, enquanto manifestação da disputa capitalista pelas rendas fundiárias, que regula o acesso à terra. A plena circulação mercantil da terra urbana não se dá em todo o território da cidade. A propriedade fundiária na cidade expressa outras relações sociais que submetem a sua gestão a outros critérios que o cálculo econômico que

coteja custos e lucros. Por último a retenção de glebas para fins especulativos subtrai parcelas do solo urbano do uso construtivo, cujo acesso é condicionado ao aumento do preço da moradia. Em conclusão, o capital não consegue tornar seu produto uma das principais condições do processo produtivo. (RIBEIRO, L.C, 1996, p. 336-337).

Esta compreensão dos muitos constrangimentos presentes no processo de produção do solo urbanizado é requisito para uma análise objetiva de instrumentos de política urbana que pretendam gerar um impacto no mercado de solo urbano, como são os casos investigados neste trabalho.

Pedro Abramo realizou, na década de 90, um estudo referencial acerca dos mecanismos que viabilizam o acesso das famílias à terra urbana e à moradia na América Latina e em especial no Brasil, organizando uma taxonomia das formas de acesso à terra e suas relações com o financiamento⁹ e com o próprio funcionamento do mercado imobiliário nas cidades. Este estudo pode ser sintetizado na tabela da página seguinte¹⁰:

⁹ Ver um registro dessa reflexão em _____. Formas de financiamento do acesso a terra e funcionamento do mercado fundiário-imobiliário: um ensaio com base na noção de regime urbano. *Cadernos IPPUR: planejamento e território: ensaios sobre a desigualdade*. Rio de Janeiro, v. 15/16, n.2/1, ago/jul, 2001/2002.

¹⁰ Organizado pela autora a partir de ABRAMO, Pedro, obra citada.

	Tipologia de acesso à terra	Forma de financiamento	Titulação jurídica
Via Mercado	Submercado pulverizado: acesso individualizado por lote ou unidade habitacional	Sistemas de financiamento habitacional em que o terreno é garantia real.	Título pleno de propriedade
	Submercado de loteamentos legais	Financiamento pelo promotor imobiliário, prazos maiores ao adquirente do lote. Operação pressupõe valorização fundiária -imobiliária decorrente de mudanças de uso do solo de rural para urbano.	Título pleno de propriedade
	Submercado de loteamentos ilegais ou irregulares	Financiamento direto com o loteador clandestino Prazo curto para pagamento do financiamento.	Escrituras particulares de compra e venda. Posses sem títulos registrados.
Via Estado	Produção de lotes urbanizados para a população de baixa renda	Concessão de Subsídios	Título pleno de propriedade Concessão de direito real de uso
Via Ocupação	- Ocupação gradual - Ocupação organizada - Cooperativismo	Auto-financiamento	Escrituras particulares de compra e venda. Posses sem títulos registrados.

Estas três formas principais de acesso à terra, seriam posteriormente trabalhadas pelo autor, em um aprofundamento de sua reflexão, como “lógicas” de acesso à terra classificadas como *lógica do mercado*, *lógica do estado* e *lógica da necessidade*. O estudo de Abramo tem grande relevância para a compreensão do mercado imobiliário nas cidades brasileiras e latino-americanas e, em especial, para a análise das políticas e instrumentos objeto desta investigação. Ao examinar essas várias formas de acesso à terra, Abramo traz conclusões importantes:

Apesar de uma relativa variedade de formas de acesso direto à terra, os loteamentos (legais ou irregulares) são a forma dominante da população mais pobre ter acesso à propriedade ou posse fundiária nas grandes metrópoles latino-americanas. (...)

Porém, a crise econômica dos anos 1980 e as tentativas de reestruturação produtiva da década seguinte provocaram um movimento importante de reconcentração de renda na maior parte dos países latino-americanos com conseqüências nos padrões de estruturação intra-urbana. (...) A primeira tendência foi a dos loteadores procurarem glebas mais distantes e oferecerem lotes a preços acessíveis à nova realidade da demanda solvável desse submercado. Esse processo conduziu a um “transbordamento” populacional com efeitos no padrão de migração intrametropolitana e na mobilidade pendular. Uma segunda tendência foi o crescimento substantivo da população residindo em favelas. (ABRAMO, 2002, p. 190-191).

Diante do esgotamento de um modelo de parcelamento do solo estatal ou promovido pelo mercado, este último atendendo a adquirentes de renda cada vez mais alta, é bastante importante refletir sobre os novos padrões de funcionamento do mercado imobiliário e o impacto dessas tendências de produção de loteamentos nas hiperperiferias urbanas e cidades das regiões metropolitanas da América Latina. Emergem daí diversas perguntas acerca da efetividade dos instrumentos que estão sendo propostos pela política urbana em diferentes cidades. Da mesma forma, se a população das favelas apresenta expressivo crescimento no último período, demonstrando a atratividade desta tipologia para a população de baixa renda, qual a competitividade de políticas

baseadas na produção de lotes urbanizados, como a do urbanizador social e do Proyecto NUEVO USME, experiências latino-americanas aqui analisadas?

As pesquisas recentes de Abramo adicionaram complexidades à leitura do mercado imobiliário no Brasil, demonstrando a existência de um crescente e bem articulado mercado informal de terras operando nas cidades brasileiras, com características e regras próprias e conformando diferentes *submercados*. As análises realizadas por Abramo (2003, p. 204) para a cidade do Rio de Janeiro indicam que muitos fatores que influem a formação dos preços nas favelas são bastante distintos daqueles que tradicionalmente se utiliza para compreender a formação dos preços no mercado formal. Aspectos como confiança, reciprocidade, práticas de “Dom” e “contra-dom”, formam uma “economia de solidariedade” que pode afetar a mobilidade residencial entre os pobres. Da mesma forma, a investigação de Abramo (2003, p.216) conclui que “[a] característica de liberdade de construção na favela é interessante, pois nos permite sugerir que os preços do mercado imobiliário nas favelas incorporam essa variável de ‘liberdade urbanística’”.

Segundo Abramo (2003, p.216), “a dinâmica de funcionamento e de formação de preços do mercado informal apresenta uma grande sofisticação cognitiva e o seu entendimento ainda exige maiores investimentos em pesquisa empírica e elaboração conceptual.” Essa “incompletude das discussões atuais sobre a relação entre a dinâmica do mercado imobiliário informal e a produção/trans formação da estrutura intraurbana das grandes cidades” (ABRAMO, 2003, p. 216) certamente se constitui em um atrativo campo de investigação na qual pretende-se contribuir através da presente tese doutoral, especialmente considerando o impacto que podem ter as políticas públicas desenvolvidas pelos municípios no funcionamento dos mercado de solo urbano.

2.1 A nova ordem jurídico- urbanística

A formulação de novos instrumentos de política urbana se dá no bojo de um processo de transição jurídica, no qual se observa um alargamento do campo do Direito Público e uma certa retração do Direito Privado, que vive, internacionalmente, um processo de constitucionalização e publicização. Nesse movimento, o Direito Privado – e notadamente o Direito Civil – têm sua interpretação e aplicação submetida aos *princípios* constitucionais, compreendidos como fundamentos primeiros e núcleos axiológicos do sistema jurídico. Ricardo Aronne comenta:

(...) na forma como se positiva o sistema, emana de sua base formativa precípua a Constituição Federal, princípios e valores que vêm trazer uma nova feição completamente distinta ao Direito Civil, comparativamente àquele formado no período liberal, erigido sobre os pilares da família, titularidade e contrato, a partir de uma dicotomia entre o público e o privado (ARONNE, 2006, p.42).

O autor reconhece, todavia, que o modelo interpretativo dominante ainda é bastante conservador:

A concepção principiológica do Direito Civil dá margem à revisão dos estatutos clássicos do Direito Civil, repondo o ser humano, e seu ambiente sustentável, no patamar de entes de máxima relevância ao ordenamento jurídico. Com isto **se impõe uma releitura cabal das instituições de Direito Privado, ainda arcaicas em face do conservadorismo da dogmática reinante, de caráter patrimonialista** (ARONNE, 2006, p. 60, grifo nosso)

Nesse momento de transição jurídica, de mudanças paradigmáticas que modificam de forma tão radical o Direito, publicizando o Direito Privado, também o ordenamento jurídico aplicável às cidades, se transforma no mundo

inteiro. Ainda que essa mudança não se dê de forma sincronizada no plano internacional, refletindo não apenas o amadurecimento próprio do pensamento jurídico de cada país, mas também as disputas conceituais que ocorrem em cada contexto, pode-se dizer que se observa, ao lado do ordenamento jurídico tradicional (ainda vigente) a emergência de uma nova maneira de pensar juridicamente as cidades. O ordenamento jurídico aplicável às cidades não está mais fundado na supremacia liberal do direito de propriedade, mas na reinterpretção deste direito individual que é agora permeado por interesses difusos da sociedade, como são exemplos a função social e a função ambiental da propriedade. Em países como o Brasil, a Constituição Federal consagrou, ao lado da função social da propriedade, a **função social da cidade**, fazendo nascer entre nós um avançado direito difuso à cidade. O Estatuto da Cidade, ao regulamentar o capítulo da política urbana da Constituição Federal, acabou por definir o conteúdo deste direito difuso da seguinte maneira:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das **funções sociais da cidade e da propriedade urbana**, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do **direito a cidades sustentáveis**, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

O enunciado deste direito à cidade introduz no ordenamento jurídico um direito difuso, de titularidade transindividual, inteiramente novo, inclusive no cenário jurídico internacional, já que em outros países a idéia de “direito à cidade”, com conteúdo jurídico, é ainda desconhecida¹¹.

¹¹ A partir de um movimento iniciado pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana, o segundo Fórum Social Mundial realizado em Porto Alegre em 2002, propôs para um foro de ONGS do mundo inteiro, a formulação de uma “Carta Mundial do Direito à Cidade”, que propugnava o reconhecimento pela ONU de um novo direito humano, o *direito à cidade*. A proposta teve de ser discutida em mais de uma edição do Fórum Social Mundial, pois o próprio entendimento do que vinha a ser um “direito à cidade” ainda tinha de ser construído em outros países. Para um detalhamento deste processo ver: OSÓRIO, Leticia M.

A partir de transformações tão importantes, juristas como Edésio Fernandes tem demonstrado em seus trabalhos que estamos vivendo um novo período, em que princípios como o princípio da função social da propriedade, por exemplo, passa a incorporar novos e mais ricos sentidos. Dissertando sobre os princípios que tem orientado as mudanças jurídicas no continente latino-americano, Edésio Fernandes destaca:

O mais importante desses princípios é certamente o da função sócioambiental da propriedade e da cidade, que por sua vez é uma expressão do princípio de que o urbanismo é uma função pública no sentido mais amplo, isto é, a ordem urbanística não é determinada tão somente pela ordem dos direitos individuais, não sendo reduzível tão somente à ordem dos interesses estatais. **Trata-se na verdade de uma noção antiga e já repetida em várias constituições brasileiras, mas que, pela primeira vez, na Constituição de 1988, e especialmente com a aprovação do Estatuto da Cidade, se tornou uma noção consistente e não uma mera figura de retórica sobretudo na medida em que esse princípio se traduz, na ordem constitucional brasileira em direitos coletivos novos e inter-relacionados.**

Como conseqüência, tal como se verifica no Brasil no texto da Constituição Federal de 1988, toda uma leva de direitos coletivos tem sido discutida e gradualmente aceita pelas ordens jurídicas de vários países latino-americanos no sentido de constituir um **nova ordem jurídico-urbanística** que permita a devida disciplina e o controle jurídico dos processo de uso, ocupação, parcelamento e desenvolvimento urbano. Os principais de tais direitos coletivos, sempre inter-relacionados, são: direito ao planejamento urbano; direito social de moradia; direito à preservação ambiental; direito à captura das mais-valias urbanísticas; e direito à regularização fundiária de assentamentos informais consolidados. (FERNANDES, 2006, p. 11, grifos nossos).

A emergência de uma nova ordem jurídico urbanística é contestada por autores que lembram que o princípio da função social da propriedade não porta novidade alguma, já que também era a idéia-força do Estatuto da Terra, por exemplo, promulgado ainda no ano de 1964. Em nosso modesto, entendimento, todavia, trata-se de uma visão limitada, que descuida do fato de que a mera menção a um princípio na Constituição Federal ou em alguma lei específica não tem o condão de lhe dar efetividade. O momento atual é distinto, e com a promulgação do Estatuto da Cidade inaugura-se indubitavelmente uma nova ordem jurídico-urbanística, na qual um princípio como o da função social da propriedade é resignificado, não apenas por estar articulado ao princípio da função social da Cidade, mas especialmente pelo fato de que ambos surgem agora acompanhados de um vasto elenco de instrumentos incorporados pela lei para dar efeitos jurídicos concretos, enfim, a estes princípios jurídicos.

2.2 Mecanismos de recuperação de mais-valias urbanas

Conforme mencionado por Fernandes, um aspecto relevante nas políticas urbanas objeto da presente investigação diz respeito à introdução de mecanismos de captação de mais-valias nos projetos e programas urbanos e habitacionais, como consequência do direito difuso a recuperar a valorização imobiliária decorrente da ação pública. Contemporaneamente, em que já se tem um diagnóstico tão claro dos processos de valorização do solo urbano em decorrência da ação do poder público, “captar mais-valias” é uma ação percebida como socialmente justa e juridicamente necessária pelos planejadores urbanos críticos do modelo de urbanização capitalista, respaldados também pela nova ordem jurídico-urbanística. Raramente, todavia, se problematiza o que vem a ser um mecanismo de recuperação de plus valias, ou mesmo se esclarece o exato sentido em que se utiliza a expressão “plus valias urbanas”.

Nos países em que pesquisamos a política urbana – Espanha, Brasil e Colômbia – há diferentes tradições em relação ao tema. Pode-se dizer com tranqüilidade que Espanha e Colômbia tem políticas bem mais avançadas que o

Brasil em relação à captação de plus valias. Tanto na Espanha quanto na Colômbia, a captação de mais valias tem base constitucional. No Brasil é apenas com a promulgação do Estatuto da Cidade que este tema entra na agenda política e jurídica dos municípios. No Estatuto da Cidade (lei federal 10.257/01), todavia, no artigo 2º, em que são elencadas as diretrizes para a política urbana dos municípios brasileiros, foram incluídas duas diretrizes que podem ser associadas à captação de plus valias:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

(...)

IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

(...)

XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;

Após a promulgação do Estatuto da Cidade, portanto, a recuperação de mais-valias urbanas encontra embasamento jurídico claro nessa diretriz do Estatuto da Cidade, embora o Brasil tenha, como já dissemos, pouquíssima tradição de aplicação de instrumentos de captação dessas mais-valias urbanas (uma tradução do termo plusvalías, do espanhol). Smolka e Furtado assim definem a recuperação de mais-valias:

Por recuperación de plusvalías se entiende la movilización de parte (o al límite de la totalidad) de aquellos incrementos de valor de la tierra atribuible a los esfuerzos de la comunidad para convertirlos en recaudación pública por la vía fiscal (a través de impuestos, tasas, contribuciones y otras formas) o más directamente en mejoramientos in loco en beneficio de los ocupantes o de la comunidad en general. (SMOLKA; FURTADO, 2001, p. XIV)

Os autores procuram aclarar ainda a origem das mais-valias e a perversidade da apropriação privada das mesmas quando ausente a captação pelo poder público em favor da coletividade.

Esas plusvalias resultan, en general de acciones ajenas al propietario, y más notablemente derivan de la actuación pública, sea a través de inversiones en infraestructura o de decisiones regulatorias sobre el uso del suelo urbano. A pesar de eso, estos incrementos de valor de la tierra, sin una intervención por parte del sector público para su recuperación, son apropiados de forma privada por los propietarios de la tierra beneficiada. (SMOLKA; FURTADO, 2001, p. XV).

No caso brasileiro, a história da política urbana é uma história de **não arrecadação** das mais valias geradas pelo processo de urbanização. Como se sabe, a produção da cidade agrega valor às terras urbanas tanto pela extensão de infra-estrutura quanto pelas diferentes ações dos órgãos públicos e mesmo dos agentes privados. Cientes desta dinâmica, os proprietários de terras no Brasil urbano têm nesse ativo uma reserva de valor que está permanentemente se valorizando sem necessidade de esforço por parte do proprietário, por ações alheias à iniciativa do mesmo e sob o olhar complacente do Poder Público, o que estimulou a retenção especulativa de terrenos urbanos no país.

No Brasil, o Código Tributário Nacional já trazia, desde 1966, a contribuição de melhoria como um tributo passível de ser cobrado quando obras públicas acarretassem valorização dos imóveis¹². Este instrumento, no entanto, teve pouca aplicação no país e além disso tinha capacidade limitada, captando tão somente uma PARTE da valorização imobiliária passível de ser incorporada pelos imóveis, exatamente aquela decorrente de investimentos diretos em obras públicas. Para além da valorização gerada pelo processo de urbanização, todavia, existe ainda uma valorização que se dá por um movimento intangível do setor público e que se liga à *normativa urbanística*: todas as decisões legais tomadas por iniciativa do poder público com a sanção do poder legislativo nos municípios. Ora, o solo rural que é transformado em

¹² Ver Lei nº 5.172, de 25 de Outubro de 1966, artigo 81.

urbano percebe uma valorização extraordinária, gerando um enriquecimento sem causa ao proprietário da gleba.

Embora historicamente essa valorização decorrente da atuação do poder público tenha sido integralmente privatizada pelos proprietários de terras urbanas no Brasil, ela é captada com bastante tranquilidade em países como Espanha e Colômbia, no exato sentido aclarado acima por Smolka e Furtado, como veremos na exposição dos casos. É interessante observar que o Brasil começa a construir escopo jurídico para captar as mais-valias geradas pelo processo de urbanização, especialmente após a promulgação do Estatuto da Cidade com a incorporação das diretrizes que estamos analisando aqui, embora o país esteja ainda distante de ter uma *cultura* de captação de mais-valias.

Na sistemática do Estatuto da Cidade brasileiro, o instrumento da *operação urbana consorciada* é um dos instrumentos indicados para captar mais-valias no país, o que avança em relação ao limitado instrumento tributário da contribuição de melhoria, outrora o único apto a tentar captar a valorização imobiliária atribuível à ação do poder público. No campo do Planejamento Urbano, as operações urbanas são objeto de muita polêmica, encontrando-se na literatura brasileira tanto ferrenhos opositores do instrumento quanto ardorosos defensores das operações. Muitas cidades como Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre já aplicavam instrumentos de operações urbanas antes da promulgação do Estatuto da Cidade, por isto já há uma reflexão acadêmica acumulada a respeito do tema.

Paulo Sandroni (2001) situa-se dentre os que reconhecem méritos às operações urbanas, sobretudo como instrumentos capazes de captar valorização imobiliária e redistribuí-las socialmente. Carlos Vainer (2001) é um dos autores que assume posição bastante crítica ao instrumento urbanístico, identificando-o como um instrumento de *flexibilização* dos planos diretores bastante caro ao modelo de planejamento estratégico difundido pelos catalães, segundo o qual, a cidade se torna (dentre outras coisas) uma *mercadoria* a ser vendida, sendo as operações urbanas um instrumento funcional e facilitador do movimento de

“vender a cidade”¹³. O estudo realizado por Mariana Fix (2001) acerca dos efeitos perversos das operações urbanas Faria Lima e Água espreiada, no município de São Paulo, revela que muitas vezes as operações urbanas acabam concentrando renda e benefícios dos processos peculiares de urbanização permitidos pela lei da operação e reforçando processos de segregação sócio-espacial e exclusão territorial dos pobres urbanos.

Ermínia Maricato e João Sette Whitaker Ferreira apresentam uma visão equilibrada acerca do instrumento da operação urbana consorciada ao avaliarem sua regulamentação pelo Estatuto da Cidade:

(...) o que deve ser ressaltado é o fato de que, assim como todos os outros instrumentos propostos no Estatuto da Cidade, as Operações Urbanas podem ser boas ou ruins, sob uma ótica progressista, dependendo da maneira como forem incluídas e detalhadas nos planos diretores. A tese defendida é que não está na tecnicidade do instrumento a fonte de seu uso fortemente regressivo, contrário ao interesse social. Ele não tem a propriedade, por si só, de ser nocivo ou benéfico na construção da cidade democrática e incluyente. **A questão está em sua formulação e implementação no nível municipal.** Dependendo delas, dificilmente sua aplicação deixará de ser anti-social. Tem portanto algo a ver com a técnica, mas **é antes de mais nada uma questão política**, uma vez que seu efeito progressista depende da capacidade de mobilização da sociedade civil para garantir que seja regulamentado de forma a assegurar uma implementação segundo os interesses da maioria e não apenas das classes dominantes, e que permita o controle efetivo do Estado e a possibilidade de controle social na sua aplicação. (MARICATO; FERREIRA, 2002, p. 217, grifos nossos)

Em trabalhos anteriores (ALFONSIN, 2006, p.287) examinei o instrumento da operação urbana como um instrumento que, segundo a sistemática do Estatuto da Cidade, só pode ser considerado válido, quando a operação urbana, seus objetivos, forma de implementação e os programas integrantes da mesma, estiverem de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo

¹³ Para um aprofundamento da crítica de Vainer ao modelo de planejamento estratégico, ver VAINER, Carlos. *Pátria, Empresa e Mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano*. In ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

artigo 2º da lei 10.257/01, o Estatuto da Cidade, dado que são as diretrizes que orientam a política urbana segundo a própria Constituição Federal¹⁴. Assim, quando uma operação urbana estiver reforçando a dinâmica de concentração da valorização imobiliária nas mãos de alguns empreendedores e/ou proprietários, a mesma poderá ser considerada inconstitucional, pois uma das diretrizes da política urbana estabelecida pelo artigo 2º recomenda a “justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização”.

As operações urbanas são projetos especiais, ou seja, embora não previstos pela regra geral do plano diretor, podem ser admitidas em situações determinadas e excepcionais, de acordo com o disposto na própria ordenação urbanística. A “excepcionalidade” faz parte da própria concepção do instrumento, portanto. O urbanista Jorge Perez explica:

Quando temos uma área de valor urbano, de consideráveis dimensões, em sítios com valores naturais e/ou culturais, disputada por vários interesses, as ações dos governos municipais modernos aceita o fato de “voltar a projetar”, colocando entre parênteses algumas das variáveis das normas urbanísticas. Ou seja, projetos (e não normas) sempre especiais (por seu significado) onde é necessário “concertar” (porque intervêm muitos interesses e pelo destaque do empreendimento). (PEREZ, 1998, p. 27).

Entende-se que as operações urbanas, por se constituírem em situações especiais, nas quais há demandas dos agentes capitalistas que só podem ser atendidas por iniciativas legislativas ou administrativas do poder público, podem ser oportunidades importantes de concertação e, muito especialmente, de captação de plus valias em um sentido redistributivo na gestão da política urbana. Proceder aos câmbios através de operações urbanas deixa para trás um período em que o poder público, de forma ingênua (ou cúmplice da apropriação privada da mais valia urbana) flexibilizava o plano regulador em benefício dos interesses do capital sem reverter em benefício da coletividade significativas alterações da normativa urbanística. Na investigação procedida para este trabalho, compreender perfeitamente a *operação urbana* é um imperativo, já

¹⁴ O artigo 182 da Constituição Federal estabelece que a Política de Desenvolvimento Urbano a ser executada pelo poder público municipal deve estar “conforme as diretrizes gerais fixadas em lei”.

que a mesma foi um instrumento importante da política urbana desenvolvida tanto por Porto Alegre, com o Projeto do Urbanizador Social, quanto por Bogotá, com o Proyecto Nuevo USME.

2.3 A questão da efetividade dos instrumentos de política urbana

O exame de políticas urbanas como o empreendido neste trabalho nos remete finalmente para o exame da *efetividade* jurídica dos instrumentos urbanísticos formulados pelas cidades pesquisadas, pois de nada adianta a existência de instrumentos inovadores se os mesmos deixam de ser aplicados, independentemente de uma apreciação – descabida a priori – sobre as razões da não aplicação das normas que aprovaram os novos instrumentos. Para empreender esta análise, torna-se indispensável compreender com precisão o alcance conceitual da categoria *efetividade* no âmbito das ciências jurídicas.

No campo do Direito, é clássica a distinção entre *vigência*, *validade* e *eficácia* das normas jurídicas, encerrando, cada uma delas, um sentido próprio que passa despercebido ao senso comum. Para o leigo, de fato, se uma norma está vigente, ele pressupõe que a mesma é igualmente eficaz, embora a distinção entre essas noções seja um pressuposto de entendimento do próprio Direito Positivo. Vamos nos valer aqui das lições do constitucionalista José Afonso da Silva, que ensina:

A *vigência*, [...] tomada no seu sentido técnico-formal, é norma que foi regularmente promulgada e publicada, com a condição de entrar em vigor em data determinada.

Vigência (do verbo *viger*, do latim *vigere*) é, no sentido indicado, a qualidade da norma que a faz existir juridicamente e a torna de observância obrigatória, isto é, que a faz exigível, sob certas condições. Vigência, pois é o modo específico de existência da norma jurídica. (SILVA, 2004, p. 52).

Enquanto a vigência diz respeito, portanto, à existência formal de uma norma jurídica, a *validade* já tem o sentido de *produção legítima da norma*, ou seja, observância das regras democráticas de produção da própria norma, conforme a *Teoria da Validade Jurídica*, que podemos extrair da obra de Habermas. Segundo expõe Garcia Amado (1997), para Habermas a norma só tem validade e legitimidade quando é fruto de um consenso produzido socialmente, ou seja, quando os atores envolvidos em sua produção têm interesse em sua vigência.

Nosso interesse maior aqui, entretanto, é antes nos conceitos de *eficácia* e *efetividade*, que dizem respeito à possibilidade e à produção de efeitos concretos da norma. Voltemos às lições de José Afonso da Silva, a fim de verificar que eficácia e efetividade, também não se confundem, embora sejam conceitos intimamente relacionados.

Eficácia é a capacidade de atingir objetivos previamente fixados como metas. Tratando-se de normas jurídicas, **a eficácia consiste na capacidade de atingir os objetivos nela traduzido**, que vêm a ser, em última análise, realizar os ditames jurídicos objetivados pelo legislador. Nesse sentido, a eficácia diz respeito à aplicabilidade, exigibilidade ou executoriedade da norma como possibilidade de sua aplicação jurídica. **O alcance dos objetivos da norma constitui a efetividade**. Esta é, portanto, a medida da extensão em que o objetivo é alcançado, relacionando-se ao produto final. Por isso é que, tratando-se de normas jurídicas, se fala em **eficácia social** em relação à efetividade, porque o produto final objetivado pela norma se consubstancia no controle social que ela pretende, enquanto a **eficácia jurídica** é apenas a possibilidade de que isto venha a acontecer. (SILVA, 2004, p 66, grifo nosso).

Como se vê, para Silva, a eficácia jurídica se cinge a uma mera potencialidade de gerar efeitos no plano dos fatos, enquanto a efetividade já se relaciona à observância concreta desses efeitos na vida social. Conforme leciona o jurista Ingo Sarlet, em uma tentativa de adotar o seu próprio conceito de eficácia:

[...] podemos definir a eficácia jurídica como a possibilidade (no sentido de aptidão) de a norma vigente (juridicamente existente) ser aplicada aos casos concretos e de –

na medida de sua aplicabilidade – gerar efeitos jurídicos, ao passo que a eficácia social (ou efetividade) pode ser considerada como englobando tanto a decisão pela efetiva aplicação da norma (juridicamente eficaz) quanto o resultado concreto decorrente – ou não – desta aplicação. (SARLET, 1998, p.211).

No presente trabalho, para fins de análise das políticas urbanas estudadas, procuraremos avaliar o grau de efetividade alcançado pelas leis que deram origem aos instrumentos e programas pesquisados. Pretende-se, portanto, avaliar não apenas o “dever-ser”, mas também o “ser”, no sentido, portanto, de avaliar o cumprimento efetivo da norma e a geração de efeitos concretos no plano da vida social, visando verificar se as repercussões sociais da norma estão em conformidade com aquelas vislumbradas e objetivadas pelo legislador ao elaborar a norma. Um instrumento urbanístico pode ser muito bem elaborado, mas se tiver baixa efetividade repercute muito pouco na transformação das dinâmicas urbanas do mercado imobiliário.

3 . Metodologia e Eixos analíticos:

3.1 Método de abordagem

Esta investigação foi conduzida segundo o **método dialético**, tendo como principal referência o trabalho de Henri Lefebvre (1975) e a detalhada e esclarecedora *análise e síntese* organizada por ele acerca das regras do método dialético no livro *Lógica formal, lógica dialética*. A eleição do método dialético é coerente com os eixos analíticos que se pretende desenvolver, a seguir apresentados e, especialmente, considera que é impossível analisar qualquer dos instrumentos pesquisados considerado em si mesmo. Os conflitos existentes nos processos de formulação e implementação dos novos instrumentos jurídico-urbanísticos pesquisados são elementos constituintes da análise que se procurou realizar nesta investigação.

Henri Lefebvre nos encoraja a analisar a realidade como uma totalidade, buscando desvendar as relações que não estão aparentes mas que podem ser descobertas através do método dialético. Diz ele:

Conhecer um objeto ou um fenômeno é justamente não considera-lo como sendo isolado, não deixa-lo **passivamente no hic et nunc**, no aqui e no agora. É investigar suas **relações**, suas **causas**. É reciprocamente, o mundo que a ciência faz aparecer é um mundo as coisas não são apenas separadas e distintas, “partes extra partes” (Spinoza), mas ligadas através de **relações reais**. A ciência faz com que um tal mundo apareça, e, reciprocamente, tão somente um mundo desse tipo é cognoscível. É o mundo racional, o mundo da razão – que supera aquele do entendimento. (LEFEBVRE, 1975, p. 184, grifos do autor)

Todas as recomendações de Lefebvre (1975, p. 241) ao apresentar uma síntese das regras do método dialético foram altamente pertinentes para a análise de nosso objeto e tê-las em mente aumentou o rigor epistemológico necessário para a construção desta tese doutoral. Ressalto, todavia, algumas das

“regras do método dialético”, tal como apresentado por Lefebvre, que nos foram de maior valia ao longo da investigação:

- apreensão do *conjunto das conexões internas* da coisa;
- apreensão da coisa como *totalidade* e unidade dos contraditórios;
- análise da luta, do conflito interno das contradições, ou seja, do *movimento, das tendências*;
- captura das *transições*: transições dos aspectos e contradições, passagens de uns aos outros, transições no devir.

Apresentamos, a seguir, os eixos analíticos adotados na investigação, considerando o método dialético empregado aqui.

3.2 - Eixos analíticos

3.2.1 - Legalidade e legitimidade na produção e consumo do espaço urbano capitalista

Em torno desse primeiro eixo analítico pretende-se discutir a dialética de produção da cidade capitalista, de maneira geral, mas muito especialmente na América Latina, região em que se localizam duas das cidades que foram objeto da presente investigação (Porto Alegre, Brasil e Bogotá, Colômbia). O processo de produção da cidade capitalista na América Latina tem uma dialética intrínseca e estrutural na qual apenas uma parcela da população consegue construir legalmente sua moradia, operando no mercado imobiliário formal, ao passo que as camadas de menor renda, a maioria da população, não conseguem operar nesse mercado e passam a ser agentes produtores e consumidores de um mercado imobiliário informal e bastante significativo, que opera de forma articulada ao mercado imobiliário “oficial”.

Opor essas duas formas de acesso à cidade em um par “*legalidade e ilegalidade*”, no entanto, não parece dar conta, metodologicamente, do fenômeno, encerrando uma redução da complexidade do problema. Há, como pano de fundo dessa problemática, o fato de que a propriedade, quando se dá

sobre o solo, se apropria de forma *exclusiva* de um bem necessário à reprodução da própria vida, o solo urbano, sem o qual é impossível exercer outros direitos fundamentais¹⁵. A parcela da população *não proprietária* que busca alternativas para exercer seu direito à moradia adota comportamento dotado de alta *legitimidade* visto que o Brasil é país signatário de vários tratados internacionais que garantem o direito humano à moradia digna. A constatação da armadilha legalista e centrada no Direito Privado, contida em um primeiro par dialético que se oferece (“legalidade e ilegalidade”), nos conduz à substituição de um dos pólos desse par dialético, situando mais refletidamente no par “*legalidade e legitimidade*” a dialética do acesso à terra verificada nas cidades latino-americanas. Em um pólo há uma *legalidade* fundada no direito privado à propriedade (e seu *valor de troca*), de outro, está a *legitimidade* do exercício do direito humano à moradia (e seu *valor de uso*). E nosso esforço metodológico será o de compreender as relações existentes entre esses dois pólos, pois conforme nos lembra Lefebvre (1975, p.238), “o método dialético busca captar a ligação, a unidade, o movimento que engendra os contraditórios, que os opostos, que faz com que se choquem, que os quebra ou os supera”.

Ainda que se reconheça a inafastável legitimidade do comportamento daqueles que estão buscando na informalidade tão somente a condição mínima para o exercício do direito à moradia, é inegável que as conseqüências urbano-ambientais dessa forma desigual de ter acesso à cidade se transformam em um imenso desafio para os planejadores urbanos. As políticas urbanas que foram objeto desta investigação na região da América Latina, o Urbanizador Social em Porto Alegre e o Proyecto Nuevo Usme, em Bogotá, procuraram responder a este desafio de forma inovadora, renovando a agenda do Planejamento Urbano e das políticas habitacionais desenvolvidas na região. Nos dois casos estudados percebe-se que a tentativa do Poder Público em dialogar com a forma *legítima* de produção da cidade parte de uma compreensão da magnitude dessa produção e da rejeição a um modelo tradicional de mera Regularização

¹⁵ Ver a propósito o estudo de ALFONSIN, Jacques Távora. *O acesso à terra como conteúdo de direitos humanos fundamentais à alimentação e a moradia*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003.

Fundiária, este preso ainda na idéia privatista da ilegalidade dessa ocupação frente ao direito de propriedade.

3.2.2 Estrutura e conjuntura na ordem jurídica

Um segundo gancho analítico aplica-se para os três casos pesquisados e diz respeito à relação entre *estrutura* e *conjuntura* em um sistema jurídico dado. Fernand Braudel, historiador francês, foi possivelmente o primeiro historiador a pensar as relações entre estrutura e conjuntura. No livro “Escritos sobre a História”, ao discorrer sobre as relações entre a história e a sociologia, diz ele:

*A história se situa em patamares diferentes, diria de bom grado três patamares, mas isto é modo de falar, muito simplista. São dez, cem patamares que seria preciso pôr em pauta, dez, cem durações diversas. Na superfície uma história factual se inscreve no tempo curto: é uma **micro-história**. A meia encosta, uma **história conjuntural** segue um ritmo mais largo e mais lento. [...] Para além desse ‘recitativo’ da conjuntura, a **história estrutural**, ou de longa duração, coloca em jogo séculos inteiros; está no limite do móvel e do imóvel e, por seus valores fixos há muito tempo, faz figura de invariante em face de outras histórias, mais vivas a se escoar e a se consumir, e que, em suma, gravitam em torno dela. (BRAUDEL, 1992, p. 104-105, grifo nosso).*

De fato, entende-se que articulado ao par “legalidade / legitimidade” emerge uma segunda relação dialética, em que a propriedade se coloca como *estrutural* (já que nucleia o ordenamento jurídico) e as tentativas de inovação da política urbana, representadas por novos instrumentos como os estudados nesta investigação, podem ser compreendidas como *conjunturais*, dados os inúmeros obstáculos e dificuldades encontrados pelos agentes que social e historicamente os elaboram, que disputam sua justeza e necessidade, que buscam implementá-las e sobretudo garantir-lhes sustentabilidade social, jurídica e política.

Nessa relação, o direito de propriedade, tem uma história de séculos, dado que a propriedade já era praticada no Direito Romano há mais de dois mil anos. Evidentemente o instituto se modifica ao longo da história, mas quando a Revolução Francesa o retoma em fins do século XVIII, o liberalismo jurídico próprio daquele momento histórico o retoma com traços jurídicos muito semelhantes àqueles assumidos pela propriedade romana. A Declaração dos Direitos do Homem da Revolução Francesa vai dar à propriedade um estatuto de direito *absoluto, exclusivo e perpétuo*. Assim o direito de propriedade é tratado pelo Código Napoleônico e assim ele é assumido pela maior parte dos códigos civis que por ele foram influenciados, como é o caso do Código Civil Brasileiro de 1916. Desta análise resulta que o direito de propriedade tem um caráter estrutural na história ocidental, assumindo uma espessura e uma blindagem impressionante, resistindo às tentativas de inovação que diferentes conjunturas tentaram introduzir em seu estatuto.

Nesta investigação, através do método dialético estaremos buscando compreender as relações e movimentos presentes nesse clássico par dialético *estrutura* e *conjuntura*, aqui representadas pela *propriedade* e pelos instrumentos pesquisados, todos eles identificados com o princípio da função social da propriedade, sem dúvida alguma a mais significativa invenção histórica a alterar o conteúdo do direito de propriedade: a introdução de um conteúdo público, de um direito difuso, de interesse da coletividade, como um *dever* imposto ao proprietário dentre o *feixe de direitos* (usar, gozar, dispor e reivindicar) que tradicionalmente o direito de propriedade reuniu em seu estatuto jurídico.

Este eixo analítico “estrutura / conjuntura” surge inspirado na reflexão feita por Ana Clara Ribeiro (2002, p. 49) e seu grupo de pesquisa ao propor uma “cartografia da ação” que ela diz ser uma “*cartografia rápido lenta, subordinada aos ritmos e trajetos assumidos pela ação social e às formas de*

apropriação, ainda que limitadas, do espaço.” Ainda que o objeto de análise de Ribeiro seja distinto daquele que procuramos analisar aqui, sua compreensão é bastante inspiradora e encorajadora para nossa investigação. Liderados por Ribeiro, dizem os autores:

As intensas mudanças observadas na ação política e a velocidade da acumulação financeira exigem o reposicionamento teórico-conceitual dos elos entre estrutura e conjuntura, e ainda, agilidade na obtenção de resultados analíticos, mesmo que provisórios. (RIBEIRO, A.C., 2002, p. 35)

Essa reflexão é bastante fecunda para nossa análise, pois a pesquisa aqui empreendida visou justamente focar a tensão presente entre propriedade (tomada como estrutura) e os novos instrumentos concebidos para dar eficácia ao princípio da função social da propriedade (tomados como representantes de uma dada conjuntura). Ainda que os instrumentos sejam tomados como conjunturais, configurando e delimitando seu próprio ciclo de existência histórica, nos interessou analisar, justamente, a forma como os mesmos conseguiram, ou não, tensionar o direito de propriedade, transformando (ou não) seu estatuto jurídico tradicional (estrutural).

Embora este seja um estudo que utiliza o método comparativo, no que diz respeito ao caso do Brasil, será através deste eixo analítico que percorreremos a história da política habitacional brasileira, analisando a dialética da urbanização como um fenômeno social, política e juridicamente produzido. Pretende-se ainda enfrentar o debate em torno de um modelo atualmente hegemônico de política habitacional na América Latina, a regularização fundiária, que embora tenha as melhores intenções jurídicas e humanitárias, por ser uma política meramente *remedial* ou *curativa*, não tem capacidade para transformar estruturalmente a forma desigual de acesso à terra urbanizada no Brasil, já que o modelo dominial da propriedade acaba determinando uma permanência da produção de moradia pela via da posse ao lado da produção proprietária.

Em uma outra aplicação prática deste gancho analítico “estrutura / conjuntura”, pretende-se analisar as relações, nem sempre harmônicas, entre Administração Pública e Governo Municipal, no caso brasileiro. Através desta análise, examinaremos uma experiência inovadora concreta da política urbana e habitacional no município de Porto Alegre, o projeto “Urbanizador Social” e a descontinuidade que sofreu com a mudança do governo municipal após as eleições de 2004 que deram fim ao ciclo de 16 anos do Partido dos Trabalhadores à frente da Prefeitura de Porto Alegre. A interrupção do projeto foi emblemática da dependência política experimentada pelas práticas urbanas e habitacionais, que se autonomizam, assim, das *estruturas* jurídicas e administrativas, ficando (para bem e para mal) marcadas pelos governos que as promovem e, portanto, pelas *conjunturas* político-jurídicas.

3.2.3 A dimensão escalar da ordem jurídico-urbanística

De forma articulada à análise estrutura/conjuntura, coloca-se o problema das escalas da ordem jurídico-urbanística, eixo analítico no qual vamos procurar apreender as tensões presentes em um processo jurídico-político atravessado por determinações *estruturais* de escala *nacional* e determinações *conjunturais* vividas na esfera *local* ou municipal. Este eixo analítico nos foi sugerido pela leitura de Carlos Vainer e a leitura *transescalar* que sugere como método de análise. Diz ele:

O entendimento de que os processos econômicos, políticos, sociais, culturais, tem dimensões escalares não pode conduzir à reificação das escalas, como se estas antecedessem e contivessem (como um receptáculo) os processos. O que temos são processos com suas dimensões escalares, quase sempre **transescalares** (haverá ainda hoje algum processo social relevante cuja compreensão e modificação seja possível através de uma análise ou intervenção **uniescalar?**). (VAINER, 2002, p. 24, grifo do autor)

Neste eixo analítico pretendemos analisar o desafio representado por leis nacionais como o Estatuto da Cidade, lei *federal* de Desenvolvimento Urbano brasileira e a lei de Reforma Urbana (Ley 388) da Colômbia, ambas fruto de um longo processo de mobilização social e política em torno de uma agenda de maior justiça social nas cidades de cada um destes países. No caso brasileiro, ainda que em tese (dever-ser) o Estatuto da Cidade recomende aos municípios a adoção de diretrizes e instrumentos de política urbana capazes de alterar a realidade sócio-espacial das cidades, o mesmo não tem qualquer garantia de efetividade e implementação a não ser os processos sócio-políticos e as correlações de forças reais existentes nas *cidades* brasileiras. O mesmo pode ser dito em relação à Colômbia, onde a inovadora Ley 388/97 ainda tem pouca aplicação prática no país, deixando claro que é efetivamente o ente municipal que poderá dar eficácia a uma suposta *nova ordem jurídico urbanística* nos países da região. É claro que para adotar esse tipo de análise, é necessário compreender os processos sociais e jurídico-políticos que resultam na aprovação de determinada lei ou ordem jurídica, bem como compreender os contextos e conflitos existentes nas arenas locais, conforme bem salienta Carlos Vainer.

Para além de existir essa tensão *transescalar* entre a ordem jurídica nacional e as legislações urbanísticas locais, há uma tensão jurídica de tipo *intra-escalar* presente na esfera de regulação federal, pois, como já foi sublinhado, há uma tensão entre, por um lado, o Direito privado e a dedicada tutela que faz ao direito de propriedade e, por outro lado, o Direito Público, buscando uma ampliação dos conteúdos públicos capazes de serem opostos ao exercício do direito privado do proprietário.

Nesta investigação, os casos objeto de comparação são de países cujos sistemas jurídicos claramente recepcionaram o sistema econômico capitalista e o direito à propriedade privada do solo. Nos três casos, todavia, esta tradição privatística já experimenta fortes matizes publicísticos. No caso do Brasil, o

Direito Urbanístico foi recentemente fortalecido pela promulgação do Estatuto da Cidade, norma que implica em radicalização da força jurídica do princípio da função social da propriedade para os imóveis urbanos do país. No caso da Espanha, o Direito Urbanístico, embora robusto, sofre oposições claramente vinculadas à defesa de um direito de propriedade sem conteúdos públicísticos e, no caso da Colômbia, assiste-se igualmente a um período de transição jurídica, com um conteúdo claramente favorável à redução dos poderes tradicionais do proprietário e à ampliação de seus deveres para com a coletividade, expressos em uma legislação bastante avançada.

Como síntese desses eixos analíticos, entendemos que estaremos trabalhando todo o tempo com o direito de propriedade em um dos pólos da análise, submetendo-o a uma análise que poderia ser resumida conforme tabela apresentada a seguir:

Figura 1 - Quadro resumo da análise:

<u>Dimensões de análise</u>	<u>Pólos analíticos</u>	
<u>Par analítico central:</u>	Direito de Propriedade	<ul style="list-style-type: none"> ○ Função Social da propriedade ○ Inovações jurídicas
<u>Dimensão jurídica</u>	Legalidade (propriedade)	Legitimidade (posse)
<u>Dimensão sócio-histórica</u>	Estrutura Direito de propriedade	Conjuntura Instrumentos investigados: Urbanizador Social Proyecto Nuevo USME Agente Urbanizador
<u>Escala geo-política</u>	Nacional Direito de propriedade ↑ ↓ Brasil: Estatuto da Cidade Colômbia: Ley 388/97 Espanha: Ley de Suelo	Local Porto Alegre: Urbanizador Social Bogotá: Proyecto Nuevo USME Valencia: Agente Urbanizador

3.3 - Método de procedimento

Entendendo o método dialético como um método de abordagem do problema, em um plano macro, quase que como uma estratégia de análise ou uma organização do movimento do pensamento, restava definir um método para a própria investigação, em um sentido mais procedimental. Considerando a riqueza dos casos pesquisados e a possível fertilidade de uma comparação entre os casos das cidades de Porto Alegre (Brasil), Valência (Espanha) e Bogotá (Colômbia), optou-se, como já foi dito, pelo **método comparativo**, com a realização de um esforço científico em delimitar claramente os aspectos em foco na comparação realizada.

A metodologia da pesquisa empírica adotada submeteu o objeto a duas formas de análise: (i) uma análise histórica e política, em que cada caso foi analisado em seu próprio contexto, revelando as condições sociais da emergência de um determinado instrumento ou projeto de política urbana e (ii) uma análise jurídica pela qual os instrumentos analisados em cada país foram submetidos à comparação com outros ordenamentos jurídicos, a fim de verificar analogias e/ou distinções relevantes.

Tratando-se de uma pesquisa realizada junto a uma instituição acadêmica brasileira, evidentemente esperava-se que o estudo comparativo pudesse auxiliar-nos a compreender melhor nossa própria realidade jurídico-política, com a identificação de virtudes e fragilidades do caso brasileiro. Pierre Bourdieu chama a atenção para a importância epistemológica deste procedimento metodológico:

O raciocínio por analogia que é considerado por um grande número de epistemólogos como o princípio da invenção científica está votado a desempenhar um papel específico na ciência sociológica que tem como especificidade não poder constituir seu objeto a não ser pelo **procedimento comparativo**. Para evitar a consideração ideográfica de casos que não contém em si mesmos sua razão de ser, o sociólogo deve multiplicar as hipóteses de analogias possíveis até construir a família de casos que justifique o caso considerado. (...) Em poucas

palavras, a comparação orientada pela hipótese de analogias constitui não só o instrumento privilegiado de corte com os dados pré-construídos, que pretendem com insistência ser tratados em si mesmos e por si próprios, mas também o princípio da construção hipotética de relações entre as relações. (BOURDIEU, 2002, p. 67).

Pretendeu-se, portanto, através do estudo comparativo de distintos instrumentos e projetos, desenvolvidos em outros contextos e ordens jurídicas, permitir uma compreensão superior do objeto, já que enriquecida e permanentemente atravessada por interrogações provenientes da análise de outras realidades sócio-políticas e ordens jurídicas.

3.3.1 Foco do estudo comparativo

Uma primeira questão enfocada na comparação que se pretende fazer diz respeito à própria história de formulação de um determinado instrumento ou projeto de política urbana, pois o enfoque de planejamento urbano adotado, em qualquer caso que se examine, só pode ser compreendido à luz do **contexto histórico** em que é concebido e implementado. As experiências latino-americanas aqui estudadas – Urbanizador Social em Porto Alegre e Proyecto Nuevo USME em Bogotá - foram ambas desenvolvidas neste século, especialmente a partir do ano 2003, enquanto a experiência europeia já vem sendo desenvolvida desde 1994. Embora os períodos estudados não coincidam totalmente, a comparação não é prejudicada, pois o que está centralmente em foco são outras questões. Vejamos.

Evidentemente, políticas urbanas são formuladas por agentes sociais, sendo o produto histórico de diálogos políticos e sociais estabelecidos em torno de uma dada problemática, portanto carregam em si a marca da correlação de forças presente em determinado momento histórico. Para compreender, portanto, a política urbana num contexto dado, não basta caracterizar o pensamento hegemônico no campo do Planejamento Urbano em determinado período, mas é necessário ir além, buscando desvelar também as disputas

travadas no processo político que culmina com a aprovação de determinada lei, programa ou política pública.

Muitas vezes, inclusive, a interpretação da história urbana apenas pelos documentos oficiais, distorce os acontecimentos, sendo necessário buscar as propostas derrotadas nas disputas políticas, a fim de compreender perfeitamente o sentido das propostas vitoriosas. O argumento vitorioso se forja na contraposição a uma outra concepção, em um processo dialético que precisa ser vislumbrado. Para completar a perspectiva histórica desta comparação, pretendemos examinar os **conflitos jurídicos, políticos e sociais emergentes** tanto na formulação quanto na implementação das políticas urbanas investigadas, pois certamente se está tratando de problemática que interfere com vários interesses, oportunizando a emergência de disputas concretas relacionadas a conflitos e questões de fundo.

Central para a análise comparativa proposta, pretende-se examinar a **dimensão jurídica da política urbana**, identificando claramente o marco legal dentro do qual as experiências investigadas se desenvolveram. A compreensão da regulação urbanística existente, bem como de sua coercibilidade, legitimidade e reconhecimento, nos remete à consistência do campo do Direito Público e, mais especialmente, à emergência e consolidação do Direito Urbanístico de cada país. Neste aspecto, estarão em foco as relações Direito Público/ Direito Privado e, notadamente o **estatuto assumido pelo direito de propriedade em cada um dos países pesquisados**. As práticas de planejamento urbano, mas muito especialmente os processos de inovação na gestão de políticas urbanas locais encontram no estatuto conferido ao tradicional direito de propriedade seguramente um de seus maiores desafios político-jurídicos, senão um obstáculo.

Um terceiro aspecto que merece consideração são os **objetivos** estabelecidos para as políticas urbanas, pois somente podem ser comparadas políticas que assumam, ao menos originariamente, objetivos semelhantes, ou seja, que busquem **enfrentar problemas urbanos similares**. Na medida

em que se detectam objetivos, obviamente é importante avaliar também em que proporção os mesmos estão sendo atingidos na prática, bem como identificar os aspectos que interferem no sucesso ou fracasso em alcançá-los. Trata-se, portanto, de proceder a uma análise acerca da **efetividade jurídica** dos instrumentos pesquisados.

A **gestão administrativa** das políticas urbanas e instrumentos pesquisados também é relevante para possibilitar a comparação entre as três realidades. Neste aspecto, para além do trâmite administrativo que uma política venha a assumir, é importante compreender os conflitos existentes ao tempo de sua formulação, vislumbrando as diferentes visões que se colocaram em disputa. Da mesma forma, considerando a gestão urbana de forma mais ampla, interessa também perceber o grau de protagonismo e de **participação da iniciativa privada e dos proprietários** dos terrenos atingidos pelos programas em questão, identificando o grau de controle público, as responsabilidades e direitos reconhecidos a cada sujeito participante de determinada operação urbanística.

A **distribuição constitucional de competências entre os vários entes político-administrativos** certamente se relaciona ao problema da gestão e merece ser enfocada neste trabalho. A dialética interescalar estabelecida entre uma normativa de caráter nacional, colocada como marco estrutural da ordem jurídica e a formulação de legislação urbanística pelo poder local, em uma dada conjuntura, é o último dos aspectos que se pretendeu examinar, conforme um dos eixos analíticos apresentados anteriormente.

Ao final do trabalho, serão apresentadas algumas conclusões decorrentes da análise comparativa empreendida a partir deste foco aqui apresentado, bem como se apresentará um quadro resumo com os principais aspectos identificados e analisados.

3.3.2 – Técnicas de Pesquisa

Na realização desta investigação, para além da consulta a fontes primárias como leis, decretos e atas de reuniões, foram consultadas fontes bibliográficas de cada um dos países pesquisados, a fim de cotejar a análise realizada por esta pesquisadora, com o olhar próprio dos analistas locais.

Além disto, ainda que este seja um estudo de Direito Urbanístico Comparado, no qual se privilegiou o método comparativo, cada um dos casos foi estudado com riqueza de detalhes e com uma licença metodológica para permitir que as especificidades históricas, sociais, jurídicas e políticas de cada contexto pesquisado pudessem aflorar e ser analisadas com liberdade. Neste sentido, quase que cada um dos casos comparados constitui-se em um pequeno estudo de caso, no qual podem ser encontrados os aspectos chave para a comparação mas também outros elementos que foram agregados ao trabalho por serem relevantes para a compreensão de cada caso em particular.

A fim de produzir dados e coletar informações indisponíveis nas fontes primárias e secundárias, esta pesquisadora tratou de utilizar a técnica de pesquisa da entrevista, aplicada a pessoas-chave em cada contexto estudado. Foram realizadas diversas entrevistas em cada um dos municípios pesquisados, todas com pessoas diretamente envolvidas na formulação dos instrumentos urbanísticos, projetos e políticas urbanas estudados. Em todos os casos foram entrevistados formuladores da política, técnicos urbanistas municipais, consultores externos, juristas, professores da academia envolvidos com o tema, e, por fim, empreendedores privados envolvidos com a política desenvolvida segundo os novos instrumentos. O critério de um amplo leque de atores se liga à necessidade de conferir uma boa abrangência acerca dos diferentes “olhares” sobre os instrumentos e políticas urbanas pesquisados. A lista de pessoas entrevistadas em cada caso, bem como a posição ocupada pelo entrevistado consta do Anexo 1.

4. O caso de Valencia, Espanha: Agente Urbanizador

No caso da Espanha vamos estudar o Agente Urbanizador criado pela Comunidade Autónoma de Valencia em 1994 e posteriormente adotado pela imensa maioria das comunidades autónomas espanholas. Trata-se de um instrumento jurídico-urbanístico que separa o direito de propriedade imobiliária do direito de urbanizar a gleba, permitindo que a urbanização possa ser proposta por um empreendedor não proprietário. O mecanismo do Agente Urbanizador implica maior autonomia e independência à atividade urbanizadora a partir da derrubada de um obstáculo clássico à urbanização: a propriedade privada do solo. Para melhor compreender o instrumento do Agente Urbanizador, todavia, vamos proceder antes a uma introdução ao Direito Urbanístico Espanhol através de um percurso retrospectivo de sua trajetória.

4.1 Breve Histórico

O Direito Urbanístico tem uma larga tradição na Espanha, gozando de inequívoco reconhecimento como ramo do Direito Público. O *paradigma urbanístico espanhol*¹⁶, embora tenha várias contradições intrínsecas ao modelo, como veremos, foi pioneiro no estabelecimento de uma série de princípios e instrumentos urbanísticos que transformariam o estatuto do direito de propriedade naquele país e, posteriormente, em vários outros países europeus que adotaram seus fundamentos. É impossível, todavia, compreender perfeitamente a sofisticação atual desse ramo do Direito na Espanha, sem que se faça uma breve retrospectiva histórica que ilumine a compreensão do presente. Poderíamos retroceder até as reformas urbanísticas realizadas em dezenas de cidades espanholas no século XIX, com a utilização das técnicas de *ensanche*

16 Expressão do urbanista Javier Garcia Bellido em muitas de suas obras e artigos sobre o tema. Ver, exemplificativamente, GARCIA BELLIDO, Javier. Configuración de la propiedad desagregada: dualidad de derechos en la propiedad inmobiliaria. *Revista de Derecho Urbanístico*, Madrid, a. 28, n. 138, mayo-junio 1994.

que permitiram a ampliação das cidades para além das antigas muralhas medievais, que já não podiam suportar o crescimento urbano. Pode parecer um exagero voltar ao século XIX para falar de instrumentos urbanísticos do século XXI, todavia, os mais basilares princípios do Direito Urbanístico Espanhol já se esboçavam na regulação dessas primeiras operações urbanas.

É significativo, por exemplo, que desde as primeiras leis de *ensanche* espanholas, tais como a “Ley de ensanche de las poblaciones,” datada de 1864¹⁷, já se verificassem fenômenos jurídicos e sociais absolutamente relevantes para esta investigação. Em primeiro lugar, como *fórmula de financiamento* da imensa operação urbana consistente em derrubar muralhas e construir cidade extra-muros, os proprietários são responsabilizados juntamente com o poder público pela urbanização, e podem optar, já em 1864, em fazê-lo de duas maneiras (i) diretamente doando terras para a municipalidade e eximindo-se do pagamento das cargas com estas doações para abertura de ruas, praças e mercados, ou ainda (ii) pagando ao poder público para que execute ele próprio a urbanização. Note-se que estão presentes, portanto, no ambiente jurídico-urbanístico espanhol já no século XIX, noções hoje centrais para a ordem jurídica espanhola, tais como a inequívoca responsabilidade dos proprietários privados para com o financiamento da urbanização, o urbanismo como função pública, e, por fim, a possibilidade de associação entre o poder público e os proprietários privados para fazer frente à produção da cidade.

Como um segundo aspecto importante e como uma espécie de “efeito não previsto” dessa pioneira operação urbana, Soriano e Reys (2004) observam que paralelamente à expansão *legal* da cidade através da técnica de *ensanche*, surge também o “subúrbio”, em áreas não abrangidas pelo perímetro da operação urbana, que passam a ser ocupadas irregularmente e sem a provisão de serviços públicos, fato que virá a gerar problemas urbanos no início do século XX. Nesta alvorada do Direito Urbanístico Espanhol, portanto, os problemas com que a Espanha se debate são muito semelhantes aqueles vividos hoje pelas cidades latino-americanas com a tensão dialética presente entre a cidade produzida

¹⁷ Referencia legal e datas conforme SORIANO, José Eugenio; REY, Carlos Romero. *El agente urbanizador*. Madrid: Iustel, 2004, pg. 44.

segundo a normativa urbanística e a cidade produzida à margem da lei pelos setores de menor renda.

Em que pese o esboço iniciado no século XIX, podemos situar no século XX o surgimento e a consolidação do direito urbanístico espanhol. É precisamente no pós-guerra, com as cidades espanholas devastadas pela guerra civil espanhola¹⁸, que vai surgir o Direito Urbanístico como técnica jurídica. Uma primeira razão é o fato de que a população está empobrecida, e não pode pagar a (re)urbanização do país. A fim de intervir nesse tema, o governo nacional elabora e promulga a **Ley del Suelo** de 1956, com basicamente dois objetivos: o primeiro diz respeito à necessidade de valorizar as propriedades (dada a ruína física do casco urbano) e o segundo diz respeito ao financiamento da (re)urbanização do país.

A lei de solo de 56 vai enfrentar o duplo desafio a que nos referimos, calcada no direito de propriedade. Por um lado, ao mesmo tempo em que retira do direito de propriedade seu caráter absoluto, ao estabelecer que o conteúdo do direito seja delimitado pelos planos urbanísticos de cada cidade, vai inaugurar um novo sistema de avaliação do solo urbano na Espanha, pelo qual, o solo urbano passa, artificialmente, a ter o valor desse aproveitamento urbanístico que lhe outorga o plano urbanístico. Vale dizer, segundo a lei de solo espanhola, o valor atribuído a um solo, hoje, incorpora, *ex ante*, o aproveitamento urbanístico máximo que pode, no futuro, vir a ter segundo a normativa urbanística adotada por cada município. O mecanismo, especulativo por excelência, tem a intenção de fazer de terrenos arrasados um bem passível de avaliação pelo sistema financeiro para fins de concessão de hipotecas, o que permite à população que reconstrua suas casas e ao governo que reconstrua as cidades espanholas.

O engenhoso novo estatuto do direito de propriedade só se completa, portanto, com a contrapartida devida pelo proprietário ao poder público e à coletividade por essa extraordinária valorização jurídica e artificialmente

¹⁸ A Guerra Civil Espanhola, que teve lugar em Espanha nos anos imediatamente anteriores à segunda guerra Mundial, tinha destruído o país e tirado milhares de vidas.

atribuída ao seu patrimônio imobiliário. Essa contrapartida vem na forma de um preço cobrado ao proprietário pela valorização do seu imóvel, ou seja, o mesmo tem direito ao aproveitamento urbanístico (e à conseqüente valorização) desde que ao exercer o *jus edificandi* que lhe reconhece o plano, trate também de promover a urbanização da região¹⁹. Este complexo mecanismo ficou conhecido no Direito Urbanístico Espanhol como *Princípio de Repartição de cargas e benefícios*. Esse princípio é expresso pela lei com a seguinte redação: “*las leyes garantiran em todo el caso, el reparto eqüitativo de los beneficios y cargas derivados del planeamiento, entre todos los propietarios afectados por cada actuación urbanistica, en proporción a sus aportaciones.*”

Com o novo sistema, o estado não precisa mais financiar a urbanização com recursos públicos, pois os particulares se encarregam de financiá-la. Os particulares o fazem porque o modelo atrela a implantação da urbanização ao acesso ao aproveitamento urbanístico, financiar e implantar a urbanização (carga) é condição indispensável para poder efetivar concretamente o aproveitamento urbanístico que o plano urbanístico outorga ao terreno (benefício).

Diz o artigo 76 da Ley de Suelo de 56 (LS 76)²⁰:

“Las facultades urbanísticas del derecho de propiedad se ejercerán siempre dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes establecidos en las leyes, o, en virtud de ellas, por el planeamiento con arreglo a la clasificación urbanística de los predios”

O artigo tem redação simples mas traz a idéia central de que a propriedade garante direitos mas implica deveres, os deveres que o urbanismo, como função pública, venha a estabelecer para cada região da cidade afetando as propriedades que aí se localizem, de acordo com a classificação de solo estabelecida no Plano. Segundo a legislação estudada, essa classificação do solo

¹⁹ O âmbito territorial delimitado pelo plano para fins de urbanização pelos proprietários de uma determinada região é chamado de *unidade de execução*.

²⁰ Atual artigo 2º da ley 6/1998, sobre Regimen del Suelo y Valoraciones.

feita pela normativa urbanística é outro mecanismo chave do sistema, pois os deveres dos proprietários variam de acordo com a classificação do solo na região em que se encontram. O sistema de distribuição de competências delega a classificação do solo em concreto aos municípios, mas os critérios para fins de classificação são dados pela legislação estatal, admitindo três classes de solo:

- Urbano
- Urbanizável
- Não urbanizável

Por óbvio, a classificação do solo como **urbano**²¹ reconhece uma situação consolidada, de um casco urbano já construído e dotado dos serviços e equipamentos básicos, bem como já devidamente edificado.

O solo **não urbanizável**²² foi definido pela lei de 56 segundo um critério residual, ou seja como aquele que não foi definido como urbano ou urbanizável pela normativa urbanística local. Além disso, também seria solo não urbanizável aquele destinado à proteção do patrimônio ambiental, paisagístico, cultural e histórico, ou ainda os que se situem em zonas de risco ambiental. Estes critérios foram modificados na legislação atual. Pela última alteração da ley de suelo somente o solo efetivamente identificado como de interesse para fins de proteção ambiental ou de patrimônio histórico é não urbanizável. Isto porque após um longo debate que identificou a “escassez de solo urbanizável” como uma das causas dos altos preços da terra na Espanha, a ley de suelo foi alterada em 1998,²³ e o solo **urbanizável**²⁴ é que passou a ser definido por um critério residual. No Direito Urbanístico vigente, portanto, a Espanha considera solo *urbanizável* todo aquele solo que não foi classificado pelo Plano General de Ordenamiento Urbanístico como *urbano (tejido urbano consolidado)* ou como *não urbanizável (solos protegidos)*.

²¹ Atual artigo 8º da ley 6/1998, sobre Regimén del Suelo y Valoraciones.

²² Criterio residual indicado no Artigo 80 da ley de suelo, segundo o texto refundido de la Ley Sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (RCL 1976/1192).

²³ Atual artigo 9º da ley 6/1998, sobre Regimén del Suelo y Valoraciones.

²⁴ Atual artigo 10 da ley 6/1998, sobre Regimén del Suelo y Valoraciones.

Mais importante do que os critérios para a classificação do solo, todavia, o que nos interessa mais diretamente na presente investigação é o fato de que é exatamente no solo urbanizável, por óbvio, que incidem as cargas mais pesadas do sistema, já que no solo urbano elas foram pagas no pretérito e no solo não urbanizável as cargas são mínimas, dado o fato de que o solo se destina à preservação. Os processos de urbanização que estamos estudando aqui, portanto, tiveram lugar historicamente certo para ocorrer: as **zonas classificadas como solo urbanizável**, hoje uma vasta região do território espanhol, dado o critério residual que as define na legislação atual. Desde a lei de 56, toda a urbanização em zona urbanizável deve ser assumida pelos proprietários e os deveres dos proprietários, são bastante significativos, como veremos.

Embora em uma primeira e superficial leitura a lei de 56 pareça muito bem articulada e favorável ao interesse público, o genial urbanista Javier Garcia Bellido, por exemplo, faz uma análise bastante crítica do modelo adotado pela Ley de 56, demonstrando o quanto é contraditório esse mecanismo jurídico-urbanístico que por um lado procura esvaziar o conteúdo do direito de propriedade enquanto o proprietário não assume as cargas da urbanização, mas por outro lado garante ao proprietário a apropriação econômica do valor desse mesmo aproveitamento urbanístico, ainda que não concretizado. Diz ele:

“(...) los juristas del año 1956 introdujeron el avance más revolucionario de toda Europa en la concepción de la propiedad inmueble, segregando la titularidad del suelo de contenido normal o normativo agregado por el plan, como función pública ‘delimitadora’ o creadora de ese contenido añadido y no limitadora de un ilimitado derecho de edificación preexistente y considerado como ínsito en el de propiedad, rompiendo así, con dos mil años de derecho quirritario.

(...)

Mas esta revolucionaria concepción de la “desmaterialización del contenido del derecho de propiedad se queda solo en ser una institución jurídica para interpretación y goce de jueces e ilustres letrados. Porque el contenido normal añadido por el plan, el aprovechamiento económico, una vez clasificado y calificado el suelo que lo soporta, sigue siendo apropiado íntegramente con todos sus valores económicos agregados, como parte inseparable de la propiedad del suelo, incluso desde su mera clasificación pública y antes de que el propietario pueda mover un dedo. Por lo que su desapropiación o restricción de lo conferido como aprovechamiento

futuro, pero todavia no realizado o patrimonializado, comporta paradójicamente el derecho privado a exigir una indemnización equivalente al valor urbanístico generado por por la comunidad.”
(GARCÍA-BELLIDO, 1989, p. 171-172).

Este paradigma urbanístico, com suas virtudes, falhas e contradições tão bem apontadas por Javier Garcia Bellido, será o modelo aplicado até hoje na Espanha, embora algumas modificações significativas tenham sido introduzidas em 1976 e 1998, quando a lei de solo passou por revisões²⁵. Atualmente, por uma alteração introduzida em 1998, já não se admite, por exemplo, que o valor do aproveitamento urbanístico potencial seja indenizado ao particular pelo estado nos casos de desapropriação, alterando-se exatamente um dos aspectos criticados por Garcia Bellido²⁶. Em que pese a alteração da lei de 1998, o dispositivo não altera as relações entre os particulares e ainda funciona, evidentemente, como forte indexador do mercado imobiliário e como parâmetro de avaliação imobiliária para outros fins privados.

4.2. Seqüelas jurídicas do modelo urbanístico de 56

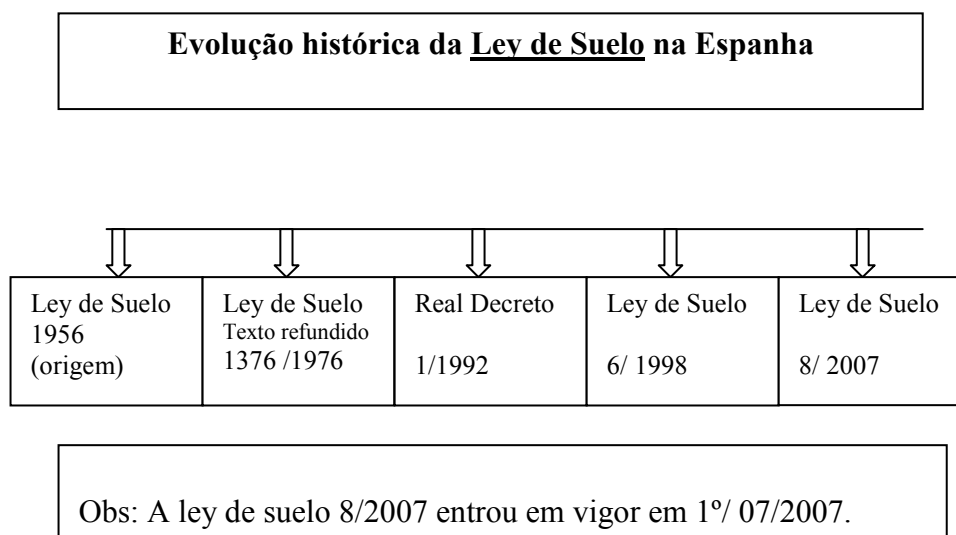
Além da evidente incongruência jurídica contida no modelo jurídico-urbanístico espanhol, a valorização artificial dos bens imóveis decorrentes do sistema que considera o aproveitamento urbanístico potencial para fins de avaliação imobiliária, teve uma série de repercussões no mercado imobiliário da Espanha, acarretando um crescimento exponencial do valor do solo urbano. Este processo de incremento progressivo do preço da terra e dos bens imobiliários na Espanha, inaugurado pela ley de 56, segue até os dias de hoje, com todas as conseqüências econômicas e sobretudo sociais decorrentes da ausência de controle sobre a valorização de um bem imprescindível para a

²⁵ A ley de suelo de 56 foi objeto de revisão no ano de 1976, processo do qual resultou um texto refundido, conhecido como Texto refundido de la Ley Sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (RCL 1346/1976). A lei foi revisada novamente em 1992, mas o texto teve curta vigência, dado que muitos dos seus dispositivos foram julgados inconstitucionais. Finalmente, o texto legal foi novamente revisado e resultou na lei atualmente vigente, denominada LRSV – Ley del Régimen del Suelo y Valoraciones (Ley 6/1998).

²⁶ Diz o artigo 2º, apartado 2 da Ley de Suelo de 1998: *La ordenación del uso de los terrenos y construcciones establecida en el planeamiento no conferirá derecho a los propietarios a exigir indemnización, salvo en los casos expresamente establecidos en las leyes.*

produção de cidade como é o solo. Conforme já mencionado, várias foram as revisões sofridas pela Lei de Solo ao longo dos últimos 50 anos, mas este aspecto central da normativa não foi alterado no período. Aqui vamos tratar de apresentar as questões centrais envolvidas neste debate em uma perspectiva histórica, demonstrando as motivações centrais para os câmbios (ou permanências) contidos na lei estatal, mas desde já parece oportuno apresentar visualmente uma cronologia da “Ley de Suelo”, para que quando se fale de alguma das várias versões sucessivas desta lei, o leitor possa situar-se historicamente:

Figura 2 – Cronologia da legislação estatal de suelo.



Em que pese todas as sucessivas revisões e alterações, a regra básica do jogo (a valorização artificial do solo urbano segundo seu potencial urbanístico) não foi alterada em nenhuma das versões da chamada *Lei de Solo*, coincidentes com diferentes períodos históricos vividos pelo país, perpetuando a tara fundamental do sistema através dos anos. Esta sistemática teve impactos impressionantes no mercado imobiliário que década após década de aplicação da *lei de solo* foi ficando cada vez mais inflacionado na Espanha. Gerardo Roger Fernandez apresenta em um gráfico os incrementos progressivos no valor da terra segundo a legislação atual. O crítico do modelo adotado pela lei estatal

mostra que a mera transformação de solo rústico em solo urbano é suficiente para agregar generosas mais valias ao terreno. Vemos que o valor do solo passa de 6 euros por metro quadrado para 300 euros por metro quadrado com a mera aprovação da normativa urbanística que lhe transforma em “solo urbanizável”, ainda que o proprietário não tenha realizado ainda nenhum investimento, em uma absoluta distorção do sistema.

Figura 3: Progressão do valor do metro quadrado com alterações da normativa urbanística²⁷

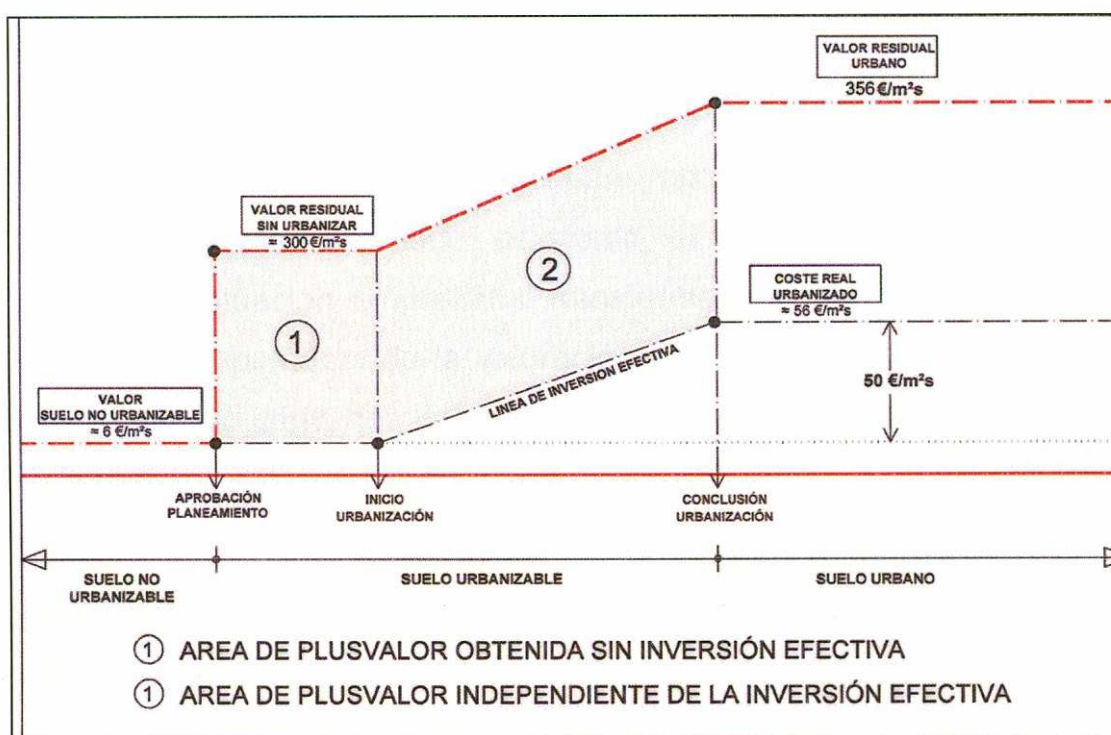


GRÁFICO 1: VALOR LEGAL DEL METRO CUADRADO DE SUELO EN TRANSFORMACIÓN DE RÚSTICO A URBANO EN LA LEGISLACIÓN ACTUAL.

Esse tipo de valorização imobiliária consiste em um enriquecimento sem causa do proprietário, que experimenta um forte incremento no valor do seu imóvel sem realizar esforço algum. Para além da iniquidade social desse

²⁷ Gráfico de autoria de Gerardo Roger Fernandez, in *Principales innovaciones instrumentales en el Proyecto de Reforma de la "Ley de Suelo"*, texto base a una ponencia, mimeo, 2007.

enriquecimento, há um princípio geral de Direito que veda o enriquecimento sem causa. Em função disso, visando compensar minimamente a sociedade pela incorporação legal de um mecanismo especulativo, o sistema urbanístico espanhol incorpora, ao lado da cobrança das *cargas da urbanização*, mecanismos de recuperação das mais valias urbanas, que são cobradas em um percentual fixado por lei. Pelo modelo, portanto, os proprietários além de arcar com as cargas da urbanização, ficam também obrigados a devolver ao estado uma parte da valorização imobiliária que seus terrenos experimentam a partir da própria urbanização e da edificação em seus terrenos. Fixado em 10% do aproveitamento urbanístico, essa devolução das plus-valias ao estado integra um impressionante rol de deveres dos proprietários de terrenos em solo urbanizável. Segundo o artigo 18 da ley 6/1998, os deveres dos proprietários são os seguintes:

Artículo 18. Deberes de los propietarios de suelo urbanizable.

La transformación del suelo clasificado como urbanizable comportará para los propietarios del mismo los siguientes deberes:

1. Ceder obligatoria y gratuitamente a la Administración todo el suelo necesario para los viales, espacios libres, zonas verdes y dotaciones públicas de carácter local al servicio del ámbito de desarrollo en el que sus terrenos resulten incluidos.

2. Ceder obligatoria y gratuitamente el suelo necesario para la ejecución de los sistemas generales que el planeamiento general, en su caso, incluya o adscriba al ámbito correspondiente.

3. Costear y, en su caso, ejecutar las infraestructuras de conexión con los sistemas generales exteriores a la actuación y, en su caso, las obras necesarias para la ampliación o refuerzo de dichos sistemas requeridos por la dimensión y densidad de la misma y las intensidades de uso que ésta genere, de conformidad con los requisitos y condiciones que establezca el planeamiento general.

4. Ceder obligatoria y gratuitamente a la Administración actuante el suelo correspondiente al 10 por 100 del aprovechamiento del sector o ámbito correspondiente; este porcentaje, que tiene carácter de máximo, podrá ser reducido por la legislación urbanística. Asimismo, esta legislación podrá reducir la participación de la Administración actuante en las cargas de urbanización que correspondan a dicho suelo.

5. *Proceder a la distribución equitativa de los beneficios y cargas derivados del planeamiento, con anterioridad al inicio de la ejecución material del mismo.*

6. *Costear o ejecutar la urbanización del sector o ámbito correspondiente.*

7. *Edificar los solares en el plazo que, en su caso, establezca el planeamiento.*

É importante observar que atualmente, na Espanha, a base jurídica para a cobrança de mais valias urbanas pelo estado decorre diretamente da Constituição Espanhola, que em dispositivo que relaciona o direito à moradia e sua garantia aos cidadãos pelo Estado ao cumprimento da função social da propriedade, menciona ao final a participação em mais valias, relacionando os três temas de maneira bastante avançada. Diz a redação do artigo 47 da Constituição Espanhola:

*“Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. **La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.**”* (grifo nosso)

Em que pese as modificações que foram sendo introduzidas na *lei de solo* ao largo de mais de 50 anos, bem como os mecanismos e instrumentos inovadores que o Direito Urbanístico Espanhol foi desenvolvendo na tentativa de aperfeiçoar a normativa urbanística, é preciso registrar que durante toda a segunda metade do século XX, período em que a Espanha aplicou o modelo da *ley de suelo* de 56 (a lei original ou as que lhe substituíram em uma seqüência de modificações e textos refundidos que não lhe alteraram a essência), o país assistiu ao afloramento de uma série de problemas e distorções inerentes à fórmula original da ordem jurídico-urbanística espanhola, e as falhas do modelo ficavam cada vez mais evidentes, reclamando alterações de caráter mais estrutural no modelo. O sistema jurídico que atribuía ao proprietário o dever de urbanizar, por exemplo, não tardou a mostrar sua fragilidade, pois embora objetivasse otimizar a problemática urbanização da Espanha, delegou a execução da atividade urbanística - o próprio processo de criação de cidade - aos

proprietários privados, conforme vimos, como decorrência do princípio do repartido de cargas e benefícios, em mais uma contradição de um modelo que se assenta sobre o princípio de que o urbanismo é uma função pública.

Esse processo de delegação da função de urbanizar aos proprietários privados tinha uma grande complexidade, dificuldade prática e morosidade. Isto porque as propriedades privadas são individualizadas, mas a urbanização não pode se dar lote a lote. Dada a impossibilidade técnica, urbanística e econômica de urbanizar isoladamente um único terreno, os proprietários de terrenos situados em solo classificado como *urbanizável* viam-se obrigados a associarem-se uns com os outros visando implantar a urbanização. Veja-se, no entanto, que pessoas que na maioria dos casos sequer se conheciam, sequer possuíam conhecimentos na área de urbanismo e/ou construção civil, tinham de associar-se compulsoriamente pelo mero fato de viverem em um território que, pela normativa urbanística foi delimitado como uma *unidade de actuación* para fins de urbanização. Vejamos rapidamente como se dava esse processo.

As formas pelas quais os proprietários podiam associar-se foram determinadas pela Lei de Solo de 56, que introduziu três sistemas de gestão da urbanização na Espanha:

- *Compensação (Compensación)*
- *Cooperação (Cooperación)*
- *Desapropriação forçada (Expropiación forzosa)*

A fim de compreender estes diferentes sistemas, pode-se dizer que pelo sistema de *Compensação* ²⁸ os proprietários, reunidos em uma Junta de Compensação, entravam em acordo uns com os outros para aportar os terrenos de cessão obrigatória e promover a Urbanização da área (unidade de atuação) que o planejamento lhes incumbia urbanizar. A junta de compensação atua como fiduciária, gerencia todos os terrenos aportados pelos proprietários, se encarrega do parcelamento e das doações ao poder público, bem como da urbanização completa do polígono referente à unidade de atuação.

²⁸ Ver artigos 126 a 130 do RCL 1976/1192.

Eventualmente, se assim for acordado pelos proprietários ao formarem a junta de compensação, ela poderá ainda encarregar-se da edificação nos terrenos resultantes da operação.

Pelo sistema de *Desapropriação forçada*²⁹, a Administração trata de promover a desapropriação dos terrenos necessários à promoção da urbanização do polígono inteiro de uma unidade de atuação. Esse sistema de gestão é adotado especialmente nos casos em que os proprietários falham com o sistema de compensação ou tardam demais para tomar a iniciativa da urbanização, prejudicando a execução do Plano Geral de Ordenamento Urbanístico³⁰. Nestes casos o poder público opta pela expropriação a fim de conduzir diretamente um programa de urbanização.

Já pelo sistema de *Cooperação*, os proprietários pagam todas as cargas urbanísticas previstas pelo plano, aportam os terrenos necessários para promover a urbanização mas não assumem eles próprios a tarefa de urbanizar. O sistema de cooperação é um sistema misto, portanto, em que os proprietários financiam a urbanização, mas é o poder Público que a promove, através de um projeto de *Reparcelamento*. O reparcelamento (reparcelación) é assim definido pela Ley de suelo³¹:

Artículo 97

*1. Se entenderá por reparcelación la agrupación de fincas comprendidas en el polígono o unidad de actuación para su **nueva división ajustada al Plan, con adjudicación de las parcelas resultantes a los interesados, en proporción a sus respectivos derechos.***

*2. La reparcelación **tiene por objeto distribuir justamente los beneficios y cargas de la ordenación urbanística,** regularizar la configuración de las fincas y situar su aprovechamiento en zonas aptas para la edificación con arreglo al Plan.*

²⁹ Ver artigos 134 a 145 da RCL 1976/1192.

³⁰ *Plan General de Ordenamiento Urbanístico.*

³¹ Segundo o artigo 97 da RCL 1976/1192.

Através deste mecanismo, ao final da operação, a urbanização foi implantada, a Administração recebeu os terrenos públicos necessários à implantação dos equipamentos públicos (dotações), e os proprietários receberam as porções de terrenos resultantes do reparcelamento, já descontada a cota das doações feitas ao poder público e as mais valias legais.

Embora muito bem concebido jurídica e urbanisticamente, os sistemas de gestão da urbanização espanhola tinham dificuldades para ocorrer na prática, especialmente em função da previsão de participação do poder público em alguns deles. Com os tradicionais problemas orçamentários das Administrações Públicas, tanto o **sistema de Cooperação** que exigia uma grande mobilização do poder público na gestão da urbanização, quanto o **sistema de Desapropriação Forçada**, que exigia recursos financeiros imediatos para bancar as desapropriações, foram pouco utilizados na Espanha. Nesse quadro, as cidades espanholas ficaram à mercê de que os proprietários tivessem a iniciativa de promover, quando economicamente lhes conviesse, a urbanização através do sistema de compensação como principal fórmula de gestão. Com isso, no entanto, o processo de construção de cidade e os planos de ordenamento territorial se viam comprometidos em sua execução, que dependia exclusivamente da iniciativa dos proprietários privados. Como em muitos casos essa iniciativa não se dava, o urbanismo espanhol entra em crise³² em fins da década de 80, e a Espanha tem uma forte demanda por novas urbanizações. Ao mesmo tempo, com o sistema valorizando artificialmente solos rústicos nos quais existiam apenas plantações agrícolas, mas que os planos urbanísticos tinham classificado como solos urbanizáveis, começa um movimento especulativo de compra de terras em solo urbanizável, em busca das impressionantes mais valias legalmente agregadas ao solo rústico nestes casos.

É nesse contexto de impasse, que a legislação estatal sobre solo é novamente revisada em 1992, reconhecendo ampla autonomia às Comunidades Autônomas em matéria de urbanismo. A nova lei e a jurisprudência do país reconhecem que, pela distribuição constitucional de competências da Constituição de 1978,

³² A crise do urbanismo espanhol é comentada por alguns autores, dentre os quais SORIANO, José Eugenio; REY, Carlos Romero. *El agente urbanizador*. Madrid: Iustel Publicaciones, 2004.

as Comunidades Autônomas podiam assumir competências, dentre outros assuntos, sobre “*Ordenação do território, urbanismo e moradia*”³³. Com a nova legislação estatal de 92 reconhecendo competências amplas em matéria de urbanismo, as comunidades autônomas da Espanha começam a trabalhar na construção de alternativas para aperfeiçoar o sistema de gestão da urbanização no país, especialmente em seus territórios. O instrumento proposto pela Comunidade Valenciana em 1994, o “Agente Urbanizador”, inovou radicalmente o sistema de gestão da urbanização atingindo o núcleo central do problema, rompendo justamente com a dependência que o modelo estatal mantinha em relação à iniciativa dos proprietários. A idéia de introduzir um terceiro com poderes para assumir a urbanização em lugar dos proprietários revolucionou o urbanismo valenciano e, posteriormente, o próprio Direito Urbanístico Espanhol. Pelo papel histórico que cumpriu, pelos objetivos que assumiu e por ser instrumento tão emblemático e inovador do Direito Urbanístico da Espanha, o *Agente Urbanizador* foi escolhido para ser um dos casos de estudo na presente investigação.

4.3 LRAU – Lei Reguladora da Atividade Urbanística na Comunidade Valenciana (Lei 6/94): emergência do agente urbanizador

Em 1994, quando é promulgada a Ley Reguladora de la Actividad Urbanística de la Comunidad Valenciana (LRAU), os efeitos perversos do sistema estatal de gestão da urbanização se faziam sentir claramente na Comunidade Valenciana. Embora houvesse uma ampla oferta de solo urbanizável segundo os planos de urbanismo propostos para o território de Valencia (uma oferta que em hectares se igualava a toda a superfície urbanizada da Comunidade Autônoma), 95% do solo da região era ainda composta por solo rústico, com usos prioritariamente rurais (FERNANDEZ, 1998). Valencia se urbanizava de forma demasiado lenta, portanto, frente à demanda crescente por solo urbanizado. Com a escassez de solo efetivamente urbanizado, os preços

³³ Ver Constituição Española de 1978, artigo 148, apartado 1, nº 3º.

operados pelo mercado imobiliário, tanto para o solo urbanizado como para as moradias já edificadas, eram altíssimos. E todos os problemas de acesso à moradia se buscavam resolver no casco urbano já construído, com intervenções de reabilitação de áreas abandonadas nas áreas centrais e com densificação das áreas já urbanizadas. Neste período, a frase resumo do urbanismo e de seus problemas, tanto em Valencia como em todo o país era “Na Espanha se edifica muito e se urbaniza pouco.” (FERNANDEZ, 1998, p. 02)

O diagnóstico feito pelos urbanistas e legisladores de então foi o de que as baixas taxas de urbanização na região se ligavam diretamente ao **monopólio da iniciativa de urbanizar** conferida legalmente ao proprietário da terra, já que este não necessariamente é um empresário urbanizador profissional, o que pode trazer muita ineficiência ao sistema. E é exatamente nesta fragilidade do sistema estatal que se insere a novidade do sistema valenciano, com a introdução do **Agente Urbanizador** como agente com capacidade de promover a urbanização. Conforme enfatiza Carles Gascó (2006, p. 57) *la LRAU desplegó una estrategia basada en una doble premisa: la apuesta renovadora consistió en enfatizar el carácter público de la función urbanizadora, al tiempo que se subrayó su reconocimiento como una típica actividad empresarial.*

Pelo novo sistema adotado pela lei valenciana, qualquer pessoa, seja proprietária ou não, qualquer empresário urbanizador, pode fazer a proposta de urbanizar determinada região em zona classificada pelo Plano geral de ordenamento urbanístico como **solo urbanizável**³⁴, devendo, no entanto, submeter-se a uma licitação e competir pela adjudicação da gestão da urbanização com outros empreendedores e mesmo com proprietários que se candidatem para a tarefa. Gerardo Fernandez detalha a forma de funcionamento do instrumento advogando sua adoção como forma de romper com os problemas do sistema de gestão tradicional da urbanização:

³⁴ Conforme vimos, segundo o sistema espanhol, o solo se classifica em URBANO, URBANIZÁVEL E NÃO URBANIZÁVEL. O agente urbanizador pode propor Programas de atuação urbanística apenas em solo urbanizável. Evidentemente os P.A.Is seguem critérios e parâmetros urbanísticos minimamente fixados por um *Plano Parcial* proposto para cada unidade de Execução do planejamento. Também é possível propor à municipalidade o próprio desenho do Plano Parcial que não tenha sido detalhado pelo Plano de Ordenamento, aspecto que não vamos detalhar aqui pelos limites e propósitos do presente texto.

[...] si la ejecución de las infraestructuras urbanas (la urbanización) es una función pública, la gestión de su desarrollo siempre será pública, pudiendo ejercerse, bien mediante la modalidad de gestión directa, por la propia administración, bien mediante la indirecta, delegando la facultad pública en un urbanizador privado, propietario o no de los terrenos, elegido de acuerdo a las clásicas condiciones de concurrencia y publicidad exigibles y preceptivas para cualquier concesión administrativa.

Con ello no sólo seremos más respetuosos con las características y contenido jurídico propio de la acción urbanizadora, sino que nos permitira romper el bloqueo monopolista que domina el mercado de suelo urbanizable, al introducir elementos de competencia en el mismo. (FERNANDEZ, 1998, p. 8)

A grande aposta da lei de 94 foi a de transformar algo que era socialmente percebido como uma *carga*, a urbanização (e tem o caráter efetivo de carga segundo a legislação estatal), em um *negócio* atrativo a empreendedores imobiliários e empresas de construção civil. O mecanismo, além de ter sido muito bem recebido pelas empresas urbanizadoras, que viram aí um novo filão de atividade econômica a ser explorada, operou uma radical mudança no estatuto do direito de propriedade. Se o urbanismo é efetivamente “Função pública”, como chama atenção Gerardo Fernandez, atrelá-lo à iniciativa privada de um proprietário (ou de um conjunto de proprietários) equivale a submeter o interesse da coletividade às conveniências de oportunidade dos particulares. Retirar dos poderes do proprietário a faculdade de decidir quando e como urbanizar é uma vitória do Direito Público, portanto, na medida em que diminui o leque de poderes tradicionalmente reconhecidos à propriedade privada.

A diminuição dos poderes reconhecidos legalmente aos proprietários de bens imóveis já vinha sendo pregada há tempo por juristas como Javier Garcia Bellido, que em uma série de artigos que posteriormente se tornaram clássicos denunciava, ainda na década de 80, o absurdo estatuto do direito de propriedade imobiliária na Espanha e a necessidade de que se modernizasse. Em 1994, quando foi concebido o instrumento do Agente Urbanizador na Comunidade Autónoma de Valencia, certamente a crítica, a influência e a contribuição do urbanista Javier Garcia Bellido, estiveram bastante presentes. A

proposta de “desagregação” do conteúdo do direito de propriedade por exemplo, foi uma das grandes bandeiras de Javier Garcia Bellido. Ao apresentar uma série de alternativas ao modelo jurídico conferido ao direito de propriedade na Espanha, ainda em texto de 1989, Garcia Bellido propõe um “modelo desagregado”, em que se dissocia efetivamente o direito à propriedade do solo dos direitos /deveres do promotor da urbanização. Diz ele:

Esta segunda alternativa bicéfala o bifronte, parte del ‘conocimiento’ de que **el derecho a la posesión del ‘contenido normal’ potencial**, creado por la Ley y los planes, **no es una facultad vinculada al contenido esencial del derecho a la propiedad del suelo**, sino que es un objeto virtual, imaginario o potencial, **de titularidad pública y plenamente disociado del derecho de propiedad**, no pudiendo esta apropiarse patrimonialmente de los valores agregados ad extra por la función pública del plan, antes de haber efectivamente realizado la acción urbanizadora o edificadora que le compete para cumplir su función social.

Al derecho de posesión del contenido normal potencial o del ius aedificandi, depositado físicamente, no jurídica ni económicamente, sobre cualquier propiedad de suelo, puede llamarsele **‘derecho del promotor’**. Este derecho puede ser ejercido bien sea por:

- a) la misma Administración que lo crea y promueve o promociona con su gestión directa, o bien sea por
- b) un promotor-constructor, el cual actuaría como concesionario de tal derecho de posesión por la vida del edificio o instalación, adquirido en pública licitación y al mejor postor de calidad y garantías. (GARCÍA BELLIDO, 1989, P. 219, grifos do autor).

Note-se que as propostas realizadas por Javier Garcia Bellido neste texto histórico, constituem o núcleo jurídico do instrumento do Agente Urbanizador aprovado em Valencia. Garcia Bellido chega a destacar as duas formas de execução da urbanização, direta (assumida pelo poder público) e indireta (assumida pelo agente urbanizador), que viriam a ser assumidas pela lei valenciana alguns anos depois.

A reflexão de Garcia Bellido e o estatuto assumido pelo instrumento do Agente Urbanizador, assumido como política pública, retira qualquer romantismo da atividade urbanizadora, pois o instrumento estabelece uma

regulação baseada em institutos jurídicos centrais ao sistema capitalista: (i) o direito de propriedade; (ii) a livre iniciativa e a concorrência e, finalmente, (iii) o contrato.

O direito de propriedade é totalmente redefinido, diminuindo-se o feixe de direitos atribuídos com exclusividade ao proprietário da terra. Uma parte desses direitos, especialmente o de urbanizar, é considerado público e, portanto, acessível a outros agentes com capacidade econômica e técnica de propor a urbanização. Por ter conteúdo econômico apreciável, o estado não pode entregar o direito de urbanização a qualquer empresário pelo mero fato de ter tomado a iniciativa de “querer urbanizar” em primeiro lugar, ou seja, é necessário instaurar uma competição na qual aquele que fizer a melhor proposta técnica e jurídico-econômica, considerando o interesse público como critério de julgamento, será o contratado. Por fim, o contrato liberal clássico sela o compromisso entre as partes. Note-se que há um rearranjo de conteúdos, ênfases e poderes, mas os institutos básicos do capitalismo (propriedade, livre iniciativa e contrato) estão presentes em uma tentativa de superar um impasse clássico do processo de urbanização capitalista.

4.4 A distribuição constitucional de competências em matéria de urbanismo – análise interescalar da execução urbanística.

A Espanha tem um complexo sistema de distribuição de competências em matéria urbanística. Pelo atual sistema constitucional, já interpretado pela Jurisprudência, as Comunidades Autônomas tem, segundo o artigo 148, 3º, competências para “Ordenação do território, urbanismo e moradia.”. Nesta matéria o Estado Espanhol não pode ir além do que determina o artigo 149, 1º da Constituição Espanhola que lhe atribui competência exclusiva para estabelecer *“la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales”*, ou seja, no máximo poderá falar sobre condições gerais para o exercício do direito de propriedade, por exemplo,

ainda que o conteúdo concreto de eventuais limitações administrativas vá ser estabelecido pelas Comunidades Autônomas.

No sistema espanhol de repartição de competências, compete aos municípios a gestão do urbanismo, com **atribuições executivas mas não legislativas plenas**, ou seja, dependem da anuência das comunidades autônomas para a elaboração e alteração do Planejamento Urbano. Evidentemente há uma certa esquizofrenia neste sistema em que os municípios elaboram e aplicam a lei mas não tem competências para aprova-la e modifica-la, fazendo com que o Planejamento Urbano dependa das Comunidades Autônomas, uma instancia intermediária da organização político-administrativa do estado espanhol³⁵. Esta pulverização de competências distintas para uma mesma matéria é bastante questionada, já, pela Doutrina, em função de que retira eficiência do sistema e torna o tratamento da matéria ainda mais complexo.

Nesse contexto histórico e jurídico, a comunidade valenciana foi a primeira Comunidade Autônoma da Espanha a assumir a integralidade de suas competências em matéria urbanística. Este pioneirismo rendeu à Valencia a condição de, durante certo período da década de 90, ser a única comunidade autônoma a ter alguma regulação para a atividade urbanística na Espanha. Isto porque o Tribunal Constitucional da Espanha, ao ser provocado, no ano de 1997, a examinar uma causa envolvendo matéria urbanística, exarou uma decisão histórica declarando inconstitucional e nula uma parte do *Texto Refundido da Lei sobre Regime de Solo e Ordenação Urbana* então vigente (à época o Real Decreto Legislativo 1/1992). A razão da anulação de vários dispositivos da lei se relacionou à invasão, pelo Estado Espanhol, de competências das Comunidades Autônomas. A *Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997*, uma decisão judicial de dezenas de páginas, foi uma sentença de grande importância no urbanismo e no Direito Urbanístico

³⁵ Para que se entenda melhor, a Espanha tem quatro entes administrativos: um ente nacional, chamado ESTADO (equivalente à União, no Brasil); as COMUNIDADES AUTONÔMAS (em boa medida equivalentes aos estados do Brasil, mas com maior autonomia); as PROVINCIAS (sem equivalente no Brasil, agregam vários municípios e tem gestão própria); e finalmente os MUNICÍPIOS (com o mesmo sentido que no Brasil).

Espanhol, pois revolucionou o entendimento da matéria, reconhecendo às comunidades autônomas, de forma irreversível, plenas competências para legislar em matéria urbanística. Ainda que sendo uma citação longuíssima, nos permitimos trazer parte do histórico pronunciamento do Tribunal à colação, pois fica clara a radicalidade da interpretação feita pelo Tribunal Constitucional acerca da distribuição constitucional de competências para a regulação do Planejamento Urbano na Espanha:

El artículo 47 da Constitución Española establece que los poderes públicos deben, a fin de alcanzar los objetivos indicados, regular la utilización del suelo de acuerdo con el interés general de impedir la especulación. Además, se añade, "la comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos". Quiere decirse, aunque indirectamente, que si hay especulación y existe plusvalía derivada de la acción urbanística de los entes públicos, uno de los elementos básicos del urbanismo -como hecho social y objeto de la política de los poderes públicos- es la propiedad del suelo. Si con el suelo puede especularse y pueden generarse plusvalías, podemos deducir que el constituyente estaba pensando en un modelo "privado" del urbanismo: en un urbanismo de mercado, basado en la propiedad. Sólo respecto de este suelo tiene sentido lo que establece el precepto constitucional cuando se refiere a una suerte de superposición - a modo de ordenación o regulación- de lo público para reconducir el uso del suelo hacia la satisfacción del interés general y así impedir la especulación.

El derecho de propiedad se nos presenta como el instituto que junto con la intervención pública definen los ejes centrales del urbanismo. Simplificando podemos decir que, a la vista de lo que nuestra Constitución establece, el urbanismo es propiedad y es acción de los poderes públicos. Ahora bien, no son dos pilares colocados en pie de igualdad. A los poderes públicos se les encomienda la tarea de que "regulen" la propiedad "de acuerdo con el interés general para impedir la especulación". Los constituyentes son conscientes -por una elemental evidencia histórica- de que la propiedad inmobiliaria abandonada a su propia suerte deriva hacia la especulación, o sea, hacia la patrimonialización de rentas no derivadas de la puesta en producción del propio suelo, sino de la acción de la sociedad y, en particular, de los entes públicos. No es circunstancial que la especulación se asocia con la retención del suelo, con el "no hacer nada", la espera, la inactividad.

El urbanismo, propiedad y "regulación" de los poderes públicos, en los términos utilizados por la Constitución, pero regulación para, por un lado, proteger y mejorar la calidad de vida, y por otro lado, hacer efectivo el derecho a disfrutar de una vivienda.

Cuando la Constitución atribuye a las Comunidades Autónomas el urbanismo, ¿qué es lo que atribuye? ¿Cuál es el alcance de esta competencia?

3. El urbanismo -como objeto de la actuación de los poderes públicos- es la política de ordenación y desarrollo de la ciudad: "regula" la utilización del suelo para, como ya nos consta, por un lado, proteger y mejorar la calidad de vida, y por otro lado, hacer efectivo el derecho a disfrutar de una vivienda. Esto se traduce en lo siguiente:

a) El urbanismo es una política de los poderes públicos competentes, o sea, las Comunidades Autónomas (art. 148.1.3º CE).

b) Esta política tiene como fines, por un lado, proteger y mejorar la calidad de vida, y por otro lado, hacer efectivo el derecho a disfrutar de una vivienda.

c) El instrumento de esta política es la regulación de la utilización del suelo al servicio del interés general y para impedir la especulación.

Por lo tanto, la competencia en materia de urbanismo supone, necesariamente, la regulación de la utilización del suelo y, lo que eso implica, la regulación de la propiedad. De esto eran conscientes los constituyentes cuando atribuyeron a las Comunidades Autónomas la competencia que comentamos; además, se apoya en un hecho notorio: el urbanismo siempre ha supuesto regulación de la propiedad. El artículo 76 del antiguo Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril) establecía que "las facultades del derecho de propiedad se ejercerán dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes establecidos en esta Ley, o, en virtud de la misma por los Planes de Ordenación con arreglo a la clasificación urbanística de los predios". Se diga como se diga, el urbanismo es y ha sido siempre "regulación de la utilización del suelo", esto es, regulación de la propiedad del suelo. **Y a las Comunidades Autónomas les compete la regulación de dicha utilización y, por consiguiente, la regulación de la institución jurídica en virtud de la cual esa utilización se produce, o sea, la propiedad.** (ESPANHA, 1997, grifo nosso).

Esta sentença alterou toda a regulação urbanística na Espanha e tornou-se fonte de Direito no país, pois não apenas expôs claramente o entendimento do Tribunal Constitucional em matéria urbanística como revogou a lei estatal em matéria de solo urbano criando uma lacuna legal sobre a matéria, já que às

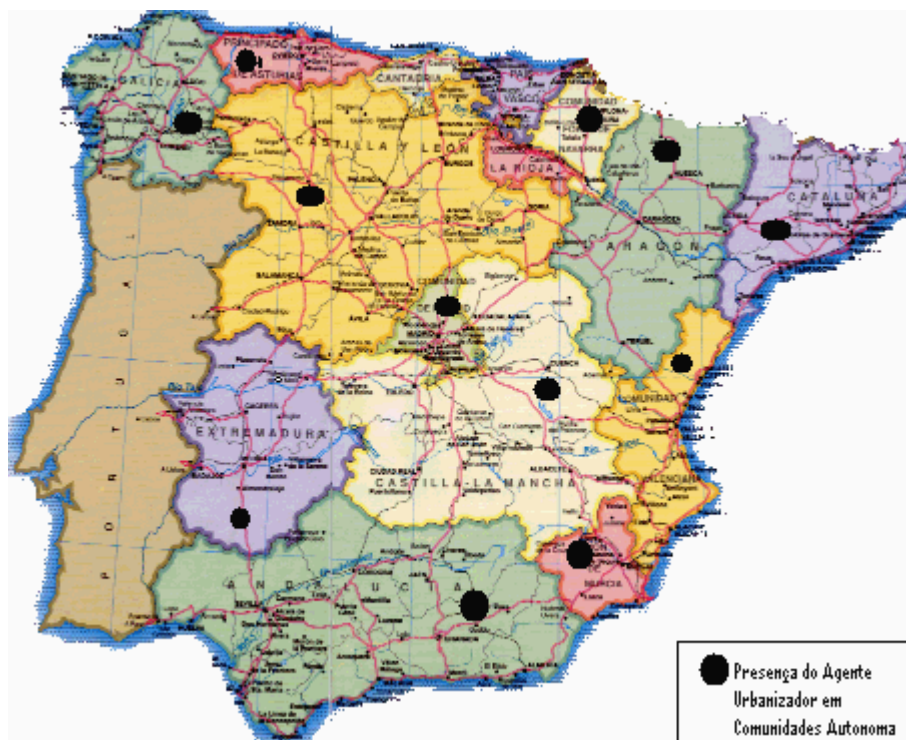
comunidades autônomas é que foi reconhecida competência para tratar do tema.

Quando cai a lei estatal em matéria de solo urbano, por força da decisão da Corte Constitucional acima referida, a Comunidade Valenciana foi a única comunidade autônoma espanhola que, nesta conjuntura, tinha alguma lei para regular a atividade urbanística em seu território, já que a maior parte das outras comunidades ainda se regiam inteiramente pela Lei de Solo (estatal) em matéria urbanística. Por ter votado a L.R.A.U., lei do ano de 1994, e estar aplicando-a com sucesso e aceitação, Valencia passa ilesa pela crise jurídico urbanística decorrente da anulação judicial da lei estatal em matéria de urbanismo.

As demais comunidades autônomas caíram em um vácuo jurídico, pois regulavam suas atividades segundo a lei estatal. Posteriormente, seguindo o exemplo de Valencia, elaboraram leis próprias e regulamentaram o *agente urbanizador* a grande maioria das Comunidades Autônomas Espanholas. Segundo demonstra Alejandro Javier Criado Sánchez em sua tese de Doutorado, embora a recepção da figura do Agente Urbanizador tenha se dado de maneiras distintas e assumido diferentes formas jurídicas (ora como centro da atividade urbanizadora, ora como uma dentre outras possibilidades), o modelo espalhou-se pela Espanha e adotaram o modelo do agente urbanizador valenciano as seguintes comunidades autônomas: Castilla-la-Mancha, Extremadura, Murcia, Castilla y Leon, Andalucía, Principado de Astúrias, Cataluña, Canárias, Navarra y Madrid³⁶, conforme se pode verificar no mapa que segue:

³⁶ Para um detallado estudo das diferentes regulações do agente urbanizador nas várias Comunidades Autônomas Espanholas, ver o trabalho de CRIADO SANCHEZ, Alejandro Javier. *El agente urbanizador en el Derecho Urbanístico Español*. Madrid: Ed. Reus, 2005, pg. 105 e ss.

Figura 4 – Presença do Agente Urbanizador em diferentes Comunidades Autônomas da Espanha.



(Fonte: Desenho da autora sobre Mapa da Espanha)

4.5 O agente Urbanizador em Valencia

Ao libertar a atividade de urbanização do monopólio exclusivo dos proprietários, abrindo a possibilidade de executá-la a outros agentes econômicos interessados em investir de forma capitalista em processos de urbanização, Valencia desbloqueia a produção de cidade e detona um processo surpreendente de desenvolvimento urbano. Desde a aprovação da LRAU até hoje, com algumas reformulações introduzidas nesse período, Valencia assistiu a inúmeros processos de disputa pública entre empreendedores competindo pelo direito de responsabilizar-se pela urbanização de um território ou região da cidade, delimitada como uma unidade de execução no *Plano Geral de Ordenamento Urbano*. O objeto da disputa é justamente a adjudicação de um “Programa de Atuação Integrada” ou P.A.I.. A definição legal de um Programa de Atuação Integrada se encontra no artigo 14 da LUV (Lei Urbanística

Valenciana³⁷), legislação que traz a última redação da normativa que regula a atuação dos agentes urbanizadores de Valencia:

*Art. 14 - Actuación Integrada es la que se desarrolla mediante unidades de ejecución, y **tiene por objeto la urbanización pública conjunta de dos o más parcelas realizada conforme a una única programación.** Los Planes preverán la ejecución de Actuaciones Integradas en aquellos terrenos que pretendan urbanizar y cuya conexión a las redes de servicio existentes:*

a) Exija producir dos o más solares simultáneamente transformando suelo que tenga pendiente la implantación de servicios; o

*b) **Requiera ocupar un terreno de dimensiones iguales o mayores a 40.000 metros cuadrados con el fin de transformarlo produciendo uno o varios solares; o***

c) Se estime necesaria su ejecución mediante Actuaciones Integradas para asegurar una mayor calidad y homogeneidad en las obras de urbanización. (grifos nossos)

É importante ressaltar que segundo o sistema valenciano a execução do planeamento e a conseqüente urbanização de determinada região da cidade, se dá antes pelo interesse do mercado imobiliário do que por alguma determinação do poder público. A municipalidade elabora o “Plano Geral de Ordenamento Urbanístico ³⁸”, um equivalente do plano diretor brasileiro, identificando territorialmente, evidentemente dentro do perímetro da Zona Urbanizável, várias *Unidades de Execução* para fins de urbanização. Esta urbanização pode se dar por iniciativa do próprio poder público em *Gestão Direta* ou ainda, como ocorre na maioria das vezes, a urbanização se realiza segundo o interesse e a iniciativa de um agente urbanizador privado. Quando é um agente urbanizador que atua para fins de urbanização, a lei valenciana classifica essa atuação como *Gestão indireta*. Francisco García Gómez de Mercado, jurista espanhol, explica o processo mais detalhadamente, ao tempo que também acaba por apresentar seu próprio conceito de agente urbanizador:

³⁷ A L.U.V. – Lei urbanística Valenciana, lei nº 16/2005, sucedeu a L.R.A.U – Lei reguladora da actividad urbanística de Valencia, Lei 06/1994.

³⁸ Pelo sistema valenciano a municipalidade elabora o plano mas é a Comunidade Autônoma que tem competência para aprova-lo ou não.

[...] la administración actuante puede ser ella misma Urbanizador. Estaremos ante un caso de actividad urbanística en régimen de **gestion directa**. También puede asignar el papel de urbanizador a una empresa privada que – previa la pertinente selección – se preste voluntariamente a ello, para la **gestión pública indirecta** de la actuación. En ambos casos el urbanizador puede ser dueño del terreno o ser el propietario un tercer sujeto distinto. El urbanizador es una persona – pública o privada – que en un momento dado asume, voluntariamente, la responsabilidad **pública**, de promover la ejecución de una actuación urbanizadora (el compromiso de implantar unas infraestructuras de urbanización públicas, vías públicas, alcantarillado, etc) en desarrollo de la calificación urbanística del suelo prevista por el Plan. Se compromete, pues, a realizar y gestionar las inversiones (públicas o privadas) necesarias a tal fin. Para ello el urbanizador no necesita ser el propietario civil de los terrenos ni ha de convertirse en propietario de los solares resultantes. No se exige al urbanizador que adquiera el terreno, ni civilmente, ni por expropiación. (GARCÍA GOMÉZ DE MERCADO, 1996, p. 196, grifos nossos)

Na medida em que o urbanizador não precisa ser proprietário dos terrenos que vai urbanizar, adquire grande liberdade em termos de localização, ou seja ganha autonomia não apenas jurídica, mas também locacional para atuar onde deseje. Por conta dessa característica inovadora do sistema adotado em Valencia, os empreendedores da indústria de urbanização e construção civil da região acabam evidentemente escolhendo para atuar regiões em que a atuação urbanizadora vá ser mais rentável, seja por haver maior centralidade, acessibilidade, externalidades positivas ou ainda por alguma nova tendência e/ou preferência locacional produzida pelo mercado imobiliário. Esta característica faz com que empreendimentos cada vez mais luxuosos sejam produzidos na região de Valencia. A título exemplificativo, reproduzimos abaixo fotos integrantes do marketing de dois empreendimentos realizados em Valencia pela Empresa LUBASA Urbanismo, uma das maiores empresas de construção civil e urbanização da Espanha. *Pobla Vallbona Valencia e Benicalap Valencia* são empreendimentos realizados sob um regime de P.A.I – Programa de Atuação Integrada. No caso de Pobla Vallbona se observa uma das grandes tendências do atual momento do mercado imobiliário e do urbanismo espanhol, a construção de grandes áreas de lazer, notadamente Campos de

golfe, como “âncoras” para empreendimentos imobiliários para camadas de alta renda.

Figura nº 5 – Empreendimento aprovado por Agente Urbanizador na cidade de Valencia – Pobla de Vallbona



POBLA DE VALLBONA, VALENCIA. La Pobla de Vallbona contará con nuevas oportunidades de desarrollo gracias al Golf Pobla, una amplia área residencial de 3.100 viviendas integradas en un campo de golf de 18 hoyos. Un complejo con una superficie deportiva de 569.000 metros cuadrados y una superficie residencial de 682.000 metros cuadrados.

(Fonte da ilustração: LUBASA Urbanismo³⁹)

³⁹ Ver www.lubasa.es/urbanismo

Figura nº 6 - Empreendimento aprovado por Agente Urbanizador na cidade de Valencia – Benicalap



BENICALAP. VALENCIA. La urbanización de Nou Benicalap permite la construcción de nuevas viviendas acordes al crecimiento y expansión que está experimentando esta zona de Valencia. De esta manera, se acondicionará el suelo para la edificación residencial haciendo posible la construcción de los inmuebles y se crearán nuevas zonas públicas y espacios verdes.

(Fonte da ilustração: LUBASA Urbanismo⁴⁰)

4.6 Operacionalização de um *Programa de Atuação Integrada*:

Como um primeiro passo dado pelo empreendedor, portanto, está o de eleger o lugar em que pretende atuar, ou seja, o “novo endereço” que procurará criar ou reforçar no mercado imobiliário em determinada cidade. Como já vimos, esta será uma decisão dos próprios agentes empreendedores, e não do

⁴⁰ Ver www.lubasa.es/urbanismo

Poder Público ou da normativa urbanística, que apenas classificou o solo em *urbano, urbanizável e não urbanizável*, ficando no aguardo das iniciativas dos agentes privados na propositura de novas atuações urbanísticas que se realizarão sobre um plano *latente*. As novas urbanizações são, portanto, uma decisão do mercado imobiliário, como já salientado.

Até que comece a urbanização, todavia, o agente urbanizador passará por um largo processo de competição e exame de suas qualificações, capacidade técnica e econômica, até chegar ao licenciamento efetivo da urbanização. Esse procedimento administrativo regulado pela L.U.V., é que é denominado de **Programa de Atuação Integrada**, e sobre ele passamos agora a detalhar funcionamento e operacionalização segundo a lei valenciana vigente.

A exposição de motivos da LUV refere os programas de atuação integrada como *instrumento de ordenação*, mas sublinha a complexidade do instrumento legal e de sua natureza jurídica. Note-se que, ao assumir um programa de atuação integrada, o agente urbanizador se compromete, junto ao poder público, com a realização da urbanização, obrigação que seria dos proprietários do solo. Por outro lado, se compromete também a garantir junto aos proprietários as doações de terrenos para a implantação dos equipamentos públicos, o que interessa ao poder público. Com isso, o empreendedor privado se torna **agente delegado de uma função pública**, pois se compromete a fazer a **gestão** da urbanização tanto junto aos proprietários, mediante a cobrança, a posteriori, de uma remuneração pelo seu trabalho, como junto ao poder público, em típica posição de **intermediação** das relações entre proprietários e administração pública municipal. Além disto, pela atual legislação, o agente urbanizador pode contratar um terceiro para realizar as obras de urbanização, ficando ele exclusivamente como gestor da operação. Em um Programa de Atuação Integrada se desenha, portanto, um tipo de relação triangular, que poderíamos representar da maneira sugerida por José Luis Miralles:

Figura 7 – Relações entre Agente Urbanizador, Administração Pública e Proprietários⁴¹.



A Exposição de Motivos da Lei Urbanística Valenciana ressalta o fato de que os Programas de Atuação Integrada, especialmente quando realizados por um Agente Urbanizador por Gestão Indireta, constituem-se em instrumento de **concertação**, resgatando a herança histórica que se condensa no instrumento, desde as leis de ensanche até hoje.

El Programa de actuación Integrada es un instrumento de ordenación y, al tiempo una figura compleja que toma rasgos de los convenios administrativos, de los contratos administrativos,

⁴¹ MIRALLES, José Luis – Informação verbal em palestra realizada em Valencia a respeito da Ley Urbanística Valenciana.

de los instrumentos de ordenación y de antiguas figuras de urbanismo concertado de las que es tributario. (VALENCIA, 2005).

Através de um Programa de Atuação Integrada, portanto, é que se desenha toda a relação jurídica entre o poder público, o agente urbanizador e os proprietários. O Programa de Atuação Integrada, P.A.I., enquanto instrumento jurídico, tem por objeto, portanto, segundo o artigo 117 da LUV:

- Identificar o âmbito territorial da Atuação Integrada.
- Programar os prazos de execução da urbanização.
- Estabelecer as bases técnicas e econômicas para gestionar a atuação integrada.
- Regular os compromissos e obrigações assumidas pelo agente urbanizador tanto em relação à Administração Pública quanto em relação aos proprietários dos terrenos afetados.
- Fixar as garantias, a serem oferecidas pelo agente urbanizador, que asseguram o cumprimento do programa.

Os objetivos a serem atingidos pelo Programa de Atuação Integrada, na tarefa de urbanização, são bastante amplos e vem explicitados no artigo 124 da LUV, que nos permitimos reproduzir:

Artículo 124

Objetivos imprescindibles y complementarios del Programa

1. Los Programas han de contener las previsiones precisas para cumplir con los siguientes objetivos mínimos:

a) Gestionar la transformación jurídica de las fincas afectadas por el programa.

b) Urbanizar completamente la unidad de ejecución que constituya el objeto del programa y realizar las obras públicas adicionales que se precisen para cumplir lo dispuesto en los apartados siguientes, con sujeción a las previsiones temporales y económicas del programa.

c) Conectar e integrar adecuadamente la urbanización con las redes de infraestructuras, de energía, comunicaciones y servicios públicos existentes.

d) Suplementar las infraestructuras y espacios públicos o reservas dotacionales en lo necesario para no menguar ni desequilibrar los niveles de calidad, cantidad o capacidad de servicio existentes y exigibles reglamentariamente.

e) Obtener los suelos dotacionales públicos del ámbito de la actuación, o adscritos a la misma, a favor de la Administración gratuitamente.

f) Obtener el aprovechamiento que legalmente corresponda, con destino al patrimonio público de suelo, a favor de la administración actuante de forma gratuita, sin perjuicio de la obligación legal de soportar las cargas de urbanización correspondientes a la cesión.

g) Ordenar el reparto equitativo de las cargas y beneficios de la actuación entre los afectados.

h) Establecer plazos para edificar los solares resultantes de la actuación urbanizadora.

Como se vê, o Programa de Atuação Integrada pretende abranger a totalidade da atividade urbanizadora, garantindo que ao concluir-se o P.A.I, aquela *unidade de execução* prevista no Plano Geral de Ordenação Urbana – P.G.O.U. como *solo urbanizável*, transformou-se em cidade, em solo urbano ou urbanizado.

Pela legislação espanhola, neste aspecto aperfeiçoada pela legislação da comunidade valenciana, a urbanização é função pública. Conforme a exposição de motivos da Lei Urbanística Valenciana: “*La Ley define la actividad urbanística como una función pública atribuida a la Generalitat y a los municipios reservando la tramitación y aprobación de los programas de actuación integrada a los municipios.*” Decorrem desta afirmação duas conseqüências: a primeira já vimos à exaustão, ou seja, a função urbanizadora não pode ser monopolizada pelo proprietário do solo a ser urbanizado como protagonista único da atividade. Uma segunda conseqüência, no entanto, é o fato de que a urbanização não pode ser entregue ao primeiro interessado em realizá-la, pois ao lado de ser função pública, é também atividade econômica

lucrativa. É nesse sentido que a legislação exige a licitação das propostas de urbanização, ou da adjudicação do Programa de Atuação Integrada.

A licitação do projeto de urbanização, a fim de garantir a competição entre propostas de diferentes empresários e garantir “o melhor urbanismo”, sempre esteve presente na lei urbanística valenciana, desde sua primeira edição em 1994 (LRAU), todavia esta etapa está ainda mais cuidada e ritualizada na última versão da lei valenciana (LUV), devido às muitas críticas que a primeira edição da lei sofreu neste aspecto. Assim, buscando dar maior segurança jurídica tanto aos proprietários, quanto à Administração Pública e aos empreendedores, a atual versão da lei procurou dar maior transparência ao processo e maior objetividade nos critérios de seleção da proposta de urbanização. Vejamos um pouco mais em detalhe.

Quando um empreendedor privado pretende investir em urbanização e realizar um Programa de Atuação Integrada, deve tomar a iniciativa do processo, sabendo, no entanto, que a iniciativa, ou proposição, não é garantia de adjudicação segundo o modelo valenciano. Para iniciar o processo, o candidato a agente urbanizador deverá propor à municipalidade que receba seu projeto e, a partir dele, inicie a realização de um Concurso de projetos para a gestão indireta da urbanização na região da Unidade de Execução concreta que selecionou para atuar⁴². Esta solicitação é examinada pela municipalidade e neste momento o poder público tem três alternativas: (i) rejeitar o pedido (por exemplo, nos casos em que a solicitação tenha por objeto urbanização em Zona não urbanizável); (ii) decidir assumir a urbanização solicitada, através de gestão direta e (iii) estar de acordo com a realização do concurso para selecionar a melhor proposta de urbanização, dando início ao procedimento administrativo.

É muito raro que a municipalidade assuma a gestão direta da urbanização quando esta foi demandada por particulares⁴³. Pelo complexo

⁴² Ver artigo 130 da LUV.

⁴³ Segundo dados da *Dirección General de Urbanismo y Ordenación Territorial de la Generalitat Valenciana*, 62% de todos os Programas de Actuación Integrada são gestionados por Agentes Urbanizadores que são empresas; 25% por agentes urbanizadores que são também proprietários (ambos por Gestão indireta), e apenas 13% são Programas assumidos pela própria Administração Pública em gestão direta. Ver GENERALITAT VALENCIANA. *El planeamiento y su ejecución con la ley*

modelo legal de distribuição de competências em matéria urbanística, todavia, não basta que o poder público municipal esteja de acordo com a realização da licitação. O município terá de buscar, ainda, o aval da Comunidade Autônoma, já que é esta que detém as competências legislativas e aprova o *Plano Geral de Ordenamento Urbanístico*, como vimos. Na estrutura político-administrativa da Comunidade Autônoma, é o parlamento que examina a proposta de realização da licitação, devendo a mesma ser aprovada via um “*Acuerdo*”, peça que tem na Espanha o valor jurídico de uma lei. A aprovação do *acuerdo* autorizando a licitação tem o efeito de dar publicidade ao início do processo licitatório, bem como divulgar as bases reguladoras da competição, os prazos, as condições e quaisquer aspectos relevantes para a urbanização que será disputada. Hoje em dia, a publicidade é feita não apenas dentro da Comunidade Autônoma, ou mesmo dentro da Espanha, mas a lei exige que o edital seja publicado no Diário da União Européia, inclusive, visando ampliar a competição⁴⁴. A partir do anúncio do Concurso, outros candidatos a agente urbanizador poderão formular propostas no prazo de até 90 dias após a aprovação da lei (*acuerdo*) e a divulgação pública do concurso.

Carles Gascó realizou um estudo centrado não nos resultados urbanísticos dos Programas de Actuación Integrada assumidos por agentes urbanizadores na Comunidade Valenciana, mas focado na competição inaugurada pela licitação entre os agentes urbanizadores. O autor entende que o processo de concorrência “*facilita la puesta en el mercado de suelo urbanizado, dinamizando su producción y abaratando los costes del proceso*” (GASCÓ, 2006, p.58). No estudo realizado por este autor na cidade de Alicante entre os anos de 1995 e 2005, tramitaram 45 programas de actuación integrada gestionados por agentes urbanizadores privados. Sua constatação é de que a competição, ainda que tenha existido durante a vigência da LRAU, tinha regras bastante desvantajosas para os empresários que não tomaram a iniciativa *original* de propor a licitação:

reguladora de la Actividad Urbanística en la Comunidad Valenciana: Experiencias 1995-2000, Servicio de Apoyo Técnico da Dirección General de Urbanismo y Ordenación, 2006.

⁴⁴ A exigência consta do artigo 132 da LUV e faz parte da tentativa da Comunidade Autônoma de Valencia de responder às críticas dos que apontavam a não observância, pela LRAU (Lei 6/94, que regulamentou o agente urbanizador) da Normativa de Contratos do Poder Público da União Européia.

De las 45 actuaciones tramitadas con gestión indirecta, fueron 37 las alternativas técnicas originales aprobadas. O sea, en el 82% de los casos, la alternativa técnica que sirvió para abrir el procedimiento fue la que resultó finalmente aprobada. Además, en la misma proporción de los casos la titularidad de la plica elegida para la gestión coincide con la de quien inició el procedimiento del concurso en cada actuación, es decir, la que abría la fase de información pública. En otras palabras, el primer agente en presentar un P.A.I para urbanizar una unidad de ejecución bajo el sistema de gestión indirecta, suele ser el que finalmente recibe su adjudicación, convirtiéndose en el urbanizador de la actuación. (GASCÓ, 2006, p. 78).

Segundo a análise realizada por Gascó, o fato de ter tido a iniciativa do projeto dá ao proponente da urbanização via P.A.I. uma enorme vantagem, pois o empreendedor teve muito mais tempo (por vezes vários meses) para estudar a situação e elaborar sua proposta, ao passo que os demais empresários tem prazos bastante curtos para formular um projeto capaz de disputar a adjudicação do programa para si⁴⁵. Outra conclusão interessante de Gascó é a de que, devido aos prazos curtos, muitas vezes acaba não havendo competição, recebendo a adjudicação do programa o proponente da urbanização. A maior ou menor competição, no entanto, para uma urbanização em concreto, não se traduziu, na pesquisa realizada por Gascó em Alicante, em uma clara melhora na gestão do planejamento ou em significativa redução de custos, pelo contrário, nos casos em que houve competição houve discreto incremento dos custos de urbanização⁴⁶. Isto porque a Administração Pública não avalia apenas os custos das obras de urbanização, mas leva em conta também outros fatores, tais como a qualidade da proposta urbanística formulada.

Segundo o modelo valenciano, serão avaliadas na licitação *alternativas técnicas para a urbanização*, por um lado, e *propostas jurídico-economicas* para sua execução. Pela LRAU de 1994 era possível apresentar “*plicas*

⁴⁵ Pela LRAU (Ley 06/1994), o prazo era de no máximo 40 dias. Pela atual normativa urbanística, LUV (Lei nº 16/2005) este prazo pode chegar a 90 dias.

⁴⁶ Segundo Gascó o custo uniformizado da urbanização é de 51,43€ /m² nos casos em que não houve competição entre empreendedores e aumenta para 54, 54€ / m² nos casos em que se verificou a disputa. Ver GASCÓ, Carles. Obra citada, pg. 75.

cruzadas”, ou seja, era possível apresentar por exemplo uma “proposta jurídico-economica” para uma alternativa técnica formulada por outra pessoa ou agente urbanizador. Hoje essa possibilidade é vedada pela LUV, e cada candidato a agente urbanizador tem de dar conta da formulação integral dos dois documentos. Tanto os documentos que fazem parte da alternativa técnica quanto da proposta jurídico-economica perfazem um detalhado e exaustivo leque de documentos, cujo exame não entendemos como relevante aqui⁴⁷. Basta registrar, todavia, que antes mesmo de iniciar-se a urbanização e o trabalho prático de gestão do agente urbanizador já há um grande esforço organizativo do candidato a empreendedor, não apenas para apresentar sua própria proposta, mas para enfrentar as exigências legais do longo processo de disputa empresarial para realizar a urbanização. É por seus próprios custos, por exemplo, que os candidatos a urbanizador deverão dar publicidade de suas propostas, deixando-as à disposição em um Tabelionato e publicando-a em jornal de grande circulação, como forma de assegurar que houve “informação pública” da mesma, conforme exigência da lei.

Cada concurso poderá ter seus critérios próprios de valoração da alternativa técnica e da proposta jurídico-economica, mas cada uma delas deve ser avaliada independentemente. A LUV traz algumas regras gerais a respeito desta valoração no artigo 135, bem como alguns aspectos que deverão necessariamente ser observados. Para os critérios de julgamento da alternativa técnica, a lei dispõe o seguinte:

Art. 135 – [...]

Los criterios de adjudicación relativos a la alternativa técnica valorarán, entre otros, los aspectos siguientes:

a) Cumplimiento de los criterios y objetivos urbanísticos y territoriales señalados en las bases, como la calidad técnica de la ordenación propuesta, la resolución adecuada de la integración de la actuación en su entorno, la mejor estructuración de

⁴⁷ Os documentos exigidos para a apresentação de Alternativas técnicas e Propostas Jurídico-Econômicas constam dos artigos 126 e 127 da L.U.V.

dotaciones públicas y de espacios libres, o la calidad técnica de las resoluciones propuestas para la urbanización.

b) Medios para el control de la calidad de cada una de las prestaciones que constituyen el objeto del programa.

c) Número, diseño, ubicación y calidad de las viviendas sometidas a algún régimen de protección que se comprometa a promover el urbanizador.

d) Inversión en Programas de restauración paisajística o de imagen urbana dentro del ámbito del programa, como objetivos complementarios del mismo, de acuerdo con las directrices establecidas en los artículos 30 a 35 de la Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio i Protección del Paisaje.

e) Plazo de ejecución del Programa de actuación integrada.

f) Compromiso de edificación simultánea a la urbanización de los solares resultantes de la actuación por encima de un mínimo legalmente exigible. (VALENCIA, 2005)

Já em relação à proposta económico-financeira, os critérios legais de julgamento devem levar em conta os seguintes aspectos:

Art. 135 [...] - Los criterios de adjudicación relativos a la proposición jurídico-económica valorarán, entre otros, los siguientes aspectos.

a) Importe de las cargas de urbanización, expresado en euros por metro cuadrado de edificabilidad.

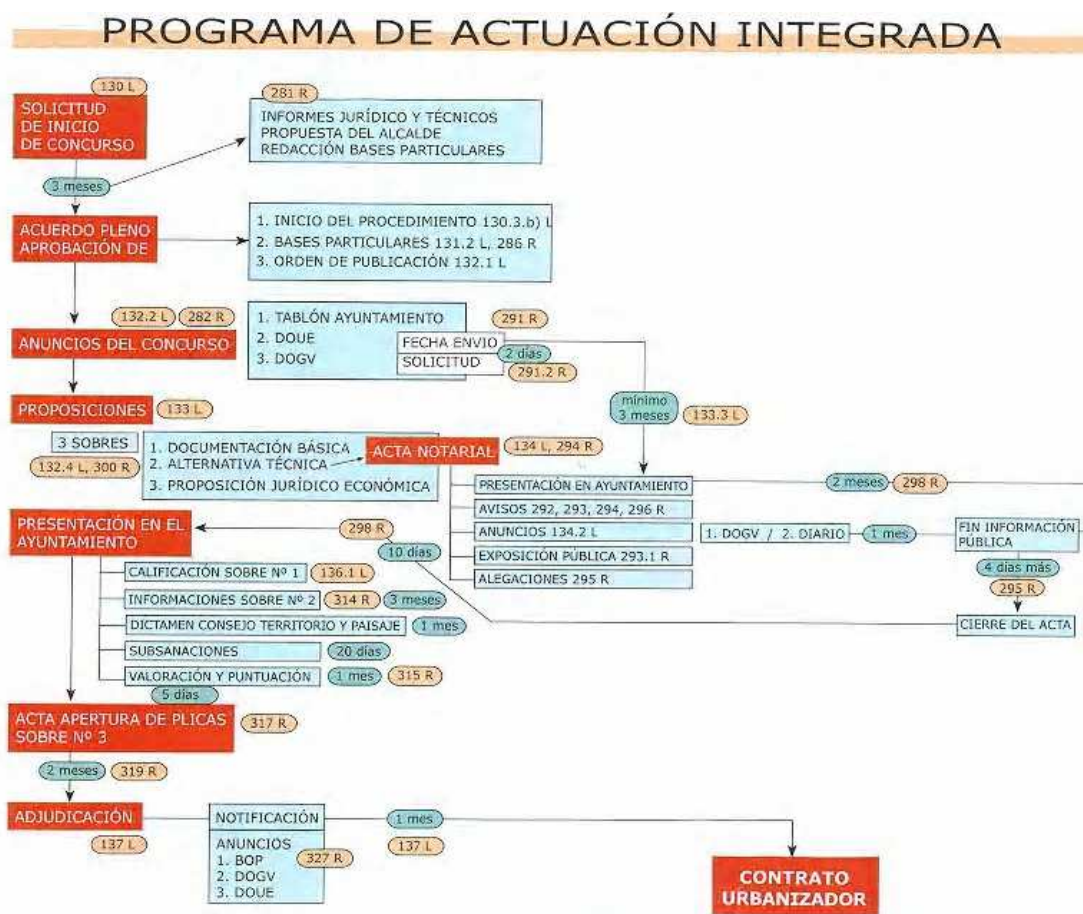
b) Coeficiente de cambio a efectos de pago en terrenos especificado en el artículo 127.2.f.

c) Menor proporción de solares o aprovechamientos que deban ser puestos a disposición del urbanización por medio de reparcelación forzosa como retribución a cuenta de terceros con los que no tenga contrato suficiente, y mayor proporción de terrenos propios o de asociados que deban quedar afectos con garantía real inscrita en el Registro de la Propiedad al cumplimiento de las obligaciones especiales de edificación derivadas de la aprobación del programa. (VALENCIA, 2005)

O adjudicatário do programa de atuação integrada será o empresário que somar mais pontos na valoração independente que é feita da alternativa técnica e da proposta jurídico-econômica para a urbanização em disputa.

No esquema tabulado a seguir, pode-se observar o fluxograma de aprovação de um Programa de Atuação Integrada até o momento da contratação do Agente Urbanizador, etapa final da licitação, quando finalmente conhece-se o empreendedor que assumirá a urbanização de uma *unidade de execução* determinada. Note-se que o procedimento, como já salientado, inicia-se por uma solicitação do particular, e a partir desta solicitação é que a Administração, em uma etapa interna, analisa a proposta através de seus órgãos, emitindo *informes jurídicos e técnicos* e redigindo as bases (diretrizes) para a urbanização proposta. Somente esta etapa interna, como se pode ver no quadro abaixo, pode levar até 3 meses. Note-se que o quadro abaixo aponta os prazos transcorridos em cada etapa e que o procedimento como um todo, considerado desde a solicitação, pelo empresário, até o início do concurso, pode levar até 18 meses .

Figura 8 – Fluxograma de um Programa de Atuação Integrada



(Fonte: RUEDA, 2006)

Quando finalmente vence a licitação, firma o contrato com o poder público, presta as garantias e assume a execução de um Programa de Actuación Integrada (P.A.I.), o agente urbanizador estará se responsabilizando pela gestão da urbanização de uma *Unidade de Execução*. Através deste contrato, o agente urbanizador assume várias responsabilidades: por um lado, o agente urbanizador faz a negociação com os proprietários para acertar o cálculo do reparto de cargas e benefícios e o parcelamento dos terrenos, em uma outra ponta da atividade, o agente urbanizador se responsabiliza pela aprovação de todo o processo de licenciamento e implantação da urbanização junto aos órgãos públicos. A intervenção do Agente urbanizador, portanto, é central na execução do Programa de atuação integrada. No artigo 119 da LUV encontramos a definição legal do Agente Urbanizador, que trazemos à colação:

Art. 119 – El agente urbanizador:

1. El Urbanizador es el agente público responsable del desarrollo y ejecución de las actuaciones urbanísticas señaladas en la presente ley, que comprenderán en todo caso la de redactar los documentos técnicos que se establezcan en las bases, proponer y gestionar el correspondiente proyecto de reparcelación y contratar al empresario constructor encargado de la ejecución del proyecto de urbanización, en los supuestos y conforme a las condiciones establecidas en esta ley. El urbanizador está obligado a financiar el coste de las inversiones, obras, instalaciones y compensaciones necesarias para la ejecución del programa, que deberá ser garantizado en forma y proporción suficientes, pudiendo repercutir dicho coste en la propiedad de los solares resultantes.

2. La administración actuará como urbanizadora cuando, en ejercicio directo de sus competencias, asuma la responsabilidad de ejecutar las actuaciones urbanísticas, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 117. Los municipios podrán desarrollar éstas en el ámbito comarcal.

3. Los particulares, sean o no propietarios del terreno, actuarán como urbanizadores mediante la gestión indirecta, cuando sean seleccionados en pública concurrencia al aprobar y adjudicar un programa de actuación integrada, de conformidad con lo que establece el presente título.

4. La relación entre el urbanizador y la administración actuante se rige por lo establecido en la presente Ley, aplicándose supletoriamente las disposiciones contenidas en el título IV del libro II del texto refundido de la Ley de contratos de las administraciones públicas, aprobado por Real decreto legislativo 2/2000, de 16 de junio.

5. En ningún caso se requerirá una clasificación especial para ser urbanizador. (VALENCIA, 2005)

Ressalte-se, da redação, os seguintes aspectos:

- 1) o agente urbanizador, ainda que seja um particular, é um **agente público**, no sentido de que a própria urbanização é percebida como função pública, delegada a um particular.
- 2) as responsabilidades do agente urbanizador vão desde a propositura dos projetos até a entrega final dos lotes, devendo o mesmo apresentar garantias de que vai honrar o compromisso de urbanização.

- 3) o agente urbanizador tem a possibilidade de assumir a urbanização em pé de igualdade com a Administração pública, ou seja, a lei prevê que tanto um como outro poderão fazê-lo, sem estabelecer preferência.
- 4) qualquer particular pode ser agente urbanizador, não havendo necessidade de que o mesmo seja proprietário de algum dos terrenos objeto do Programa de Atuação Integrada.
- 5) não há adjudicação direta de Programa de Actuación integrada em nenhum caso, ou seja, o empresário interessado em assumir a urbanização de determinada unidade de execução tem que provocar a Administração Pública via a apresentação de um projeto concreto, e a partir dele, o poder público abrirá uma licitação na qual o empresário concorrerá com outros interessados em assumir a urbanização.
- 6) o agente urbanizador que vence a licitação poderá encarregar-se meramente da *gestão* da mesma, contratando um agente construtor que se encarregue, por sua vez, da concretização das obras de urbanização.
- 7) a relação jurídica que se estabelece entre a Administração Pública e o agente urbanizador se rege por uma lei espanhola de contratos, lei esta que obedece às formalidades e exigências de uma normativa da União Europeia em matéria de contratos⁴⁸.

Os objetivos desenhados pelos gestores públicos, ainda em 1994, quando foi promulgada a primeira legislação urbanística valenciana (LRAU) e emergiu a figura do Agente Urbanizador, eram, então, basicamente dois: (i) acelerar a produção e oferta de lotes urbanizados e, como consequência do incremento da oferta (ii) lograr reduzir os preços do solo urbanizado e da moradia na região valenciana, nesse momento inclusive com uma preocupação focada nas camadas de menor renda. Em relação ao primeiro dos objetivos, há um

⁴⁸ A natureza jurídica da relação entre a Administração Pública e o agente urbanizador foi bastante questionada no último período por proprietários atingidos por intervenções de urbanização. Estes questionamentos levaram a Comunidade Autónoma de Valencia à revisão da legislação urbanística valenciana, que redundou na nova LUV, de 31/12/2005. Atualmente a L.U.V menciona a normativa europeia de contratos (Directiva 2.004/18/CE, del Parlamento Europeo).

consenso na comunidade valenciana de que o mesmo foi atingido, pois sob o estímulo da nova lei se produziu uma urbanização massiva na região, em patamares evidentes por si mesmo. Segundo dados fornecidos pelo Governo da Comunidade Valenciana (VALENCIA, 2002) entre 1995 e 2000, tramitaram 1832 propostas de programas de atuação integrada no Governo, tendo sido aprovados 1143 urbanizações a serem conduzidas por Agentes Urbanizadores, atingindo a marca de 10.048 has. Segundo Alejandro Javier Criado Sánchez (2005, p. 205), o mesmo acontece com o número de moradias produzidas em solo já urbanizado por Programas de Atuação Integrada, numero que também se incrementou de forma geométrica no período, no seguinte sentido: 30.000 moradias em 1995; 48.000 moradias em 1996; 67.000 moradias em 1997, até totalizarem 202.000 novas moradias em dezembro de 1998, período abrangido pela investigação de Criado Sánchez.

Os dados trazidos por Demétrio Muñoz Gielen e Altesm (2007, p.70), a partir da obra de Modrego Caballero, mostram que o número de projetos de parcelamento via programas de atuação integrada na região de Valencia passaram de uma média de 40 por ano em 1990 (antes da LRAU), para 242 estimados em 1998, conforme demonstra a tabela a seguir, que dá testemunho tanto da vitalização da indústria de urbanização valenciana após a aprovação do instrumento do Agente Urbanizador quanto do alcance dos objetivos governamentais de incrementar a urbanização a partir da inovação na política urbana introduzida pela LRAU:

Figura 9 – Numero de empreendimentos urbanísticos aprovados segundo a lei 6/94.

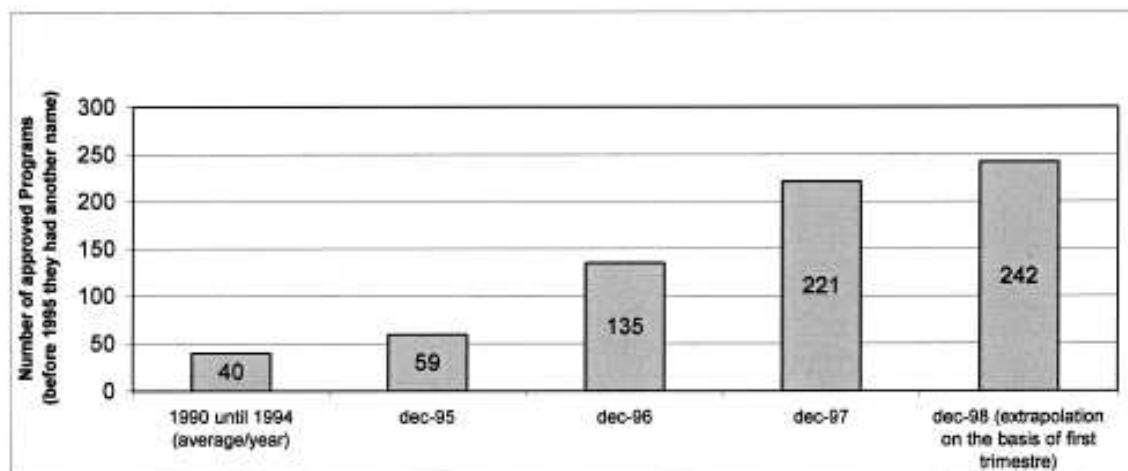


Fig.1 Number of subdivisions in the Valencia region
Source: based on Modrego Caballero, 2000, 12.

No que diz respeito à intenção de reduzir os preços do solo urbanizado, todavia, a lei urbanística valenciana e a implementação de programas por agentes urbanizadores não apenas não lograram reduzir os preços da terra urbanizada, como a observação demonstra exatamente o contrário, que o preço do solo urbanizado é cada vez mais caro, ano após ano, na comunidade valenciana, como ademais em toda a Espanha. Exemplificativamente cite-se o caso da cidade de Manizes, situada na região metropolitana de Valencia e onde se localiza o aeroporto de Valencia, na qual em apenas um ano (2004) o valor do metro quadrado se incrementou entre 25% e 30%⁴⁹. Gerardo Roger Fernandez, comenta o processo:

En los últimos años, el suelo ha ido incrementando su valor llegando a quintuplicar, en términos reales, la inflación y el IPC en la misma etapa, alcanzando cotas tan disparatadas que llegan a duplicar el valor de la propia edificación en localizaciones urbanas medias y en las que su repercusión no superaba el 20-30% de la misma tan solo hace diez años (los primeros 90). (FERNANDEZ, 2007, p.14).

Evidentemente essa hipervalorização experimentada pelo solo na Espanha tem muitas razões, e não se pode atribuir ao instrumento do Agente

⁴⁹ Informação fornecida oralmente pela Registradora de Imóveis da cidade, Bel. Maria Emília Adán, baseada em transações registradas no Cartório de Registro de Imóveis. Entrevista a autora realizada em janeiro de 2007.

Urbanizador esse incremento de preços. O próprio mecanismo de avaliação dos terrenos adotado pelo país, herdado da *lei de solo* de 1956 e mantido após várias reformas legais, com a legalização da retenção de plus-valias antecipatórias pelos proprietários, está, em nossa análise, na base do problema. A literatura espanhola e a quase totalidade dos expertos entrevistados, todavia, cita especialmente outras razões econômicas para tal explosão de preço. São citadas com frequência as seguintes questões: o crescimento da renda da população nos últimos anos, os juros baixos cobrados pelos bancos que gerariam um crescimento da demanda por moradia, a especulação imobiliária percebida como um excelente investimento por uma população que tem dinheiro sobrando para aplicar, o aumento dos investimentos estrangeiros no setor imobiliário do país, todos fatores que justificariam o aumento do preço do solo como um valor atrelado ao preço da moradia no país.

O incremento no valor do solo urbano e suas implicações para o acesso à moradia, bem como a febre urbanizadora que tomou conta da Espanha, inclusive em função dessa alta progressiva dos preços do solo, constituem-se em tema explosivo na atual conjuntura espanhola e pauta freqüente de matérias jornalísticas no país. Os recentes escândalos urbanísticos, fartamente divulgados na imprensa internacional, com a revelação de dezenas de casos de corrupção e lavagem de dinheiro envolvendo agentes públicos e empresários do ramo da promoção imobiliária, aumentaram ainda mais o interesse da população espanhola pelo tema e, conseqüentemente, mobilizam a pauta das redações⁵⁰.

Em que pese reconhecermos que foi a emergência e consolidação do modelo do agente urbanizador que modernizou os processos de urbanização na Espanha, abrindo caminho para o desenvolvimento capitalista do setor e para a dinamização econômica da indústria de urbanização e construção civil no país, seria um equívoco analítico atribuir a responsabilidade pelos lamentáveis e

⁵⁰ Evidentemente não ignoramos que matérias jornalísticas são fontes secundárias e pouco confiáveis para merecer crédito em trabalhos científicos, mas como mera ilustração, veja-se por exemplo as seguintes matérias consultadas pela autora durante a elaboração desta tese: *Los escândalos urbanísticos*, El País, 15/06/2006.; *La fiebre promotora*, El país, 06/11/2006; *Castilla y León urbanizará el bosque protegido de Burgos pese a los informes negativos*, El país, 08/11/2006

inaceitáveis escândalos urbanísticos recentes ao instrumento do agente urbanizador. Processos de corrupção e improbidade administrativa tem surgido em vários setores que exploram atividade econômica em diferentes países do mundo, sendo de um reducionismo e um maniqueísmo ingênuo e injusto associa-lo, no caso espanhol, exclusivamente a um instrumento urbanístico, já que o central, em casos como esse, é má gestão da política urbana, e não o instrumento considerado em si mesmo.

Nesse processo, é interessante observar que desde a promulgação da L.R.A.U., em 1994, até o presente, as relações entre os agentes urbanizadores e os proprietários de terras em Valencia se modificaram bastante, configurando distintos *ciclos de consolidação do instrumento*. Segundo pudemos averiguar em nossa investigação, em um primeiro momento a reação dos proprietários foi de certa desconfiança, visto que a emergência do modelo valenciano de gestão da urbanização retirava dos proprietários o monopólio da iniciativa de urbanizar, sendo percebida como uma diminuição dos poderes clássicos do proprietário. Além disto, a urbanização realizada pelo agente urbanizador agrega novos custos ao proprietário, que deve (i) financiar a urbanização, (ii) ceder parte do terreno à municipalidade para implantação de equipamentos (doações), (iii) ceder à municipalidade 10% do aproveitamento urbanístico que lhe toca, proporcionalmente ao tamanho do terreno, a título de participação em mais valias, e, por fim, (iv) deve ainda pagar a retribuição do agente urbanizador, fixada pela lei em 10% do valor do programa.

Após as primeiras intervenções promovidas no marco da L.R.A.U., todavia, os proprietários de terra perceberam que a urbanização promovida pelo agente urbanizador lhes poupava tempo e era realizada por alguém com *expertise* própria para a atividade. A dificuldade dos proprietários residia exatamente no fato de que aquele que é proprietário de um imóvel não necessariamente é empresário urbanizador, mas apesar disso a lei exigia de todos que promovessem a urbanização, o que explicaria a praticidade de uma possibilidade jurídica como a representada pelo agente urbanizador. Além disto, através do reparcelamento, os proprietários multiplicavam o valor dos seus imóveis, ainda que tivessem, ao final da operação, lotes bastante menores do

que os aportados originalmente na operação, em função das cargas da urbanização. A valorização experimentada pelo terreno resultante do reparcelamento se devia em primeiro lugar à própria conversão do solo em solares aptos para serem ocupados e comercializados imediatamente, e em segundo lugar à normativa urbanística de avaliação de solos, já fartamente comentada, já que o aproveitamento urbanístico, após o reparcelamento e a urbanização, finalmente se concretiza. Neste segundo ciclo da breve história do Agente Urbanizador, os proprietários consideraram o interesse do urbanizador em promover a urbanização de suas terras, um bom negócio.

No último ciclo, no entanto, voltam a surgir resistências dos proprietários ao modelo de urbanização vinculado ao agente urbanizador, ressurgindo a defesa de um velho estatuto do direito de propriedade, já inexistente na Espanha. Essa resistência surge precisamente de proprietários de terrenos na costa do Mediterrâneo, em sua grande maioria estrangeiros (ingleses, holandeses, etc.), que mantêm residências de veraneio na região. A urbanização promovida segundo o modelo do agente urbanizador lhes parece um ataque ao seu direito de propriedade. É nesse contexto que surge um movimento ou organização chamada "*Abusos Urbanísticos NO!*", com a finalidade de combater o agente urbanizador. O movimento atraiu também proprietários de nacionalidade espanhola que também se ressentiam do excesso de poder concedido ao Urbanizador e da excessiva complacência do poder público.

A organização "Abusos Urbanísticos No!" mantém um site na internet⁵¹, conquistou muitos adeptos, tem amplo espaço na mídia e, além disto, promoveu uma queixa junto à União Européia, com fundamento na normativa européia de contratos realizados pelo Poder Público (UNIÃO EUROPÉIA, 2004). A queixa à União Européia teve dois argumentos centrais: em primeiro lugar o fato de que a notificação aos proprietários acerca da urbanização não era realizada na pessoa do proprietário, o que fazia com que muitos proprietários se deparassem com as urbanizações já em andamento quando chegavam para veraneio, já que as notificações eram entregues nas caixas de correspondência, pura e simplesmente; em segundo lugar e principalmente, argumentou-se que os

⁵¹ www.abusos-no.org

prazos de publicidade das intenções dos agentes urbanizadores teriam de ser maiores do que os estabelecidos pela LRAU, segundo a normativa europeia de contratos. Esta queixa feita à União Europeia levou a que se discutisse muito, na comunidade valenciana, a natureza jurídica do contrato realizado pelo agente urbanizador, fazendo com que juristas se dividissem entre os que consideram que se trata de um contrato de Direito Público (e, portanto, o movimento “*Abusos Urbanísticos NO!*” teria razão), e outros que afirmam que, após a seleção do agente urbanizador, estabelece-se uma relação contratual entre agente urbanizador e proprietário, tão somente, ou seja tratar-se-ia de um contrato de Direito Privado. Os que argumentam tratar-se de um contrato de Direito Privado articulam sua argumentação em torno do fato de que os custos da urbanização não são pagos pelo poder público, mas pelos proprietários, como consequência do modelo urbanístico adotado no país, no qual as cargas da urbanização são responsabilidade dos proprietários de solo.

O fato é que a questão está longe de ser resolvida, já que até março de 2007 a União Europeia ainda não tinha se manifestado a respeito. Em função da polémica, todavia, a comunidade valenciana alterou, em fins de 2005, a legislação urbanística, conforme vimos, aumentando de vinte para noventa dias o prazo para que se apresentem propostas alternativas à urbanização originalmente proposta pelo Agente urbanizador. Vários outros detalhes jurídicos e de gestão foram revistos e a legislação se tornou bastante extensa e detalhada⁵². Mesmo com a revisão realizada na legislação, a disputa jurídica segue e não parece que vá terminar tão cedo. Travestida de defesa do interesse público, o que se assiste é a defesa, por um grupo de proprietários ressentidos e hegemônicos pelo movimento “*Abusos Urbanísticos NO!*”, do retorno de um direito de propriedade absoluto, exclusivo e perpétuo, como se este fosse o mais sagrado dos direitos humanos.

A fórmula do agente urbanizador foi bastante engenhosa e supostamente se propunha a ser um exemplo de “*Win-Win negotiation*”, ou seja, representar uma dinâmica em que todos os participantes ganham em participar do jogo. No

⁵² A Lei Urbanística Valenciana de 31/12/2005 tem hoje 267 artigos, ao passo que a LRAU, lei original de 1994 tinha apenas 101 artigos.

caso do instrumento do agente urbanizador, como vimos, o empresário urbanizador ganha porque pode trabalhar em uma atividade como a urbanização de terras sem ter de adquirir sequer um metro quadrado de terreno; o poder público ganha porque a produção de cidade se faz sozinha, sem que a municipalidade gaste sequer um centavo; e finalmente o proprietário também ganha na medida em que um terceiro assume uma responsabilidade que seria sua (a de urbanizar) e a valorização experimentada pelo terreno em função da urbanização é muito alta, compensando quaisquer desconformidades.

Atores sociais como a organização “*Abusos Urbanísticos NO!!*”, todavia, não haviam sido vislumbrados na formulação original do instrumento, pois estes proprietários tem um perfil bastante diferenciado, não lhes interessando os ganhos econômicos proporcionados pela urbanização. No fundo é a própria urbanização que não lhes interessa, pois buscam antes contato com a natureza e o sossego supostamente encontrado junto à costa do Mediterrâneo em território espanhol. A organização agrega um perfil específico de proprietários de *segunda vivienda*, estrangeiros e/ou aposentados, que entendem que seus direitos como titulares do direito de propriedade estão sendo desrespeitados, pois o instrumento do agente urbanizador de fato não foi concebido para a tutela de um tipo de situação idílica, muito antes pelo contrário: foi concebido para dinamizar um setor da economia que se encontrava estagnado. Embora seja possível compreender a racionalidade própria destes sujeitos, o que preocupa na argumentação do grupo “*Abusos Urbanísticos NO!!*” é o proposital desconhecimento de qualquer conteúdo público atribuído ao direito de propriedade. O princípio da Função Social da Propriedade, por exemplo, não é jamais mencionado e é aí que reside toda a fragilidade do discurso deste movimento: em pleno século XXI esgrimir um estatuto para o direito de propriedade que retroage à Revolução Francesa é de um anacronismo inaceitável.

5. O caso de Porto Alegre: Urbanizador Social

No Brasil será objeto de nossa investigação o instrumento do urbanizador social desenvolvido pela municipalidade de Porto Alegre a partir de 2003. O instrumento foi selecionado para esta investigação por representar uma importante tentativa de um governo local em diminuir os índices de irregularidade no município indo além das políticas de regularização fundiária estatais, e, sobretudo, percebendo os limites destas políticas regularizatórias desenvolvidas a partir da promulgação da Constituição Federal de 88, em todo o país. O urbanizador social inova propondo uma regulação diferenciada para o parcelamento do solo urbano, buscando atrair a iniciativa privada para uma produção habitacional em parceria com o poder público e dirigida à população de baixa renda. Além disso, em que pese se tratar de um instrumento jurídico-urbanístico com regulação própria, a implementação do mesmo foi marcada por discussões muito ricas no âmbito interno ao governo municipal, nas quais se percebeu a necessidade de combinar este instrumento a outros instrumentos jurídicos e urbanísticos na busca de uma política urbana mais efetiva na perseguição do cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade.

5.1 Breve histórico

Só é possível compreender o instrumento do **urbanizador social**, no entanto, por uma via de interpretação que se insira no contexto histórico, político e social da Porto Alegre de fins do século XX. Estamos nos situando em um preciso período histórico que se inicia em 1989, quando o país retoma a ordem democrática a partir da aprovação de uma nova Constituição Federal e, particularmente em Porto Alegre, três fatores marcam o surgimento de um novo ciclo histórico: (i) a intensa mobilização dos movimentos sociais comunitários em torno de uma agenda de democratização da gestão municipal e do acesso à terra (ii) a eleição de uma frente popular liderada pelo Partido dos

Trabalhadores em estreita sintonia com os movimentos sociais (iii) a hegemonia conquistada pelo movimento pela reforma urbana durante o processo de elaboração da Lei Orgânica do Município, que resultou em uma regulação para a Política Urbana que se enquadra dentre as mais avançadas das leis orgânicas do país⁵³.

A política urbana e habitacional que passa a ser implementada em Porto Alegre a partir daquele ano parte de uma vigorosa crítica e constrói uma clara **ruptura** com as políticas implementadas nos anos anteriores pela municipalidade e que se alinhavam com a política centralizadora adotada pelo Governo Federal durante os anos da Ditadura Militar⁵⁴. De 1964 até meados da década de 80, os militares atuaram nas cidades brasileiras através de dois braços: por um lado, sob o lema *Remover para promover*, desenvolveram nacionalmente uma política urbana desenvolvimentista e legitimadora das intervenções públicas de expulsão de favelas das áreas centrais para as periferias das cidades a fim de construir avenidas e implantar as grandes obras viárias que permitiriam a consolidação do modelo de transporte individual baseado no automóvel; por outro lado, a política habitacional tratava de edificar nessa mesma periferia, com recursos do BNH, os conjuntos habitacionais que abrigariam a forma de segregação sócio-espacial consagrada pelo arranjo político da ditadura e que até hoje marcam as cidades brasileiras⁵⁵.

Rejeitando esse modelo de expulsão da população pobre para a periferia, o governo municipal recém empossado em 1989 vai encontrar na afirmação do **direito humano à moradia** associado ao **direito à cidade**, uma poderosa definição estratégica para a ação governamental da esquerda recém chegada ao

⁵³ Para uma análise aprofundada acerca deste momento histórico, ver a dissertação de mestrado de Elizete Menegat: MENEGAT, Elizete. *Coragem de mudar: fios condutores da participação popular na gestão urbana em Porto Alegre*. 1973. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1995.

⁵⁴ Para um estudo acerca dos ciclos e estratégias da política habitacional em Porto Alegre ver ALFONSIN, Betânia de Moraes. Da invisibilidade à regularização fundiária – a trajetória legal da moradia de baixa renda em Porto Alegre. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coord.) Belo Horizonte: Del Rey, 2003, pg. 157.

⁵⁵ Para um estudo sobre o modelo BNH ver MARICATO, Ermínia. *Política Habitacional no Regime Militar: Do milagre brasileiro à crise econômica*, Petrópolis: Vozes, 1987.

poder local⁵⁶. A idéia de remoção é totalmente abandonada e um **Programa de Regularização Fundiária** é fundado, virando pelo avesso a política habitacional do município: ao invés de remoção de favelas, o Governo passa a investir na qualificação do espaço ocupado pelas favelas, através de intervenções de urbanização combinadas a processos jurídicos de titulação das posses⁵⁷. Nesse processo, o município adotou uma concepção bastante abrangente de regularização fundiária e as comunidades que buscaram essa intervenção via Orçamento Participativo encontraram uma visão integrada de regularização, reconhecendo as várias dimensões dessa política pública: *jurídica, urbanística e social*⁵⁸.

O Programa de Regularização Fundiária de Porto Alegre acumulou uma experiência bastante rica e que se tornou referência, inclusive, para outros municípios brasileiros. A aplicação de instrumentos como as *Zonas Especiais de Interesse Social*⁵⁹ em todas as áreas de intervenção do programa permitiu que se desse um novo olhar para as áreas de favelas, incorporando-as ao mapa da cidade mesmo com as notáveis diferenças porventura existentes na forma como o assentamento foi histórica, social e culturalmente produzido quando comparado ao regime urbanístico projetado para a região.

Para a promoção da regularização jurídica dos terrenos em processo de regularização, Porto Alegre priorizou dois instrumentos: nas áreas privadas, o

⁵⁶ Segundo o documento “A hora das definições estratégicas”, elaborado por um grupo de quadros políticos do novo governo no ano de 1990, foram indicadas como as quatro prioridades do novo governo: a Regularização Fundiária, o Transporte público, a Organização da cidade e a Participação Popular, todas questões desconsideradas no período autoritário e percebidas como urgentes naquele momento político que marcava o primeiro governo democraticamente eleito após a promulgação da nova Constituição Federal em 1988. Para mais detalhes ver DUTRA, Olívio *et al.* *A hora das definições estratégicas: um roteiro para orientar as mudanças políticas, institucionais e administrativas na Prefeitura Municipal de Porto Alegre*. Porto Alegre, 1990. Mimeografado.

⁵⁷ Essas intervenções (urbanização e titulação das posses via concessão de direito real de uso ou usucapião) tiveram ritmos e características distintas nos diferentes assentamentos em que ocorreram, mas dados recentes dão conta de que mais de 70 vilas foram beneficiadas, de uma ou de outra maneira, pelo Programa de Regularização Fundiária de Porto Alegre.

⁵⁸ Para uma discussão conceitual e teórica sobre a regularização fundiária como processo pluridimensional ver ALFONSIN, Betânia. Regularização Fundiária – Justificação, impactos e sustentabilidade, In: FERNANDES, Edésio. *Direito urbanístico e política urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

⁵⁹ ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL, ou ZEIS, são uma figura de zoneamento que reconhece a existência de territórios ocupados para fins de moradia, comprometendo-se com sua regularização fundiária e com a flexibilização do regime urbanístico aplicável ao local segundo a normativa urbanística.

Programa de Regularização Fundiária passou a aplicar a *usucapião urbana especial para fins de moradia* e nas áreas públicas, o município celebrava contratos de *concessão do direito real de uso*, instrumento que a Lei Orgânica do município consagrou como um direito subjetivo das populações que historicamente ocuparam muitas destas áreas em Porto Alegre ao longo do século XX.

Além da regularização jurídica através destes instrumentos de titulação citados, e da regularização urbanística, através do gravame de Zonas Especiais de Interesse Social, o Programa de Regularização Fundiária de Porto Alegre trabalhava, de forma integrada, a urbanização das áreas em processo de regularização fundiária. Essa concepção integrada de regularização fundiária e urbanização, hoje adotada pelo Estatuto da Cidade⁶⁰, se por um lado dotava as intervenções de um forte impacto em termos de incremento de qualidade de vida das populações beneficiárias, por outro lado encarecia a implementação da política pública. Em função dos elevados custos destas intervenções, as populações de muitas *vilas* mobilizavam-se para disputar recursos para a regularização fundiária no processo do Orçamento Participativo⁶¹, o que manteve a “Regularização Fundiária” no topo da prioridades eleitas por muitas das regiões do Orçamento Participativo em Porto Alegre por vários anos⁶².

Em que pese a inovadora experiência, a vontade política de promover a regularização, a significativa participação popular na execução da política e o rico leque de instrumentos aplicados pelo Programa de Regularização

⁶⁰ Diz a diretriz da política urbana contida no artigo 2º, inciso XIV da lei 10.257/01: XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

⁶¹ O Orçamento Participativo é um instrumento de democratização da gestão do orçamento público municipal de Porto Alegre, criado pela "administração Popular" e implantado em suas quatro gestões (1989-1992; 1993-1996; 1997-2000 e 2001-2004). Funciona incorporando a participação popular (por regiões da cidade e por "áreas temáticas") na discussão da peça orçamentária, em especial dos investimentos a serem realizados pelo município. Implantado desde 1989, não foi regulamentado legalmente até o presente momento e segue sendo implementado pelo Governo que sucedeu ao da Frente Popular, ainda que com mudanças no funcionamento original.

⁶² Segundo dados da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, dentre os anos de 1993 a 1996, a Regularização Fundiária foi escolhida dentre as três prioridades para fins de investimento na cidade, alternando apenas a posição (entre primeira, segunda ou terceira prioridade). O dado demonstra a vitalidade do processo e da política de regularização fundiária ao longo da década de 90. Dados disponíveis em <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p_secao=27> (acesso em 1º/06/2007).

Fundiária, o município de Porto Alegre continuava, em fins da década de 90, com sérios problemas no enfrentamento da produção irregular da cidade. Dados do *Mapa da irregularidade fundiária de Porto Alegre* (PORTO ALEGRE, 1999), estudo produzido nos anos de 1996 a 1998, dão conta da existência de **390 vilas e núcleos irregulares** em Porto Alegre com 73.057 domicílios. Segundo os cálculos do próprio DEMHAB, considerando a população recenseada pelo IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística morariam 284.922 pessoas nesses domicílios⁶³, o que corresponderia a 22,11 % da população.

Se considerarmos os dados relativos aos **loteamentos clandestinos e irregulares**, considerando dados produzidos pela Secretaria de Planejamento Municipal de Porto Alegre (2004) teremos ainda a presença de 250 loteamentos clandestinos e irregulares em Porto Alegre. Para estimar a população residente nesses loteamentos, os autores da pesquisa consideraram a população de 3,8 habitantes por lote. Considerando que foram levantados 13.921 lotes no levantamento realizado, a população moradora desses loteamentos irregulares e clandestinos, foi estimada neste levantamento como sendo de 52.900 moradores.

Se considerarmos os dados de população encontrados pelo estudo do UPE/DEMHAB em núcleos e vilas irregulares (cerca de 285.000 pessoas) somados aos dados encontrados pela SPM em loteamentos clandestinos e irregulares (estimados em 52.900 pessoas) teríamos, grosso modo, cerca de 338.000 pessoas vivendo em situação de irregularidade em Porto Alegre no ano de 2004, ou seja, cerca de 26% da população urbana total, considerada dados de população constantes do estudo da SPM (1.291.526 habitantes). Esses dados são bastante significativos considerando-se a existência do Programa de Regularização Fundiária atuante desde o início dos anos 90 (PORTO ALEGRE, 2004).

⁶³ Considerando a média de 3,9 habitantes por domicílio nas áreas irregulares.

5.2 A emergência do urbanizador social

É dentro desse quadro de resultados tão desapontadores para a estratégia da Regularização Fundiária que as preocupações com a eficácia dessa política começam a pautar a agenda política do município em fins da década. A sensação de estar “enxugando gelo”⁶⁴ com a regularização fundiária se tornava cada vez mais incômoda. Além dos resultados quantitativos da política em si não serem vistosos, os números gerais da cidade mostravam que as unidades regularizadas não foram capazes de arranhar o índices de irregularidade em 14 anos, tendo se mantido nos mesmos patamares, em escala municipal, no ano de 1990 e no ano de 2004, pelas conhecidas dinâmicas de retroalimentação da irregularidade. O mais grave desse quadro desanimador, todavia, era o fato de que os movimentos sociais de luta pela moradia e regularização já não tinham o mesmo entusiasmo pela estratégia que haviam demonstrado em princípios da década de 90.

Paralelamente a isto, a necessidade de revisar o 1º PDDU (1º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano) já era pauta obrigatória nos fóruns organizados pela municipalidade. A reformulação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano já tinha sido aprovada como diretriz do 1º Congresso da Cidade, culminância do Projeto PORTO ALEGRE MAIS – Cidade Constituinte, no ano de 1993. Por esta razão, em 1995, Porto Alegre realiza o II Congresso da Cidade centrado em propostas preliminares que indicaram o sentido da alteração do Plano Diretor: adapta-lo ao novo ordenamento constitucional e incorporar os vários instrumentos relacionados ao cumprimento da função social da cidade que já haviam sido aprovados na cidade, reunindo a legislação esparsa em um plano capaz de consolidar os avanços em termos de política urbana que a Câmara de Vereadores vinha aprovando pouco a pouco.

Foi efetivamente no II Congresso da Cidade que se deu início a um processo democrático de discussão sobre o Plano Diretor da Cidade, visando sua

⁶⁴ A expressão metafórica que compara a regularização fundiária a “enxugar gelo” é de Martim Smolka.

urgente revisão, dado que o plano diretor anterior era ainda a Lei Complementar nº 43, datada de 1979 e que, neste período de reconstrução de uma ordem democrática na esfera local, ficou conhecido como “o Plano Diretor da Ditadura”, como lhe chamavam os movimentos sociais. Durante o processo de rediscussão do Plano Diretor, um dos grupos de trabalho dedicou-se a debater o tema *Subsídios à Política Habitacional*. As discussões realizadas por este grupo foram, sem dúvida, o nascedouro da política do Urbanizador Social. Por um lado os representantes de movimentos sociais e ONGs demonstravam interesse em consolidar e ampliar a estratégia da regularização fundiária, e por outro, os representantes do governo e da municipalidade procuravam demonstrar os limites da política pública. Como síntese e consenso desse debate surge a avaliação da necessidade de se ter uma política que fosse além da mera regularização fundiária, incidindo no *processo de produção da irregularidade*, a fim de inibir esse processo em um momento *ex ante* à formação de novas vilas irregulares.

Como resultado das negociações entre os vários atores, e com o respaldo de um processo democrático desencadeado pelos “Congressos da Cidade” o PDDUA acabou por assumir na sua estratégia de Produção da Cidade o compromisso com a *“implementação de uma política de habitação social que integre e regule as forças econômicas informais de acesso à terra e capacite o Município para a produção pública de Habitação de Interesse Social (HIS)”*⁶⁵. Assumir *legalmente* esse compromisso revelou um amadurecimento da reflexão acerca da política habitacional no âmbito do município, embora o processo de discussão interna à Secretaria do Planejamento tenha tido conflitos de concepção e uma certa resistência do corpo técnico às propostas formuladas pelo Grupo de Subsídios à política Habitacional.

O Plano Diretor, no entanto, foi ainda mais além, tendo estabelecido diretrizes para a produção da cidade que demonstram claramente que o município assumiu as posições defendidas pelo grupo que estudou o tema, vislumbrando a insuficiência da regularização fundiária como política para lidar com o problema da produção informal de assentamentos na cidade. Para além

⁶⁵ Ver artigo 21, Parágrafo único, inciso III da Lei Complementar 434/99.

da regularização, surgem como diretrizes a *ampliação da oferta de moradias*, na qual transparece uma preocupação com uma atuação de caráter mais preventivo, e, com conteúdo ainda mais ousado, a idéia de *redistribuição da renda da terra na cidade* através de uma política de *captação das plus-valias geradas pela ação do poder público*.

O plano diretor introduziu ainda o instrumento do Urbanizador Social como forma de dar eficácia à estratégia que preconiza a *integração e regulação das forças econômicas informais de acesso à terra*. O instrumento é previsto ainda de forma bastante incipiente nos parágrafos do artigo 74 do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental, no âmbito da regulação das Áreas Especiais de Interesse Social –AEIS:

§ 3º Na produção e implantação de parcelamento do solo ou edificações destinados a suprir a demanda habitacional prioritária, ou ainda na regularização de parcelamentos do solo enquadrados como tal, será admitido o Urbanizador Social, que será o responsável pelo empreendimento, nos mesmos termos do loteador, com as responsabilidades previamente definidas em projeto específico.

§ 4º Urbanizador Social é o empreendedor imobiliário cadastrado no Município com vistas a realizar empreendimentos de interesse social em áreas identificadas pelo Município. (grifo nosso)

Essa primeira formulação dizia muito pouco e evidentemente o instrumento reclamava uma regulamentação. Em função disso, o 4º mandato da Frente Popular à frente da Prefeitura de Porto Alegre começa já motivado pelo debate interno ao Governo e envolvendo quadros técnicos da Administração Pública, acerca da regulamentação do Urbanizador Social. Por uma coincidência muito feliz, durante o processo de debate acerca da regulamentação do instrumento, nacionalmente se aprovava o projeto de lei do Estatuto da Cidade, lei federal nº 10.257/01, após 11 anos tramitando no Congresso Nacional brasileiro. O teor da lei nacional de Desenvolvimento Urbano só veio a reforçar a criação do instrumento.

O Estatuto da Cidade regulamentou o capítulo da Política Urbana da Constituição Federal (artigos 182 e 183) e estabeleceu diretrizes para o cumprimento, pelos municípios, dos princípios da função social da cidade e da propriedade, apontados como objetivos da Política Urbana a ser executada pelos municípios brasileiros. Para que os objetivos e diretrizes nele estabelecidos sejam atendidos, a lei tratou de não apenas elencar uma série de instrumentos jurídicos, tributários e urbanísticos para municimar a política urbana, mas também deixou aberta a possibilidade de que os municípios formassem e aprovassem seus próprios instrumentos, de acordo com suas necessidades e especificidades, legislando sobre os assuntos de interesse local, no exercício de suas competências constitucionais⁶⁶.

Pela sistemática do Estatuto da Cidade, a efetividade das diretrizes do Estatuto, portanto, fica dependente da atuação do ente municipal, exercendo, em um primeiro momento, suas competências legislativas e, a seguir, suas competências de gestão e execução da política urbana. Nessa trajetória a ordem urbanística brasileira adotou uma estratégia de longa duração para a observância da efetividade de seus instrumentos. Desde a promulgação da Constituição Federal (BRASIL, 1988), até a observância de efeitos jurídicos concretos dos novos instrumentos da Política Urbana (efetividade ou eficácia social), se passou primeiro pela regulamentação dos instrumentos pelo Estatuto da Cidade (2001) e, posteriormente, pela discussão, formulação e adoção dos instrumentos por cada município. Com essa distensão no tempo, dependendo do caso, a implementação efetiva de um instrumento pode demorar mais de 15 anos. Em um esquema bastante simples, poderíamos visualizar esta sistemática de acordo com a seguinte representação gráfica:

⁶⁶ Ver Constituição Federal, artigo 30, I.

Figura 10 – Efetividade dos Instrumentos do Estatuto da Cidade⁶⁷

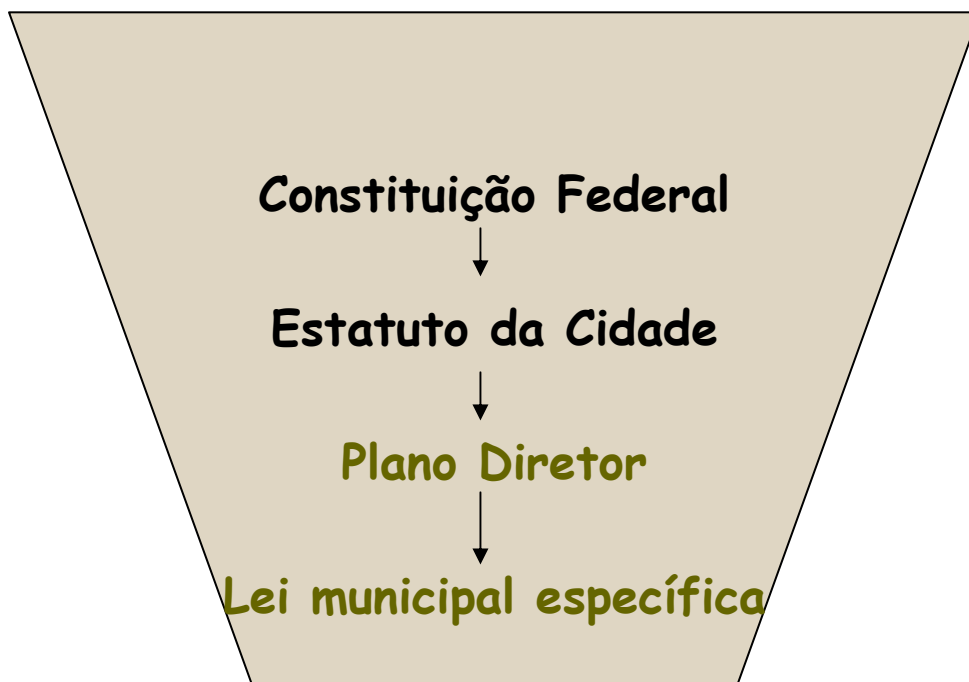


Figura 2

No caso investigado aqui, embora o Urbanizador Social tenha sido previsto no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental – PDDUA de Porto Alegre (1999), somente em 2002, após um longo processo de negociação – a princípio ocorrida internamente à Administração, mas depois ampliada para um leque de diversos atores sociais - a Prefeitura de Porto Alegre conseguiu construir um projeto de consenso para enviar à Câmara de Vereadores regulamentando a matéria⁶⁸. A discussão interna, capitaneada pela Secretaria de Planejamento Municipal, envolveu quadros da Procuradoria Geral do Município, da Secretaria Municipal de Obras e Viação, do Departamento Municipal de Habitação, do Departamento Municipal de água e esgoto e, finalmente, do Departamento de Esgoto Pluvial⁶⁹. A preocupação era a de

⁶⁷ Ilustração da autora

⁶⁸ Ver lei municipal 9.162 / 2003, lei que regulamenta a parceria da Administração Municipal com os empreendedores considerados Urbanizadores Sociais.

⁶⁹ Composição de grupo de trabalho sobre o Urbanizador Social conforme Atas de reuniões realizadas no ano de 2001. Fonte documental.

elaborar uma lei que fosse depois assumida pelo conjunto dos órgãos municipais, sem restrições. Na prática, o debate se mostrou bastante difícil.

O Urbanizador Social é certamente um instrumento representativo de uma reflexão feita pelo corpo técnico-político do governo sobre os limites de muitos dos instrumentos e das políticas que vinham sendo implementadas ao longo da sucessão de governos da Administração Popular. O instrumento foi concebido para aumentar o escopo da Política Habitacional do município que, como tantas outras cidades, vinha apostando, desde o início da década de 90, na Regularização Fundiária de assentamentos autoproduzidos para fins de moradia na cidade como o principal programa desta política habitacional. Cláudia Damásio, gerente do Projeto Demonstrativo Urbanizador Social, comenta:

[...] o grau de irregularidade da ocupação dos territórios urbanos exige das Administrações Públicas uma nova postura. Muito mais do que simplesmente apontar para uma requalificação das estruturas de fiscalização cabe avaliar o processo que determinou a progressão desta irregularidade; o reconhecimento de suas causas pode apontar caminhos para a superação deste problema. Mais do que aceitar, portanto, a informalidade como forma de acesso à terra, é preciso analisar o papel das políticas urbanas como possíveis indutoras de processos de exclusão social. (DAMASIO, 2003, p. 309)

A tentativa do município de Porto Alegre com o “Urbanizador Social” foi a de constituir um braço complementar da política habitacional da cidade, fazendo com que para além de se garantir a segurança da posse e o direito à moradia dos que moram irregularmente, se tivesse um repertório de alternativas para que a população de baixa renda pudesse adquirir lotes no mercado imobiliário de forma regular.

Em termos jurídicos, o município fez um movimento absolutamente correto, dado que a nova ordem jurídico-urbanística brasileira representada pelo advento do Estatuto da Cidade, apostou em uma série de instrumentos que deverão ser adotados pelos municípios através dos planos diretores. para dar

eficácia ao princípio da função social da propriedade. Na fórmula brasileira, portanto, o papel do ente municipal na concretização da função social da propriedade é central, tanto na implementação de instrumentos regulamentados pela lei, quanto pela elaboração de novos instrumentos urbanísticos e jurídicos, desde que condizentes com as diretrizes da lei. No que diz respeito à prevenção da produção irregular das cidades, por exemplo, o Estatuto da Cidade que reconfigurou o direito de propriedade no Brasil reservou aos municípios a competência para a formulação das políticas e instrumentos que perseguissem este objetivo. Segundo o Estatuto da Cidade, compete aos municípios dar eficácia às diretrizes de simplificação das normas edilícias e de parcelamento do solo (previstas no inciso XV do artigo 2º)⁷⁰ bem como de isonomia público-privado para a urbanização do solo (previstas no inciso XVI do artigo 2º)⁷¹, por exemplo.

A fórmula do Urbanizador Social é bastante simples. Trata-se de uma nova modalidade de parcelamento do solo, a ser realizada em parceria entre a Administração Pública e um empresário privado, através de um procedimento administrativo diferenciado que admite vantagens na tramitação e flexibilidade nos padrões urbanísticos, dado que o parcelamento será destinado à população de baixa renda, atendendo a um interesse da municipalidade e da coletividade. Através do urbanizador social, portanto, o município de Porto Alegre buscou se capacitar a estabelecer uma relação privilegiada com empreendedores privados da cidade (e mesmo com aqueles que eram loteadores clandestinos), buscando atraí-los para a regularidade através da oferta de incentivos para que os lotes produzidos tivessem preços acessíveis à população de baixa renda. O mecanismo parte da idéia de que estes incentivos são legítimos na exata medida em que a Urbanização Social é função pública⁷² que será desempenhada pelo

⁷⁰ Art. 2º, XV – 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.

⁷¹ Art. 2º, XVI – isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.

⁷² Gerardo Roger Fernandez ressalta que a legislação valenciana parte desta mesma fundamentação para o instrumentos do Agente Urbanizador adotado pela cidade de Valência, na Espanha, como comentado. Ver FERNÁNDEZ, Gerardo Roger – Novos Instrumentos Urbanos: mecanismos de reparcelamento e

particular em parceria com o Poder Público.

5.3 – Processo de formulação do instrumento

Durante o debate realizado internamente pela Administração, todavia, tanto antes da aprovação da lei quanto depois, visando sua regulamentação via decreto, a natureza e os limites (técnicos, jurídicos e éticos) dos incentivos a serem concedidos ao urbanizador social foram objeto de muita polêmica.

Na análise documental de atas de reuniões realizadas entre dezembro de 2001 até o envio do projeto de lei para a Câmara de Vereadores em 2003, evidenciam-se resistências especialmente da Secretaria de Meio Ambiente e da Secretaria Municipal de Obras e Viação. As divergências centravam-se em questões de mérito bastante importantes para que o projeto de lei fosse atrativo aos empresários, tais como a inclusão da possibilidade de urbanização progressiva como um dos atrativos da tramitação de projetos de parcelamento do solo pela via do urbanizador social. Os representantes da Secretaria de Meio Ambiente manifestavam-se contrários à possibilidade de urbanização progressiva da praça bem como à flexibilização de itens como o mobiliário das praças, por exemplo. Já a Secretaria de Obras também manifestava-se contrariamente à proposta de que os projetos de parcelamento do solo aprovados via urbanizador social pudessem ter pavimentação progressiva, segundo um cronograma aprovado pela municipalidade e anexo ao Termo de compromisso a ser firmado pelo empreendedor.

Embora as divergências fossem aparentemente pequenas, centraram-se em itens considerados estratégicos para o sucesso do instrumento. Segundo o depoimento de membros da equipe do Projeto Urbanizador Social que tivemos

compensação fundiário-imobiliária, in ABRAMO, Pedro (org.) – *Cidades em transformação: entre o plano e o mercado – experiências internacionais de gestão do solo urbano*, Rio de Janeiro, Observatório Imobiliário e de políticas de solo, 2001.

oportunidade de entrevistar⁷³, estas divergências que aparentemente eram de conteúdo, revelavam, no fundo, uma resistência ao próprio instrumento proposto, por parte de quadros técnicos ligados a órgãos com responsabilidades no licenciamento dos projetos de loteamento. Descrentes do Urbanizador Social como um novo modelo para a gestão e controle do parcelamento do solo urbano e, sobretudo, temerosos em flexibilizar, por lei municipal, aspectos estabelecidos como exigências por leis federais como a lei 6.766/79, os representantes destas secretarias foram porta-vozes, na discussão interna feita pela municipalidade, de uma visão conservadora do Planejamento Urbano, caracterizada pela reverência às formas em detrimento do conteúdo. Em última instância, o debate realizado foi bastante revelador da disputa entre diferentes formas de conceber a política urbana e a gestão da política habitacional, havendo de um lado uma postura tradicional e leal a uma concepção administrativista e meramente expectadora e/ou homologadora das iniciativas do mercado imobiliário, e, de outro lado, uma concepção alinhada ao Direito Urbanístico emergente a partir da promulgação do Estatuto da Cidade, que propõe uma ordem jurídico-urbanística em que o poder público tem um papel muito mais proativo no Planejamento Urbano, especialmente com o fim de tutelar as funções sociais da cidade e da propriedade e garantir o direito à moradia.

Após um acirrado debate, marcado por uma forte disputa interna, prevalece uma visão mais inovadora da Política Urbana, fortalecida internamente pelo apoio que o “Projeto Urbanizador Social” recebe de instituições como o Lincoln Institute of Land Policy, que se interessa pelo instrumento e passa a acompanhar de perto a tramitação da lei do urbanizador social. Assim, o projeto de lei que é enviado para a Câmara de Vereadores acaba incorporando algumas das propostas que representavam maior avanço na gestão do parcelamento do solo urbano, embora o cotejo das propostas originalmente formuladas e do texto finalmente aprovado, revele que a municipalidade buscou construir um consenso capaz de agradar não apenas a

⁷³ Entrevista concedida à autora em 10/10/2006 por Jacqueline Menegassi, arquiteta e urbanista integrante da equipe do Projeto Urbanizador Social e gerente do mesmo projeto no ano de 2004 .

todos os setores internos à Administração, mas também a empresários, vereadores, cooperativas habitacionais e entidades técnicas como o IAB- RS⁷⁴.

5.4 Um novo olhar para o parcelamento do solo

Pela normativa finalmente aprovada, na parceria com o Urbanizador Social, a Prefeitura pode assumir diferentes compromissos, conforme o caso. Examinemos a redação do artigo 5º da lei 9.162/03, que estabelece as obrigações do poder público municipal na parceria com o urbanizador social:

Art. 5º Para realização da parceria, o Município compromete-se a:

- a) vistoriar a gleba para verificar se é passível de realização da parceria com vistas à urbanização social;
- b) analisar e emitir parecer justificado sobre o interesse do Município no empreendimento;
- c) analisar as planilhas de custos e o perfil socioeconômico dos futuros adquirentes, a fim de avaliar se a finalidade da parceria - produção de Habitação de Interesse Social - HIS - está sendo cumprida;
- d) **restringir as garantias** a que se refere o art. 147 da Lei Complementar nº 434, de 1º de dezembro de 1999 (Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental - PDDUA), a 30% (trinta por cento) da área total de lotes do empreendimento;
- e) **priorizar a tramitação administrativa**, visando à agilização da aprovação do empreendimento;
- f) **possibilitar a urbanização parcial e/ou progressiva** do empreendimento;

⁷⁴ Fontes documentais (Ata do seminário e lista de presenças) dão conta da realização de Seminário para debater o conteúdo da lei, realizado na Comissão de Urbanismo, Trabalho e Habitação (CUTHAB), da Câmara de Vereadores, com ampla representação, no dia 17/09/2002. Do cotejo entre as propostas realizadas durante o seminário e o projeto de lei enviado à Câmara pelo Poder Executivo, vê-se que muitas das propostas apresentadas durante o seminário foram incorporadas pelo Governo. Exemplificativamente, menciona-se a possibilidade de a contrapartida do empreendedor vir na forma de um desconto no preço final do lote, proposta apresentada no seminário pelo SINDUSCON – Sindicato das Indústrias da Construção Civil do Rio Grande do Sul.

g) **gravar a gleba como Área Especial de Interesse Social**, bem como propor a alteração do regime urbanístico, quando possível e necessário, com a devida anuência do Poder Legislativo, de acordo com o disposto no art. 78, inciso II, da Lei Complementar nº 434, de 1999;

h) atender a todas as exigências constantes do Termo de Compromisso. (PORTO ALEGRE, 2003, grifos nossos)

Da análise da lei resta claro que a proposta do instrumento não é a de haver um único modelo de urbanizador social, mas antes um novo olhar para as propostas de parcelamento do solo e urbanização que tramitem pela via do Urbanizador Social, havendo uma abertura para a tomada de diferentes decisões em cada caso concreto, considerando as necessidades e especificidades de cada caso. A lei traz, portanto, *alternativas de flexibilização* a serem decididas e adotadas em cada situação no livre exercício do poder discricionário do gestor, considerando as circunstâncias do caso concreto.

Além de agilizar a tramitação dos expedientes administrativos dos urbanizadores sociais, admitir padrões urbanísticos diferenciados nos projetos e permitir que a urbanização do loteamento se dê de forma progressiva, eventualmente, o município poderá autorizar a transferência e/ou alienação do potencial construtivo referente às áreas que serão objeto de destinação de áreas públicas decorrentes do parcelamento, como estímulo à urbanização social. Estas *vantagens* poderão ser acordadas caso a caso, embora a lei tenha dado às mesmas um tratamento genérico. Todas são medidas consideradas importantes na diminuição dos custos do empreendimento, contribuindo para a diminuição do preço final do lote, objetivo maior da lei.

Uma das preocupações presentes na discussão sobre o parcelamento do solo pela vida da parceria da municipalidade com o urbanizador social foi o tema das tipologias habitacionais. A partir das descobertas de Pedro Abramo em estudos sobre o mercado imobiliário informal no Rio de Janeiro, percebeu-se a importância de se ter flexibilidade nas tipologias sugeridas, ou o modelo do

urbanizador social não seria competitivo com a *liberdade urbanística* de que desfrutam os moradores de favelas. Segundo Abramo:

[a] característica de liberdade de construção na favela é interessante, pois nos permite sugerir que os preços do mercado imobiliário nas favelas incorporam essa variável de 'liberdade urbanística'. (ABRAMO, 2003, p. 216)

Visando fugir de padrões e parâmetros urbanísticos e arquitetônicos muito rígidos e elitistas, incapazes de atrair a potencial demanda social do urbanizador social, a equipe do projeto realizou um estudo em loteamentos irregulares e vilas de Porto Alegre, com o objetivo de “*disponibilizar um conjunto de possibilidades tipológicas para desenhos de assentamentos urbanos de interesse social, desde a escala da unidade habitacional até o tecido urbano*”⁷⁵. Este estudo resultou em um “Repertório de Tipologias” que procurou também auxiliar os técnicos municipais na negociação com os empreendedores urbanizadores sociais em torno de estudos de viabilidade urbanística e de projetos de parcelamento do solo pela via da urbanização social, já que o mesmo sugere diretrizes de uso e ocupação, bem como de tipologias, de qualificação dos projetos, de padrões e de infra-estrutura. Seria realmente uma ingenuidade pensar que projetos tradicionais seriam atrativos para consumidores de baixa renda e que tem procurado na informalidade, dentre outras coisas, uma flexibilidade maior na produção social e cultural do Habitat do que aquela que encontra nos loteamentos formais.

A fim de ilustrar e registrar aqui a riqueza da discussão produzida ao longo da construção deste levantamento de tipologias, juntamos a seguir alguns dos padrões sugeridos pelo Repertório de tipologias tanto para os lotes produzidos na parceria poder público / urbanizador social, quanto para os desenhos de quadras dos loteamentos⁷⁶.

⁷⁵ BABOT, Lorena (Coord.). *Referências tipológicas para o instrumento do urbanizador social*. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre; Lincoln Institute of Land Policy, 2004, p. 2.

⁷⁶ Todas as ilustrações provenientes do livro “Repertório de Tipologias”, citado. Ver um maior número de estudos e propostas de tipologias em BABOT, Lorena (Coord.). *Referências tipológicas para o instrumento do urbanizador social*. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre; Lincoln Institute of Land Policy, 2004, Propostas de Diretrizes e Padrões, in fine. Disponível em <www.urbanizadorsocial.org.br>

Figura nº 11 – Tipologias de lotes de 75mts²

Exemplos de possíveis tipologias da edificação no lote de dimensões 5 x 15

Aproveitamento no lote

Este estudo demonstra a capacidade do lote com dimensões 5m de testada por 15m de profundidade.

Possibilita construções até dois pavimentos.

Nesta tipologia pode ser aplicado o sistema de habitação evolutiva, onde o empreendedor é responsável pelo núcleo básico ou casco da casa que depois vai sendo completada pelo morador.

Características:

Lote = 75m²

Recuos laterais e recuo de fundo =

1,35 e 1,85m respectivamente

Recuo de jardim = 2 ou 3m

Fachada no alinhamento

Taxa de ocupação = 75%

Aproveitamento = 1.0

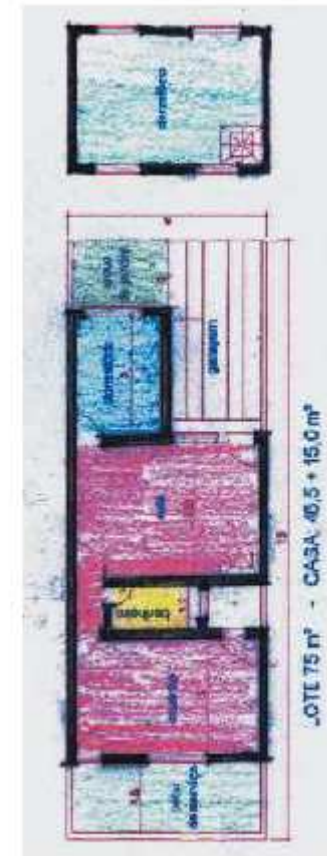
Altura máxima = 7m



1



2



3



Figura nº 12 – Tipologias de lotes de 140 mts².

Aproveitamento no lote

Este estudo demonstra a capacidade do lote com dimensões 7m de testada por 20m de profundidade.

Possibilita construções até dois pavimentos e comércio na frente.

Esta tipologia viabiliza também mais de uma unidade habitacional como demonstrado no exemplo 3.

Esta proposta viabiliza a densificação de parte da gleba, quando esta tem muitas restrições ambientais, por exemplo.

Características:

Lote = 140m²

Recuos laterais e recuo de fundo = 1,5m

Fachada no alinhamento

Taxa de ocupação = 75%

Aproveitamento = 1.0

Altura máxima = 9m

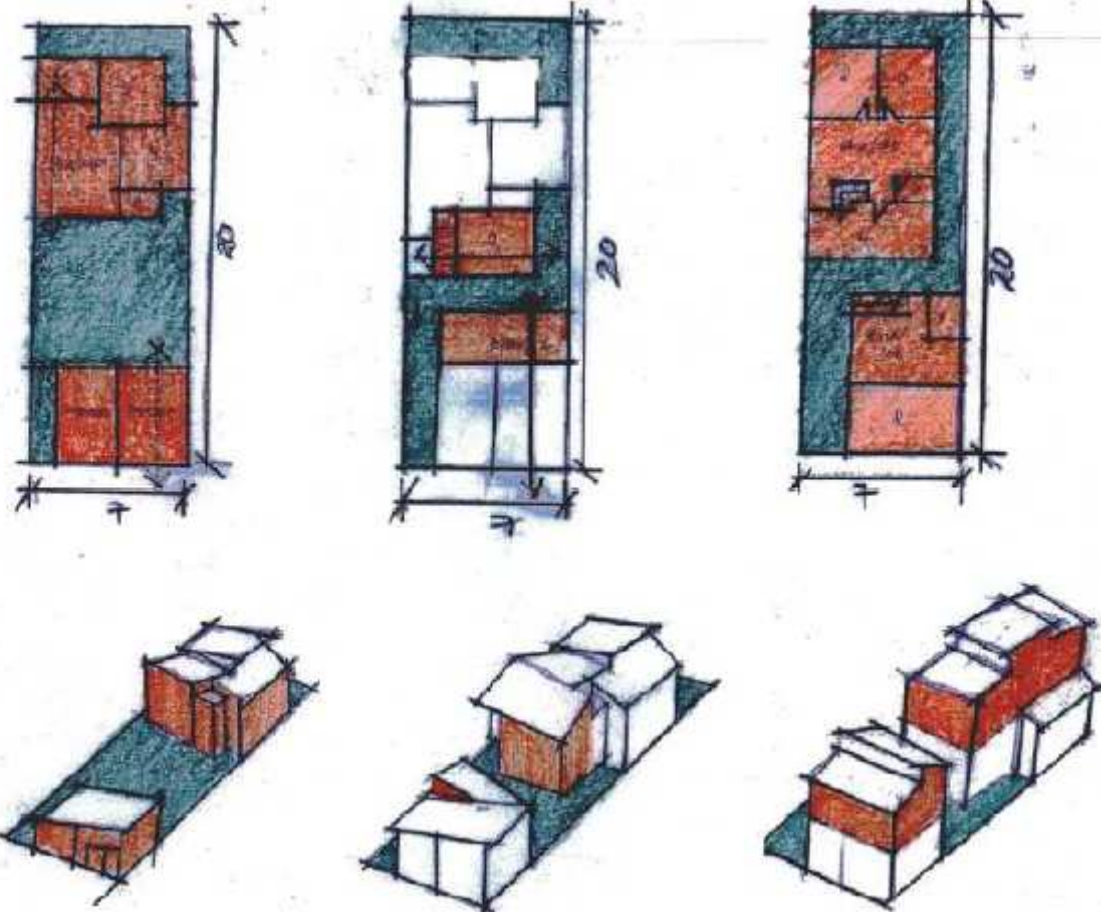


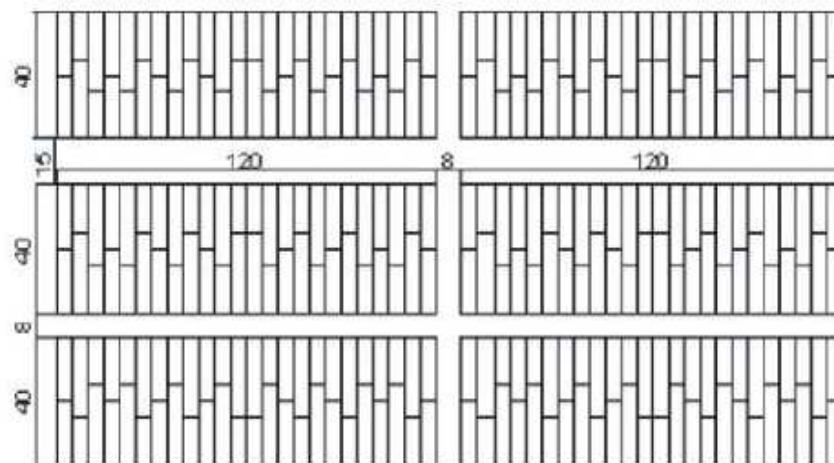
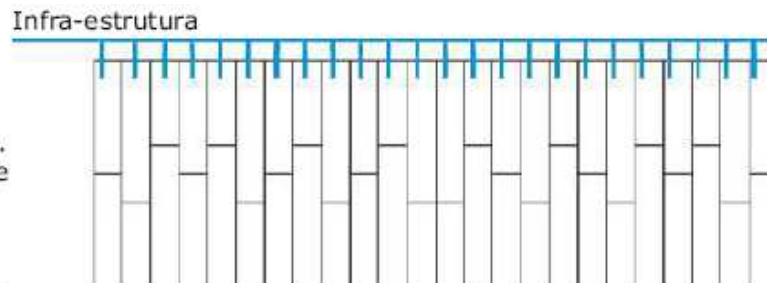
Figura nº 13 – Tipologias de quadras: malha fechada.

Quadra de malha fechada

Este padrão de quadra viabiliza diferentes tamanhos de lotes, miscigenando o poder de compra.

A profundidade de 40 metros reduz os custos de pavimentação porque as ruas laterais são menores e a infra-estrutura é implantada somente na testada dos lotes, não passa perpendicularmente.

Para dar uso das vias laterais as unidades habitacionais das esquinas devem ter fachada principal voltada para estas vias.



URBANIZADOR
Social

REPERTÓRIO DE TIPOLOGIAS

Figura nº 14 – Tipologias de quadras: malha mista

A quadra proposta mescla os sistemas de malha aberta e fechada e sobretudo, têm como objetivo proporcionar espaços urbanos de gestão comunitária.

A mescla dos sistemas, reduz a área pavimentada e aumenta o número de lotes.

Área total da quadra: 51.531m²

Área de vias externas: 11.202m²

Área de lote: 28.200m²

Área pública 11.409m²

Nº de lotes: 282

124 de 5x25

70 de 5x20

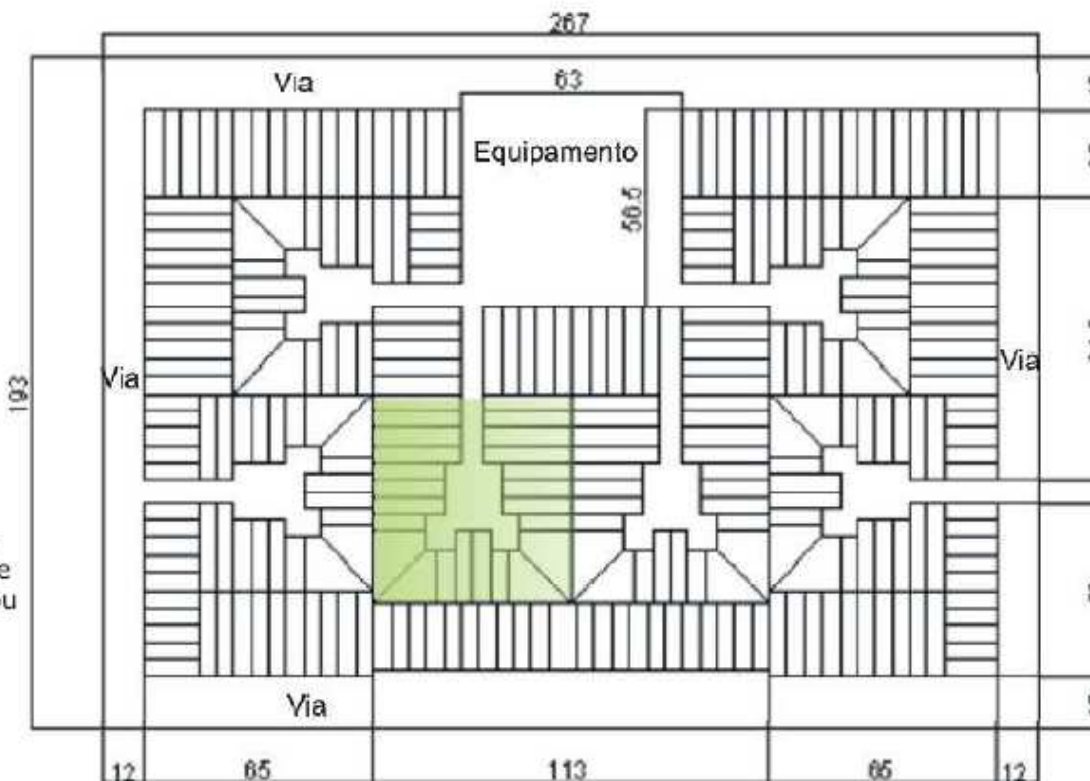
64 de 5x15

24 de canto, testada de 5.

Neste modelo, o núcleo base tem um espaço interno formado pela via em cul-de-sac. O espaço para equipamento pode ser utilizado como equipamento urbano ou parcelado em lotes

Este espaço deve preferencialmente conectar - se as áreas de preservação intermediadas por outro equipamento, induzindo a evitar a invasão nas APPs.

Quadra de malha mista



URBANIZADOR
Social

REPERTÓRIO DE TIPOLOGIAS

A lei do urbanizador social previu ainda uma outra possibilidade de facilidade a ser autorizada ao empreendedor quando estiver tramitando o seu projeto pela via do Urbanizador Social: o pagamento, pela municipalidade, de estudos ambientais e/ou de projetos complementares, conforme dispõe o §1º do artigo 5º, com a seguinte redação:

§ 1º - Quando, dentro do exercício do seu poder discricionário, o Município assumir a responsabilidade pelos estudos ambientais e/ou projetos urbanísticos e complementares, estes deverão ser selecionados de acordo com o disposto na Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e a partir de critérios definidos por decreto regulamentador, garantindo a participação no certame licitatório tão somente de profissionais legalmente habilitados.

A redação deste artigo foi bastante debatida nos seminários preparatórios à aprovação da lei do Urbanizador Social. Por um lado, havia uma compreensão de consenso de que os estudos ambientais solicitados pela municipalidade encarecem o projeto e, conseqüentemente, o preço final do lote. Em que pese o acordo de que a lei deveria incidir sobre esse item a fim de baratear custos, houve um temor por parte de órgãos de classe como o IAB – Instituto dos Arquitetos do Brasil, de que a inclusão deste dispositivo fosse implicar uma diminuição do mercado de trabalho dos profissionais de arquitetura e urbanismo. A argumentação apresentada pelo IAB dizia que os estudos acabariam sendo feitos por profissionais concursados da própria municipalidade, retirando do mercado de trabalho uma das atividades tradicionalmente desenvolvidas pelos arquitetos no exercício regular da profissão (estudos ambientais e projetos complementares). Diante deste temor, o IAB apresentou uma emenda à redação da lei que previu um processo licitatório nos casos em que o município pretenda fazer o pagamento dos estudos ambientais e/ou projetos técnicos⁷⁷.

⁷⁷ Informação de fonte documental: Ata do Seminário para debater o conteúdo da lei, realizado na Comissão de Urbanismo, Trabalho e Habitação (CUTHAB) da Câmara de Vereadores, no dia 17/09/2002.

5.5 .Contrapartidas do empreendedor

Visando estabelecer um equilíbrio com as facilidades que receberão (e que serão decididas caso a caso) na parceria com o poder público, os empreendedores caracterizados como “urbanizadores sociais”, segundo a lei, também devem oferecer uma contrapartida pelas prerrogativas que seus projetos concretamente usufruírem após celebração do acordo com o Poder Público. Vejamos a redação do artigo do artigo 8º e de seu parágrafo único:

Art. 8º Para a realização da parceria, o empreendedor, denominado Urbanizador Social, compromete-se a:

- a) realizar a urbanização progressiva, na forma acordada no Termo de Compromisso;

- b) apresentar planilha do custo do empreendimento, demonstrando a relação entre o valor nele investido e o custo para os adquirentes;

- c) apresentar planilha com o perfil socioeconômico dos adquirentes;

- d) **destinar uma contrapartida ao Município**, em valor previamente acordado pelos parceiros, na forma constante do Termo de Compromisso;

- e) produzir lotes ou unidades habitacionais a preço compatível com a urbanização social, conforme acordado no Termo de Compromisso;

- f) atender a todas as exigências constantes do Termo de Compromisso.

Parágrafo único. Para efetivação do previsto na alínea "d" deste artigo, serão admitidas, alternativamente, as seguintes contrapartidas:

- a) **repasso ao Poder Público de um percentual dos lotes produzidos;**

- b) **comercialização direta de parte dos lotes com adquirentes indicados pelo Poder Público;**

- c) **doação de terreno** a ser destinado a outras finalidades públicas;

- d) **construção de equipamentos públicos urbanos**, comunitários ou de geração de renda;

e) **conversão do valor da contrapartida em abatimento no preço final dos lotes**, de tal forma que seja compatível com a renda das famílias que compõem a demanda habitacional prioritária, nos termos do art. 22, § 3º, da Lei Complementar nº 434, de 1999. (PORTO ALEGRE, 2003, grifo nosso)

A estratégia de implantação do instrumento previu, portanto, em um cenário ideal de implementação, uma rica combinação de diretrizes, instrumentos e movimentos do Poder Público:

- Parceria público-privado na produção de lotes regulares a preço compatível com a baixa renda.
- Combate à irregularidade através de campanhas de esclarecimento público acerca dos malefícios urbanos e ambientais do lote clandestino.
- Captação das mais valias geradas pelos investimentos públicos, aumentando a equidade na distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização da cidade.
- Indução urbanística da ocupação, uso e parcelamento do solo urbano pela via do urbanizador social em áreas previamente indicadas para fins de urbanização.
- Mecanismos inovadores para o financiamento da produção de habitação de interesse social.
- Aplicação de instrumentos de intervenção urbana previstos no Estatuto da Cidade visando o cumprimento da função social da cidade e da propriedade.

5.6 Conflitos e obstáculos à inovação

Evidentemente, o novo instrumento trouxe uma série de desafios, portanto, à Prefeitura de Porto Alegre. Para além da lei, a construção de um processo de gestão para esse instrumento representou uma verdadeira “revolução” na cultura política e administrativa. Segundo Jacqueline

Menegassi⁷⁸:

O urbanizador social ainda está longe de ser uma unanimidade dentro da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, ou mesmo dentro da Secretaria de Planejamento. Não somente as inovações introduzidas configuram práticas de gestão que necessitam ser melhor compreendidas e integradas às rotinas de aplicação da legislação de uso do solo (...), mas especialmente porque as ações necessárias à implementação do urbanizador social introduzem, efetivamente, fundamentos da função social da propriedade, alterando as relações até então estabelecidas com o setor privado. (MENEGASSI, 2006, p. 142)

Para além das questões técnicas, em parte superadas pela própria aprovação da lei, persistiu sempre no debate uma resistência de fundo, perfeitamente identificada por Jacqueline ao mencionar que o urbanizador social introduz “fundamentos de função social da propriedade”, que alteram partes estruturais do modelo de planejamento urbano tradicional. De fato, outro ponto que representou polêmica no debate interno da regulamentação da lei via decreto, foi o *modelo de gestão* administrativa de um processo envolvendo novas regras para o parcelamento do solo. Segundo as regras do Plano Diretor em vigor (PORTO ALEGRE, 1999) , os projetos de “loteamentos com urbanizador social”, são considerados empreendimentos de impacto urbano de primeiro nível ⁷⁹ e, conforme decreto regulamentador do Plano Diretor, deveriam ser analisados pela CAUGE – Comissão de Análise Urbanística e Gerenciamento. A equipe do projeto Urbanizador social, todavia, pretendia a criação de uma nova comissão com atribuições ligadas especificamente à análise dos projetos de urbanizador social, visando dar maior celeridade à tramitação administrativa e um olhar diferenciado para os casos que envolvessem o novo instrumento.

Segundo se pode verificar em fontes documentais tais como atas de reuniões realizadas à época do debate interno sobre os conteúdos do decreto regulamentador da lei, uma comissão específica para análise dos casos

⁷⁸ Jacqueline Menegassi foi a primeira gerente do projeto Urbanizador Social.

⁷⁹ Ver artigo 61, lei complementar 434/99

envolvendo Urbanizador Sociais chegou a ser proposta, com o nome de CAUGE – HIS “Comissão de Análise Urbanística e Gerenciamento da Habitação de Interesse Social”. Pela proposta, a CAUGE – HIS teria como atribuição, dentre várias outras, “tutelar a parceria público-privada assessorando o empreendedor na tramitação do projeto”⁸⁰. Tal proposição, todavia, não obteve consenso à época da elaboração do decreto, especialmente por retirar uma parcela do poder conferido à CAUGE, sendo percebida por alguns membros da tradicional CAUGE como uma tentativa de esvaziamento da Comissão.

De fato, trabalhar em “parceria” é absolutamente distinto do rotineiro movimento do poder público, restrito à mera “aprovação” de projetos urbanísticos de parcelamento. Requer uma estrutura de gerenciamento e negociação que não tem paralelo no município. Além disso, a Prefeitura precisaria montar um banco de dados sobre o mercado imobiliário da cidade que lhe permita negociar com maior conhecimento de causa, ressaltando-se que esta é hoje uma vasta lacuna no sistema de informações municipal. E, sobretudo, o município precisaria testar o instrumento em empreendimentos piloto que pudessem alavancar uma produção de loteamentos em escala pela via do urbanizador social, pois não há possibilidade alguma de produzir impacto sobre a irregularidade sem uma oferta de lotes minimamente competitiva que se dê pela via deste instrumento.

Todos esses movimentos necessários à consolidação e eficácia do instrumento do Urbanizador Social se potencializaram sobremaneira com a celebração, em 2003, de um convênio entre a Prefeitura de Porto Alegre e o Lincoln Institute of Land Policy, pelo qual o Lincoln Institute apoiou um "Projeto Demonstração" no município, visando acelerar a implementação do instrumento no âmbito municipal. Uma equipe de expertos foi contratada, e o projeto deslanchou. Durante um ano e meio de vigência do convênio, projetos urbanísticos foram propostos e discutidos pela municipalidade, a lei foi regulamentada através de Decreto, técnicos municipais foram capacitados,

⁸⁰ Ata de reunião de comissão interna à municipalidade encarregada de elaborar a proposta de decreto regulamentador do urbanizador social, datada de 20/10/2003 (mimeo).

eventos públicos de discussão sobre o tema foram realizados, um banco de dados com informações sobre o mercado imobiliário foi montado, um cadastro de empreendedores e proprietários foi estruturado, zonas aptas a receber a urbanização social foram indicadas pela municipalidade e publicamente divulgadas.

Evidentemente, este não foi um processo sem conflitos, mas certamente o instrumento do urbanizador Social viveu o seu auge durante o período em que esteve vigente o Convenio entre o Lincoln Institute of Land Policy e a Prefeitura de Porto Alegre. Como houve uma profissionalização de pessoas dedicadas exclusivamente ao projeto Urbanizador Social, a capacidade da municipalidade em priorizar o projeto foi incrementada de uma maneira extraordinária, que certamente não teria sido observada sem a realização do referido convênio.

5.7 – Territorialização do instrumento

Visando evitar a fragmentação de iniciativas isoladas no território municipal, a equipe do Urbanizador Social fez dois movimentos importantes tão logo a lei foi aprovada pela Câmara Municipal: (i) estruturou um cadastro de proprietários e de empreendedores interessados em produzir pela via do instrumento do Urbanizador Social e (ii) indicou regiões, no território municipal, aptas a receber empreendimentos pela via do urbanizador social. Os dois movimentos foram previstos pela própria lei. Diz o artigo 3º da lei 9.162/03:

Art. 3º O Urbanizador Social é o empreendedor imobiliário cadastrado no Município, interessado em realizar empreendimentos de interesse social em áreas identificadas pelo Poder Público como aptas a receber habitação e em desenvolver parceria visando à produção de habitação de interesse social.

§ 1º - O Município manterá um **Cadastro Municipal de Urbanizadores Sociais - CMUS**, resultante de análise técnica e idoneidade financeira do empreendedor, pessoa física ou jurídica. (PORTO ALEGRE, 2003, grifo nosso)

De outra parte, a indicação das áreas da cidade aptas para receber empreendimentos de urbanização social é parte importante de uma estratégia de indução à produção de habitação de interesse social em áreas bem localizadas na cidade e bem dotadas de infra-estrutura. As regiões indicadas já tinham, pelo modelo espacial do Plano Diretor, uma zoneamento favorável, já que das três porções do território indicadas para receber projetos de urbanização social, duas se localizavam em zonas de “potencial intensivo”, ou seja de ocupação potencialmente intensiva. Segundo as regras do Plano Diretor da Cidade, as zonas “com potencialidade intensiva” são assim definidas dentre as Zonas de Uso:

Art. 32 - As Zonas de Uso representam parcelas do território municipal, propostas com as mesmas características, em função de peculiaridades a serem estimuladas nas seguintes categorias:

(...)

XII - Área com Potencial de Intensiva - corresponde às zonas que apresentam, pela sua localização espacial e usos preexistentes, condições de integração à área intensiva **mediante demonstração de interesse por parte do urbanizador em realizar projeto habitacional de interesse social**, sendo seu regime definido em função do entorno, respeitando, sempre, os condicionantes do patrimônio natural. (PORTO ALEGRE, 1999, grifos nossos)

Esta zona de uso com potencial de intensiva foi inserida no modelo espacial do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Porto Alegre visando evitar os câmbios de uso que frequentemente são realizados nas cidades brasileiras, aportando alta lucratividade para o proprietário, sem captação de plus-valias para a municipalidade e sem qualquer controle sobre o destino social do terreno transformado em urbano. No caso das “áreas com potencial intensivo”, a municipalidade pretendeu, efetivamente, controlar a transformação do *rural* (ocupação rarefeita) para o urbano, garantindo uma destinação de interesse social para os terrenos incorporados à zona de ocupação intensiva.

Foi justamente em algumas das regiões em que o modelo espacial do

Plano Diretor definia o uso *potencialmente intensivo* que foram indicadas áreas para fins de urbanização social, em um movimento coerente com o modelo espacial do Plano Diretor e altamente potencializador do instrumento do Urbanizador Social.

Na lei 9.162/03, regulamentadora do Urbanizador Social, o artigo 7º determina o procedimento:

Art. 7º O Município indicará áreas nas quais as condições geográficas, topográficas, ambientais e de infra-estrutura urbana estão aptas a receber empreendimentos de urbanização social, tendo em vista as estratégias e o modelo espacial previsto na Lei Complementar nº 434, de 1999.

Parágrafo único. O Município publicará edital de chamamento público dos proprietários de glebas atingidas pela indicação de áreas referidas no "caput", a fim de estruturar um cadastro das propriedades prioritárias para fins de intervenção através do Urbanizador Social. (PORTO ALEGRE, 2003, grifos nossos)

A lei determinou ainda, como se vê da redação acima, a publicação de um edital de chamamento dos proprietários de glebas situadas no perímetro das áreas indicadas para fins de urbanização social. Este edital também foi publicado⁸¹, embora bem mais tarde, e já no fim do governo da Frente Popular, o que diminuiu fortemente o seu impacto e crédito como política pública. A idéia original era estruturar, ao lado do CMUS – Cadastro Municipal de Urbanizadores Sociais, um cadastro de proprietários de glebas em regiões indicadas para urbanização social. Com isto pretendia-se ter dois cadastros que pudessem ser “cruzados”, fazendo nascer novas parcerias entre proprietários e empresários para fins de urbanização social.

Na página seguinte, apresentamos um mapa em que estas regiões indicadas pelos estudos conjuntos de técnicos de diferentes órgãos municipais estão demarcadas. Conforme salientado, as áreas indicadas para fins de urbanização social são também aquelas que o plano diretor indica como áreas

⁸¹ O edital de chamamento dos proprietários de glebas atingidas pela indicação de áreas indicadas para fins de urbanização social foi publicado em 15/12/2004.

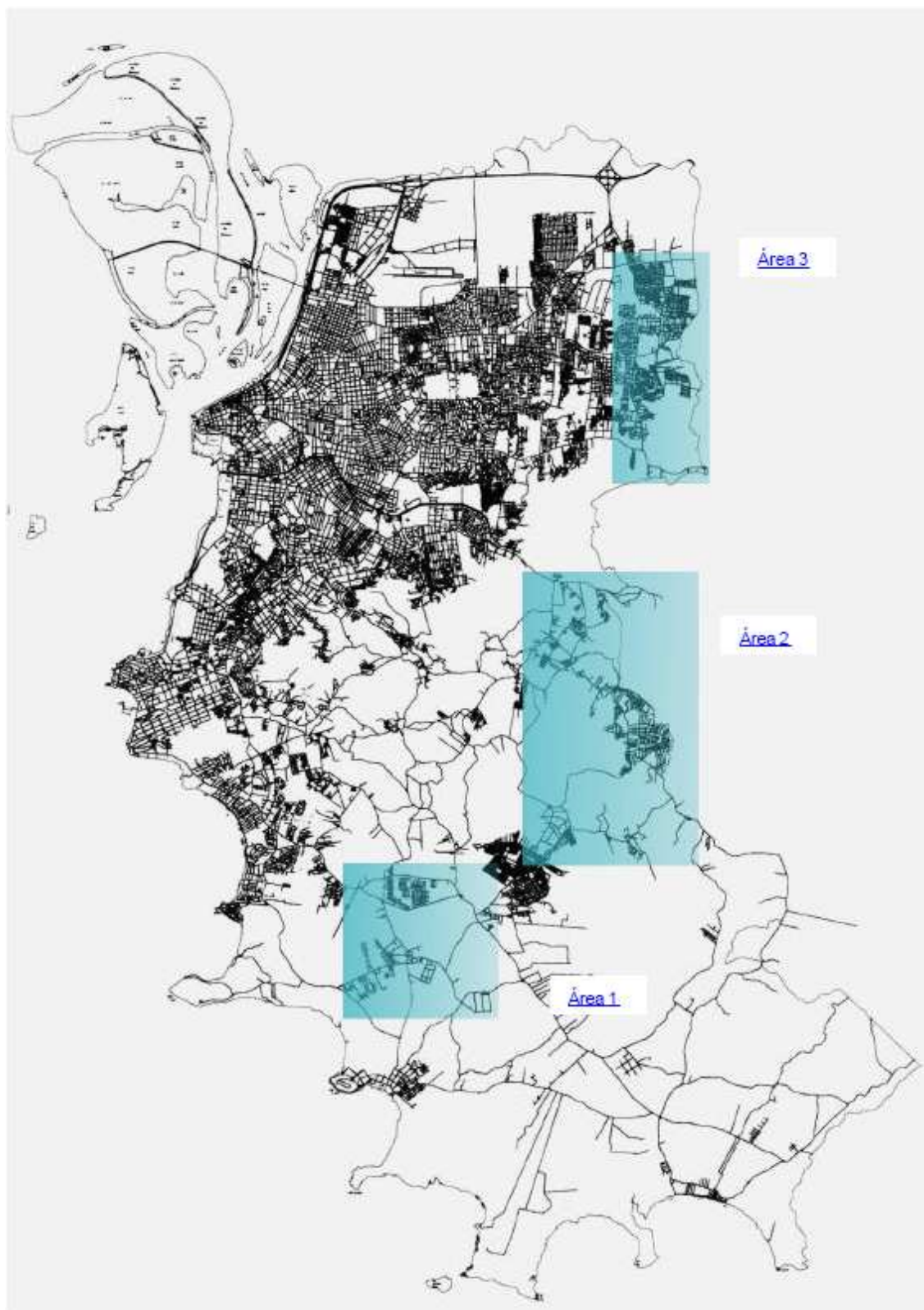
de “potencial intensivo”. Em algumas das regiões indicadas, havia já uma disputa claramente iniciada sobre o destino dos territórios, disputa esta travada entre o modelo proposto pela municipalidade e as propostas formuladas pelos agentes econômicos e proprietários da região, que protocolavam projetos para camadas de renda mais alta, contrariando a sistemática proposta pelo Plano Diretor. É o que comenta Ana Lúcia Fialho:

Frente ao desafio de promover e garantir espaços adequados na cidade para moradia da população mais pobre, via mercado, o Projeto Demonstrativo Urbanizador Social encontrou uma grande barreira – a dinâmica atual do mercado imobiliário, cuja tendência em relação a novos projetos e à realização de investimentos poderá resultar no fechamento deste mercado para projetos de urbanização social. Esta dinâmica diz respeito basicamente à canalização de novos investimentos para as demandas de renda mais alta, em detrimento de projetos vinculados às camadas de renda mais baixa. Este processo se revela no desenvolvimento recente de projetos de urbanização para camadas de renda média em áreas periféricas da cidade e nos preços praticados por este mercado. Em outras palavras, a grande barreira colocada pelo mercado se materializa em dois problemas: preços elevados do solo urbanizado e concorrência por terras entre projetos para camadas de renda mais elevada e projetos de interesse social (FIALHO, 2006, p. 108.)

A região mais emblemática deste conflito e/ou disputa comentado por Ana Fialho, é a região da Lomba do Pinheiro, graficada como área 2 no mapa a seguir, no qual todas as áreas indicadas estão localizadas no mapa de Porto Alegre. Nas páginas seguintes foram incluídos mapas detalhados de cada uma das três regiões indicadas para fins de urbanização social, a fim de demonstrar os critérios utilizados na indicação das áreas, bem como as características da ocupação existente⁸².

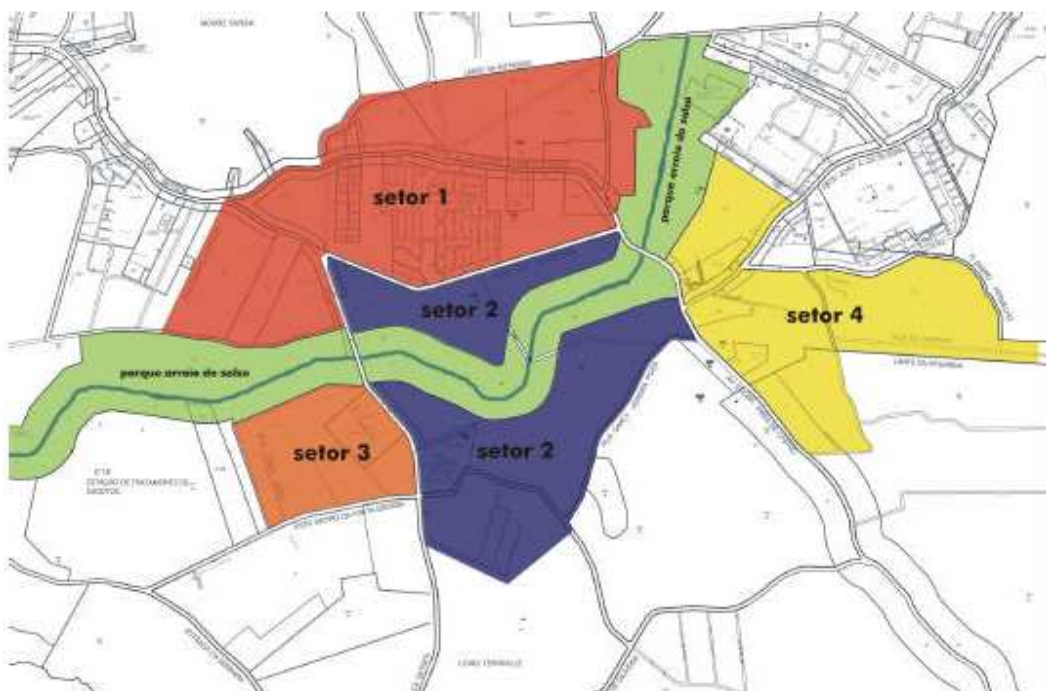
⁸² A totalidade dos memoriais descritivos de cada uma das áreas indicadas para fins de urbanização social pode ser conhecida no site do projeto do Urbanizador Social. Ver: <<http://www.urbanizadorsocial.org.br>>

Figura nº15 - Regiões indicadas para fins de urbanização social:



Fonte: PREFEITURA DE PORTO ALEGRE, Secretaria de Planejamento, Projeto Urbanizador Social. Estudos locacionais: áreas prioritárias para fins de urbanização social. <<http://www.urbanizadorsocial.org.br>>

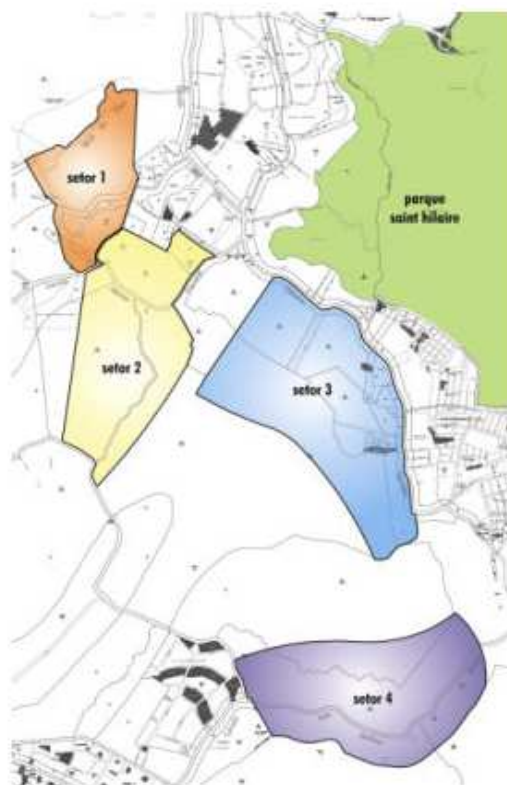
Figura nº 16 – Detalhamento da área 1, com setorização própria para a região da Edgar Pires de Castro, no limite do bairro Restinga.



Área 1	Edgar Pires de Castro-Parque do Salso (Região Sul)			
Caracterização	Setor 1	Setor 2	Setor 3	Setor 4
PDDUA:				
- Intensivo	40 econ/ha IA 1,0 e 1,3			
- Rarefeito		2 econ/ha 0,5 econ/ha IA 0,1	5 econ/ha IA 0,2	40 econ/ha IA 1,3
Infra-estrutura:				
- Acessibilidade	SIM	SIM	SIM	SIM
- Capac. Abastecimento de água	SIM	SIM	SIM	SIM
- Sistema de Esgoto	FOSSA SEPTICA E REDE SEPARADORA	FOSSA SEPTICA E REDE SEPARADOR. A	FOSSA SEPTICA E REDE SEPARADOR. A	FOSSA SEPTICA E REDE SEPARADORA
Padrão de ocupação existente:				
- Habitação de interesse social	SIM	NÃO	NÃO	NÃO
- Irregularidade	NÃO	NÃO	SIM	SIM
- Loteamentos e condomínios padrão médio	SIM	NÃO	NÃO	SIM

Fonte: PREFEITURA DE PORTO ALEGRE, Secretaria de Planejamento, Projeto Urbanizador Social. Estudos locacionais: áreas prioritárias para fins de urbanização social. < <http://www.urbanizadorsocial.org.br>>

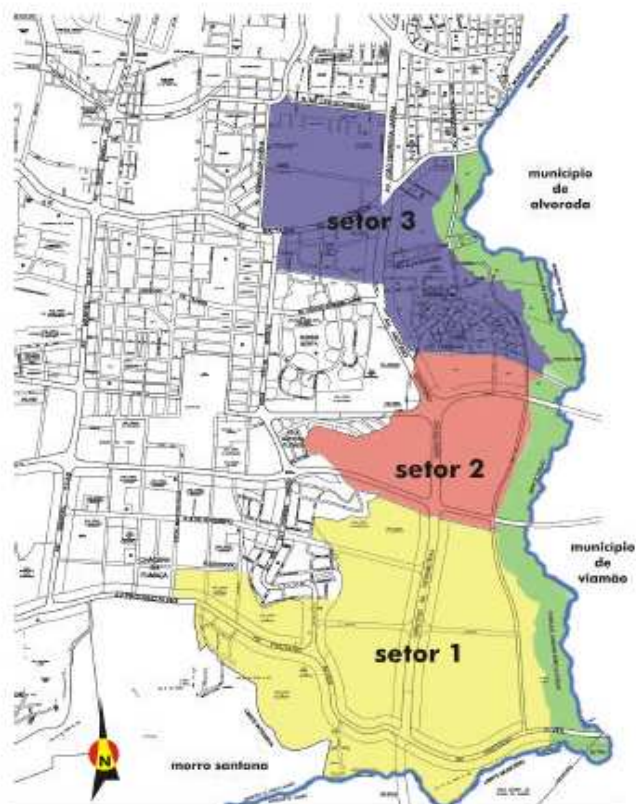
Figura nº 17 Detalhamento da área nº 2 – Lomba do Pinheiro.



Área 2	Região Lomba do Pinheiro			
Caracterização	Setor 1	Setor 2	Setor 3	Setor 4
PDDUA:				
- Intensivo			40 econ/ha IA 1,0	
- Rarefeito	2 econ/ha IA 0,1	2 econ/ha IA 0,1	2 ou 5 econ/há 0,1 e 0,2 POTENCIAL INTENSIVO IA 1,0	5 econ/ha IA 0,2 POTENCIAL INTENSIVO IA 1,0
Infra-estrutura:				
- Acessibilidade	SIM	SIM	SIM	SIM
- Capacidade abastecimento de água	Necessidade de ampl. do sistema	Idem	Idem	SIM
- Sistema de Esgoto	Mini estação de tratamento	Idem	Idem	Idem
Padrão de ocupação existente:				
- Habitação de interesse social	NÃO	NÃO	SIM	NÃO
- Irregularidade	SIM	SIM	SIM	SIM
- Loteamentos e condomínios padrão médio	NÃO	NÃO	SIM	NÃO

Fonte: PREFEITURA DE PORTO ALEGRE, Secretaria de Planejamento, Projeto Urbanizador Social. Estudos locacionais: áreas prioritárias para fins de urbanização social. < <http://www.urbanizadorsocial.org.br>>

Figura nº 18 - Detalhamento da área nº 3: Eixo Protásio Baltazar



Area 3	EIXO PROTÁSIO - BALTAZAR			
Caracterização	Setor 1	Setor 2	Setor 3	
PDDUA:				
- Intensivo	40, 100, 110 econ/ha IA 1,3 e 1,6	40, 100, 110 econ/ha IA 1,0 1,3	100,110 econ/ha IA 1,3	
- Rarefeito				
Infra-estrutura:				
- Acessibilidade	SIM	NÃO	SIM	
- Capac. abastecimento de água	Necessidade de ampliação do sistema	Necessidade de ampliação do sistema	Necessidade de reforço de rede	
- Sistema de Esgoto	FOSSA SÉPTICA E REDE SEPARADORA	Idem	Idem	
Padrão de ocupação existente:				
- Habitação de interesse social	SIM	NÃO	SIM	
- Irregularidade	NÃO	SIM	NÃO	
- Loteamentos e condomínios padrão médio	SIM	NÃO	SIM	

Fonte: PREFEITURA DE PORTO ALEGRE, Secretaria de Planejamento, Projeto Urbanizador Social. Estudos locacionais: áreas prioritárias para fins de urbanização social. < <http://www.urbanizadorsocial.org.br>>

A indicação das áreas, vista a posteriori, não revela a riqueza do processo de seleção desses territórios e, visualmente, pode induzir o intérprete em erro. Lorena Babot, urbanista que participou da equipe do projeto do Urbanizador Social e da seleção das áreas comenta:

Uma questão que muitas vezes foi questionada é o fato de todas as áreas [indicadas] serem periféricas. Contudo, considera-se que, se por um lado estas áreas são economicamente mais acessíveis, não se constituem em territórios de exclusão, tendo em vista que Porto Alegre cada vez mais se consolida como uma cidade miscigenada e, desta forma, dispõe de centros que complementam os serviços do centro principal, minimizando os custos de deslocamento. (BABOT, 2006, p. 154)

A análise da indicação das áreas para urbanização social é também reveladora da intenção do município de enfrentar a disputa do território com projetos oriundos de outras faixas de renda, já que na área 1, correspondente à região da Edgar Pires de Castro (Mapa nº 3, supra) , por exemplo, não há “potencial intensivo”, e um dos setores (setor 1) já se mostrava com alguma estruturação ao tempo da indicação realizada pelo município. O mesmo pode ser dito em relação à área 2, correspondente à Região da Lomba do Pinheiro, na qual o setor 1 se situa junto à área urbana de ocupação intensiva e onde proprietários de grandes áreas protocolaram projetos solicitando a aprovação de condomínios fechados (desprezando o modelo espacial do plano diretor). Já na área 3 (Eixo Protásio- Baltazar) o conflito que se coloca em relação à proposta da municipalidade de destinar aquela região para a urbanização de interesse social, é claramente a retenção especulativa de imóveis situados em áreas que ainda se valorizarão muito, em função de mais valias geradas por obras viárias que se realizam na região.

Embora a leitura dos significados políticos da indicação das áreas possa ser feita *ex post*, o processo de indicação das mesmas também gerou debate no âmbito interno da Administração. Segundo Jacqueline Menegassi:

A definição de áreas da cidade consideradas aptas para a localização dos empreendimentos de urbanização social permitiu a discussão sobre o modelo espacial, expansão da malha urbana e os processos de valorização da terra. No conjunto dos atores institucionais, todos concordam com a competência pública na indicação das áreas para aplicação do instrumento. Mas parte significativa do corpo técnico faz o enfrentamento à adoção de estratégias indutoras da ocupação territorial e redistributivas dos benefícios da urbanização, especialmente quando isto interfere em determinados nichos do mercado privado e das apropriações privadas das mais valias urbanas (MENEGASSI, 2006, p. 142)

Os movimentos institucionais que são publicamente assumidos como “política urbana”, portanto, são o resultado de uma disputa interna na qual a *nova ordem jurídico-urbanística* está longe de ser um consenso. Em função dos claros conflitos que emergem quando a municipalidade faz o instrumento “baixar” no território, uma reflexão amadurecida pela equipe que gerenciou a implementação do instrumento no município, evidenciada através de entrevistas, é a de que o instrumento do Urbanizador Social, por si só, não seria capaz de operar qualquer mudança na dinâmica de produção do urbano em Porto Alegre. Enquanto o instrumento está meramente vigente, ele tem apenas eficácia jurídica (ou seja, pode ser aplicado). Quando a municipalidade passa a indicar as áreas do território em que o instrumento do urbanizador social deverá ser aplicado, todavia, a situação muda de figura, pois a efetividade do instrumento fica mais próxima e os proprietários das áreas sentem seus poderes oriundos do direito de propriedade efetivamente diminuídos pela iniciativa do poder público.

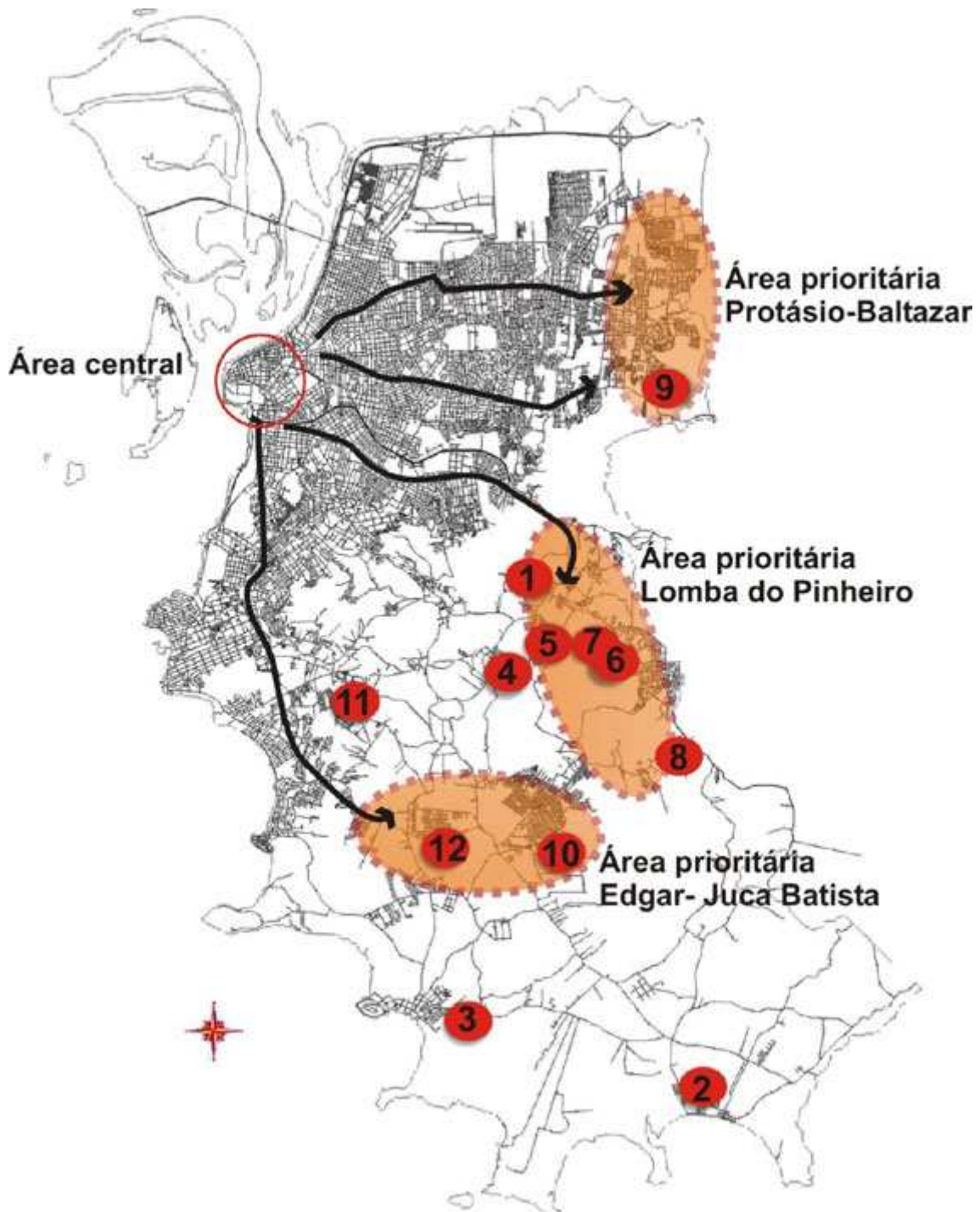
A posição dos proprietários, todavia, é bastante curiosa, pois seria falso dizer que os proprietários tenham se posicionado em bloco e de forma homogênea contra o instrumento. Uma boa parte deles, ao contrário, viu no instrumento e na flexibilidade que ele podia trazer ao projeto, a possibilidade de finalmente poder parcelar áreas que apresentavam problemas para o parcelamento tradicional, via lei federal 6766/79. Ao longo da trajetória do projeto urbanizador social, vários projetos pilotos foram protocolados e negociados pela equipe do urbanizador social. Segundo quadro organizado por

Jacqueline Menegassi ⁸³, 14 áreas foram objeto de trabalho visando à implantação de projetos de urbanização social, cada um deles chegando a um estágio mais ou menos avançado de debate sobre quais contrapartidas os proprietários assumiriam em favor da urbanização social e quais as vantagens que o poder público daria ao proprietário na parceria público privada. Dado que foge aos objetivos deste trabalho conhecer em detalhe cada um dos loteamentos que tramitaram pela lei do urbanizador social, trazemos apenas o mapa disponibilizado pela equipe do projeto Urbanizador Social em que se pode visualizar, no território de Porto Alegre, a distribuição espacial dos mesmos, inclusive tendo em vista a indicação das áreas para fins de urbanização social.

Segundo a lei do Urbanizador Social a indicação das áreas prioritárias para fins de urbanização social apenas aponta a prioridade pública, considerando a infra-estrutura instalada e as características do território, não excluindo a apreciação de projetos de parcelamento com urbanização social e em outras regiões da cidade. É o que mostra o mapa a seguir, em que todos os projetos piloto examinados pela equipe do Urbanizador Social estão graficados no mapa de Porto Alegre.

⁸³ Tabela detalhada disponível em MENEGASSI, Jacqueline. Reconhecendo a trama e articulando atores na produção e no acesso à terra urbanizada. In: DAMÁSIO, Cláudia Pilla (Org.). *Urbanizador Social: da informalidade à parceria*. Porto Alegre: Livraria do Arquiteto, 2006, pg. 134/135.

Figura nº 19 – Localização dos projetos piloto do Urbanizador Social

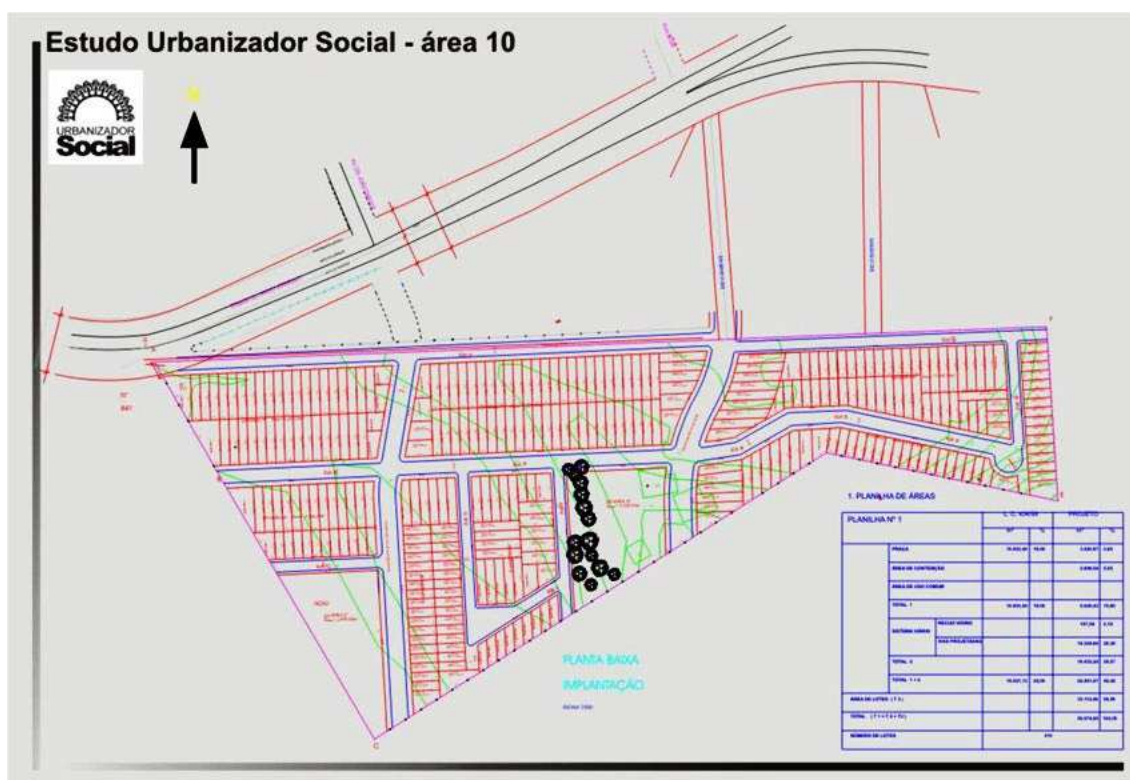


Mapa localização areas em negociação e pilotos

Fonte: PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. Secretaria do Planejamento Municipal. Projeto Urbanizador Social Disponível em <<http://www.urbanizadorsocial.org.br>> . Acesso em 15/07/2007.

Conforme entrevistas realizadas com membros da equipe do projeto, 14 áreas chegaram a funcionar como “projetos piloto” na escala micro, enquanto a indicação de áreas prioritárias para urbanização social tentava uma intervenção macro no território da cidade em uma estratégia de intervenção combinada em escala macro e micro⁸⁴. A título de ilustração da importância dos projetos piloto para a própria consolidação conceitual do instrumento, trazemos o exemplo de um dos projetos de parcelamento do solo que mais avançou, o loteamento residencial Paraíso (área 10 no mapa acima). Juntamos a seguir o Estudo de Viabilidade Urbanística do “Loteamento residencial Paraíso”, que gerou grande debate no âmbito interno do governo, revelando divergências entre a equipe do Projeto Demonstrativo Urbanizador Social e técnicos de carreira das várias secretarias e órgãos técnicos da prefeitura. Os conflitos giraram em torno de muitos temas, tanto técnicos quanto políticos.

Figura nº 20 – Estudo de Viabilidade Urbanística para Loteamento Residencial Paraíso



Fonte: PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. Secretaria do Planejamento Municipal. Projeto Urbanizador Social<<http://www.urbanizadorsocial.org.br>> . Acesso em 28/07/2007.

⁸⁴ Informação repassada pela arquiteta Jacqueline Menegassi, arquiteta e urbanista integrante da equipe do Projeto Urbanizador Social , em Entrevista concedida à autora em 10/10/2006.

Segundo relata a urbanista Lorena Babot, da equipe do urbanizador social:

A gleba [com 5,5 ha de área] está localizada dentro do perímetro indicado no edital de área prioritárias, seu regime urbanístico é adequado, não possuindo restrições significativas quanto à caracterização ambiental. Porém, para nossa surpresa, os problemas surgiram no campo da gestão, pois além do preconceito existente por parte dos empreendedores que dominam o mercado em relação às parcerias públicas com empreendedores que atuam na margem da legalidade, existe um receio enorme por parte do próprio setor público de formar parceria com quem atuou informalmente de alguma maneira. (...) Até chegar à proposta [de viabilidade urbanística] passamos por um percurso de discussão tipológica que ultrapassou as questões do desenho. (BABOT, 2006, p. 172-174.)

O relato da arquiteta demonstra a intensa negociação realizada em cada projeto piloto concreto, a fim de garantir a tramitação dos projetos via urbanizador social, enfrentando inclusive o preconceito de uma tradição de planejamento elitista e conservadora, presente tanto no meio empresarial quanto no âmbito interno da Administração pública. A proposta de flexibilizar os padrões de parcelamento, inovar as tipologias e reduzir o tamanho dos lotes, mantendo a qualidade arquitetônica das propostas, inclusive como forma de competir com a produção dos loteamentos irregulares, não foi consensual no governo. Da mesma forma, embora se admitisse inclusive na justificativa do projeto de lei a intenção de tentar atrair o loteador que atuava na irregularidade, em casos concretos, como o do “Loteamento Residencial Paraíso”, uma cultura administrativista e uma concepção mais tradicional aflorou de forma muito clara dentre os técnicos municipais. A urbanista Lorena Babot, analisando os conflitos então ocorridos, analisa sua gravidade com as seguintes palavras:

Este conflito constituiu-se em um sinal de alerta com relação à legitimidade que o instrumento teria atingido na sociedade e no poder público até então. De fato, as dúvidas com relação à pertinência de uma parceria com um loteador deste tipo no marco da urbanização social contrariam a essência do instrumento, que teve como princípio fundamental incorporar os agentes

envolvidos na informalidade e, com isto, frear a produção informal. Do ponto de vista da sociedade, reconhece-se que a resistência manifestada pelo setor empresarial revela uma estratégia de reafirmação de seu papel e até de reserva de mercado. Do ponto de vista do poder público, contudo, esta insegurança revela o seu despreparo para a implementação plena do instrumento. (BABOT, 2006, p. 172)

Para além dos graves conflitos administrativos e técnicos ocorridos internamente, o Projeto Demonstrativo Urbanizador Social viveu também conflitos externos, com alguns setores do capital imobiliário e com as empresas de construção civil. Estes setores viram seus interesses contrariados com a introdução de mecanismos de captação de plus valias em projetos de parcelamento do solo previstos pela lei e também com a indicação de áreas para urbanização social, dada a diminuição do lucro e, especialmente a limitação representada ao livre exercício da atividade empresarial e do próprio direito de propriedade a partir de uma atuação proativa do poder público na indicação das áreas da cidade em que deveria haver urbanização social, em uma clara intervenção no mercado de solo urbano.

Diante de conflitos territoriais emergentes nas áreas indicadas, especialmente com proprietários que pretendiam dar outros destinos aos seus terrenos, bem como diante da fragmentação das iniciativas privadas, os limites do urbanizador social, em si mesmo, se evidenciam. Segundo Cláudio Gutierrez⁸⁵, um dos membros da equipe do projeto do Urbanizador Social entrevistados durante a investigação, desde o início da implementação do instrumento fica claro que o sucesso do urbanizador social se atrela à capacidade institucional de potencializá-lo através de sua articulação com outros instrumentos de política urbana já existentes no ordenamento jurídico municipal desde a promulgação da Lei Orgânica. Alguns dos instrumentos de política urbana capazes de potencializar o impacto do urbanizador social são as *AUOPS- Áreas de Urbanização e Ocupação prioritárias* (destinadas ao combate à retenção especulativa de imóveis urbanos, utilizando a notificação de proprietários de glebas não utilizadas para parcelamento ou edificação

⁸⁵ Informação oral obtida em entrevista com Cláudio Gutierrez realizada em 14/09/2006.

compulsório), as *AEIS – áreas especiais de interesse social* (a fim de garantir a destinação da área para manutenção ou produção de habitação de interesse social) e finalmente as *Operações urbanas consorciadas* capazes de captar parte das plus valias geradas pela urbanização.

5.8 – Operação Urbana Lomba do Pinheiro

A necessidade de oferecer escala ao instrumento, especialmente, sugeria fortemente que se a implementação do Urbanizador Social se desse no marco de uma Operação Urbana, por exemplo, se geraria uma possibilidade maior de impactar a irregularidade do que a mera parceria do poder público com algum pequeno empreendedor ocorrendo de forma isolada (como nos projetos piloto). A aplicação do instrumento do urbanizador social através de uma operação urbana também ofereceria outras vantagens: (i) a operação urbana poderia vertebrar uma intervenção territorial que articulasse diversos instrumentos existentes na política urbana municipal (ii) a operação urbana - por definição e por sua própria natureza jurídica e política - permite uma distribuição mais equânime dos ônus e benefícios da urbanização de uma parcela do território da cidade, dando eficácia a diretrizes do Estatuto da Cidade⁸⁶ (iii) segundo o Estatuto da Cidade esse instrumento tem de promover *melhorias sociais* no perímetro em que a operação é aplicada⁸⁷ e para tanto (iv) a operação urbana tem de apresentar (dentre outras exigências) um *programa de atendimento econômico e social*, no qual se poderia captar uma parte da valorização gerada pela lei da operação a alguns imóveis de forma redistributiva, em uma fórmula que destinasse os recursos captados dos grandes proprietários/empreendedores para o pagamento de obras de urbanização que beneficiassem loteamentos empreendidos por urbanizadores sociais.

⁸⁶ As diretrizes do Estatuto da Cidade atendidas por uma operação urbana são principalmente as seguintes: Art. 2º - (...)IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; (...) XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;

⁸⁷ Ver artigo 32, §1º do Estatuto da Cidade.

A oportunidade de aliar o instrumento do urbanizador social a uma operação urbana, de forma a potencializar o instrumento do urbanizador social e aumentar a sua eficácia, surgiu na região da Lomba do Pinheiro, local em que a municipalidade já desenvolvia o “Projeto Integrado Desenvolvimento Sustentável Lomba do Pinheiro” havia já muitos anos. Na prática, o debate foi acelerado pela apresentação de um projeto privado em uma área que necessitaria de um regime urbanístico diferenciado para viabilizar as pretensões do empreendedor, o que sugeriu a operação urbana a partir do urbanizador social. Andréa Oberrather e Cléia de Oliveira, integrantes da equipe do projeto Lomba do Pinheiro justificam o projeto:

Parte do território de Porto Alegre, conhecido como Lomba do Pinheiro, foi considerado espaço urbano prioritário para se desenvolver e experimentar novas formas de planejamento, tendo como objetivo incorporar, na prática e na legislação urbanística, padrões diferenciados, adequados e compatíveis com as características de um território carente, desorganizado, que exige a indução de alternativas de reversão deste processo perverso de exclusão à cidade, através do mercado imobiliário formal e informal.

[...]

Do conjunto da legislação urbanística destacamos a possibilidade da articulação de vários instrumentos previstos no PDDUA⁸⁸, tais como estratégias, projetos, programas, e outros previstos no Estatuto da Cidade, capazes de, através da flexibilidade e de estudos cuidadosos, caso a caso, possibilitar a produção de lotes urbanizados, a baixo custo, com infraestrutura e estruturação urbana adequadas para o nível social da população envolvida, recuperando a valorização da terra decorrente dos investimentos públicos e privados que acontecem de maneira combinada e compatibilizada nos seus aspectos ambientais, sociais e econômicos. O território da Lomba do Pinheiro, considerado desde o início extremamente sensível no trato das questões ambientais, tem como marco de transformação a aplicação da lei do Urbanizador Social. (OBERRATHER; OLIVEIRA, 2006, p.185-186).

Na *operação urbana Lomba do Pinheiro* convergiram e mesclaram seus objetivos duas iniciativas institucionais importantes: o próprio Projeto Integrado Desenvolvimento Sustentável da Lomba do Pinheiro (PIDSLP) e o

⁸⁸ PDDUA – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental – Lei Complementar 434/99.

Projeto Urbanizador Social. Sucintamente, pode-se dizer que o projeto Lomba do Pinheiro entrou com o território e o projeto Urbanizador Social com o instrumento. Por um lado a equipe do PIDSLP já tinha não apenas um trabalho social acumulado ao longo de cinco anos de debate com a população da região, mas um diagnóstico urbano-ambiental construído neste período que oferecia um conhecimento daquela região da cidade em profundidade superior aos dados que se dispunha para qualquer outra região do município. Por outro lado, o recém aprovado instrumento do urbanizador social trazia uma proposta inovadora de gestão para o parcelamento do solo que não tinha ainda sido experimentada em todo o seu potencial e nem tampouco em escala, mas apenas de forma fragmentada, em “projetos piloto” isolados no território. Por apresentarem características complementares, as equipes dos dois projetos uniram esforços na formulação da operação urbana Lomba do Pinheiro.

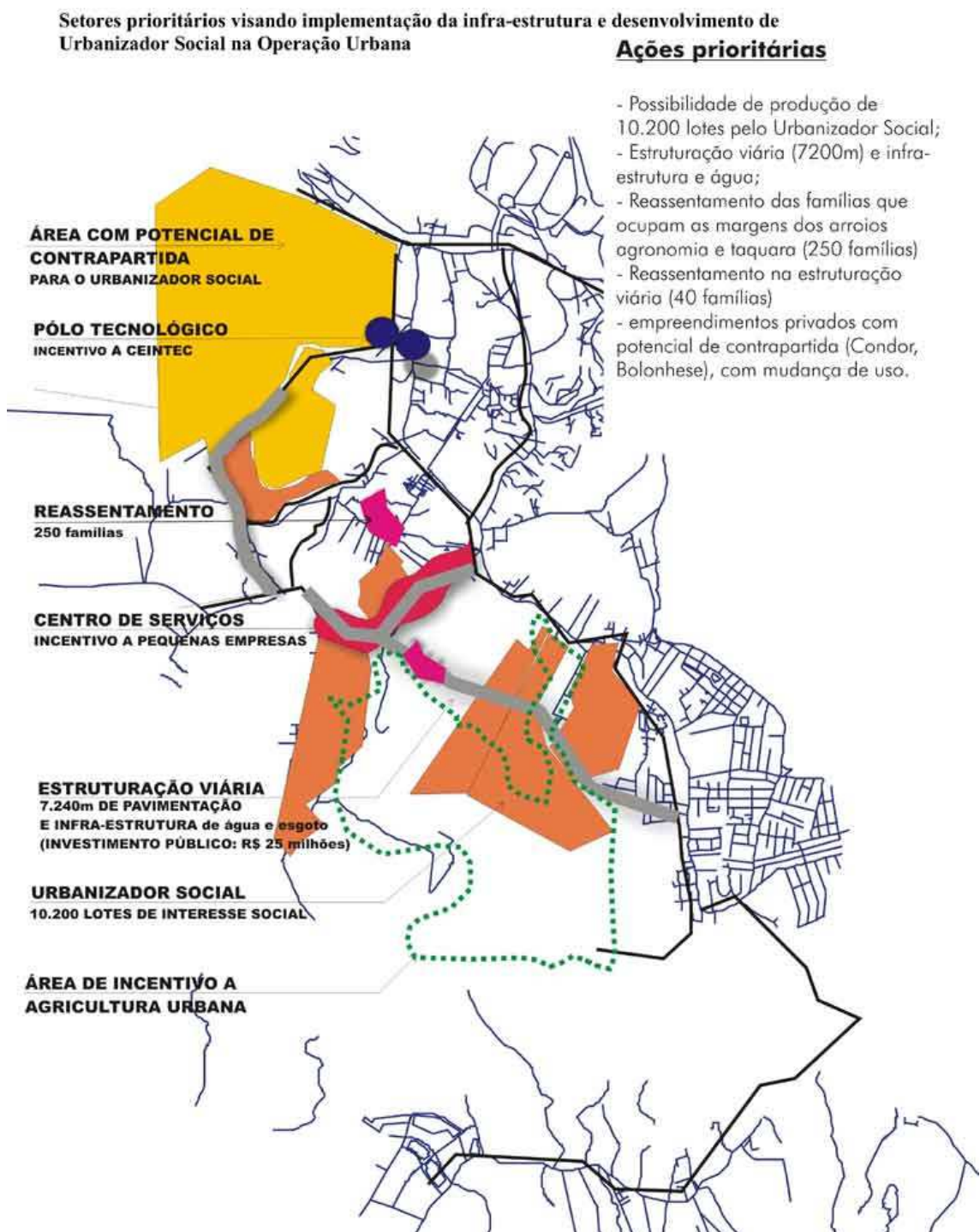
O ponto de partida da operação e mote para o encontro dos projetos do Urbanizador Social e Lomba do Pinheiro foi a protocolização de um projeto por um proprietário de uma vasta gleba de terras no setor 1 da região da Lomba do Pinheiro, graficado em amarelo no mapa a seguir. As equipes dos projetos entenderam que dada a capacidade econômica do empreendedor o porte do empreendimento, era possível fazer do empreendimento a âncora da operação urbana. As contrapartidas exigidas do empreendedor pela mudança de regime urbanístico pretendida viriam na forma de urbanização social e implantação de infra-estrutura, sendo que os demais proprietários da região também deveriam paulatinamente integrar a operação urbana (no ritmo da iniciativa do proprietário / empreendedor). Segundo Cláudio Gutierrez:

[...] na operação urbana Lomba do Pinheiro] Realizou-se um primeiro estudo dos investimentos necessários para estruturar uma parte da região de forma sustentável e equilibrada e de formas de financiamento através da parceria pública e dos proprietários e investidores privados. Um projeto de tal monta requer uma ampla negociação com os agentes envolvidos: população, proprietários, esferas de governo (fizeram-se contatos com o Ministério das Cidades e Caixa Econômica Federal) e investidores. Pela dimensão da região e objetivos propostos, o projeto foi pensado em diferentes etapas. Seu horizonte temporal seria certamente superior a três gestões de governo. Em sua primeira etapa

possibilitaria a produção de mais de dez mil lotes através da lei do urbanizador social. (GUTIERREZ, 2006, p. 80).

O mapa a seguir mostra as origens e destinos de recursos na operação urbana Lomba do Pinheiro.

Figura nº 21 – Oportunidades e necessidades na operação urbana Lomba do Pinheiro.

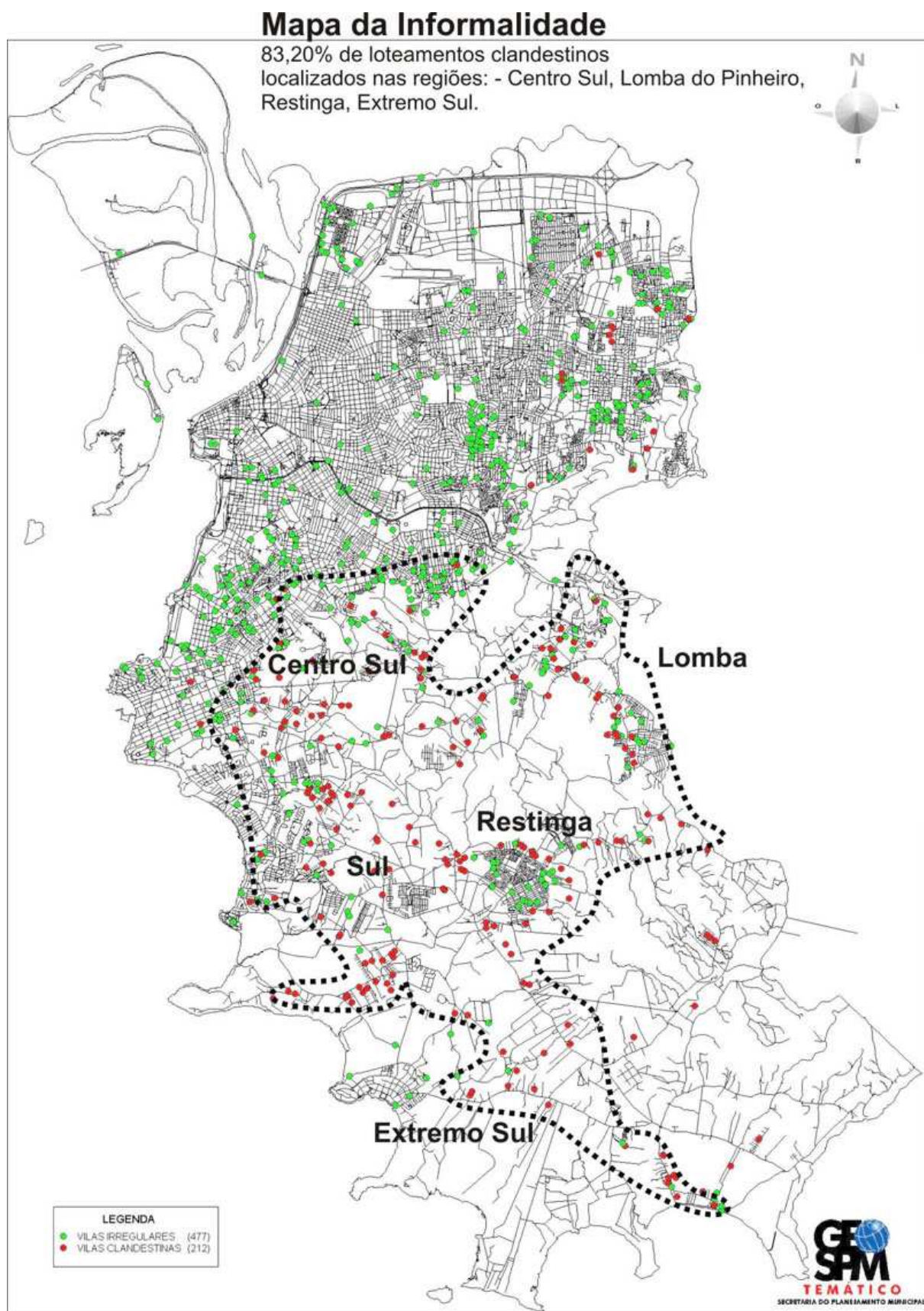


Fonte: PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. Secretaria do Planejamento Municipal. Projeto Urbanizador Social <<http://www.urbanizadorsocial.org.br>> . Acesso em 15/07/2007.

Além dos projetos piloto e da operação urbana, o projeto demonstrativo urbanizador social desenvolveu também uma frente de trabalho importante em relação ao mercado de solo em Porto Alegre e ao financiamento dos projetos de parcelamento. No que diz respeito ao mercado imobiliário, um esforço foi realizado no sentido de montar um banco de dados que permitisse ao município conhecer minimamente os valores praticados por este mercado, inclusive para poder utilizar as informações como trunfo importante na estratégia de negociação com os empreendedores privados. Como um dos objetivos do instrumento seria a introdução de um produto no mercado que pudesse ser competitivo em relação aos lotes vendidos em loteamentos irregulares, as pesquisas realizadas pela municipalidade focaram o mercado regular e o mercado irregular de solo.

Ana Lúcia Fialho, economista que atuou no Projeto Demonstrativo Urbanizador Social, realizou um rico levantamento de preços de glebas em jornais municipais (Correio do povo e Zero Hora) chegando a conclusões importantes em relação à localização dos loteamentos irregulares em Porto Alegre. Em primeiro lugar, baseada em levantamento sobre a irregularidade realizado em 2004 (GREEN, 2004), foi construído um mapa demonstrando que *os loteamentos informais estão espalhados pela cidade, mas predominam nas regiões Centro-sul, Sul, Lomba do Pinheiro, Restinga e Extremo Sul* (FIALHO, 2006, p.97) como mostra o mapa a seguir.

Figura nº 22 – Localização dos loteamentos irregulares em Porto Alegre.



(Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre: Secretaria de Planejamento Municipal)

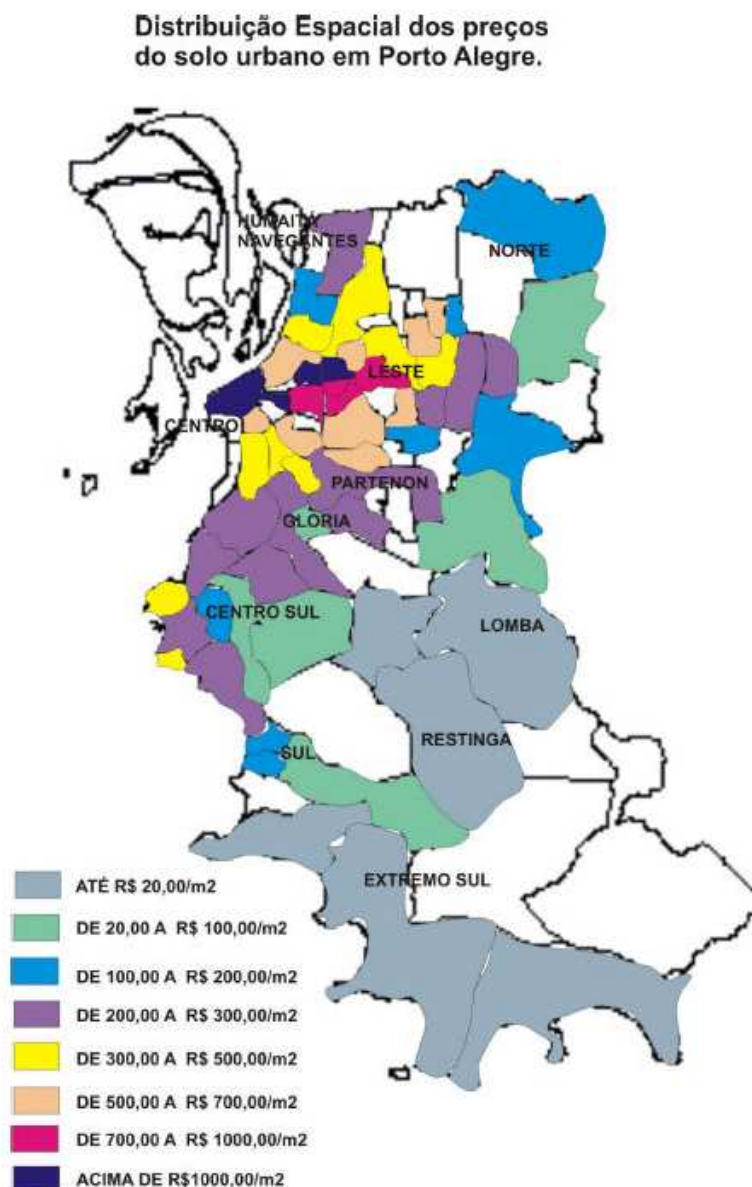
A localização dos loteamentos informais na cidade, além de demonstrar o acerto da indicação das áreas para fins de urbanização social (duas das áreas indicadas abrangendo a Restinga e a Lomba do Pinheiro), também permitiu o direcionamento de uma pesquisa de preços operados pelo mercado informal. Segundo Ana Lúcia Fialho:

Estes territórios caracterizam-se como áreas de expansão urbana e por apresentarem áreas de preservação ambiental. Por estas duas características, os preços de comercialização da terra nua nestas regiões ainda é relativamente baixo. De acordo com levantamento de ofertas de terrenos em Porto Alegre realizado nos jornais Zero Hora e Correio do Povo, os dez menores preços do metro quadrado de áreas iguais ou maiores a 20.000 mts² localizam-se nestas regiões (FIALHO, 2006, p. 99).

Em levantamento realizado em abril e maio de 2005, em um ranking dos menores preços praticados pelo mercado, foram encontradas áreas localizadas no bairro Restinga, cujo preço por metro quadrado era de apenas R\$ 1,00. É importante ressaltar que, enquanto o metro quadrado a R\$ 1,00 diz respeito à gleba localizada no bairro Restinga, a pesquisa também localizou glebas sendo vendidas ao preço de R\$3546,52 o metro quadrado, no Bairro Bela Vista, situado em área considerada nobre pelo mercado imobiliário (FIALHO, 2006, p. 99). A discrepância entre os dois valores em uma cidade com a escala de Porto Alegre demonstra cabalmente uma das razões pelas quais os assentamentos populares e informais, sejam eles derivados de loteamentos ou de ocupações, se produzem na periferia ou em áreas gravadas como de interesse ambiental no plano diretor.

O mapa a seguir apresenta, então, um quadro demonstrativo do preço da terra segundo ofertas de glebas em Porto Alegre, dado importante para o município no momento de negociar contrapartidas com os empreendedores.

Figura nº 23 – Distribuição dos preços do solo urbano em Porto Alegre



Fonte: PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. Secretaria do Planejamento Municipal. Projeto Urbanizador Social <<http://www.urbanizadorsocial.org.br>> . Acesso em 30/07/2007.

Por fim, como uma última frente de trabalho, já referida, o projeto Urbanizador Social enfrentou o difícil tema do financiamento para projetos de habitação de interesse social. Nesta área, a equipe do projeto Urbanizador Social teve como interlocutora e parceira a Caixa Econômica Federal, instituição com a

a qual se discutiu a constituição de uma linha de crédito específica para os parcelamentos do solo via Urbanizador social. Ana Lúcia Fialho detalha os obstáculos enfrentados nesta área:

A idéia [da linha de financiamento própria] partia, primeiro, do reconhecimento da importância do financiamento para viabilização econômica de projetos no marco do urbanizador social, tanto em relação à oferta, quanto em relação à demanda. O sistema de financiamento habitacional brasileiro tem limites em relação ao financiamento da produção imobiliária – inexistem linhas de financiamento para produção de loteamentos. Há algumas linhas que financiam a demanda por lotes, após a sua produção; e outras linhas para demanda que financiam o lote vinculado à oferta de moradia: Programa de Subsídio Habitacional (PSH) e Crédito Solidário. Isto inviabiliza a entrada de pequenos empreendedores, com níveis de capitalização muito reduzidos, em projetos formais de urbanização. Estes empreendedores encontram outra barreira junto à CEF – a análise de risco a que esta instituição submete todos os tomadores de financiamento. Os critérios envolvidos neste processo eliminam a maioria das pequenas empresas, seja pelo cadastro, seja pela capacidade de endividamento dos mesmos. (FIALHO, 2006, p. 111)

A equipe do projeto urbanizador social, ciente destes problemas, negociou com a Caixa Econômica Federal a construção de uma linha de financiamento de lotes “na planta”, como se dá, muitas vezes, em empreendimentos habitacionais em prédios residenciais, embora para clientes de maior renda e produzidos por empreendedores de maior porte. Nesta fórmula, pretendia-se fazer com que o financiamento dos lotes, repassado à população que representa a demanda, fosse repassado diretamente ao empreendedor, pagando as custas da própria urbanização do loteamento. Também foram negociadas a eliminação da análise de risco do empreendedor, ficando a prefeitura de Porto Alegre, através de convênio firmado com a Caixa, responsável pela seleção de empreendedores idôneos, ainda que tenha sido acordado entre as partes que a prefeitura não figuraria na posição de avalista do financiamento, limitada sua responsabilidade à indicação do empreendedor e pressuposta, portanto, uma análise da solidez financeira da empresa pela

municipalidade ao cadastra-la como urbanizador social.

O enfrentamento da questão do financiamento pela equipe do Urbanizador – nó tradicional dos processos de urbanização e parcelamento do solo - demonstra a maturidade conquistada ao longo da construção do projeto e, sobretudo, a compreensão da complexidade do instrumento do urbanizador social, demandando sofisticadas estratégias, necessariamente interdisciplinares, de implementação.

No momento culminante do processo de implantação do instrumento do Urbanizador Social no município de Porto Alegre (momento em que os primeiros projetos estavam prestes a serem aprovados no Conselho do Pano Diretor), o projeto sofreu um grande revés: a oposição venceu a eleição municipal de 2004 encerrando o ciclo de dezesseis anos de Administração Popular. Iniciado o novo governo, então, o projeto do Urbanizador Social foi descontinuado em função uma clara divergência política do novo governo com os objetivos do instrumento. Concretamente 08 projetos de parcelamento do solo pela via do Urbanizador Social e uma grande operação urbana que se projetava para a Região da Lomba do Pinheiro, foram paralisados. Para além da tradicional “descontinuidade administrativa” observada na Administração Municipal brasileira a cada troca de governos, aqui parece ter havido um movimento político mais profundo, no qual a interrupção de um projeto com os objetivos do Urbanizador Social revela uma concepção de cidade, de política urbana e habitacional, bem como acerca do papel do estado na regulação do mercado imobiliário das cidades, que é radicalmente distinta daquela concepção adotada ao longo do ciclo da Administração Popular.

As resistências ao projeto do Urbanizador Social, que se insinuaram ao longo de sua trajetória, tanto internamente à Administração como por parte de setores empresariais e proprietários de terra, vislumbraram na derrota eleitoral da frente popular a chance de derrotar o projeto e suas pretensões de mudanças de maior fôlego na gestão da política urbana. Ao comentar as instâncias

participativas, Jacqueline Menegassi chama a atenção para o posicionamento do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (CMDUA) quanto ao projeto do Urbanizador Social:

Com relação ao CMDUA, vale destacar que sua composição traduz a diversidade de interesses da sociedade. As relações do projeto do Urbanizador Social com o segmento institucional [...] revelam ainda resistência de alguns setores. O destaque aqui deve ser dado aos outros dois segmentos constituintes do conselho – a sociedade civil organizada e as representações da comunidade onde se verificou uma forte divisão na aceitação do projeto. Nesta divisão percebeu-se, sem nenhuma surpresa, a resistência das representações aliadas aos setores empresariais. Por certo não se trata somente de reserva de mercado, pois tais empreendedores pouco interesse manifestaram. Trata-se também da repercussão desta produção nos preços do mercado regular. É óbvio que não interessa a todos a mudança nas regras do jogo da urbanização da cidade. (MENEGASSI, 2006, p. 144).

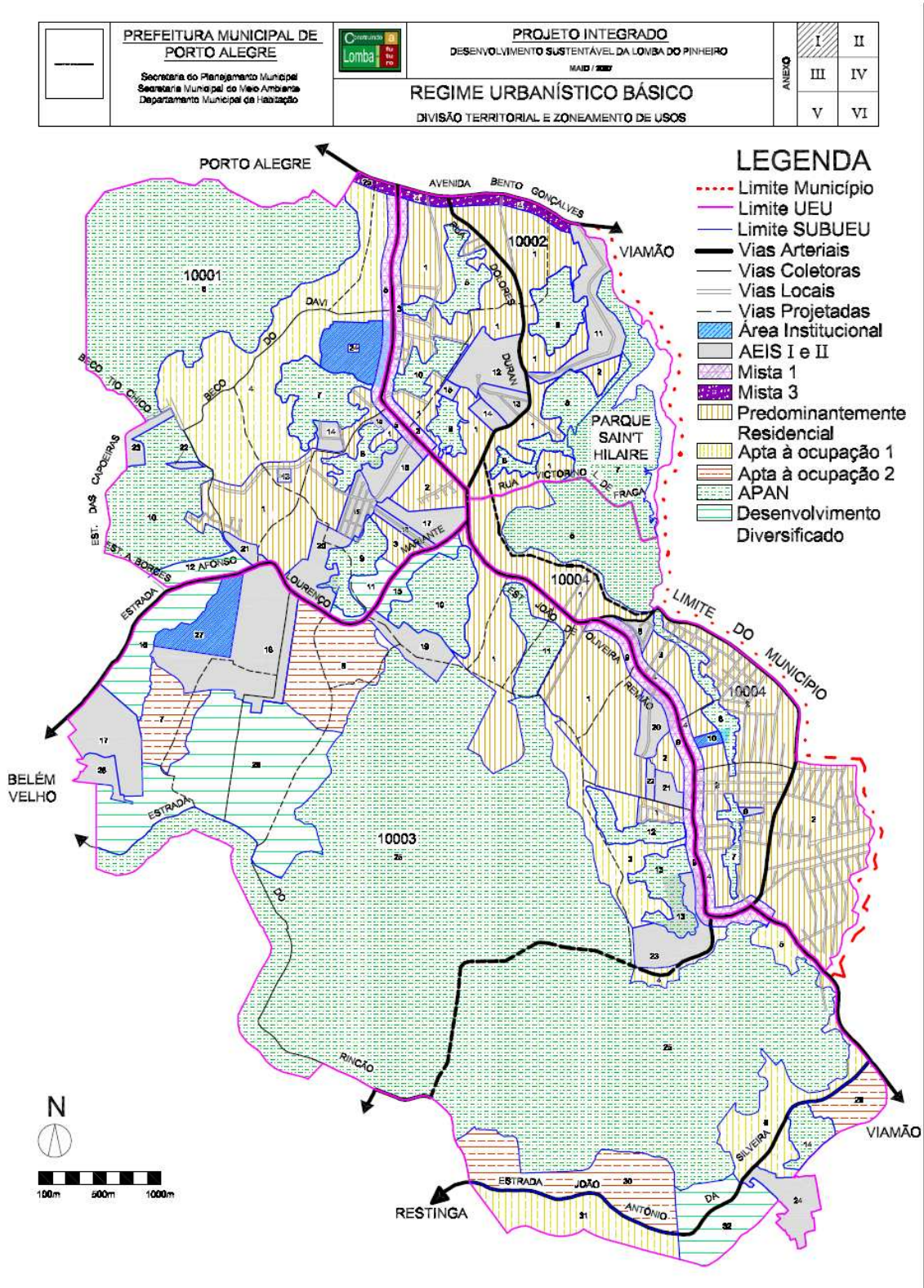
Por força da composição da equipe do *Projeto de Desenvolvimento Sustentável Lomba do Pinheiro*, formada majoritariamente por técnicas de carreira, vinculados à municipalidade e sinceramente entusiasmadas com o projeto do urbanizador social, mesmo com todas as dificuldades enfrentadas após a vitória eleitoral de um projeto de governo opositor, se deu continuidade ao projeto da operação urbana da Lomba do Pinheiro, ainda que sob novas bases. Segundo relato da arquiteta Andréa Oberrather⁸⁹, o projeto entrou novamente na pauta do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental no mês de junho de 2007. Os debates sobre a operação urbana, todavia, seguem com as mesmas (ou ainda mais acirradas) resistências existentes ao tempo do projeto demonstrativo do Urbanizador Social.

Pelo modelo proposto, há captação de plus valias na forma de venda de índices construtivos e, evidentemente, proprietários de glebas situadas na

⁸⁹ Informação repassada à autora por e-mail em 20/07/2007.

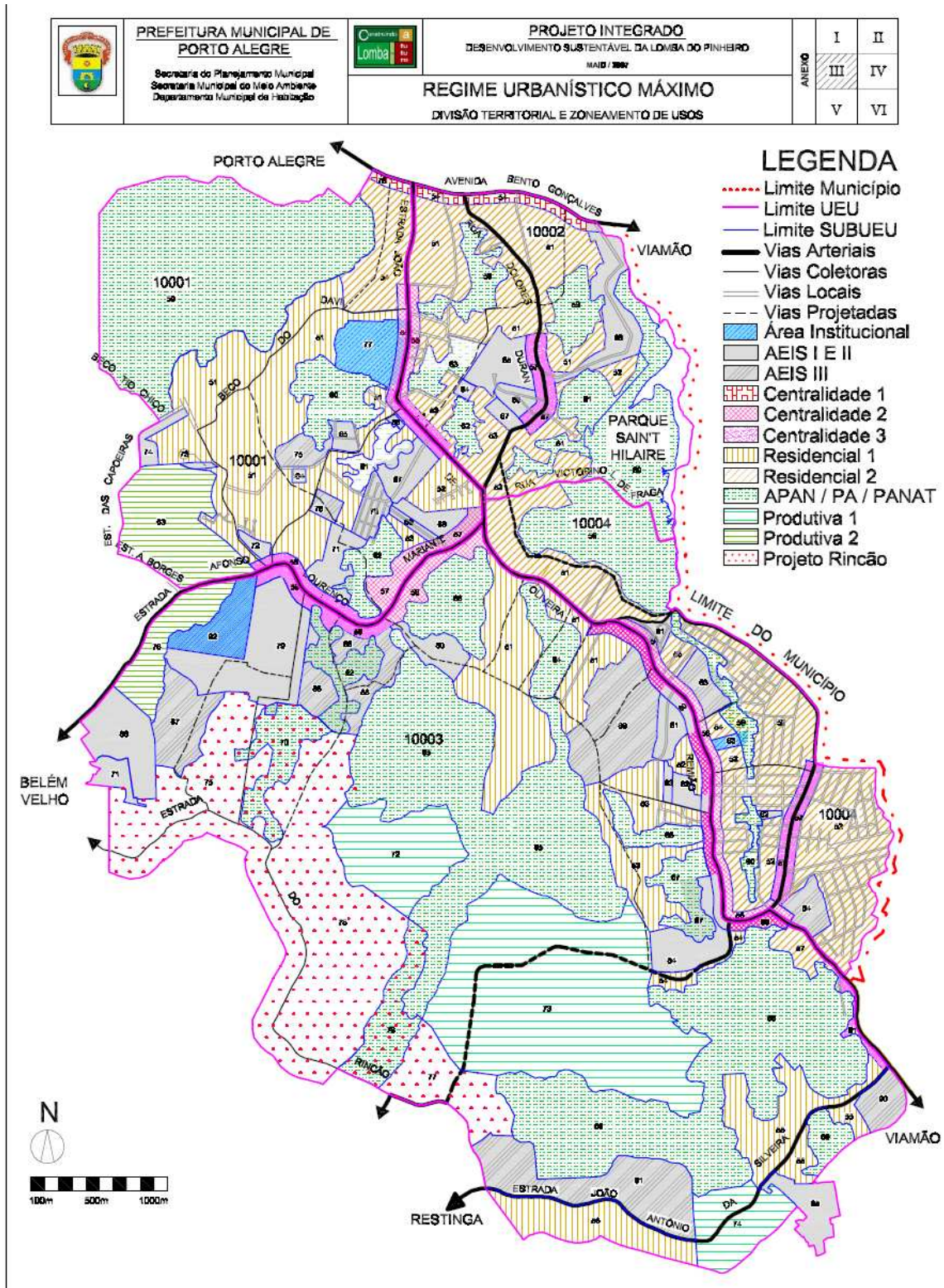
região, bem como empreendedores, resistem ao novo modelo de gestão urbanística. O modelo da operação projeta centralidades, altera índices construtivos e propõe novas atividades para a região, sugerindo que o aproveitamento das novas possibilidades urbanísticas seja feito de forma onerosa pelos proprietários e empreendedores interessados. Seguem os mapas da operação urbana tal como propostos em 2007, após rediscussão da operação urbana no âmbito interno ao governo eleito em 2004. São propostos dois regimes urbanísticos: um Regime Urbanístico Básico e um Regime Urbanístico Máximo, sendo que o empreendedor interessado em usufruir dos índices máximos deverá comprar os índices da municipalidade.

Figura nº 24 – Regime Urbanístico Básico da Operação urbana Lomba do Pinheiro:



(Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre: Secretaria de Planejamento Municipal)

Figura nº 25 – Regime Urbanístico Máximo da Operação urbana Lomba do Pinheiro:



(Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre: Secretaria de Planejamento Municipal)

Nesta conjuntura de transição de governos e projetos políticos no município de Porto Alegre, a experiência do Urbanizador Social é de fato reveladora de concepções de fundo absolutamente contrastantes, nas quais se sucederam duas claras conjunturas. Em um primeiro momento, observa-se a tentativa de um governo municipal de inovar na gestão do uso do solo garantindo cumprimento ao princípio da função social da propriedade. Em uma conjuntura subsequente, observa-se a vitória eleitoral de um projeto político interessado na manutenção de uma velha ordem jurídica garantidora dos privilégios tradicionalmente garantidos ao direito de propriedade tal como concebido no liberalismo jurídico clássico.

Na prática, os interesses de um grupo de grandes proprietários urbanos prevaleceram, através de uma aliança estratégica construída junto aos partidos vencedores no pleito eleitoral. Através desta aliança e dos competentes movimentos realizados por estes atores, se promoveu a paralisação do Projeto do Urbanizador Social na cidade de Porto Alegre. Evidentemente, na busca por uma explicação, não se pode ter a ingenuidade de atribuir exclusivamente ao câmbio de governos e projetos políticos a suspensão de um projeto como o do urbanizador social. Também é necessário reconhecer que o projeto não teria caído se existisse uma rede de suporte e apoio social desta iniciativa como a que ocorreu no caso do Orçamento Participativo. Ainda que o novo governo tivesse uma série de críticas à prática da gestão orçamentária participativa, viu-se obrigado a dar-lhe continuidade, em função da ampla rede de atores sociais e sujeitos coletivos que lhe davam suporte e exigiam sua manutenção. Neste ponto, fica clara a fragilidade das alianças externas construídas pelo projeto do Urbanizador Social, incapazes de exercer uma pressão de fora para dentro sobre o centro do governo, garantindo a sustentabilidade da intervenção.

As alianças construídas pelo projeto no âmbito interno da Administração Pública também eram frágeis e as resistências técnicas que emergiram e foram debatidas durante o processo de formulação da lei e do decreto do urbanizador social, converteram-se em claros obstáculos a sua continuidade no momento da transição governamental. De fato, a grande maioria dos técnicos que, de alguma

maneira, tinham se relacionado com o projeto do Urbanizador Social ao longo de sua implantação no município, não saíram em sua defesa política quando o projeto foi ameaçado. A ausência de apoio ao projeto, tanto no âmbito externo quanto interno, lhe conferiu grande fragilidade e parece ter sido uma das causas do abandono político do urbanizador social no Governo 2005-2008, liderado pelo prefeito José Fogaça.

Até o presente momento, a prefeitura de Porto Alegre não retomou os projetos piloto de urbanização social paralisados desde a eleição de 2004, tendo sido dada continuidade apenas à operação urbana da Lomba do Pinheiro, como vimos, embora esta operação urbana tenha sido assumida antes por iniciativa e empenho pessoal dos técnicos que haviam se envolvido com o projeto do que propriamente por convencimento do atual governo de que a operação urbana seja importante. Há, no entanto, outras municipalidades da região metropolitana conduzindo o tema e buscando construir parcerias e programar a aplicação do instrumento em seus territórios. A cidade de São Leopoldo é a que apresenta uma aceitação e um desenvolvimento maior do instrumento do urbanizador social, inclusive procurando apresentá-lo como alternativa concreta de viabilização de projetos de parcelamento do solo de interesse social.

6 O caso de Bogotá: Proyecto Nuevo USME

Em Bogotá estudamos uma operação urbanística proposta pela cidade de Bogotá conhecida como **Operación Urbanística Nuevo USME**. O projeto foi desenvolvido desde 2003 e atravessou dois governos municipais, com circunstâncias e objetivos muito semelhantes aos do projeto urbanizador social em Porto Alegre, o que nos incentivou à comparação. Além de pretender a contenção de urbanizações irregulares na região de USME, o projeto combina uma série de instrumentos urbanísticos de captação de mais valias em uma operação urbana para uma grande área ao sul de Bogotá, territorializando a agenda da reforma urbana naquele país. Vejamos.

6.1 – Breve Histórico

A Colômbia têm uma notável trajetória na área do Direito Urbanístico, destacando-se na América Latina por sua legislação avançada e pelo tratamento constitucional que dispensa ao direito de propriedade. Enquanto a maior parte dos países da região estabelece que a propriedade tem uma função social, a Constituição colombiana estabelece que “la propiedad es una función social que implica obligaciones”. Note-se que o dispositivo não coloca a função social da propriedade como algo externo ao direito de propriedade, pelo contrário, faz com que esta função social seja elemento intrínseco e caracterizador desse direito. Além do mais, o fato de que o dispositivo constitucional mencione que a propriedade “implica obrigações”, sem dúvida alguma altera o estatuto do direito de propriedade, tradicionalmente percebido como mero feixe de direitos reconhecidos ao proprietário. A radicalidade desse preceito constitucional, ainda que questionada judicialmente, foi confirmada pela jurisprudência das mais altas cortes colombianas, consolidando os avanços jurídico-políticos da Constituição colombiana de 1991.

No que diz respeito à política urbana, a Colômbia aprovou duas leis muito importantes nas décadas de 80 e 90, a saber a Lei de Reforma Urbana (Lei 9ª de 1989), ainda em um momento anterior à promulgação da

Constituição de 1991, e a Lei de Desenvolvimento Territorial (Lei 388 de 1997). Estas leis, que demandaram anos de discussões e a mobilização de diferentes atores sociais, inovaram a agenda da política urbana no país, estabelecendo um elenco de instrumentos e princípios orientadores para o planejamento urbano e a gestão urbanística das cidades colombianas. Os princípios indicados pela lei 388/97⁹⁰ para o ordenamento do território urbano colombiano, adotam como bússola do desenvolvimento urbano o primado dos interesses coletivos sobre os interesses individuais dos proprietários urbanos; a função social e ecológica da propriedade e a distribuição eqüitativa das cargas e benefícios da urbanização. Além disso, a lei se notabiliza pelo destacado papel conferido ao poder público municipal para regular os mercados de solo urbano e garantir um desenvolvimento urbano orientado pelo planejamento municipal, a partir do reconhecimento de que o *urbanismo é uma função pública*⁹¹.

Como técnica de Planejamento Urbano, a lei 388/97 adotou um sistema de *planos em cascata* (MALDONADO et al, 2006), tendo na figura do *Plano de Ordenamento Territorial – P.O.T.* a peça legal de articulação de todo o sistema de planejamento urbano. Esses planos tem funções claramente definidas pela lei e que vão mais além de uma mera ordenação do território que sirva de indicador ao mercado imobiliário. Segundo o artigo 6º da lei 388/1997 as funções do POT tem antes um papel proativo, que pode ser sintetizado nas seguintes funções:

- Definição de **estratégias territoriais** de uso, ocupação e manejo do solo urbano.
- Desenho e **adoção de instrumentos (dentre os disponibilizados pela lei 388) e procedimentos de gestão e atuação urbana integral** articulada a atuações setoriais que afetem a estrutura do território municipal.
- Definição dos **programas e projetos** que dêem concretude a estes propósitos.

⁹⁰ Ver artigo 2º da lei federal colombiana nº 388/1997.

⁹¹ Ver artigo 3º da lei federal colombiana nº 388/1997.

A lei 388 exige que o “conteúdo estrutural” dos Planos de ordenamento territorial sejam revisados a cada nove anos (três gestões administrativas), mas que os conteúdos urbanos de curto prazo e os programas de atuação sejam revisados a cada gestão administrativa, correspondendo a um prazo de três anos⁹². Assim, na cidade de Bogotá, o *Plano de Ordenamiento Territorial* sofreu sua última revisão em 2003, encontrando-se em plena vigência o Decreto 469 de 2003.

6.2 – A região de USME como um território estratégico

O atual plano diretor definiu para a região de USME uma operação estratégica, visando especialmente reservar uma região com posição territorial privilegiada, para a promoção de uma integração econômica com a região dos *Llanos orientales colombianos*, corredor de produção agrícola conhecido como o “celeiro de Bogotá” e uma importante ligação econômica entre Bogotá e a Venezuela.⁹³ A imagem a seguir mostra a localização da localidade de Usme na cidade de Bogotá:

⁹² Ver artigo 28 da lei 388/1997, que versa sobre os prazos de vigência e revisão dos Planos de Ordenamento Territorial.

⁹³ Ver artigo 26 do Decreto 469/2003 em que são elencadas as várias operações estratégicas priorizadas pelo POT.

Figura nº 26 – Localização de USME em Bogotá por foto de satélite



Fonte: ALCADÍA MAYOR DE BOGOTÁ. Operación Urbanística Nuevo USME

No processo de discussão desta operação, durante o governo do Alcaide Antanas Mockus⁹⁴, no entanto, o conteúdo e os objetivos desta operação estratégica foram bastante alterados, revestindo a operação de grande importância para a política urbana de Bogotá. Antanas Mockus, que pela segunda vez tinha se eleito prefeito de Bogotá, pretendia marcar sua Administração por projetos de caráter estratégico, dada a influência que a doutrina de urbanistas como Jordi Borja tinha sobre este prefeito, ex-reitor da Universidad Nacional de Colômbia e intelectual de renome na Colômbia.

É neste contexto que o projeto de USME é valorizado pelo governo como possibilidade de reversão das formas tradicionais de produção de cidade para os pobres e, além disso, como território passível de aplicação dos inovadores instrumentos urbanísticos trazidos pela lei 388/1997. Neste momento coincide com a intenção do governo uma atuação do Lincoln Institute of Land Policy na Colômbia, através de uma parceria com o *CIDER – Centro Interdisciplinario de*

⁹⁴ Antanas Mockus governou Bogotá por duas gestões não consecutivas: 1995-1997 e 2001-2003.

Estúdios sobre Desarrollo, um laboratório da Universidad de Los Andes, envolvendo a investigação, capacitação de técnicos, desenvolvimento e implementação dos instrumentos inovadores da Ley de Reforma Urbana naquele país. Em um esforço sinérgico de concretizar uma operação urbanística em USME, então, o CIDER acorda com a municipalidade a elaboração da proposta da operação urbanística Nuevo USME, recebendo o apoio do Lincoln Institute of Land Policy para o desenvolvimento de um projeto demonstrativo.

A cidade de Bogotá é altamente pressionada pelo déficit habitacional para famílias de baixa renda. Esse déficit foi estimado em 340.000 unidades habitacionais no ano de 2006⁹⁵. A região sul de Bogotá, onde localiza-se o projeto USME é uma das mais pobres da cidade. Segundo Humberto Molina:

Los indicadores han puesto en evidencia que la localidad [de USME] es la que presenta las peores condiciones de vida de la ciudad y, dado el origen básicamente informal de su proceso de urbanización, se puede concluir que Usme es la localidad con mayores carencias urbanas, económicas y sociales del Distrito Capital. [...]

Seis de cada siete habitantes de la localidad se contabilizan con ingresos menores a dos dólares diarios, es decir, está bajo la línea de pobreza. Así mismo, 1 de cada tres habitantes se encuentran en condiciones de indigencia. (MOLINA, 2003, p11).

Em função desta realidade sócio-econômica, a região de USME vem sendo foco de inúmeras *urbanizações piratas*, uma forma de produção informal de cidade e de resposta ilegal a uma parcela da demanda habitacional não contemplada pela política habitacional tradicionalmente implementada na Colômbia com base em um sistema de subsídios. Nas urbanizações piratas os lotes são comercializados aos adquirentes em condições bastante precárias, totalmente desprovidos de infra-estrutura e de serviços urbanos, ainda que com valores excessivamente altos, como se já dispusessem desses serviços. Além disso, como a região tem uso predominantemente rural, os urbanizadores

⁹⁵ Dados fornecidos pela Secretaria de Planejamento de Bogotá em fevereiro de 2007.

piratas obtém altos lucros nessas operações de compra e venda, pois compram a terra em glebas com preço de terra rural e, mesmo sem implantar a urbanização, comercializam os lotes operando um preço de metro quadrado equivalente aos preços praticados em terra urbanizada.

Segundo dados apresentados pela jurista Maria Mercedes Maldonado⁹⁶, na região de USME, localizada em zona de expansão urbana, as terras são compradas pelos urbanizadores piratas a um preço ao redor de US\$ 1,00 o metro quadrado e são depois comercializados a preços que variam entre US\$ 25,00 a US\$ 35.000 o metro quadrado sem que o urbanizador tenha implantado a urbanização e sem as doações necessárias à implantação do sistema viário e dos equipamentos. O lucro do urbanizador é extraordinário, portanto. Evidentemente, estes loteamentos tem de ser urbanizados pelo poder público a posteriori, em programas de melhoramentos de bairro nos quais os custos de implantação da infra-estrutura e dos serviços públicos se elevam entre três e cinco vezes, já que são feitos *ex post* à ocupação humana. Segue-se ilustração de área loteada irregularmente segundo este esquema:

⁹⁶ Maria Mercedes Maldonado foi coordenadora do projeto “Provisión de suelo urbanizado para vivienda social y redistribución social de plusvalías”, realizado em Bogotá, na região do Proyecto Nuevo USME, com apoio do Lincoln Institute of Land Policy. Os dados foram apresentados em entrevista à autora no dia 12/02/2007.

Figura nº 27 – Urbanización pirata em Bogotá

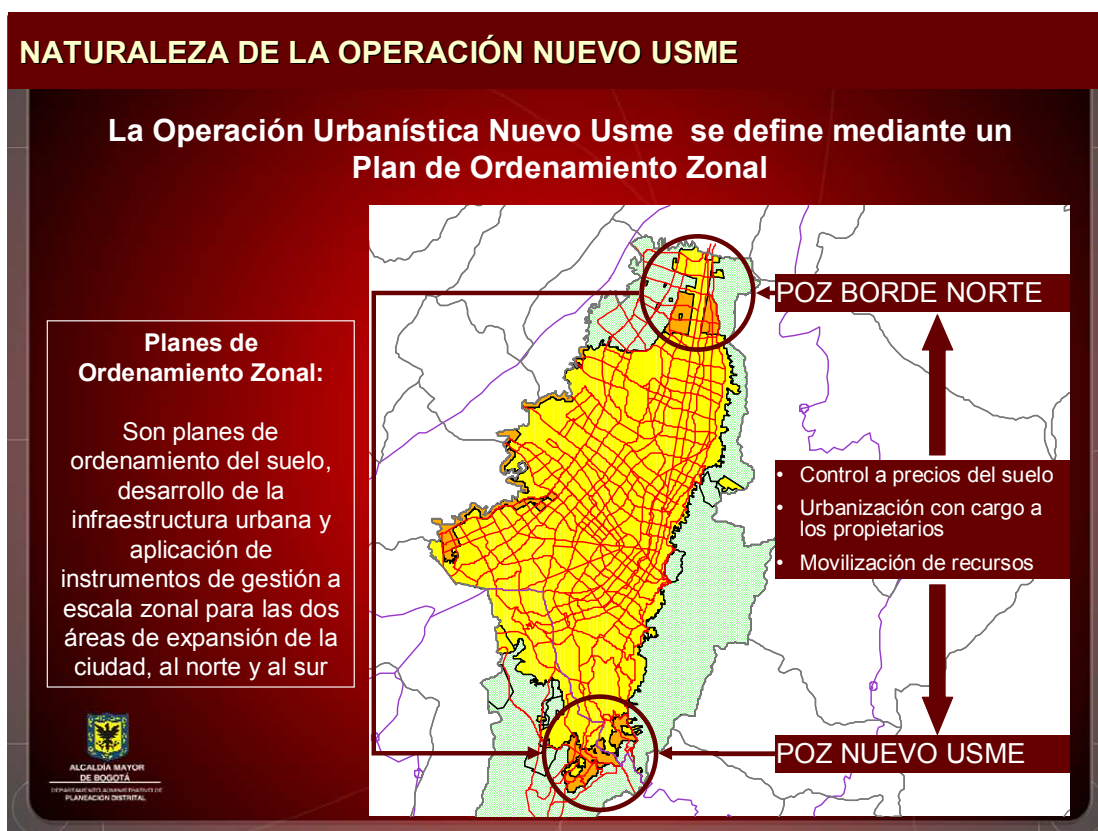


(Fonte: Alcaldía Mayor de Bogotá: Secretaría Distrital de Planeación)

6.3 – A operação urbanística Nuevo USME: objetivos e estratégias

Considerando esta problemática ligada à produção irregular na cidade de Bogotá, a *Operação Estratégica Nuevo USME* foi concebida como “um conjunto de atuações, ações urbanísticas, instrumentos de gestão urbana e intervenções econômicas e sociais definidas e desenvolvidas para consolidar a estratégia do POT para a região em que se situa o povoado de USME.” Está concebida como um *Plano de Ordenamiento Zonal*, um instrumento de zoneamento que será implementado tanto na Zona Norte quanto na Zona Sul da capital colombiana, como mostra o mapa a seguir:

Figura nº 28 – Planes de Ordenamiento Zonal en Bogotá



Fonte: ALCADÍA MAYOR DE BOGOTÁ. Operación Urbanística Nuevo USME

Considerando a problemática complexa que pretende enfrentar, a Operação Nuevo USME assumiu, entre outros, os seguintes objetivos⁹⁷:

- Concretar uma estratégia para **enfrentar a urbanização ilegal**, baseada na construção social de um borde urbano rural e no **reconhecimento da lógica de produção da social da cidade popular.**

⁹⁷ A operação Nuevo USME assume muitas dimensões, sendo que para cada uma delas se assumem diferentes objetivos. Neste sentido, estamos apresentando aqui aqueles objetivos mais diretamente ligados ao foco desta investigação, ou seja a produção de solo urbanizado. Os objetivos aqui apresentados são uma livre tradução dos objetivos apresentados no projeto de Decreto em que se adota a Operação Estratégica Nuevo USME.

- Dar prioridade à **geração de solo urbanizado** como elemento básico para garantir o acesso à moradia da população de baixa renda, como estratégia para enfrentar a urbanização ilegal.
- **Proporcionar uma oferta formal de moradias e habitat dignos** para a população de baixa renda, mediante a aplicação de instrumentos de planejamento e gestão do solo para controlar o fracionamento ilegal.
- Orientar os processos de ocupação, transformação, conservação do território e intervenção pública no mercado de solo, com base na **distribuição eqüitativa das cargas e benefícios derivados dos processos de desenvolvimento urbano**, visando melhorar as condições urbanísticas e de qualidade de vida dos habitantes atuais e futuros do território de USME.

A operação propõe que estes objetivos sejam atingidos através de uma série de estratégias, como podemos ver em uma imagem síntese das várias estratégias, em uma espécie de modelo da operação NUEVO USME:

Figura nº 29 – Estratégias da Operação Urbanística Nuevo USME:



Fonte: ALCADÍA MAYOR DE BOGOTÁ. Operación Urbanística Nuevo USME

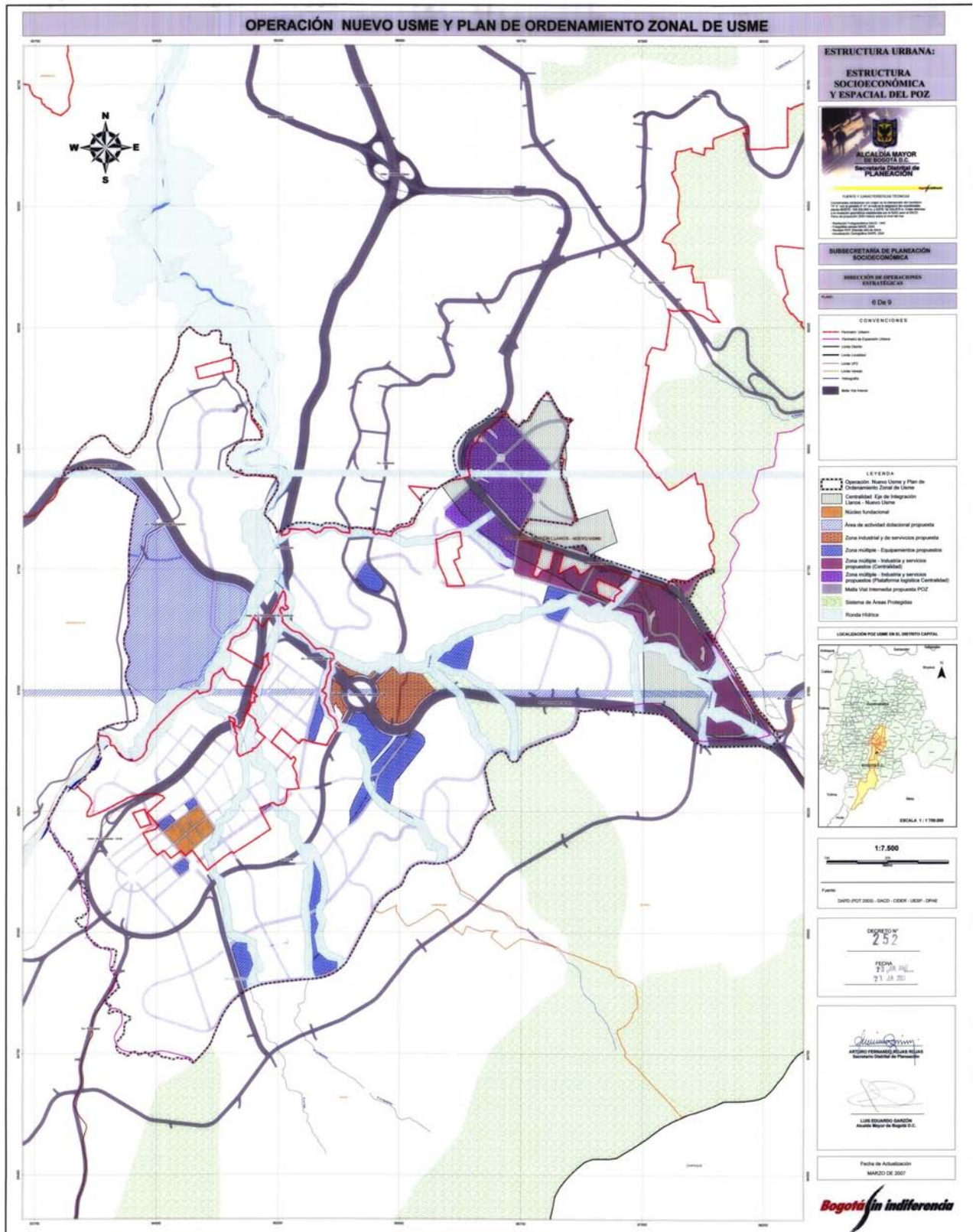
Tratam-se de estratégias complementares e trataram de lidar com o território de maneira integrada. A formulação destas estratégias foi resultado de um amplo debate conduzido pelo Governo Municipal tanto com os atores sociais interessados no território de USME, muito especialmente com seus moradores e agricultores, como internamente ao governo, já que muitos conflitos emergiram neste processo entre as várias secretarias e departamentos, dada, inclusive a complexidade do próprio território da operação.

Em relação à Política habitacional, a operação propõe uma estratégia de ocupação do território de USME que baseia-se na miscigenação social, na mescla de diferentes estratos sociais e usos, com variada oferta de produtos imobiliários orientada à consolidação de uma *borda urbano-rural* à cidade, em que os moradores, independentemente da atividade econômica que desenvolvam ou da classe social a que pertençam, possam viver usufruindo de habitabilidade e moradia digna. A estratégia propõe a flexibilização de normas

urbanísticas visando à inclusão social e o reconhecimento da pluralidade de formas de hábitat. Além disso, pretende-se incrementar a oferta de lotes urbanizados, especialmente, e apenas eventualmente equipados com um módulo básico de moradia. Completando a estratégia proposta, o modelo da operação traz para USME a localização de atividades industriais, equipamentos públicos e dotação de serviços hoje deficientes na região⁹⁸. A estrutura sócio-espacial planejada pela operação urbana está orientada a favorecer o equilíbrio territorial em termos sociais, de provisão de serviços urbanos e de integração das várias localidades e centralidades propostas. Esta estratégia pode ser vislumbrada no mapa a seguir, no qual se apresenta a proposta de estruturação sócio econômica e espacial para a região de USME.

⁹⁸ Ver Decreto 252/2007, art. 11

Figura nº 30 -Estructura sócio-econômica proposta para a ocupação a Região de USME:



Fonte: Alcadya Mayor de Bogotá: Secretaría Distrital de Planeación - Dirección de Operaciones Estratégicas.

Aqui nos interessa analisar de forma mais detida o leque de instrumentos jurídicos e urbanísticos que foram propostos no bojo da operação, como forma de viabilização dos objetivos e estratégias propostos para o território de USME. São instrumentos de gestão do solo urbano derivados da lei 388/1997. Salienta-se que o sentido dado à expressão *gestão do solo* na Colômbia é bastante abrangente, conforme esclarecem Maldonado e outros:

*“La gestión del suelo se puede definir 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. Se puede definir también como todas las acciones tendientes a asignar unas **reglas del juego** para la utilización de los terrenos, dirigidas a la distribución de derechos entre los propietarios y la colectividad.”* (MALDONADO et al, 2006, pg. 77, grifos nossos).

6.4 – Instrumentos jurídico-urbanísticos da Operação Urbanística Nuevo USME.

Passamos a apresentar os instrumentos jurídico-urbanísticos utilizados na Operación Urbanística Nuevo USME, como forma de ilustrar a riqueza da proposta de *gestão do solo* neste projeto.

6.4.1 Anúncio do projeto

- A través do Decreto 266/2003 a municipalidade de Bogotá fez o anúncio do projeto, com o objetivo de “congelar” o preço dos terrenos envolvidos na operação urbanística, impedindo que, no decorrer da mesma, os proprietários colocassem na mesa de negociação valores de metro quadrado incorporando a valorização decorrente da própria ação do poder público ao lançar o projeto. Trata-se de um mecanismo preventivo, previsto na lei 388/1997 e que visa evitar a apropriação indevida de plus-valias pelos proprietários e agentes privados atingidos pela operação. Liga-se ao princípio geral de Direito que veda

o enriquecimento sem causa. No caso da Operação Urbanística Nuevo USME o anúncio do projeto com a adoção dos valores básicos para fins de avaliação (“avalúos de referencia”) dos terrenos abrangidos pela operação foi feito no ano de 2003 e, segundo Gabriela Niño Sicard (2007, p.5), consultora do Projeto Nuevo USME, o processo teve como resultado um avaliação média de \$ 4.400,00 (pesos colombianos) por metro quadrado, o que equivale a US\$ 2,30 / m2, o que é bastante baixo para os padrões de Bogotá.

- No Decreto 252/2007, que aprova a operação estratégica Nuevo USME, este mecanismo encontra-se referenciado no artigo 57, com a seguinte redação:

Artículo 57. DETERMINACIÓN DE LOS PRECIOS DEL SUELO ANTES DE LA FORMULACIÓN Y EJECUCIÓN DE LOS PLANES PARCIALES. Los precios del suelo que serán tenidos como valores de referencia para la aplicación de los diferentes instrumentos de gestión del suelo, el cálculo de las plusvalías, los aportes de suelo, los mecanismos de gestión asociada derivados de los planes parciales y en los casos en que sea necesario recurrir a enajenación voluntaria o expropiación, son aquellos obtenidos en el proceso de avalúo realizado en desarrollo del Decreto Distrital 266 de 2003.

- Evidentemente, o Decreto da operação urbana prevê a aplicação de correção monetária sobre aquela avaliação de 2003, visando repor a inflação observada no período, mas o mecanismo cumpre com o objetivo de impedir que outros valores sejam agregados aos preços dos terrenos privados em função das expectativas do mercado imobiliário provenientes da própria implementação da operação urbanística.

6.4.2 - Gestão associada por meio de reajuste de terras

No sistema de *Gestão associada*, um conjunto de terrenos, bem como seus proprietários, ficam vinculados, em condições de equidade, ao cumprimento de obrigações urbanísticas tais como aporte de solo para a

instalação de equipamentos públicos, financiamento da implantação das infra-estruturas requeridas na região, bem como de áreas de lazer e outros equipamentos sociais previstos na lei ou no Plano de Ordenamento Territorial. Essa gestão associada utiliza, comumente, o sistema de reajuste de terras como fórmula para o cumprimento das obrigações urbanísticas.

- O reajuste de Terras é um mecanismo concreto de reorganização fundiária da área objeto da atuação urbanística que já existia no ordenamento jurídico colombiano desde a lei 9ª de 1989. Através do reajuste de terras é que são feitas as doações ao poder público para todas as finalidades requeridas, bem como são fixadas as novas glebas resultantes do reajuste de terras para cada um dos proprietários envolvidos na operação. Segundo Maldonado, o reajuste de terras tem de ser formalizado mediante escritura pública e tem também um papel de fixar os valores tanto dos terrenos aportados quanto dos terrenos resultantes do reajuste, após as devidas doações ao poder público. É na operação de reajuste que se verificará o quantum devido a cada proprietário por seu aporte original. A indenização deve ser feita em terrenos ou em dinheiro. Também será pelo reajuste de terras que eventuais compensações serão feitas aos proprietários, já que o mecanismo prevê um tratamento econômico isonômico de todos os proprietários, independentemente da destinação concreta que seu terreno vá ter (lotes, praça, comércio, etc.). O plano de reajuste de terras deve ser aprovado pelos proprietários que detenham, no mínimo, 51% da terra objeto da operação urbanística⁹⁹.

6.4.3 Repartição de cargas e benefícios

- O sistema de repartição de cargas e benefícios (reparto de cargas y beneficios) tem por fundamento a igualdade de todos os cidadãos perante a normativa urbanística, decorrendo daí que quando a normativa beneficiar mais a uns proprietários do que a outros (a

⁹⁹ Ver artigo 45 da ley 388 de 1997.

chamada “loteria urbanística”), o princípio da repartição eqüitativa atará de aplainar estas diferenças distribuindo de forma equânime o que todos e cada um vão pagar e ganhar com a urbanização. Está previsto na lei 388/1997 no artigo 38. Concretamente, a repartição de cargas e benefícios se dá através da elaboração e aprovação de um *Plano Parcial*, ou seja, em uma área determinada da cidade na qual o *Plano de Ordenamento Territorial* previu a possibilidade e conveniência pública para a realização de uma operação urbanística a fim de implantar um projeto de interesse estratégico para a cidade, se adotará, dentre outros aspectos, um plano de reparto de cargas e benefícios. O sistema prevê, portanto, um âmbito **espacial** para a repartição de cargas e benefícios. Segundo a lei, esse âmbito territorial pode ser pequeno, restrito a uma *unidade de atuação*, mas devido à complexidade dessas operações, é bastante comum que se busque agregar várias unidades de atuação urbanística, buscando uma concertação de maior escala entre os proprietários para fazer frente à repartição de cargas e benefícios, especialmente tendo em vista a elevação dos custos de implantação da infra-estrutura em unidades de atuação muito pequenas.

Pelo mecanismo de repartição de cargas e benefícios, os proprietários se encarregam de financiar a urbanização, assumindo o pagamento dos ônus (cargas) locais, podendo fazer esse pagamento ao município com aportes de terrenos ao município ou em dinheiro. Maria Mercedes Maldonado esclarece, todavia, que os objetivos do sistema de repartição de cargas e benefícios no sistema urbanístico colombiano vão além do mero pagamento das obras necessárias à urbanização, sistematizando-os assim:

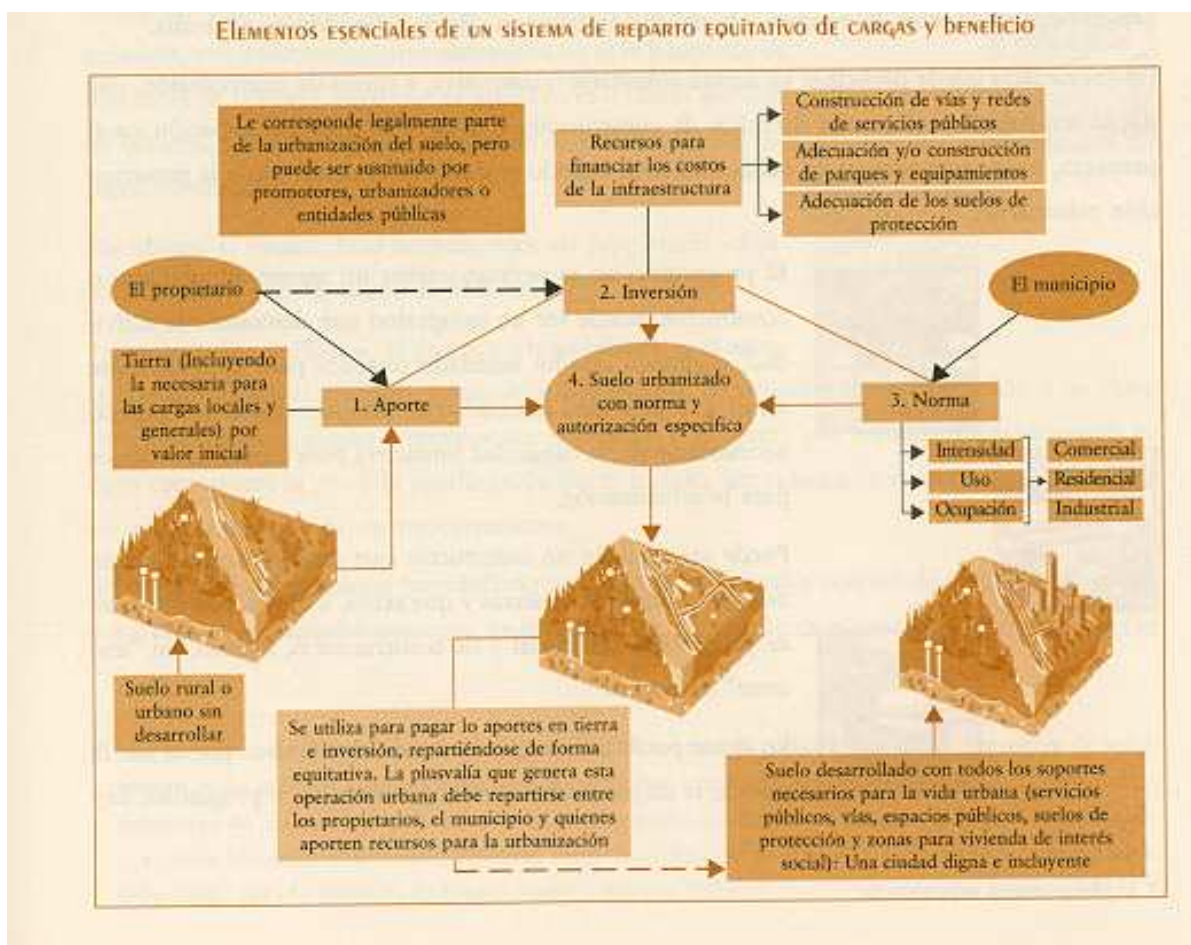
1. Regular o controlar los precios del suelo desde el inicio de la intervención pública.
2. Evitar la adquisición del suelo para infraestructuras, áreas verdes y recreativas o equipamientos sociales mediante enajenación voluntária o expropiación, obteniendo-lo a través de los aportes de suelo definidos en el reparto.

3. A partir de los incrementos de precios de suelo producidos por el mismo plan o proyecto, crear fuentes de financiación o movilizar recursos que permitan financiar la ejecución de las obras establecidas en la ley o los planes de ordenamiento territorial.
4. Dar un tratamiento igual o equitativo a los propietarios del suelo objeto del plan parcial y la gestión asociada, en relación con las obligaciones y con los aprovechamientos urbanísticos.
(MALDONADO et al, 2006, p. 140)

O mecanismo tem sua origem no sistema urbanístico espanhol e, através dele, os terrenos (e seus proprietários) ficam vinculados ao pagamento das cargas e ao financiamento dos custos da urbanização para fazerem jus aos direitos de construir decorrentes da normativa urbanística, ou seja, para gozar dos benefícios decorrentes do processo de planejamento urbano e de sua execução, é necessário assumir os ônus do processo. Evidentemente, os ônus (cargas) são calculados oportunamente, mas é preciso deixar claro que na Colômbia o mecanismo de reparto se constitui em um *instrumento*, uma *técnica* concreta de reparto dos custos da urbanização, sem o qual não se obterá a licença para construir, estando longe, portanto, de ser um mero princípio jurídico-urbanístico.

Os proprietários que não estejam de acordo com a proposta do Plano Parcial, com o projeto de operação urbanística, com o reajuste de terras proposto ou com a repartição de ônus e benefícios poderão vir a ser desapropriados forçosamente. Nestes casos, os proprietários podem vir a ser indenizados com *direito de construir*, e o valor da indenização descontará o valor decorrente das expectativas ou mais valias geradas pelo anúncio do projeto. É necessário destacar, todavia, que a desapropriação não é o objetivo da operação, já que todo o esforço do sistema de reparto de cargas e benefícios visa justamente

evitar gastos públicos com desapropriações. O sistema conta com uma característica intrínseca da urbanização capitalista que é a valorização experimentada pelos terrenos pela execução do projeto de urbanização, sendo que são precisamente os incrementos de solo que vão pagar as cargas do processo e, ao mesmo tempo, ser atrativas aos proprietários para que manifestem adesão ao projeto. Abaixo se inclui ilustração em que se apresentam os elementos essenciais de um sistema de repartição equitativa de cargas e benefícios¹⁰⁰.



¹⁰⁰ Fonte da ilustração: MALDONADO COPELLO, Maria Mercedes et al. 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. Bogotá: Lincoln Institute of Land Policy, 2006, pg. 141.

6.4.4 Fidúcia

A fidúcia surge na operação urbanística Nuevo USME como uma forma de contornar o obstáculo representado pela propriedade privada neste território. A estrutura de propriedade fundiária representa um problema clássico para o planejamento urbano, dado que a municipalidade faz seus exercícios de planejamento, classificação de solo, zoneamento, diagnóstico e prognóstico para os territórios municipais desconsiderando a estrutura da propriedade imobiliária deste mesmo solo, fato que pode vir a representar um problema futuro, quando da execução do planejamento urbano.

Tradicionalmente, a forma como o Direito Público lida com este problema, é, pela via do Direito Administrativo, empregando o clássico instituto da desapropriação, pelo qual a coletividade indeniza um proprietário privado para que uma função pública como é a do urbanismo, possa ser implementada. Trata-se de uma inversão absoluta do princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse particular, visto que, em um caso como esse, o interesse do particular claramente prevalece sobre o interesse da coletividade.

No caso da adoção da figura jurídica da fidúcia, o Direito Urbanístico colombiano encontrou uma forma de lidar com o problema que consegue uma solução jurídica para este conflito “propriedade privada X urbanismo” que parece mais conforme com o interesse público. Ao invés de se utilizar a desapropriação, todos os terrenos e valores necessários à urbanização da unidade de atuação são confiados a uma entidade fiduciária, selecionada pela Administração pública segundo regras gerais de contratação pelos órgãos públicos. A cada fideicomitente aportante no fideicomisso, são entregues papéis que representam seus direitos de benefício no negócio, direitos que são calculados na data efetiva do aporte à fidúcia, para que sejam depois convertidos em terra ou dinheiro

quando da finalização da operação urbanística, depois de pagas todas as cargas pertinentes.

Como se pode ver, a fidúcia cumpre com um papel importante na **gestão** do sistema de reparto de cargas e benefícios. Através da fidúcia, a figura da propriedade privada é relativizada ao máximo, pois há um gestor comum de todos os ativos e, após a urbanização e o pagamento de todas as cargas e dotações ao poder público, é que os proprietários privados voltam a ter um patrimônio privado, que lhes é revertido pela sociedade fiduciária. Além disto, não é difícil vislumbrar o quanto o sistema é mais econômico para a municipalidade, deslocando o pagamento da urbanização para os proprietários privados.

6.4.5 Participação em mais-valias

Uma das áreas em que a Colômbia demonstra maior amadurecimento no sistema urbanístico, diz respeito à recuperação da valorização experimentada pelos imóveis privados em decorrência da ação do poder público. Conforme esclarece Samuel Jaramillo, há razões históricas para tanto:

[...] en Colombia existe una larga tradición de utilización de un instrumento para impositivo de captación por parte del estado de incrementos en el precio de la tierra urbana: la denominada **Contribución de Valorización**. Por lo menos **desde 1921** existe una práctica más o menos interrumpida por parte de autoridades de financiar ciertas obras públicas con contribuciones de los propietarios de los predios que presumiblemente reciben el impacto positivo de estas inversiones. (JARAMILLO, 2001, p. 73, grifos nossos)

A Colômbia, como se vê, já tinha uma experiência com a Contribuição de Valorização, um equivalente da nossa “contribuição de

melhoria”, desde o início do século passado. O tema foi objeto de inúmeras leis federais naquele país, e ainda na década de 30 passa a ser um tributo de aplicação facultada à capital Bogotá e às demais capitais de estados, passando a ter um caráter eminentemente local (JARAMILLO, 2001, p. 74). A *Contribuição de Valorização* foi largamente utilizada e representou fonte importante de receita municipal nas décadas de 60 e 70¹⁰¹. A aplicação desse tributo de uma forma ampla na Colômbia como que *naturalizou* o tema da captação de mais valias no país e permitiu um amadurecimento do debate acerca do potencial de aprofundamento dessas políticas nos anos seguintes.

A *Contribuição de Valorização*, tal como a contribuição de melhoria utilizada no Brasil, não alcança a totalidade das valorizações experimentadas pelos imóveis urbanos, atingindo tão somente a valorização acarretada por obras realizadas com dinheiro público. Pela regulação colombiana da lei 48/68 o montante total a ser recuperado não podia exceder o custo do investimento público. Como já se viu, no entanto, outras ações do Poder Público, às vezes até mesmo desprovidas de recursos públicos, são capazes de agregar valores extraordinários aos imóveis urbanos através de câmbios de uso e/ou zoneamento. Além disso, não são raras as vezes em que a agregação de valor experimentada pelos imóveis beneficiados por determinada obra pública é muito superior ao montante total do investimento público.

As limitações do instrumento da *Contribuição de Valorização*, , combinadas a um ambiente culturalmente acostumado à cobrança das mais valias e a uma enorme necessidade pública de incrementar as receitas dos municípios tornaram possível a introdução de um novo instrumento no ordenamento jurídico da Colômbia. Trata-se da *Participação Municipal nas mais valias urbanas (Participación Municipal en las plusvalías urbanas)*. Esse instrumento foi introduzido pela Lei 388 de 1997, com o propósito não de substituir, mas de complementar o instrumento da *Contribuição de Valorização*. Segundo

¹⁰¹ Lei 48/68 consolidou a matéria e as várias normativas anteriores.

Jaramillo(2001, p.88-89), o novo instrumento seria bem mais completo e eficiente que o tributo anterior no intuito de captação de mais valias:

Se establecen tres hechos generadores de la Participación en Plusvalías, consistentes en decisiones administrativas que configuren acciones urbanísticas, de la siguiente manera:

- a) El establecimiento o modificación del régimen o zonificación de usos del suelo que tengan como consecuencia un incremento de los precios de los inmuebles, y que incluye el caso notable de la incorporación de suelo rural al suelo urbano.
- b) La autorización de un mayor aprovechamiento del suelo en edificación, bien sea en términos de la elevación del Índice de Ocupación o el Índice de Construcción, o ambos a la vez.
- c) La ejecución de obras públicas por parte del Estado que afecten positivamente los precios de los terrenos.

Como se vê, a atual lei colombiana tratou de ampliar bastante o espectro da possibilidade de cobrança das valorizações imobiliárias, tornando inequívoca a possibilidade de recuperação de valores agregados aos imóveis sem correspondência com os gastos do poder público no processo de urbanização. Este mecanismo colombiano de *Participação em mais valias* permite ao Poder Público uma margem bem mais larga de atuação comparativamente ao que temos hoje no Brasil, já que autoriza a captação da valorização experimentada pelos imóveis em função tanto de alterações da normativa urbanística, quanto do processo de planejamento urbano e de urbanização das cidades colombianas.

No caso do projeto Nuevo USME, a operação urbanística considera que a aprovação dos planos parciais que compõe a operação (quatro planos), são fatos geradores de mais valias, e a recuperação destas mais valias se dará através da geração de solo urbanizado destinado à produção de habitação de interesse social. O poder público poderia receber as mais valias sob a forma de terrenos ou de dinheiro, ou ainda em infra-estrutura. Maria Mercedes Maldonado demonstra, no entanto, que a operação urbanística foi mais além, propondo que a participação em mais valias se direcionasse diretamente às famílias de baixa renda, e justifica:

Al adoptar una actitud activa en la regulación de la ocupación del área mediante la distribución de tales derechos de construcción, el municipio se encuentra en una posición más ventajosa para negociar directamente con los urbanizadores piratas y para emular de alguna manera sus acciones mediante la dotación de suelo urbanizado (“terrenos y servicios”) a precios asequibles. Con este enfoque jurídico el municipio garantiza la dotación de carreteras, redes de servicios públicos, zonas verdes y espacios públicos y recreativos que por lo general los urbanizadores piratas no ofrecen o que los propietarios de tierras rurales no pueden mantener. En síntesis, el procedimiento asigna los derechos de construcción a los habitantes de pocos ingresos que con el tiempo construirán viviendas gracias a sus propios esfuerzos. Al reducir los derechos de construcción del propietario original a través del Plan Parcial, también se reduce el precio del suelo. (MALDONADO COPELLO, 2003 b)

Pelas recentes negociações, pretende-se que os proprietários da região financiem com o pagamento de plus-valias a urbanização de 25.000 lotes com serviços, que deverão ocupar 50% da área útil residencial do território urbanizado¹⁰².

6.5 – Conflitos na configuração da operação urbanística

A operação, tal como foi proposta inicialmente, não pretendia, a princípio, que esta urbanização fosse acompanhada da construção das casas, mas se contentava com a oferta de lotes urbanizados. Pela proposta elaborada pelo CIDER em parceria com a municipalidade, com o apoio do Lincoln Institute of Land Policy, pretendia-se dialogar com a construção social e cultural do Habitat, valorizando a forma progressiva como os pobres tradicionalmente constroem suas moradias. Além disto, como forma de oferecer um atrativo a mais para o projeto, os lotes teriam o tamanho de 75mts², que é o tamanho de lote tradicionalmente comercializado pelos loteadores “piratas” que

¹⁰² Conforme informação de fontes documentais oficiais relativos à operação urbanística Nuevo USME.

operam na região de USME, com isto se pretendia competir com a urbanização irregular.

É preciso dizer, no entanto, que esta proposta não obteve consenso sequer dentro da Administração Municipal. A operação Nuevo USME é proposta pela Secretaria de Planejamento do município, mas METROVIVIENDA, companhia municipal responsável pela produção habitacional para a população de baixa renda de Bogotá, empresa que trabalha com um método mais tradicional, desapropriando terras para urbanizar, se opôs à comercialização de lotes com serviços, já que em seus projetos costuma comercializar o lote já com a moradia construída. Outro ponto de divergência inter-governamental diz respeito ao tamanho dos lotes, já que os lotes comercializados por METROVIVIENDA tem tamanho bem menor que os 75mts² propostos pela operação, perfazendo moradias construídas em fita, com unidades habitacionais de apenas 50 mts². A companhia argumenta que para atender a demanda habitacional de Bogotá é necessário produzir habitações em projetos de maior densidade, ao passo que a Secretaria de Planejamento defende que não há como pretender competir com os urbanizadores *piratas* com lotes tão pequenos. O economista Humberto Molina, um experto contratado para fazer uma avaliação do potencial de desenvolvimento econômico da região em que acontece a Operação Urbanística de USME comenta a respeito do tema:

Para la población pobre la vivienda no solo es el instrumento para resolver una necesidad básica, el abrigo, sino también el más importante esfuerzo de ahorro que realiza en la vida, lo cual hace que no sólo sea un bien de primera necesidad sino también un bien patrimonial e instrumento de acumulación de riqueza y, como tal, herramienta para la superación de la pobreza crítica. **El desarrollo progresivo de la vivienda, que se inicia con el lote con servicios, permite la adición patrimonial continua**, que conduce no solo a la acumulación de riqueza, sino también le permite a la vivienda asumir roles económicos bien para la localización de actividades conexas y compatibles con la vivienda (comercio o fami-industrias) o generar otros espacios habitacionales para su explotación económica.

La política de vivienda que se propone debe reconocer la pertinencia de las políticas de

desarrollo progresivo, pues tiene más potencialidades económicas que las que promueven la vivienda terminada, dado que en dicho caso las posibilidades de adición patrimonial es mínima y su potencial económico muy restringido, fundamentalmente por el tamaño de los lotes que se entregan, substancialmente menores a los ofertados por la urbanización informal. (MOLINA, 2003, p. 229, grifos nossos)

A tabela abaixo traz as informações básicas sobre a operação urbana, consagrando um equilíbrio entre produção de lotes urbanizados e construção de moradias, resultado da negociação interna à Administração Pública, em que se buscou contemplar a visão dos dois órgãos sobre o território e a questão da moradia:

Población y viviendas del POZ¹⁰³

Población esperada	222.759
Unidades de vivienda previstas (VIP y VIS tipo 1 y 2)	31.578
Lotes con urbanismo previstos	24.132
Avalúo de referencia promedio por m ²	\$4.448

Um segundo conflito surgido a partir do projeto da Operação Nuevo USME, se estabeleceu com os proprietários da região. O povoado de USME tem um território de características predominante rurais, sendo uma boa parte dos proprietários *campesinos* que vivem da terra com pequenas plantações. Em um primeiro momento ¹⁰⁴, a proposta de urbanizar a região foi vista com desconfiança por muitos deles, sobretudo pelo conjunto de novos (e desconhecidos) instrumentos jurídicos e urbanísticos que foram propostos para a região. Em função deste estranhamento, que facilmente poderia tornar-se um obstáculo para a operação urbanística Nuevo USME, uma nova estratégia foi adotada pela municipalidade, procurando contemplar os interesses de muitos dos proprietários residentes em USME de continuar trabalhando em atividades agrícolas e/ou rurais. O atual projeto da Operação Nuevo USME contempla, em

¹⁰³ Tabelas originais de NIÑO SICARD, Gabriela. Diseño del marco conceptual y operativo para la incorporación del plan de ordenamiento zonal de USME al macroproyecto del Río Tunjuelo en el marco de la política de hábitat del distrito. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, 2007. (Contrato de Consultoría, n. 278/2006). Mimeografado, p. 6.

¹⁰⁴ Pode-se dizer que a operação é lançada no ano de 2003, dado que o Decreto que fixa os valores de avaliação dos terrenos na região é deste ano (Decreto 266/2003).

um dos planos parciais, a manutenção de uma *borda* urbano/rural, na qual serão realocados todos os proprietários que porventura queiram continuar desenvolvendo atividades rurais. Com este câmbio de estratégia, a administração logrou conquistar uma maior simpatia à operação urbana, pois vários dos oponentes, ao verem seus interesses contemplados passaram a apoiar o projeto.

6. 6 – Características dos Planos parciais

A atual configuração do projeto USME, então, é composta de 04 planos parciais com objetivos distintos. No artigo 12 do Decreto que adota a operação, a seguir transcrito, se encontram os objetivos e significados desta estratégia territorial. Já a configuração espacial dos quatro planos parciais está detalhada no mapa que juntamos após o dispositivo legal:

Artículo 12. ESTRATEGIA TERRITORIAL A TRAVÉS DEL DESARROLLO DE CUATRO PLANES PARCIALES. Como estrategia territorial se propone generar un modelo de ocupación para toda el área de la Operación Nuevo Usme y desarrollarla urbanísticamente mediante cuatro planes parciales. Las variables de diseño generales y específicas para cada plan parcial son las siguientes:

1. El modelo general de ocupación del suelo se debe estructurar en torno a la protección del recurso hídrico (sus fuentes, superficiales, escorrentías, zonas de recarga, etc.) como elemento básico de adaptación a la topografía y a las condiciones ambientales, en respuesta a la condición de borde urbano - rural del área. En este sentido, el mencionado modelo deberá articularse al plan de gestión ambiental que se formule para la Operación Nuevo Usme por parte de la Secretaría Distrital de Ambiente, y al programa de reasentamiento productivo de la población campesina actual hacia el área del plan parcial 4.

2. La localización de los espacios públicos destinados a equipamientos y zonas verdes privilegiará su relación con la estructura ecológica principal y con las áreas rurales, por lo cual se buscará ubicar los servicios urbanos básicos relacionados con actividades agrícolas en límites con el suelo rural, para asegurar la protección de estas zonas y una adecuada transición de usos.

3. El desarrollo de productos inmobiliarios destinados a vivienda, deberá incluir un mínimo del 40% de lotes con urbanismo y módulo básico de vivienda, según lo definido en el artículo 6 del presente Decreto. Este modelo reconoce que la vivienda tiene un rol de unidad productiva (con comercio, agricultura urbana, arrendamiento). Por esto, el modelo de ocupación física se complementa con estrategias sociales y económicas, basadas en el desarrollo progresivo, en el cual se adelantarán programas de subsidios para VIP, asesoría técnica, capacitación de mano de obra, fortalecimiento del tejido social y productividad, entre otros, haciendo de este un modelo adecuado a los requerimientos de la demanda y sostenible en el largo plazo.

4. Los planes parciales que se desarrollen en el área de la presente Operación Estratégica, tendrán las siguientes características generales:

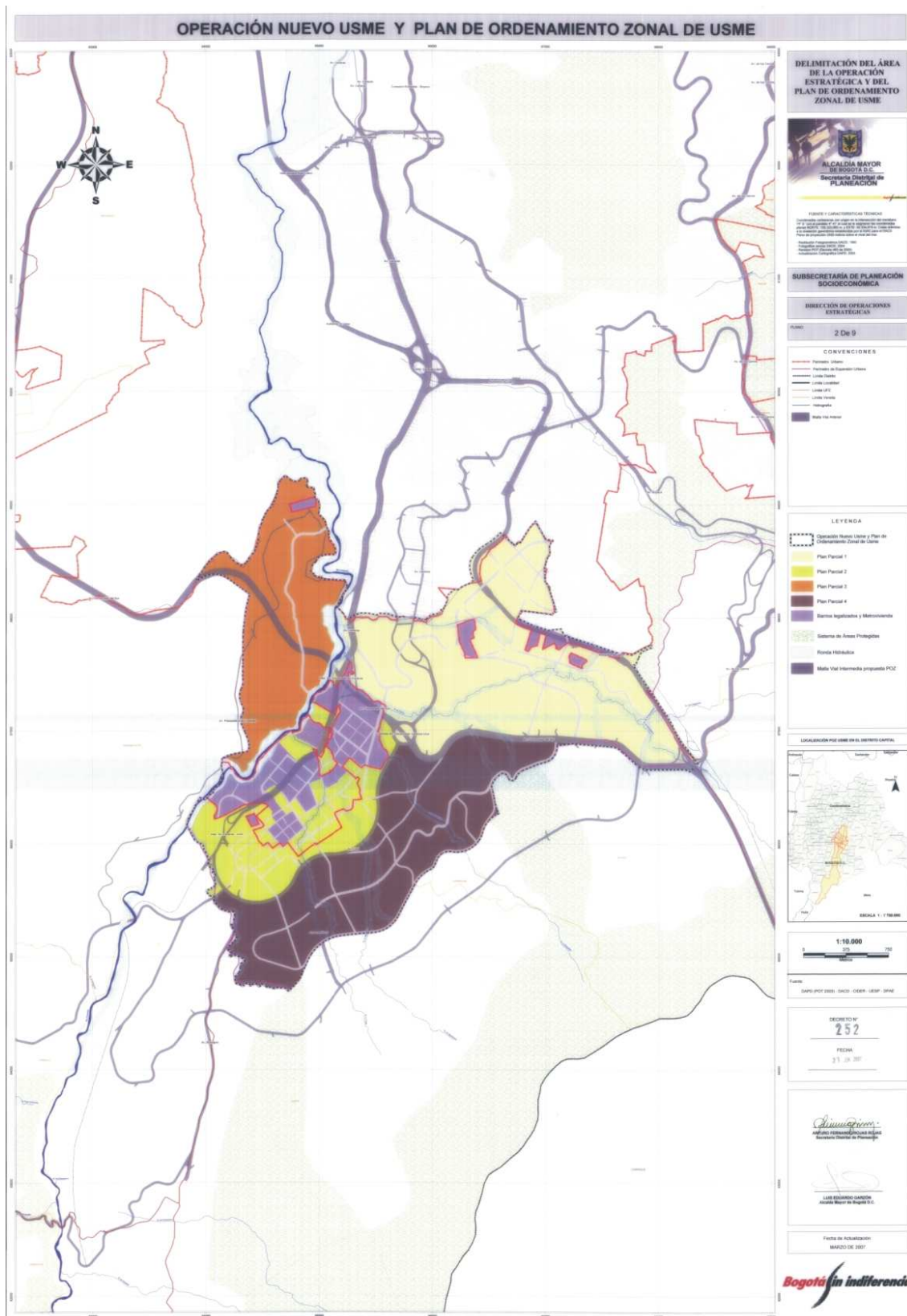
a) **Un Plan Parcial No.1.** Está concebido para detener la tendencia de crecimiento de la zona producida por la urbanización informal

b) **Un Plan Parcial No.2.** Busca potenciar el papel simbólico del actual casco urbano, como núcleo de la ciudad proyectada y centro social más importante del ámbito de actuación

c) **Un Plan parcial No.3.** Se orienta a la provisión de equipamientos de oferta regional y urbana en materia de salud y educación.

d) **Un Plan Parcial No.4.** Busca primordialmente la concreción del borde urbano-rural definitivo y atender el reasentamiento productivo de la población campesina actualmente residente en el área de la Operación Nuevo Usme.

Figura nº 31 – Planos parciais da operação Nuevo USME:



Fonte: Alcaldia Mayor de Bogotá: Secretaria Distrital de Planeación

O projeto prevê que cada um dos planos parciais seja implementado no tempo, a partir de características especiais e do pacto construído com uma série de sujeitos sociais coletivos durante a discussão acerca da operação urbana.

Segundo a proposta, o Plano Parcial nº 1 está claramente ligado aos objetivos inicialmente traçados para a operação Nuevo USME, e será o território em que a municipalidade apostará na oferta de lotes com potencial de competitividade em relação aos produtos oferecidos pelos urbanizadores piratas. É nesta área, portanto, que haverá a intervenção mais significativa em termos de urbanização e produção de lotes urbanizados. Neste território, o texto legal da operação urbana revela claramente um pacto construído internamente à Administração Municipal na Prefeitura de Bogotá. Enquanto a secretaria de HABITAT queria oferecer unidades habitacionais produzidas segundo um modelo tradicional de produção de moradias, a Secretaria Distrital de Planejamento apostava na oferta de lotes urbanizados, sendo responsabilidade das famílias a construção da moradia. Pelo texto final da lei, 40% dos lotes terão, além da urbanização, um “embrião” de moradia, um módulo básico de casa que pode ser ampliado via auto-construção.

O Plano nº 2 já se liga à preservação do patrimônio histórico representado pela localidade de USME, buscando fazer da valorização de uma antiga centralidade do povoado, um pólo capaz de concentrar as referências em termos de equipamentos urbanos, sociais, culturais e comunitários para a população que passará a viver no território da operação Nuevo USME. Note-se pelo mapa dos planos parciais que é nesta porção do território de USME que se concentram as intervenções realizadas anteriormente pela Secretaria de Habitat do município, bastante criticadas pela Secretaria de Planejamento por serem habitações pequenas e adotarem padrões desconformes com a expectativa de uma população de baixa renda que compra lotes ilegais bem maiores em urbanizações piratas. Segundo os argumentos da Secretaria de Planejamento, seria necessário que as características do produto imobiliário oferecido

observasse as características dos produtos produzidos de forma irregular, inclusive como *conditio sine qua non* para que esses lotes resultantes da operação urbana tenham competitividade. Seguem fotos do casco histórico do Povoado de USME, bem como das intervenções realizadas pela municipalidade na região no âmbito da política habitacional. Todas as fotos foram obtidas na área abrangida pelo Plano Parcial nº2:

Figura nº32 – Centro Histórico de USME:



(Foto da autora em 20/02/2007)

Figura nº 33 – Centro Histórico de USME: Sede da Prefeitura



(Foto da autora em 20/02/2007)

Figura nº 34 – Casa construída na localidade de USME pela Secretaria de Habitat da Prefeitura de Bogotá.



(Foto da autora em 20/02/2007)

Figura nº 35 – Conjunto Habitacional construído na localidade de USME pela Secretaria de Habitat da Prefeitura de Bogotá:



(Foto da autora em 20/02/2007)

Pela proposta da operação urbanística, o Plano Parcial nº 03 se destina institucionalmente à implantação de equipamentos ligados à saúde e educação, a serem usufruídos pela população de USME e da Cidade Bolívar, que faz fronteira neste trecho, criando um espaço equipado e de integração cidade-região. Visa permitir que essa população não tenha de deslocar-se até o centro de Bogotá para ter acesso aos serviços depois de implementada a urbanização. Por outro lado, será uma das áreas que receberá as moradias projetadas pela operação urbana, aproveitando-se o eixo formado pela Avenida Circunvalar sul, de norte a sul do polígono.

O Plano Parcial 04 tem características especiais e um papel central na concertação de interesses construída ao longo da negociação com os moradores

da região. O Plano 04 será o último a ser implementado e lá serão realocizadas todas as famílias que queiram continuar desenvolvendo atividades rurais e agrícolas, respeitando os desejos expressos por parcela da população campesina que vivia em USME e, ao mesmo tempo, criando a faixa que funcionará como “Borde” urbano rural. Pela estratégia concebida, as famílias camponesas desenvolvam atividades agrícolas em territórios que assumirão outras características segundo o modelo da operação, deverão ser deslocadas para a área do Plano Parcial 04 que concentrará a atividade agrícola. Esta porção do território também cumpre um papel de preservação ambiental dos recursos hídricos do Rio Tunjuelo, dada a mobilização da população que desenvolve atividades de agricultura que dependem da sustentabilidade da bacia do Rio Tunjuelo. Seguem fotos tiradas tanto na região a ser abrangida pelo Plano Parcial 04 (onde ficará a borda urbano-rural), como fotos tiradas na região do Plano Parcial 01, mostrando o desenvolvimento de atividades agrícolas.

Figura nº 36 – Propriedades com características agrícolas presentes em USME, em área abrangida pelo Plano Parcial 01:



(Foto da autora em 20/02/2007)

Na foto acima, é possível observar em um primeiro plano o uso agrícola da propriedade, e, em um segundo plano, observa-se a presença de casas com características mais urbanas, ao fundo da propriedade. Como a região será urbanizada recebendo a construção de lotes e/ou lotes com unidades habitacionais, estas atividades agrícolas serão realocizadas para a região do Plano parcial 04, destinado à construção da Borde Urbana - Rural.

Figura nº 37 – Atividades agrícolas desenvolvidas na área do Plano Parcial nº 04 (Borda urbano-rural).



(Foto da autora em 20/02/2007)

Segundo o modelo da operação urbanística proposta, a repartição de ônus e benefícios se dará nesta escala dos planos parciais, ou seja, cada plano parcial irá se configurar em um sub-âmbito de repartição, inclusive considerando os diferentes objetivos e projetos para cada uma das regiões, as atividades e o perfil populacional e, sobretudo, considerando a existência de

diferentes cargas locais. Segundo o modelo da operação urbanística, as cessões gratuitas e obras de infra estrutura correspondentes visando a ligação às redes municipais de água, esgoto, bem como à integração com o sistema viário da cidade, que, de qualquer forma, os proprietários teriam de fazer durante o processo de urbanização e parcelamento futuro, são antecipadas no bojo da operação urbanística, conforme autoriza a lei 388/1997 (artigo 39, parágrafo único)¹⁰⁵.

A própria realocização de famílias camponesas desejosas de seguir trabalhando com atividades agrícolas, originárias das áreas dos planos parciais 1 e 2 e redirecionadas para o Plano Parcial 4 (Borda Urbana e Rural) integra o sistema de ônus e benefícios proposto na operação. A seguir juntamos um mapa com a proposta de repartição de cargas e benefícios na região abrangida pela Operação urbanística NUEVO USME.

¹⁰⁵ A Ley federal 388/1997, establece em seu artigo 39, parágrafo único: *Las cargas correspondientes al desarrollo urbanístico que serán objeto del reparto entre los propietarios de inmuebles de una Unidad de Actuación incluirán entre otros componentes las cesiones y la realización de obras públicas correspondientes a redes secundarias y domiciliarias de servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía y teléfonos, así como las cesiones para parques y zonas verdes, vías vehiculares y peatonales y para la dotación de los equipamientos comunitarios.*

Las cargas correspondientes al costo de infraestructura vial principal y redes matrices de servicios públicos se distribuirán entre los propietarios de toda el área beneficiaria de las mismas y deberán ser recuperados mediante tarifas, contribución de valorización, participación en plusvalía, impuesto predial o cualquier otro sistema que garantice el reparto equitativo de las cargas y beneficios de las actuaciones.

As tabelas abaixo, produzidas pela arquiteta e consultora Gabriela Niño Siccard, trazem a quantificação destas cargas (gerais e locais) referentes à operação urbana:

Áreas Generales del POZ¹⁰⁶	Hectáreas
Área Bruta	937,97
Cargas generales	168,20
Suelos con condiciones especiales de reparto	91,00
Ronda hidráulica de quebradas y río Tunjuelo	59,86
Área Neta Urbanizable	618,91

Nesta primeira tabela podemos verificar que da área total da operação, apenas dois terços poderão efetivamente ser objeto de urbanização, já que um terço, praticamente, está destinado a dotações ao poder público como *cargas gerais* da operação urbanística, já que serão aproveitadas pelo conjunto dos territórios que compõe a operação urbanística de USME. Também ressalta o fato de que destas cargas que oneram o território em um terço de sua extensão, 10% se liga a uma obra pública de saneamento ambiental do Rio Tunjuelo, demonstrando o sucesso da integração da operação USME com a operação do Rio Tunjuelo.

A próxima tabela “abre” a distribuição das cargas para cada Plano Parcial e ainda apresenta a conta das *cargas locais*, referentes à realização de obras e equipamentos que beneficiarão apenas aquele determinado Plano Parcial e, portanto, serão pagas apenas pelos proprietários daquela área.

¹⁰⁶ Tabelas originais de NIÑO SICARD, Gabriela. Diseño del marco conceptual y operativo para la incorporación del plan de ordenamiento zonal de USME al macroproyecto del Río Tunjuelo en el marco de la política de hábitat del distrito. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, 2007. (Contrato de Consultoría, n. 278/2006). Mimeografado. p. 6.

Cuadro de áreas por plan parcial¹⁰⁷

	Plan Parcial 1	Plan Parcial 2	Plan Parcial 3	Plan Parcial 4	Río Tunjuelo	SCER*	Total
Área Bruta	322,97	125,36	224,88	153,40	20,37	91,00	937,97
Suelos Objeto de Reparto	291,39	117,41	204,41	138,08	0,00	0,00	751,29
Suelos No Objeto de Reparto	31,58	7,95	20,47	15,32	20,37	91,00	186,68
Cargas generales	82,08	29,79	49,67	33,74	0,84	22,31	218,42
Área Neta Urbanizable	231,31	87,62	154,74	104,35	0,00	0,00	578,02
Cargas Locales	40,15	26,41	49,93	20,48	0,00		136,97
Control ambiental vías arterias	8,41	4,80	4,73	6,75	0,00		24,68
Área Útil	148,11	48,88	96,46	74,69	0,00		368,14

(*) Suelo con condiciones especiales de reparto

Nesta tabela é possível perceber que, somando-se as cargas locais às cargas gerais, sobram como área útil urbanizável na operação urbanística de USME, apenas 368 hectares, ou seja cerca de 1/3 da área total que é de 937,97 hectares. O cálculo demonstra que os ônus (cargas) são efetivamente altos, mas o sistema de repartição de cargas e benefícios adotado pela Colômbia é o que garante que o estado não tenha de ser o único a pagar a conta (através de desapropriações ou custeio da urbanização), repassando aos particulares que lucrarão com a operação, o custo da sua realização. O sistema introduz maior justiça social na urbanização, fazendo com que o estado tenha maior controle dos processos de produção do urbano e impedindo a tradicional dinâmica de apropriação privada das mais valias geradas pelo processo de urbanização.

É interessante notar que o tema da repartição das cargas e benefícios, por interferir com distintos e concretos interesses de proprietários e empreendedores, gera sempre um grande debate e em USME, evidentemente a polêmica foi significativa. Em entrevista realizada com um empresário do ramo da Construção civil, colhemos um depoimento que descrevia da possibilidade da operação urbanística Nuevo USME ser auto-sustentável, no sentido de

¹⁰⁷ Tablas originales de NIÑO SICARD, Gabriela. Diseño del marco conceptual y operativo para la incorporación del plan de ordenamiento zonal de USME al macroproyecto del Río Tunjuelo en el marco de la política de hábitat del distrito. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, 2007. (Contrato de Consultoría, n. 278/2006). Mimeografiado. , p.6.

conseguir financiar-se através do reparto eqüitativo das cargas entre os beneficiados pela operação urbanística. Segundo o empresário entrevistado¹⁰⁸:

[...] as cargas da operação em USME são muito elevadas por metro quadrado, quase o dobro do que os proprietários poderiam suportar, já que estes proprietários são em sua grande maioria camponeses pobres, portanto a operação urbanística do Sul (USME) só tem uma solução: a realização de uma operação urbanística no Norte da cidade, região onde vivem os ricos, teria de financiar a operação de USME, fazendo com que os ricos através do pagamento de plus-valias na operação da região norte, financiassem as cargas elevadas do sul. Neste sentido, a única forma de viabilizar USME é, aprovar ao mesmo tempo a operação urbanística da região norte.¹⁰⁹

O curioso deste discurso, aparentemente altamente redistributivo e justo, é o fato de que por trás deste argumento de que “*o Norte rico de Bogotá deve financiar o sul pobre de Bogotá*”, se constrói uma vinculação entre as duas operações urbanas, de tal maneira que, no marco lógico desta argumentação, não há alternativa de viabilização da operação urbanística de USME sem a aprovação simultânea de uma operação urbanística no Norte de Bogotá, uma região de usos nobres e altamente valorizada no mercado imobiliário da cidade. Neste sentido, há uma armadilha no discurso, pela qual a operação urbanística proposta para a região de USME seria inviável se considerada em si mesma.

As alterações introduzidas no projeto Nuevo USME a partir da interlocução dos técnicos municipais com os moradores da região, ouvindo suas demandas e alterando o desenho e a estratégia do projeto, bem como incorporando novas dimensões à operação urbanística certamente tornaram esta operação ainda mais complexa do que o modelo inicialmente proposto. Questões relacionadas à sustentabilidade urbano-ambiental, à preservação dos

¹⁰⁸ Informação oral em entrevista realizada com o empresário Oscar Borrero Ochoa, em 13/02/2007.

¹⁰⁹ Tradução livre da autora para o português.

recursos hídricos, à conservação cultural do casco histórico do povoado de USME, bem como a manutenção de uma identidade ligada à agricultura e as atividades rurais, foram pautadas pelos moradores da região de USME, que através desta interlocução acabaram por modificar bastante os termos iniciais da operação urbana, ampliar seus objetivos e enriquecer o espectro de atuação do projeto.

Os proprietários de terras com usos agrícolas poderiam ter representado um obstáculo importante à operação urbanística, risco que foi contornado tanto pela negociação quanto pelo aspecto simbólico da operação e do instrumental jurídico que foi reunido em torno dela, que tem alta eficácia na diminuição dos poderes tradicionais dos proprietários. Samuel Jaramillo, em texto no qual discute as dificuldades peculiares encontradas pelo capital no setor de produção de moradias, enfatiza o papel jogado pelos proprietários na obstaculização da urbanização:

[...] la propiedad de la tierra puede entorpecer la introducción del capital en la rama de la construcción. En efecto, también puede actuar en este sentido en términos de la falta de disponibilidad de tierras para la construcción. En muchas ocasiones, la relación jurídica que implica la propiedad del suelo recubre una relación social que nos es estrictamente mercantil, y que en todo caso no se acomoda perfectamente a las relaciones capitalistas de producción y de circulación correspondientes: en estos casos el pago de una renta no garantiza que el propietario jurídico del suelo esté dispuesto a proporcionar al constructor capitalista el acceso a sus terrenos. (JARAMILLO, 1979, p. 18)

E o autor segue seus comentários fazendo menção a uma situação muito similar a de USME:

Este es el caso de propietarios de tierras urbanas y rurales periurbanas, para quienes la propiedad constituye un elemento importante de su consolidación social general, circunstancia que rebasa ampliamente en importancia a la eventualidad de percibir una determinada suma de dinero en términos de renta: aludimos, por ejemplo, a pequeños agricultores

periurbanos, para quienes la perdida de la propiedad de la tierra, así medie una renta “acceptable” en términos de mercado de suelos, significa la imposibilidad de continuar con su actividad, y en todo caso implica un traumatismo social de grandes proporciones [...]. (JARAMILLO, 1979, p. 18)

No caso de USME e da operação urbanística planejada pela municipalidade, é preciso reconhecer que um cenário adverso poderia ter sido encontrado caso a municipalidade desconhecesse as demandas específicas dos proprietários da região. Considerando os riscos comentados por Samuel Jaramillo, o endurecimento dos proprietários em torno de seus interesses poderia ter redundado no fracasso da operação, ou dadas as possibilidades expropriatórias sugeridas como alternativa pelo ordenamento jurídico para estas circunstâncias, a operação urbanística poderia ter se tornado muito mais cara do que efetivamente será. As chances de êxito e sustentabilidade da operação após os processos de concertação ocorridos com os moradores e camponeses locais são incrivelmente maiores. Da mesma forma, não se pode esquecer a importância da negociação conduzida também entre os vários órgãos municipais, a princípio em posições opostas, e finalmente unificados em torno de uma proposta intermediária de intervenção, demonstrando a importância da democratização dos processos de planejamento urbano na América Latina.

O Projeto Urbanístico de USME teve um efeito simbólico muito importante, tanto em Bogotá como na Colômbia como um todo. Já há experiências similares ocorrendo em cidades da Região Metropolitana de Bogotá, notadamente no município de Pereira, onde a Administração Municipal desenvolve, desde 2004, o *Macroproyecto Ciudadela Gonzalo Vallejo Restrepo*, visando a construção, a médio prazo, de 8000 unidades habitacionais destinadas à população de baixa renda, em uma área do município que abrange 180 hectares, com estratégias de financiamento inspiradas no modelo adotado pela Operação urbanística Nuevo USME e, da mesma forma, no marco legal da Lei 388/97.

Embora este projeto desenvolvido pela municipalidade de Pereira não tenha sido objeto de nossa investigação, profissionais ligados à formulação das duas operações urbanísticas confirmaram, em entrevistas concedidas à autora¹¹⁰, a influência do modelo de USME no desenho da operação de Pereira, igualmente baseada na captação de mais valias urbanas geradas pela ação do poder público, na repartição de cargas e benefícios e no posterior direcionamento dos recursos para a produção de moradias de interesse social. Da mesma forma, a estratégia da operação tem seu marco inicial com a utilização do instrumento do “Anúncio do projeto”, pelo qual se fixam os valores de referência para fins de avaliação dos terrenos envolvidos no projeto, visando impedir a valorização dos terrenos compreendidos na área da operação urbanística e, especialmente, que o custo dessa valorização acabe sendo pago pela coletividade.

No caso da operação urbanística de USME, ainda que na prática a operação tenha apenas sido aprovada pelo poder Legislativo, o que impede a avaliação de seus efeitos, todos os movimentos, mediações, negociações e discussões realizadas pela sociedade fazem com que se torne irreversível o câmbio *qualitativo* de compreensão social acerca da gestão daquele território, ainda que a operação ainda possa sofrer alterações. Esse salto qualitativo tem um sentido simbólico inequívoco, fazendo com que pouco a pouco a sociedade passe a compreender o direito de propriedade imobiliária de uma nova maneira, transformando o imaginário social acerca do alcance dos direitos do proprietário individual.

Atualmente, segundo avalia o jurista Juan Felipe Pinilla¹¹¹, já não se pode imaginar um recuo institucional em relação à Operação Urbanística Nuevo USME, ainda que haja uma troca de cores políticas no governo municipal, por exemplo, tal a consolidação do debate. Essa resignificação do direito de propriedade, abarcando definitivamente deveres do proprietário para com a

¹¹⁰ Entrevista concedida pelo jurista Juan Felipe Pinilla, em 21/02/2007.

¹¹¹ Idem.

coletividade (para além do tradicional feixe de direitos inerentes ao domínio) é possivelmente o mais importante legado de uma operação urbanística como a realizada pelo governo de Bogotá em USME. Leis podem ser aprovadas, discursos podem ser feitos e políticas urbanas podem ser formuladas, mas as condições *sociais* de implementação das políticas urbanas que garantam efetividade aos novos instrumentos são fundamentais para a transformação dos territórios urbanos em sítios mais justos para as populações urbanas, especialmente em relação às camadas de baixa renda.

7. Política Urbana no Brasil, na Espanha e na Colômbia: análise comparativa de experiências do poder local

Após a apresentação e registro individualizado de cada uma das experiências de política urbana pesquisadas na Espanha, no Brasil e na Colômbia, pretendemos no presente capítulo proceder à análise comparativa dos três casos investigados na região de Valencia na Espanha e nas cidades de Porto Alegre e Bogotá, na América Latina. Entende-se que por mais ricos e interessantes que os casos sejam se considerados em si mesmos, é a comparação dos instrumentos e políticas desenvolvidos por cada país e cidade que permitirá o avanço do conhecimento na área do Direito Urbanístico no Brasil, na medida em que as trajetórias, experiências, dificuldades, virtudes e limitações vividas pelos demais países podem iluminar a reflexão sobre a condução da política urbana e especialmente do Direito Urbanístico pátrio, uma disciplina relativamente nova em nosso país.

O fio condutor da comparação realizada entre a experiência espanhola, brasileira e colombiana foi a formulação, por governos locais, de instrumentos jurídico-urbanísticos que, embora através de distintos mecanismos, promovem a intervenção pró-ativa do poder público sobre duas dinâmicas clássicas da urbanização capitalista: (i) o aumento excessivo do preço do solo urbano pela ação urbanística do poder público, com a conseqüente elitização do mercado formal de solo urbano combinada à emergência (e pujança) de um mercado imobiliário paralelo informal de moradias e (ii) o exercício abusivo do direito individual de propriedade por proprietários privados de terrenos urbanos. A perspectiva analítica privilegiou e teve como cerne inequívoco o Direito Urbanístico Comparado, mas procurou incorporar ao foco da comparação outros aspectos sócio-políticos igualmente relevantes para a plena compreensão dos casos.

Conforme plano da investigação empreendida e propósito de exposição didática da tese, vamos apresentar a análise comparativa dos casos estudados considerando (i) os eixos analíticos propostos metodologicamente como

instrumento de análise dialética do objeto da investigação e (ii) os diferentes aspectos focados na pesquisa, já enunciados (ver o item METODOLOGIA, supra) e aqui retomados.

7.1 Propriedade e Função Social da Propriedade na Ordem Constitucional

Como um eixo analítico central, me propus a verificar como se dá a dialética entre o direito de propriedade e a função social de propriedade em cada um dos países pesquisados, tendo em vista que o princípio da função social introduz um conteúdo relacionado ao interesse da coletividade, subordinando o interesse individual do proprietário à observância de um interesse difuso. Nesta análise, o tratamento constitucional da matéria é basilar para a compreensão do que se passará no âmbito do Direito Urbanístico, tendo em vista a posição da Constituição Nacional como vértice do ordenamento jurídico em cada país.

No que diz respeito ao Direito Constitucional, a Espanha reconhece o direito de propriedade e o direito à herança:

1. Se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia.
2. La función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes.¹¹²

A redação da Constituição Espanhola é bastante similar à da Constituição Brasileira de 88, que incluiu o direito de propriedade no rol de direitos fundamentais:

XXII - é garantido o direito de propriedade;

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;¹¹³

¹¹² Ver Constitución Española, artigo 33, 1.

¹¹³ Ver Constituição da República Federativa do Brasil, art. 5º, XXII e XXIII.

Como a Espanha, o Brasil remete o exercício deste direito individual ao cumprimento da função social da propriedade. Neste aspecto a Colômbia é o país mais avançado dentre os países analisados, pois a Constituição Colombiana, como vimos, ademais de garantir o direito de propriedade, claramente coloca a função social da propriedade como parte da *estructura* do próprio direito, em redação bastante avançada e condizente com o entendimento contemporâneo de que a função social da propriedade não é uma limitação externa do direito de propriedade, mas sim um conteúdo público que faz parte e é elemento *configurador* do próprio direito individual na forma de um dever do proprietário do solo. Veja-se a redação da Constituição Colombiana sobre a propriedade e sua função social, ambas igualmente incluídas no capítulo dos direitos sociais, econômicos e culturais reconhecidos naquele país:

Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivo de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ellos reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, les es inherente una función ecológica. (...)¹¹⁴ (grifo nosso)

Evidentemente o marco constitucional difunde seu conteúdo ao conjunto do ordenamento jurídico, fazendo com que os dispositivos constitucionais não possam ser contrariados pelas legislações infra-constitucionais basilares de outras disciplinas jurídicas (Códigos, Consolidações, Leis Complementares e Leis Ordinárias), dentre elas, de maneira especial, o Direito Urbanístico, pois não resta dúvida que o objeto deste ramo do Direito é a regulação da propriedade do solo urbano.

¹¹⁴Ver Constitución de Colômbia, artigo 58.

7.2 – Princípios do Direito Urbanístico

O Direito Urbanístico de cada país pesquisado se funda a partir do tratamento dado à propriedade e à função social da propriedade na Constituição Nacional respectiva, inaugurando uma relação especial entre uma forma específica de propriedade (a propriedade imobiliária urbana) e as possibilidades de gestão pública sobre o território municipal através da maior ou menor coercibilidade conferida constitucionalmente ao princípio da função social da propriedade. Sem dúvida alguma, a função social da propriedade é o princípio basilar do Direito Urbanístico nos três países.

Na Espanha, para além da menção ao princípio da função social da propriedade, é muito impressionante a quantidade de disposições de Direito Urbanístico contidas na própria Constituição. Como vimos ao analisar o caso daquele país, a Constituição garante o direito à moradia digna, estabelece o dever do poder público de combater a especulação e ainda menciona o direito da sociedade em participar das mais-valias geradas pela ação urbanística dos entes públicos¹¹⁵. Em um estudo de Direito Comparado o pujante desenvolvimento do Direito Urbanístico Espanhol surpreende, pois o mesmo se evidencia em farta Legislação, Doutrina, Jurisprudência e Cursos de capacitação que versam sobre o tema no país. Além disso, a complexidade e sofisticação da técnica jurídica assumida pelos instrumentos de Direito Urbanístico adotados na Espanha é realmente notável. Não há dúvida de que o Direito Urbanístico goza de amplo reconhecimento como disciplina autônoma na Espanha, diferentemente do que acontece no Brasil, em que alguns juristas ainda resistem em reconhecer a autonomia científica do Direito Urbanístico.

Em razão do desenvolvimento do Direito Urbanístico espanhol, no plano infra-constitucional o direito de propriedade imobiliária foi totalmente reconfigurado e tem um novo *estatuto* jurídico naquele país. Segundo este novo estatuto do direito de propriedade, o proprietário do solo urbano somente é titular do *jus solis*, e todos os demais direitos a que poderia aspirar segundo uma tradição clássica do direito de propriedade ficam condicionados à assunção

¹¹⁵ Constitución Española, art. 47.

de um conjunto de deveres e *cargas* relacionadas ao processo de urbanização da cidade.

Na Espanha, sempre foram pilares do Direito Urbanístico espanhol o *atrelamento indissociável entre cargas e benefícios da urbanização*, juntamente com o *princípio da função social da propriedade* e o reconhecimento do direito social de *recuperação da valorização experimentada pelas propriedades em virtude da ação do poder público*. Após a promulgação da Ley Reguladora da Actividad Urbanística de Valencia (L.R.A.U, Ley 06/1994), introduzindo a figura do Agente Urbanizador, e sua posterior disseminação pelo país, pode-se dizer que *a separação jurídica do direito de propriedade (privado) e do direito de urbanizar (público)* constitui-se em um quarto pilar da política urbana e do Direito Urbanístico na Espanha.

A tradição jurídica de responsabilização dos proprietários privados com a urbanização das cidades foi recepcionada, na América Latina, de maneira bastante clara na Colômbia e de maneira muito mais tímida e tardia no Brasil. A ley 388/97, Lei de Reforma Urbana colombiana, traz como princípios do ordenamento territorial *função social e ecológica da propriedade*, a *prevalência do interesse geral sobre o interesse particular* e ainda a *distribuição eqüitativa das cargas e benefícios*. Combinados estes princípios aos poderosos dispositivos constitucionais funcionalizando o direito de propriedade, a Colômbia tem marco legal bastante consistente para o desenvolvimento do Direito Urbanístico.

No que diz respeito aos fundamentos constitucionais do Direito Urbanístico, o Brasil é o mais pobre dos três países pesquisados. A função social da propriedade é basicamente o único dos princípios do Direito Urbanístico enunciado constitucionalmente. Em que pese a inclusão do capítulo “Da Política Urbana”¹¹⁶ ser nacionalmente um avanço, considerando a ausência completa da questão urbana nas Constituições anteriores, os dispositivos da nossa Constituição trazem antes *instrumentos* do que *princípios*. Uma única inovação importante merece ser ressaltada na comparação com Espanha e Colômbia: a

¹¹⁶ Artigos 182 e 183 da Constituição Federal Brasileira

menção, no *caput* do artigo 182, à *função social da cidade*, uma noção ausente nos demais ordenamentos jurídicos, especialmente por derivar daí a diretriz do Estatuto da Cidade que introduz o “direito à cidade sustentável”, como um direito difuso de conteúdo altamente inovador, significando o direito de todos/as de desfrutar do conjunto de bens materiais e simbólicos relacionados à vida em cidade. Nos dispositivos constitucionais, todavia, não se faz menção ao urbanismo como função pública, nem tampouco se aborda o tema das mais-valias urbanas e de sua (injusta) apropriação privada ou (justa) recuperação dessa valorização para a coletividade.

Pela sistemática da ordem constitucional brasileira, as diretrizes da Política Urbana foram todas remetidas para a lei federal de Desenvolvimento Urbano, o Estatuto da Cidade, e foram enunciadas no artigo 2º da Lei 10.257/01. Este artigo traz um elenco notável de diretrizes para a política urbana, quando consideramos que as diretrizes orientam a interpretação da lei e de seus instrumentos. Além do mencionado *direito à cidade sustentável*, são citados ainda a *gestão democrática*, a *justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização*, a *regularização fundiária e urbanização* das áreas irregularmente ocupadas para fins de moradia, a *simplificação das normas de parcelamento do solo*, etc. Pode-se dizer que o artigo 2º do Estatuto da Cidade traz o “espírito da lei”, e que a aplicação do Estatuto da Cidade só é legal – e constitucional – quando observa as diretrizes da Política Urbana aí estabelecidas, verdadeiras balizas para o gestor público.

Em que pese o inegável avanço jurídico representado pelas diretrizes, é preciso reconhecer que em alguns temas relacionados ao Direito Urbanístico o Brasil ainda engatinha se comparado aos demais países investigados. No Brasil, o princípio de *justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização*, por exemplo, mesmo depois de ser promovidos de bandeira de luta do movimento por Reforma Urbana à *diretriz* da Política Urbana preconizada pelo Estatuto da Cidade¹¹⁷, ainda é interpretado por muitos operadores jurídicos e gestores públicos como mera “orientação” ou, na melhor das hipóteses, como critério hermenêutico para interpretar a política urbana.

¹¹⁷ Ver artigo 2º, inciso IX do Estatuto da Cidade, Lei federal 10.257/2001.

A concepção reducionista do alcance do princípio *da justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização*, bem como das demais diretrizes do Estatuto da Cidade - resulta em menor radicalidade e eficácia dos mesmos no Brasil, especialmente quando comparado a países como Espanha e Colômbia, nos quais o “reparto eqüitativo de cargas y beneficios” sempre teve dois conteúdos muito claros e com alta repercussão econômica: (i) o dever dos proprietários de financiar a urbanização e (ii) o direito dos proprietários a dividirem o aproveitamento urbanístico de uma unidade territorial determinada, a fim de minimizar a “*alea*” própria da normativa urbanística e dos processos de planejamento urbano e zoneamento, conhecida nos países hispânicos como *loteria urbanística*.

Examinando a forma como foram recepcionadas as diretrizes do artigo 2º do Estatuto da Cidade, tomemos outro exemplo, analisando um tema chave para o Direito Urbanístico, que é a questão da recuperação de mais-valias pela ação urbanística do Estado. No Estatuto da Cidade a diretriz mais próxima do conteúdo em concreto da recuperação de mais valias é a diretriz que enuncia o princípio da *recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos*¹¹⁸. Há instrumentos no Estatuto da Cidade tais como as *operações urbanas consorciadas*, a *desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública* e a *outorga onerosa do direito de construir* que permitem a recuperação das mais valias, no entanto, o Brasil não tem um instrumento com objetivo específico de captar mais valias, este é um elemento que entra sempre como mera característica de outro instrumento concebido para atender prioritariamente a outros objetivos, como no caso dos instrumentos citados e como acontece também no Urbanizador Social aqui examinado, em que a recuperação de mais valias é avaliada caso a caso.

A Espanha adota a recuperação de um percentual fixo de 10% da valorização experimentada pelo imóvel com a urbanização¹¹⁹, um percentual considerado bastante baixo, especialmente quando se considera a grandeza da

¹¹⁸ Ver artigo 2º, incisos XI do Estatuto da Cidade, Lei federal 10.257/2001.

¹¹⁹ Ver artigo 18, 6, da ley de suelo 6/98.

valorização dos terrenos quando urbanizados naquele país. Na Colômbia, a ley 388/97 prevê um instrumento que, sem qualquer subterfúgio, propõe que o terreno que experimenta valorização pela ação do poder público devolva uma parte dessa valorização ao poder público. Trata-se da *Participación Municipal en las plusvalías urbanas*, podendo a mesma variar entre 30% e 50% do maior valor do metro quadrado valorizado em função do investimento público na área de aplicação do instrumento¹²⁰. A legislação colombiana é bastante sofisticada neste caso, trazendo complexas formas de cálculo das mais valias devidas pelo proprietário e mencionando expressamente os casos de aplicação do instrumento¹²¹.

7.3 – Distribuição de competências: escalas da ordem jurídico-urbanística

A dialética escalar da ordem jurídico-urbanística tem um lócus privilegiado de análise: a distribuição constitucional de competências urbanísticas entre os vários entes da federação. Neste particular o Brasil e a Colômbia aparecem em melhor posição que a Espanha, como veremos. Iniciemos com o exame do caso brasileiro.

A partir da Constituição de 88, o Direito Urbanístico Brasileiro assumiu uma distribuição de competências que delega ao poder público municipal atribuições que de longe ultrapassam o papel classicamente reconhecido ao Planejamento Urbano, mero ordenador físico territorial das cidades. É o ente municipal, através do Plano Diretor, que terá a responsabilidade de estabelecer concretamente critérios e condições, bem como adotar instrumentos, para garantir a função social da propriedade nas cidades¹²². À União compete estabelecer as diretrizes gerais da política urbana bem como indicar normas gerais a serem atendidas pelos demais entes da federação nesta matéria. O Estatuto da Cidade cumpriu o papel de regulamentar o capítulo da Política

¹²⁰ Ver artigo 79 da Ley 388/97.

¹²¹ Ver, a propósito, os artigos 73 a 90 da ley 388/97.

¹²² Ver artigo 182 da Constituição Federal Brasileira.

Urbana da Constituição Federal estabelecendo normas gerais para balizar a política urbana a ser desenvolvida pelos municípios.

Observa-se um inequívoco fortalecimento do Direito Urbanístico Brasileiro no atual momento histórico, especialmente em função do prazo de 5 anos estabelecido pelo Estatuto da Cidade para que as cidades com mais de vinte mil habitantes e/ou integrantes de regiões metropolitanas elaborassem seus planos diretores¹²³. O dispositivo legal gerou inúmeras campanhas de apoio do poder público à elaboração de planos diretores e conseqüentemente, um forte incremento das discussões sobre Planejamento Urbano em cidades de todo o país¹²⁴. Em que pese esse crescimento e popularização do Direito Urbanístico nas cidades, a União ainda está devendo ao país a revisão de uma série de leis importantes para a Política Urbana, pois o Estatuto da Cidade não dá conta de uma série de temas cruciais para o desenvolvimento urbano, como é o caso, por exemplo, do parcelamento do solo urbano.

A lei federal de parcelamento do solo urbano, lei 6.766/79 propôs um modelo para o parcelamento do solo no país que já dava mostras de seu esgotamento menos de dez anos depois, já à época da Assembléia Nacional Constituinte. Regras rígidas, padrões que não dialogam com a produção social e cultural do habitat pelos pobres, criminalização da atividade de produção da cidade que destoe destes mesmos parâmetros legais inadequados e lacunas e omissões sobre uma série de temas importantes (como o estabelecimento de regras para a aprovação de condomínios fechados) foram os ingredientes para o rápido esgotamento do modelo proposto pela 6766/79.

O desastre urbanístico se completou na esfera municipal, com uma gestão ineficiente, omissa e espectadora da urbanização de uma cidade que se produz desigualmente. O avesso da 6766/79 pode ser visto em um rápido passeio por qualquer cidade brasileira, pois em todas elas parte do território é

¹²³ Ver artigos 41 e 50 do Estatuto da Cidade.

¹²⁴ O Ministério das Cidades do Governo Federal coordenou uma Campanha Nacional pelos Planos Diretores Participativos, visando garantir o cumprimento do prazo de 5 anos estabelecido pelo artigo 50 do Estatuto da Cidade para que os municípios com mais de 20.000 habitantes ou integrantes de regiões metropolitanas, elaborassem seus planos diretores. Os dados disponibilizados pelo Ministério das Cidades dão conta de que 97% dos municípios atingidos pela obrigação elaboraram seus planos diretores no prazo.

vítima da aprovação de projetos de parcelamento que se tornarão rapidamente irregulares; parte se produz pela ação popular, sem protocolo de qualquer projeto na municipalidade, por famílias que se amontoam onde conseguem para poder morar em casas que jamais receberam “habite-se”; e ainda uma parte produzida de acordo com a lei, esta cercada por arame farpado e vigiada por seguranças particulares, na qual vive a elite econômica da cidade e parte das assustadas classes médias brasileiras.

Já tramita no Congresso Nacional um projeto de lei modificando a lei 6.766/79, em boa medida incorporando os princípios e diretrizes da Política Urbana estabelecidos pelo Estatuto da Cidade e se ocupando de lacunas históricas, como a regularização de loteamentos irregulares e clandestinos e o licenciamento de condomínios urbanísticos¹²⁵. A complexidade dos temas tratados pela lei, bem como o vulto dos interesses em jogo na aprovação dessa normativa estão tornando o processo de tramitação bastante lento, com inúmeros avanços e recuos, sucessivos substitutivos, lobbies poderosos e disputas permanentes. A aprovação de um projeto de lei fiel às diretrizes do Estatuto da Cidade é crucial para que os entes municipais possam executar a política urbana com maior instrumental e segurança jurídica, balizados pelas diretrizes da lei federal de Desenvolvimento Urbano e reequilibrando a distribuição de responsabilidades e competências entre os entes federativos.

Em relação ao Brasil ainda cabe frisar que os entes municipais tem destacada competência para a execução da política urbana e, portanto, devem valer-se das diretrizes do Estatuto da Cidade para elaborar seus próprios instrumentos. Além de terem autonomia para regulamentar os instrumentos do Estatuto da Cidade em seus territórios através dos Planos Diretores (desde que não contrariem as normas gerais do Estatuto da Cidade), os municípios tem ainda a possibilidade de elaborar seus próprios instrumentos no exercício da competência suplementar, como é exemplo o Urbanizador Social de Porto Alegre, aqui estudado. As iniciativas municipais, todavia, ainda são bastante tímidas se consideramos o conjunto das cidades brasileiras. Neste aspecto é

¹²⁵ PL 20/2007, ao qual estão apensados outras dezenas de projeto de lei emendando ou revisando a lei 6766/79.

preciso maior ousadia dos gestores da política urbana, pois a nova ordem jurídico-urbanística tem princípios e diretrizes claramente inovadores, que somente através da implementação de instrumentos adequados a cada realidade municipal terão efetividade.

A Colômbia está organizada constitucionalmente como um estado social de direito, na forma de uma República Unitária¹²⁶. A curiosa organização político-territorial do estado colombiano, todavia, reconhece outras entidades territoriais como os departamentos, os distritos e as comunidades indígenas¹²⁷, todos dotados de autonomia para a gestão de seus interesses¹²⁸.

Em que pese a diferença básica na forma de estado colombiano, na prática, o ente municipal tem atribuições muito semelhantes àquelas assumidas pelos municípios brasileiros. Especialmente na área de Direito Urbanístico, a organização jurídica e distribuição de competências é similar à brasileira. Os municípios tem a atribuição de ordenar o uso do solo, mas devem fazê-lo segundo normas gerais estabelecidas por leis nacionais. As normas nacionais equivalentes ao Estatuto da Cidade são a Ley 9^a/89 e a Ley 388/97. O instrumento indicado para a ordenação do uso do solo é um Plan de Ordenamiento Territorial, tal como no Brasil há o Plano Diretor.

Na dialética interescalar, portanto, entre uma escala nacional e uma escala local, os dois países latino-americanos tem estruturas similares, cabendo ao município a execução da política urbana, exercendo a competência suplementar de regras gerais estabelecidas por leis nacionais. Nos dois países latino-americanos se verifica que as leis nacionais são minuciosas e não apenas sugerem como regulamentam vários instrumentos, mas respeitam e requerem a iniciativa municipal na proposição de instrumentos adequados às realidades e necessidades locais. A experiência de Porto Alegre, com a formulação do Urbanizador Social na tentativa de barrar a irregularidade através de uma nova modalidade de parcelamento do solo, bem como a Operación Urbanística Nuevo

¹²⁶ Ver Constituição Colombiana, artigo 1º.

¹²⁷ Os departamentos equivalem aos “estados” no Brasil e os distritos são estruturas intermediárias que agrupam diversos municípios ou territórios indígenas circunvizinhos.

¹²⁸ Ver artigos 286 e 287 da Constituição Colombiana.

USME de Bogotá, com sua competente combinação de instrumentos, são exemplos concretos de esforços exitosos do poder local, em cidades latino-americanas, de fortalecer-se naquilo que a transescalaridade da política urbana e a competência suplementar lhes legou: a possibilidade de *invenção*, ainda que balizada axiológica e juridicamente pelas diretrizes, princípios e normas gerais.

É no território municipal e é esgrimando com estes instrumentos, que o poder público consegue (ou não) garantir efetividade ao princípio da função social da propriedade. Enquanto na legislação de escala nacional há dois pólos claramente situados um no Direito Privado e outro no Direito Público, em uma tensão dialética entre propriedade e função social da propriedade, no município essa tensão se traduz em um esforço hercúleo, quase uma luta travada pelos agentes públicos, já que para arrancar efeitos concretos do princípio da função social da propriedade, é necessário esgrimir, desde a escala local, contra um direito civil tutelador do direito de propriedade e que se situa em outra escala da ordem jurídica (escala nacional). Na prática é o plano diretor e seus instrumentos versus as matrículas no registro de imóveis e, sobretudo, a resistência dos proprietários em aceitar que as regras do jogo mudaram.

O caso da Espanha é bastante distinto. A repartição de competências em matéria urbanística é confusa e bastante inadequada. Conforme vimos no capítulo em que foi examinado o Agente Urbanizador Espanhol, o Estado Espanhol limita-se a regulamentar as condições básicas para o exercício dos direitos fundamentais, o que inclui, evidentemente, o direito de propriedade. Daí a *Ley de Suelo*, que embora tenha inúmeras repercussões urbanísticas tem por centro de gravidade o *direito de propriedade* e suas garantias e limites, ou seja: regras para avaliações das propriedades imobiliárias, para as desapropriações, fixação de patamares máximos de cobranças de mais valias e ainda a regulação da relação entre o agente urbanizador e os proprietários de solo.

A Constituição Espanhola, no artigo 148, 3, diz que “ordenação do território, urbanismo e moradia” são competências das comunidades autônomas. Em função dessa delegação de competências é que o instrumento

analisado nesta tese, o Agente Urbanizador, por exemplo, teve iniciativa legislativa da Comunidade Autônoma Valenciana (e não do município de Valência). A esquizofrenia fica por conta de que as competências executivas são do município, mas as competências legislativas são das comunidades autônomas. Neste sentido, cada passo que o município pretenda dar em seu planejamento urbano precisa ser examinado previamente pelo parlamento da comunidade autônoma, o que burocratiza bastante o processo e esvazia a autonomia dos entes municipais. Uma emenda ou mero detalhamento do *Plan de Ordenación*, por exemplo, precisa da autorização legislativa da comunidade autônoma, que controla de forma centralizada e tecnocrática, portanto, o desenvolvimento urbano de todos os municípios pertencentes a seu território.

Evidentemente, essa configuração espanhola da distribuição de competências tem uma série de repercussões negativas para a Política Urbana, pois embora a urbanização se dê na esfera local, a governabilidade do processo, a gestão urbana, fica partida entre mais de uma esfera administrativa. Essa divisão repercute de forma perversa, por um lado esvaziando o poder da esfera municipal e por outro *empoderando* uma esfera intermediária (Comunidade Autônoma) que tem uma série imensa de outras atribuições e competências¹²⁹ sem qualquer condição de priorizar a tramitação legislativa das questões urbanas, o que acaba por burocratizar e tornar bastante moroso o processo de tomada de decisão em matéria urbanística. Essa lentidão tecnocrática favorece, evidentemente, os casos de corrupção e improbidade administrativa que são hoje tão freqüentes na Espanha.

Considerando, portanto, o tema das competências em matéria urbanística e sua distribuição entre os entes da federação, em que pese o obstáculo representado pelo direito de propriedade e a seu significado para a estrutura fundiária dos territórios municipais, entendo que Brasil e Colômbia tem uma repartição de competências mais adequada do que a Espanha, já que nesses países o município centraliza as competências executiva e legislativa, o que facilita a governabilidade e a gestão da política urbana. É exatamente aí que

¹²⁹ Para conhecer as muitas competências das Comunidades Autônomas Espanholas ver Constitución Española, art. 148.

se situa um dos mais significativos problemas da Espanha, como vimos, dada a centralização das competências legislativas em matéria legislativa nas Comunidades Autônomas, introduzindo um obstáculo de caráter endógeno para o Desenvolvimento da política urbana.

7. 4 Planejamento Urbano e Gestão da Política Urbana

Examinada a distribuição de competências, analisemos agora o tema do Planejamento Urbano e da Gestão. O inequívoco desenvolvimento do Direito Urbanístico, em que pese não ser homogêneo nos casos pesquisados, sem dúvida legou às cidades da Espanha, da Colômbia e do Brasil, instrumentos bastante inovadores das formas tradicionais de produzir cidade e de conduzir o planejamento urbano. O caráter da ação do Poder Público e o modelo de planejamento urbano, no entanto, não é idêntico nos três países investigados, apresentando características bem marcadas em cada um dos contextos.

Aqui vamos nos socorrer de uma classificação sugerida por Javier García Bellido em relação aos planos diretores. Diz ele que os planos podem ser *non vinculantes* ou *vinculantes*, com vantagens e desvantagens em cada um dos casos:

Planos locais não vinculantes para os particulares; orientadores ou indicativos, que não criam direitos-deveres; flexíveis e versáteis em suas indicações indeterminadas, livremente negociáveis, discricionais em suas aplicações caso a caso, conforme acordem as partes; com uma flagrante incerteza e insegurança jurídico-econômica para os particulares antes de procederem à tomada de suas decisões urbanísticas [...].

Planos atos vinculantes para todos, conforme o nível; estatutários, atributivos ou criadores de um rígido dimensionamento dos direitos e deveres legais; inflexíveis, fixos e inamovíveis, em observância a suas determinações enquanto estão em vigor; não discricionários em cada caso (a discricionariedade está na deliberação de suas determinações); indutores ou garantidores de uma certeza e segurança jurídico-econômica, mas facilmente revisáveis ou modificáveis; de demorada elaboração interna e pública e com grande participação cidadã, porém mais rápidos na devida autorização reconhecimento (licença) do direito-faculdade exercível (simples atos declaratórios de direito) [...] (BELLIDO, 2001, p. 16).

A análise empreendida demonstra que os países investigados e, especialmente as experiências focadas na pesquisa não adotam modelos puros, apresentando um *hibridismo* das fórmulas sugeridas por García-Bellido. Mesmo no caso espanhol, que o autor classifica como sendo um país que adota planos *vinculantes* (BELLIDO, 2001, p. 21), observamos uma combinação dos dois modelos. Por um lado, há na Espanha uma classificação de solos urbanos, urbanizáveis e não urbanizáveis que é de fato definida *ex ante* pelo plano. Essa espécie de *macrozoneamento* é de fato vinculante para os particulares e fortemente atributiva de direitos, inclusive econômicos. Por outro lado, no caso do Agente Urbanizador Espanhol, por exemplo, o detalhamento do planejamento é feito caso a caso, em um *Programa de Actuación Integrada* em que variáveis importantes do regime urbanístico são propostas pelos particulares, em projetos e soluções urbanísticas e de desenho que são inclusive objeto de disputa entre os empreendedores.

Pelo modelo do agente urbanizador, a iniciativa da atuação urbanística e urbanização de uma determinada região da cidade, ficará sempre a cargo do mercado, através de uma empresa urbanizadora ou de um proprietário. O poder público tramita o pedido realizado pelo particular e trata de garantir condições de igualdade na disputa pela urbanização entre os vários empresários que possam se interessar, através de uma licitação, mas não sugere áreas prioritárias para urbanização, por exemplo, ficando à mercê da iniciativa privada. Curiosa e paradoxalmente, portanto, embora exista na Espanha um reconhecimento legal de que o urbanismo é uma função pública, considerando as peculiaridades históricas do país, a legislação urbanística se tornou de tal modo permissiva que o planejamento urbano é literalmente privatizado, pois o detalhamento do regime urbanístico nas várias atuações urbanísticas é realizado pelos empresários que disputam o direito de urbanizar a região, às vezes uma vasta região.

Originalmente a transformação da urbanização em um negócio atraente para a iniciativa privada foi importante para as administrações públicas

espanholas, por um lado incapazes de custear com o orçamento público a atividade urbanizadora e por outro reféns da lentíssima iniciativa dos proprietários de terra. Em boa medida um dos objetivos centrais do instrumento do Agente Urbanizador era justamente *desbloquear* uma urbanização truncada pelas armadilhas legais. Hoje, todavia, os muitos escândalos urbanísticos que explodiram na Espanha nos últimos anos mostram que tanto o capital ligado às indústrias urbanizadoras e de construção apostou pesado neste setor da economia quanto o poder público teve uma gestão débil e muitas vezes corrupta do processo de licenciamento de empreendimentos imobiliários promovidos pela via do Agente Urbanizador, legando uma série de problemas urbanísticos às cidades espanholas, especialmente aquelas mais visadas pelo capital imobiliário em função do turismo na Costa do Mediterrâneo. A rigidez derivada da macro-classificação de solo combinada à flexibilidade passível de discricionariedade do agente público no detalhamento do regime urbanístico, deu margem a casuísmos que se são inexplicáveis do ponto de vista urbanístico e ambiental, encontram explicação na corrupção e improbidade administrativa.

No caso colombiano, examinado através do Proyecto Nuevo USME desenvolvido por Bogotá, observa-se uma técnica urbanística sofisticada de Planejamento Urbano, com um protagonismo importante do poder público, contrastando com a atual realidade espanhola em que os agentes do mercado estão dando as cartas. O caso bogotano que analisamos é, de fato, quase o inverso do modelo espanhol. O que se observa no planejamento urbano de Bogotá é um modelo no qual o *Plan de Ordenamiento Territorial* da cidade grava a região de USME como passível de uma operação urbanística posterior, ou seja, em um primeiro momento, deixa em aberto as possibilidades de classificação posterior de uso do solo na região, em aparente flexibilidade, filiando-se ao modelo não vinculante *ex ante*, apostando no modelo de planejamento por projeto.

O que ocorre depois, todavia, no caso do Proyecto Nuevo USME, é que na oportunidade de definir as “regras do jogo” para o parcelamento, uso e ocupação do território, todo o planejamento da operação urbanística é proposto

pela municipalidade, que centraliza diagnósticos, objetivos, critérios, desenho, regime urbanístico, cálculos, oportunidade e estratégias da operação. Esse movimento de planejamento urbano, no caso de USME definido pela Secretaria de Planeación da Alcaldía de Bogotá com a assessoria de expertos ligados ao CIDER – Universidad de los Andes, no marco de um convenio apoiado pelo Lincoln Institute of Land Policy, é claramente o avesso do que foi observado na Espanha. Ao invés do mercado ditar as regras do jogo, há uma forte definição pública do conteúdo e destinação do território de USME para camadas de baixa renda, demonstrando capacidade de gestão do solo urbano e intervenção nas dinâmicas tradicionais do mercado imobiliário.

Cabe salientar que no modelo urbanístico colombiano o propósito de um *Plan Parcial* de uma região tão grande como a de USME é o de superar o planejamento “lote a lote” e suas distorções. Na operação urbanística colombiana adota-se uma escala e uma normativa tal que se garante efetivo incremento na capacidade de planejamento e controle do poder público sobre o processo de urbanização. Vale lembrar que neste ponto o problema enfrentado por Bogotá era realmente o contrário do enfrentado por Valencia: na Colômbia o problema era a urbanização desenfreada e ilegal, enquanto Valência buscava desbloquear uma urbanização refreada.

A previsão de que um determinado território possa ser objeto de uma operação urbanística significa, na prática, a admissão de que por suas características aquele território deva receber uma atenção especial, um planejamento urbano por projeto, focado nas questões sociais, ambientais, econômicas e políticas que emergem do território. É quase que um reconhecimento, pelo planejador urbano, de que neste caso é melhor deixar o regime urbanístico em aberto, a curto prazo, para, a médio prazo e com melhor diagnóstico territorial, apresentar, aí sim de forma vinculante, o plano da operação urbanística.

Embora o caso representante do Brasil nesta análise comparativa parta do mesmo desafio da Colômbia (a urbanização irregular), o instrumento examinado, o Urbanizador Social, tem um perfil que fica a meio termo entre

Espanha e Colômbia neste aspecto da análise. Como na Espanha, o urbanizador social se movimenta sobre um território previamente definido por um plano diretor vinculante para o proprietário. Mas é na análise caso a caso, no momento do licenciamento, que muitos arranjos poderão ser feitos, caso a caso, com participação do empreendedor e da municipalidade na concertação da fórmula que responderá ao caso concreto.

Enquanto na experiência do Agente Urbanizador valenciano o planejamento urbano tem forte protagonismo da iniciativa privada, que propõe todo o desenho e regime urbanístico; e enquanto o planejamento urbano bogotano se mostrou bastante centralizado pela municipalidade, o caso brasileiro propõe uma fórmula de *parceria público-privada*, em que a iniciativa e o capital investido são do empresário privado mas o estado indicou previamente as áreas prioritárias para a urbanização social, acompanha e controla o processo, tutela a intervenção do projeto à venda dos lotes e, tal como o empresário, também assume responsabilidades concretas no parcelamento. Na concepção do instrumento do Urbanizador Social aposta-se no diálogo, na soma de esforços, recursos e aportes técnicos oriundos tanto do poder público quanto do empreendedor privado. O papel do poder público não é nem meramente *normativo* nem tampouco de mero *homologador de iniciativas privadas*. É mais um caso em que não se identifica de forma pura os modelos propostos por García-Bellido, encontrando-se antes um hibridismo. Na experiência do urbanizador social o poder público assume o papel de *gestor* da política urbana e de um planejamento centrado na *concertação* com a iniciativa privada. .

Na prática a experiência do urbanizador social foi prematuramente abortada, e, portanto, foi a experiência que teve menor possibilidade de ser avaliada, muito especialmente nesse aspecto em que o instrumento pretendia ser mais do que mero instrumento de política habitacional, pretendendo cumprir com um papel na política urbana e ser também um instrumento de planejamento do território. Penso que é exatamente nesta pretensão e potencialidade que o instrumento do urbanizador social pode ter encontrado as maiores resistências políticas, sociais e econômicas.

7.5 Análise dos instrumentos

Coloquemos agora o foco nas especificidades de cada experiência investigada, pois em que pese todas se ligarem à alternativas inovadoras dos processos de parcelamento do solo e urbanização, as diferenças são bastante marcadas. No caso do *Agente Urbanizador* da Espanha e do *Urbanizador Social* do Brasil, estamos diante de *instrumentos de política urbana e habitacional*, mas ao mesmo tempo, a regulamentação de ambos os instrumentos introduziu-os no cenário como *novos atores* do processo de urbanização, cumprindo novos papéis.

A introdução de atores e papéis antes ausentes no jogo de produção da cidade, todavia, teve conseqüências bem distintas nos dois países. No caso de Valência, Espanha, o Agente Urbanizador “roubou a cena” e é hoje o protagonista do processo de urbanização, tanto em processos virtuosos quanto em casos mais controversos. A própria legislação urbanística valenciana teve que receber revisões e aperfeiçoamentos, tornando o processo de aprovação de um Programa de Actuación Integrada mais complexo e longo e ainda corrigindo falhas e preenchendo lacunas existentes na primeira versão legal do instrumento. No caso de Porto Alegre, Brasil, o Urbanizador Social é um agente ainda visto com muita desconfiança, tanto internamente à Administração Pública quanto na sociedade e a própria continuidade do instrumento se vê ameaçada antes mesmo de se ter podido avaliar o ciclo completo de implementação do instrumento.

No caso do Proyecto Nuevo USME, de Bogotá, Colômbia, temos uma fórmula diferente para lidar com os desafios do processo de urbanização, em uma alternativa que aposta no Planejamento Urbano por projeto. O instrumento escolhido por Bogotá para atingir seus objetivos foi uma operação urbanística que articula vários outros instrumentos de política urbana. A construção de uma operação urbanística para uma região do porte de USME requereu um esforço hercúleo dos técnicos municipais em levantar as características do território, avaliar preços de solo, calcular “cargas e benefícios” bem como seu reparto entre os proprietários, propor planos parciais com

alguma homogeneidade e, especialmente, ir a campo discutir com a população residente a fim de convence-la a aderir ao projeto. A gestão de uma operação urbana também é altamente complexa, especialmente considerando a presença de instrumentos como a fidúcia e o Reajuste de Terras. Em boa medida essa fórmula encontrada por Bogotá é, dentre as três pesquisadas, aquela que mais absorve a estrutura administrativa e a expertise técnica dos agentes municipais.

No que diz respeito à escala, todavia, o instrumento do Urbanizador Social tem um grave problema, pois a fragmentação de pequenas iniciativas de urbanização em parceria público-privada dificilmente poderá impactar na produção irregular da cidade, principal objetivo da inovação. A proposição da operação urbana consorciada Lomba do Pinheiro, proposta pela municipalidade, em boa medida é reveladora da tentativa do poder público de resolver o problema da dispersão e atomização das iniciativas de aplicação do instrumento pelo território. A escala da Operação Urbanística Nuevo USME, ao contrário, é impressionante e representa um desafio adicional para a municipalidade de Bogotá. Neste aspecto a Espanha é que está a meio termo dentre as experiências pesquisadas pois as *unidades de actuación* definidas pelo *Plan General de Ordenación Urbanística* tem uma escala intermediária na comparação com a macro-escala de USME (Bogotá) e a escala atomizada do Urbanizador Social (Porto Alegre).

7.6 Efetividade dos instrumentos

Em uma análise dialética da realidade pesquisada, em que pese os câmbios nitidamente observados e já registrados aqui, evidenciados em processos de formulação e aprovação de normativas urbanísticas bastante avançadas, é preciso registrar que ainda há obstáculos bastante significativos para a **efetividade** das políticas urbanas desenhadas pelos gestores públicos. Além disto, há muitas contradições na aplicação dos instrumentos urbanísticos, com a produção de efeitos não previstos e muitas vezes não desejados pelos gestores públicos ao conceberem os projetos. Examinemos aqui alguns dos objetivos almejados nas experiências pesquisadas e o grau de êxito que obtiveram.

7.6.1 Controle do preço do solo urbano

Um dos fatores mais importantes para uma eficiente gestão do solo urbano diz respeito ao controle sobre o preço da terra urbana. Em boa medida, os instrumentos e mecanismos urbanísticos concebidos pelos três países, pretendiam alcançar condições mais favoráveis para o controle municipal do preço da terra.

Aqui, parece-nos que a Colômbia é, em tese, dentre os países pesquisados, o país com a política mais competente, tendo conseguido um controle maior do preço da terra demandada em projetos urbanísticos tanto de iniciativa pública quanto privada. O sucesso colombiano deriva da aplicação de um conjunto de instrumentos concebidos com foco na recuperação para a coletividade da valorização imobiliária decorrente da ação do poder público e ainda de instrumentos eficazes no “congelamento do preço da terra”, como o *Anuncio del Proyecto*. No caso da Operación Urbanística Nuevo USME, no objetivo de controlar a provável disparada do preço dos terrenos a partir do desencadeamento da operação, o projeto logrou efetividade.

A Espanha, ainda que consiga captar plus-valias e fazer com que os proprietários financiem a urbanização, está presa na armadilha herdada da antiga “Ley de Suelo” de 1956 e que valoriza artificialmente o preço do solo, ainda que rústico, atribuindo-lhe o valor não do que existe na realidade em cada local da cidade, mas o valor fictício dos índices de aproveitamento urbanístico atribuídos a cada porção do território pela normativa urbanística. Neste aspecto, a política espanhola é estruturalmente incapaz de impedir que a espiral do preço da terra cresça exponencialmente, o que sugere a necessidade de uma radical revisão dos fundamentos do sistema de avaliações espanhol.

Em relação a esse desejável controle do preço da terra, de maneira geral, o Brasil ainda está bastante atrasado, especialmente no que diz respeito à recuperação de mais valias, como vimos. Já o projeto do Urbanizador Social, desenvolvido por Porto Alegre e aqui estudado, incorpora dois mecanismos de

controle do preço da terra na fórmula do instrumento: o primeiro é uma recuperação de mais valias ajustada caso a caso. A segunda forma é a *fixação do preço final do lote* em acordo firmado entre a municipalidade e o urbanizador social através de Termo de Compromisso, a mais eficiente das contrapartidas a ser dada pelo loteador à municipalidade dentre às sugeridas pela lei. A efetividade desse controle, todavia, não chegou a se verificar no caso concreto, já que os projetos piloto acabaram sendo descontinuados em função de uma opção política.

7.6.2 Incremento da oferta de terra urbanizada legal

Pode-se dizer que embora com pesos diferentes em cada contexto, as três experiências pesquisadas almejavam incrementar a urbanização e a oferta legal de lotes urbanizados. Brasil e Colômbia pretendiam adicionalmente que essa oferta tivesse preços compatíveis com o perfil sócio-econômico da população de baixa renda. Os três casos tiveram tempo de experimentação distintos, sendo o Agente Urbanizador da Espanha o instrumento com maior longevidade, visto que sua implementação foi iniciada ainda no século passado.

No estágio em que realizamos a investigação, a Espanha teve muito êxito em sua estratégia de desbloquear uma urbanização paralisada pela não iniciativa dos proprietários de terra. O Agente Urbanizador foi capaz de alavancar a urbanização de milhares de hectares de terra em Valencia e, ato contínuo, nas demais comunidades autônomas espanholas. Em um período pouco maior que uma década, a urbanização espanhola não apenas reverteu um processo de estagnação econômica do setor como transformou a atividade urbanizadora em uma das mais rentáveis e prósperas da economia espanhola. O boom imobiliário teve uma série de repercussões ambientais, paisagísticas, urbanísticas e mesmo jurídicas, forçando o poder público a rever legislativamente uma série de procedimentos, padrões e regras relacionadas à atividade urbanizadora, com ênfase na região valenciana e demais comunidades autônomas situadas junto ao Mar Mediterrâneo. Passados pouco mais de dez anos do Agente Urbanizador concebido para sacudir o marasmo urbanístico,

hoje fala-se em conter a fúria urbanística, o que claramente demonstra a efetividade da lei espanhola neste aspecto.

A efetividade do instrumento do Urbanizador Social em incrementar o número de lotes legais e baratos em Porto Alegre, diminuindo assim a produção irregular, é uma incógnita que a história não permitiu revelar. A lei foi bem construída tecnicamente e os projetos urbanísticos de parcelamento do solo que constituíram as experiências piloto do instrumento tinham boas perspectivas em lograr êxito na produção de lotes legais e baratos no município. O volume de loteamentos que já estavam sendo analisados para fins de aprovação, em mais de dez projetos piloto, também era auspicioso quanto às possibilidades de se atingir resultados consistentes na produção de lotes.

Aqui, no entanto, é necessário resgatar a diferença entre eficácia jurídica e efetividade. Pode-se dizer que a lei do Urbanizador Social está *vigente, válida e eficaz* (no sentido de possuir possibilidade de aplicação jurídica), no entanto, não tem *efetividade* (no sentido de não ter alcançado os objetivos da norma). O triste fim do projeto Urbanizador Social, portanto, sem que se tenha podido chegar à implantação de ao menos um dos loteamentos protocolados pela via do Urbanizador Social, impede a avaliação de sua efetividade, pois neste aspecto só se poderia analisá-lo conjugando os verbos no futuro do pretérito.

Vejamos o caso do Proyecto Nuevo USME de Bogotá. Embora na transição eleitoral o projeto do Urbanizador Social tenha sido interrompido de forma definitiva e o projeto Nuevo USME tenha sido suspenso e posteriormente retomado, há uma semelhança no caso colombiano e porto-alegrense, no que diz respeito à efetividade. Também a operação urbanística de USME ainda não produziu efeitos jurídicos concretos, dado que a aprovação do Decreto da Operación Urbanística Nuevo USME ocorreu apenas recentemente, em julho de 2007. Essa situação impede, igualmente, que se avalie a efetividade da operação urbanística em lograr a produção de um número significativo de lotes destinados à população de baixa renda bogotana, um dos objetivos mais importantes do projeto.

Saliente-se aqui que a não observância de efetividade do instrumento do Urbanizador Social e do Proyecto Nuevo USME não invalidam em nada a importância da análise destas experiências. Um dos objetivos da presente investigação era justamente analisar a capacidade e as condições concretas dos governos locais de implementar os instrumentos inovadores da política urbana, identificando possíveis obstáculos e dificuldades para conferir-lhes efetividade. Nos casos do Urbanizador Social e do Proyecto Nuevo USME, muitos obstáculos e dificuldades se colocaram para sua efetividade, e a identificação e análise desses obstáculos é fundamental tanto para uma justa avaliação dos contextos pesquisados, quanto para o avanço do conhecimento científico nessa área.

7.6.3 Participação popular, conflitos sócio-políticos e sustentabilidade da política urbana.

Em todas as situações pesquisadas, há um quadro jurídico muito dinâmico, com estudos em curso e novas leis sendo aprovadas, tanto na esfera nacional quanto na esfera local¹³⁰. A efervescência legislativa também é testemunho da dinâmica dos processos e de sua conflitividade, que vai sendo negociada permanentemente, chegando-se a novos acordos, conforme a correlação de forças local e as pressões externas.

Nos casos da Colômbia e do Brasil (Bogotá com o Proyecto Nuevo USME e Porto Alegre com o Urbanizador Social) as inovações experimentadas tiveram um componente social bastante forte, buscando responder a uma realidade urbana de marcada exclusão sócio-territorial nas duas cidades. A utilização de instrumentos urbanísticos para fazer frente à demanda por moradia destinada à população de baixa renda, bem como para procurar reverter os processos de produção irregular de cidade são esforços notáveis destas cidades latino-americanas, o que se distingue bastante do caso espanhol, já que lá essa pressão

¹³⁰ Na Espanha se aprovou recentemente a ley de suelo 8/2007, que entrou em vigor no dia 1º de julho e cujas repercussões sobre o modelo urbanístico valenciano não foram estudadas. Em Bogotá a lei da operação urbanística Nuevo USME foi aprovada após a realização do estudo de campo, em 21/06/2007. Em Porto Alegre a lei da operação urbana consorciada da Lomba do Pinheiro ainda encontra-se em exame pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental.

decorrente de uma necessidade social não esteve presente na formulação e implementação do *agente urbanizador* do Direito Urbanístico Valenciano.

Outro dos problemas identificados, aqui muito especialmente no caso das cidades latino-americanas, é a vulnerabilidade das políticas desenvolvidas frente às mudanças de governo. Enquanto a região de Valencia (Espanha) vem aplicando o instrumento do Agente Urbanizador há mais de uma década sem maiores interferências político-partidárias ou decorrentes de câmbios governamentais, o mesmo não se verificou nas duas cidades latino-americanas pesquisadas, nas quais se verificou uma perigosa insustentabilidade política dos projetos.

Nos casos de Porto Alegre e Bogotá a análise dos casos demonstra que para a priorização dos projetos pelos governos, foi fundamental o apoio do Lincoln Institute of Land Policy, através da realização de convênios com as prefeituras para o desenvolvimento de projetos demonstração nos dois casos. A estrutura burocratizada, os orçamentos apertados e o tradicional funcionamento das administrações municipais através de organogramas pelos quais são distribuídas competências de forma hierárquica e especializada, teria impedido que o projeto do Urbanizador Social e da operación urbanística Nuevo USME tivessem se desenvolvido não tivesse sido o estímulo externo e o apoio material do Lincoln Institute of Land Policy. O término dos governos com os quais foram construídos os acordos político-jurídicos que permitiram a realização dos projetos demonstração, todavia, fragilizou ambos os projetos, embora com curiosas diferenças.

No caso de Porto Alegre, com o fim de um governo de *esquerda* e a vitória de um projeto de *centro-direita*, o projeto do Urbanizador social foi descontinuado. No caso de Bogotá houve o movimento em sentido inverso: a vitória de um projeto de esquerda após um governo de centro-direita colocou o proyecto Nuevo USME em compasso de espera. O sentido inverso das mudanças e a idêntica vulnerabilidade das políticas demonstra que a questão central neste caso é a fraca consolidação de uma política pública, fazendo com que as mesmas se tornem altamente dependentes dos governos que as criaram

para que tenham seguimento. A lição aqui parece ser a da necessidade de dar maior estabilidade política às inovações jurídicas implementadas, seja através de um maior convencimento político do corpo técnico, seja através da construção de alianças sociais capazes de reivindicar a continuidade de projetos, pois sem esse suporte não governamental as políticas não são sustentáveis a longo prazo.

Uma última questão, mas não menos importante, para a qual gostaríamos de chamar a atenção é o fato de que na prática social os *proprietários imobiliários* ainda são agentes com muito poder político, logrando com sua atuação paralisar projetos e modificar tanto legislações quanto o conteúdo de iniciativas municipais concretas, como pudemos observar nos três países investigados.

Para lembrar, a Espanha enfrentou um processo judicial movido pelos proprietários de terras litorâneas inconformados com a aplicação do instrumento do Agente Urbanizador Valenciano, sob a forma de queixa à União Européia. A mobilização dos proprietários defende um estatuto mais forte ao direito de propriedade e um recuo dos poderes conferidos tanto à municipalidade quanto ao empresário urbanizador. Sob a forma de *mobilização cidadã pelas garantias formais de publicidade*, vislumbra-se um movimento conservador em busca da restauração de antigas prerrogativas aos proprietários e às propriedades imobiliárias.

Porto Alegre viveu um roteiro no qual os proprietários inconformados com a indicação, pela municipalidade, para fins de urbanização social, de áreas que pretendiam reter especulativamente, aproveitam-se da oportunidade do pleito majoritário para manifestar sua insatisfação e abortar um projeto contrário a seus interesses. A condução de um vereador representante histórico dos interesses da construção civil e da especulação imobiliária para o cargo de Secretário do Planejamento Municipal¹³¹, claramente articulada junto à coalizão de partidos vencedora do pleito, já foi um claro sinal da direção política da

¹³¹ Vereador Isaac Ainhorn, do PDT, detentor de 3 mandatos consecutivos em que se destacou no combate aos projetos municipais que visavam a garantia da função social da propriedade, sendo reconhecido interlocutor dos setores da construção civil e dos proprietários urbanos.

secretaria de planejamento na gestão 2005-2008. A posterior paralisação do projeto urbanizador social, a retirada dos projetos urbanísticos de parcelamento do solo da pauta do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, a negativa em receber a equipe do Projeto Urbanizador Social para apresentação do projeto e da equipe e finalmente a negativa em renovar o convênio com o Lincoln Institute of Land Policy para que se desse continuidade ao desenvolvimento de um projeto demonstração deixaram claro que a indicação do Vereador Isaac Ainhorn na Secretaria do Planejamento tinha como um dos objetivos a desmontagem do Projeto Urbanizador Social em Porto Alegre.

Em que pese esse fato, é evidente que em um cenário político adverso ainda teria sido possível seguir com desenvolvimento do projeto do Urbanizador Social se o mesmo tivesse uma base de sustentação mais poderosa, que incluísse alianças tanto internas ao governo quanto externas, junto à sociedade civil. A ausência desse apoio político foi crucial para a derrota do projeto, pois sufocar uma equipe de expertos é bem mais fácil que sufocar o corpo técnico de uma Administração Pública ou do que sufocar o movimento social organizado, como dão testemunho, no próprio município de Porto Alegre, os delegados do Orçamento Participativo que garantiram, também no início do Governo Fogaça, a continuidade da prática de democratização da gestão orçamentária que já tinha 16 anos e milhares de pessoas envolvidas.

No caso do Proyecto Nuevo USME de Bogotá, a maioria dos proprietários da região era de pequenos campesinos e boa parte dos seus interesses estava antes em poder manter a atividade agrícola frente a uma municipalidade interessada na urbanização da área. Além dos interesses finalísticos conflitantes, a técnica da operação urbanística Nuevo USME é bastante complexa, combinando instrumentos como o reajuste de terras, a fidúcia, a distribuição de cargas e benefícios e a participação em mais valias. Evidentemente que essa discussão é de grande complexidade mesmo para técnicos em urbanismo, quem dirá para pequenos campesinos. Boa parte das dificuldades iniciais do projeto e da resistência dos proprietários de USME se deveu à uma dificuldade elementar de comunicação, com a inexistência de um

vocabulário comum entre os técnicos municipais e estes proprietários campesinos.

O proyecto Nuevo USME, conforme salientado na exposição do caso colombiano, de maneira semelhante ao que aconteceu com o Urbanizador Social de Porto Alegre, foi descontinuado em uma troca de governos ocorrida no ano de 2004. A conjuntura político-eleitoral de Bogotá, todavia, era curiosamente inversa aquela observada em Porto Alegre. Enquanto no município de Porto Alegre uma coalizão de partidos de centro-direita derrotou o projeto de 16 anos da Administração Popular, em Bogotá foi a esquerda que derrotou uma coalizão de partidos de centro-direita. O caso de USME é revelador de que o fato de o governo ser de esquerda não garante a implementação de instrumentos inovadores de política urbana e habitacional, já que existe grande desconhecimento acerca das dinâmicas do mercado imobiliário e dos próprios instrumentos jurídico-urbanísticos, o que gera, conseqüentemente dificuldade de avaliação acerca da justiça das políticas que estão sendo implementadas e vacilação sobre a oportunidade e conveniência de dar continuidade às políticas. Na América Latina, portanto, as conjunturas políticas e câmbios de governo, costumam implicar em enormes sacrifícios para as populações urbanas, quando não em perda de dinheiro público e longas paralisações de projetos que requerem continuidade para o seu êxito.

O poder político dos proprietários, de diferentes formas manifestado, demonstra a força jurídica que ainda detém o direito individual de propriedade nos três casos e contextos observados, sugerindo que há, como pano de fundo para o desenvolvimento destas políticas, projetos e instrumentos urbanísticos, uma **disputa** em curso nos países constitucionalmente garantidores do direito de propriedade. O sentido desta “queda de braço” diz respeito ao conteúdo e ao alcance da ordem jurídico-urbanística emergente nos três países, calcada no reconhecimento do princípio da função social da propriedade como fundante da política urbana, em claro contraponto a uma velha ordem jurídica nucleada ainda por um antigo estatuto garantido ao direito individual de propriedade.

Na medida em que o Direito Urbanístico surge para garantir a função social da propriedade, o direito à cidade e à ordem urbanística, evidentemente é um ramo do Direito essencial para o fortalecimento da capacidade do poder público em fazer prevalecer os interesses da coletividade face aos interesses individuais. É nesse sentido que, para além de saudar a emergência e o desenvolvimento do Direito Urbanístico e de seus instrumentos nos países pesquisados, fazemos questão de alertar para o fato de que, neste campo, é uma ilusão crer que a mera aprovação de leis inovadoras e progressistas seja suficiente para mudar as cidades e o sentido perverso da urbanização capitalista, estruturalmente produtora de exclusão sócio-territorial.

É preciso firme vontade política e uma gestão urbana competente para garantir a posterior implementação dos instrumentos de política urbana em cenários de disputa jurídico política. Em que pese a sofisticação e aparente eficiência dos instrumentos propostos pelas administrações, as inovações *conjunturais* esbarram em velhos, conhecidos e poderosos obstáculos *estruturais* como o direito de propriedade, suas garantias constitucionais e civis, o poder político de seus titulares e o abuso do poder econômico que são capazes de protagonizar. Ao lado da inovação legislativa é preciso renovar a *gestão* técnico-político-administrativa, com um processo consistente de capacitação de técnicos municipais que passe tanto pelo domínio técnico dos instrumentos quanto pela reflexão e conscientização acerca dos desafios envolvidos em garantir estabilidade jurídica a uma política urbana efetivamente mais justa nas cidades da América Latina.

Se é verdade que os câmbios jurídicos não são suficientes, também é preciso registrar que a mudança “do balcão para dentro” dos governos municipais também não será capaz de permitir que a disputa entre a nova ordem jurídico-urbanística e o velho direito de propriedade seja vencida pelo Direito Público e pelos direitos difusos que ele tutela, com ênfase na efetividade da função social da propriedade. Há uma apropriação social muito restrita, nos países pesquisados, do alcance das mudanças propugnadas pelas novas leis. Basicamente um grupo pequeno, uma vanguarda política de técnicos e acadêmicos, consegue compreender a importância da aprovação dos novos

instrumentos, bem como o potencial de mudança para os cenários urbanos de que são portadores. Nesse sentido, parece importante salientar que é necessário investir também na divulgação dos novos instrumentos para um círculo social mais amplo, que seja capaz de dar suporte cultural e social à mudança empreendida.

Vale dizer: a mudança jurídica precisa ser capaz de reverter uma cultura jurídica socialmente difundida e que é altamente protetiva de um antigo e liberal estatuto para o direito de propriedade. É preciso criar as condições para a criação de uma cultura da função social da propriedade como antídoto ao arraigado imaginário social, conhecido nos órgãos operadores da política habitacional como “caldo cultural do direito de propriedade”. Esta mudança qualitativa somente ocorrerá efetivamente se houverem processos de formação e capacitação de amplos setores sociais em relação à nova ordem jurídico-urbanística, seus princípios e instrumentos e significado para as cidades. Estes processos devem ter como público-alvo, muito especialmente, os potenciais beneficiários dos direitos difusos tutelados pela nova ordem.

Enquanto uma pequena vanguarda técnico-jurídico-política dominar o conhecimento nesta área, as leis inovadoras da política urbana serão letra morta, os instrumentos jurídico urbanísticos garantidores da função social da propriedade não terão efetividade e o direito de propriedade seguirá de forma estrutural, perversa e incólume, reinando nas cidades que sofreram a urbanização capitalista, muito especialmente na América Latina. A esperança de mudança para as cidades da região situa-se na *disseminação do conhecimento crítico da política urbana* - tarefa com a qual procuramos contribuir através desta tese – movimento indispensável para alterar as condições materiais da disputa e garantir efetividade aos novos instrumentos de política urbana encarregados de garantir a função social da cidade e da propriedade, e, conseqüentemente, digno exercício do direito humano à moradia à população latino-americana.

CONCLUSÃO

Nesta investigação construímos um estudo de Direito Urbanístico Comparado que ao avaliar novos instrumentos urbanísticos de gestão do uso do solo e produção de solo urbanizado, permitiu vislumbrar forças e fragilidades dos sistemas urbanísticos de três países de tradição jurídica romanística. Uma base comum, portanto, para o conjunto das experiências investigadas, é o fato de que a emergência e o fortalecimento do Direito Urbanístico, nestes contextos jurídicos, se dá justamente no enfrentamento do direito de propriedade, núcleo axiológico do direito privado nessa tradição jurídica.

Enquanto o direito de propriedade é um instituto que remonta ao direito romano, o Direito Urbanístico, enquanto disciplina, é bastante recente, tendo pouco mais de um século na Espanha e algumas décadas no Brasil e na Colômbia. Frise-se que ainda há juristas que negam a existência do Direito Urbanístico como ramo autônomo no Direito Público¹³², posição doutrinária que rechaçamos pela consistência e especificidade do objeto, dos princípios, dos institutos e instrumentos próprios identificados nos três contextos pesquisados, em nosso entendimento soterrando a tese contrária ao reconhecimento da disciplina.

Considerando a juventude do Direito Urbanístico e sobretudo, a distribuição constitucional de competências que atribui sobretudo ao poder local a execução da política urbana, ressalto a relevância da investigação empreendida, pois é preciso reconhecer que há nas experiências pesquisadas, vividas no momento presente, uma historicidade inequívoca. Contribuir com o registro e a interpretação dessas iniciativas municipais na gestão do solo urbano é um esforço científico importante, já que a *interpretação do presente* também é e será objeto de *disputa*, como uma espécie de coadjuvante daquela que se

¹³² O Brasil é o país em que essa resistência doutrinária ao reconhecimento da autonomia do Direito Urbanístico é mais clara e se identifica na obra e posicionamento de alguns administrativistas, pois na Espanha e na Colômbia a polêmica praticamente inexiste e o reconhecimento disciplinar é inequívoco.

observa entre o núcleo do direito privado e os novos valores tutelados pelo Direito Público.

Como a análise comparativa dos casos foi procedida no capítulo anterior, redundando em uma série de observações que já tem valor conclusivo, limite aqui a apresentar considerações de ordem geral sobre os temas que estiveram em foco na comparação. Debruço-me especialmente nos temas relacionados aos eixos analíticos adotados e enfatizo o caso do Brasil, como forma de contribuir para o avanço da reflexão jurídica sobre as questões e desafios de fundo para nossa ordem jurídico-urbanística consolidar-se.

A Espanha está vivendo um momento em que a crise ética e jurídica decorrente do questionamento judicial dos empreendimentos urbanísticos aprovados sob a égide do modelo urbanístico valenciano, centrado no agente urbanizador, traz uma série de lições. Em primeiro lugar, a necessidade de haver maior controle social e transparência no planejamento urbano e no licenciamento dos novos empreendimentos. Em segundo lugar, um alerta para a insustentabilidade de um modelo jurídico que respalda a dinâmica especulativa do mercado imobiliário, atribuindo valor econômico a meras expectativas e normas urbanísticas. Este ponto pode ter sido amenizado na recente reformulação da *ley de suelo*, aprovada em julho de 2007, quando já havíamos encerrado a pesquisa de campo e documental e sobre a qual não nos debruçamos aqui.

A Espanha também parece ter exagerado com o agente urbanizador, não tanto no engenhoso mecanismo adotado, mas na gestão pública de sua implementação. Ao tentar estimular o estagnado setor da construção civil e da urbanização, o país acabou gerando uma dinâmica imobiliária pujante, sem precedentes e com efeitos absolutamente imprevistos sobre o meio-ambiente, a paisagem e o patrimônio histórico e cultural das cidades espanholas. Uma última reflexão sobre o caso espanhol diz respeito ao significado e alcance da movimentação de proprietários contrários à ação do agente urbanizador. Por trás dos simpáticos argumentos de resistência cidadã aos *abusos urbanísticos* de empreendedores inescrupulosos e administrações corruptas, pode residir um

pólo importante de resistência à modernização do estatuto jurídico do direito de propriedade.

Neste caso valenciano, claramente, há um tênue limite entre a advocacia por *mais respeito ao cidadão* e a advocacia por *mais poderes aos proprietários*. Na prática, a riqueza da experiência espanhola com o agente urbanizador, calcada na nítida separação entre o direito (privado) de propriedade e o direito (público) de promover a urbanização, está ameaçada com a causa que tramita na União Européia questionando a juridicidade do instrumento. No único caso em que observamos efetividade do instrumento pesquisado, ou seja, em que ele conseguiu ser implementado, há um questionamento *ex post*, em uma tentativa de reverter os casos judicialmente questionados e/ou evitar a aplicação do instrumento para casos futuros.

Os maiores desafios colocados aos países latino-americanos em que realizamos esta investigação, Brasil e Colômbia, também estão colocados no plano da efetividade dos instrumentos, embora sejam obstáculos enfrentados *ex ante* à aplicação dos mesmos. Vejamos.

No caso colombiano, encontramos um Direito Urbanístico bastante estruturado, reconhecido pelas instituições e pelo Poder Judiciário, de conteúdo bastante avançado e, em que pese beber na fonte do Direito Urbanístico Espanhol, a normativa urbanística é bastante mais arrojada que aquele em matérias chave como recuperação de mais-valias, por exemplo.

A dificuldade colombiana é a de pôr em prática essa avançada legislação em um país complexo e marcado por conflitos sociais e políticos. Mais uma vez, portanto, estamos diante do desafio da efetividade. A operação urbanística Nuevo USME tem um desenho admirável, uma engenhosidade notável, um caráter inequivocamente redistributivo, mas encontra resistências políticas, administrativas e corporativas para tornar-se realidade. Em junho de 2007 se conseguiu finalmente aprovar o decreto que institui a operação urbanística¹³³ e a

¹³³ Decreto nº 252 de 21 de junio de 2007, *por medio del cual se adopta la operación estratégica Nuevo USME*.

mesma está agora em marcha, embora tenham sido necessários mais de quatro anos para que a legislação fosse aprovada, entre inúmeros obstáculos, tanto internos ao governo quanto resistências de setores sociais e proprietários. Esta experiência do Proyecto Nuevo USME merece ser acompanhada de perto, a fim de verificar seu desenrolar, os novos conflitos em sua implementação e se a *eficácia jurídica* que conquistou, logrará ser acompanhada de *eficácia social* (ou efetividade). Tudo indica que as condições para o sucesso estão dadas, pois foi construído um acordo interno à administração, a concertação com a sociedade foi finalmente realizada e a própria cultura sócio-jurídica colombiana é mais favorável que a brasileira.

No marco da comparação empreendida, o caso do Brasil ressalta como o ordenamento jurídico que mais *naturaliza* os poderes do proprietário do solo, e confrontada com as Constituições Espanhola e colombiana, a brasileira é a mais tímida no enfrentamento do obstáculo que a apropriação privada do solo urbano pode representar ao planejamento e à política urbana. Em que pese a inclusão do capítulo “Da Política Urbana” ter se constituído em inequívoco avanço, o sentido e os efeitos jurídicos da função social da propriedade não foram definidos, permitindo que a *disputa* entre o direito de propriedade e a função social da propriedade fosse novamente protelada para ser decidida em leis posteriores, leis municipais e decisões judiciais.

Nesse contexto, é histórica e politicamente compreensível que o Estatuto da Cidade tenha demorado 11 anos para ser aprovado e que, com inegáveis avanços, ainda seja uma lei carecedora de maior divulgação, reconhecimento e efetividade, tanto por parte dos poderes públicos, quanto pela academia e pelo Judiciário. O Ministério das Cidades, como vimos, está cumprindo com um papel importante ao apoiar a formulação de “planos diretores participativos” em várias cidades brasileiras. Municípios como Porto Alegre, com a iniciativa do Urbanizador Social, trazem concretude às diretrizes da política urbana estabelecidas pela lei, contribuindo para o fortalecimento do Direito Urbanístico. Essas iniciativas, todavia, contrastam com a estrutura fundiária que o país mantém intocada no campo há séculos, em uma escandalosa

concentração de terra rural nas mãos de poucos proprietários que apresenta números assustadores e contribui para a miséria e a violência no campo¹³⁴.

A naturalização da concentração da terra no Brasil rural, contribui para o fortalecimento de um imaginário social em que o proprietário tem plenos poderes e dever algum para com a sociedade. Essa visão distorcida do direito de propriedade, interpretado como desprovido de seu maior dever que é a observância da função social e ambiental da propriedade, é mecanicamente transposta do campo para a cidade, fazendo com que além dos proprietários urbanos, uma boa parte da sociedade (ainda que não proprietária!) e até mesmo técnicos municipais vejam com desconfiança os novos instrumentos jurídicos e urbanísticos oriundos do Estatuto da Cidade. Esse obstáculo cultural parece ter uma importância simbólica importante na explicação da dificuldade do Brasil avançar mais rapidamente no desenvolvimento e, sobretudo, na garantia de efetividade dos seus instrumentos urbanísticos.

Historicamente, os proprietários urbanos gozaram de muita liberdade no exercício do seu direito, limitando-se a observar umas poucas limitações administrativas. Em que pese a promulgação do Decreto lei 58 ser de 1937, é apenas com a promulgação da lei 6766/79, que o país vai conhecer um regramento mais completo a respeito do parcelamento do solo urbano. A imensa crônica de irregularidades e desrespeito à lei, de norte a sul do país, todavia, só reforça a interpretação de que a postura arrogante dos proprietários de terra prevaleceu ao longo da história, infelizmente contando, muitas vezes, com a conivência do poder público. As inúmeras ocupações existentes nas cidades brasileiras e que tem hoje direito à regularização fundiária segundo o Estatuto da Cidade, também nada mais são do que testemunhos territoriais de que antes da promulgação da Constituição Federal os proprietários urbanos brasileiros tanto podiam fazer o que bem entendessem, que não faziam nada, abandonavam a terra de forma desidiosa e desinteressada. Andou bem o

¹³⁴ No estado do Pará, por exemplo, um único grupo econômico tem 4,5 milhões de hectares titulados em seu nome, sendo possivelmente o maior latifúndio brasileiro e, segundo dados da ONG Repórter Brasil pode ser o maior latifúndio do mundo. Fonte das informações: < <http://www.reporterbrasil.com.br>>, acesso em 01/12/2007.

constituente ao reduzir o prazo da usucapião, nas cidades, para apenas 5 anos de posse continuada, portanto.

É evidente que mudar as regras de um jogo que há séculos tem as mesmas regras, não é movimento simples, enfrenta poderosas resistências e sobretudo depende de muitos fatores, alguns já comentados no capítulo comparativo deste estudo. Entendo que para a efetividade dos novos instrumentos trazidos ou formulados no marco legal do Estatuto da Cidade, é crucial que os municípios incrementem sua capacidade de gestão do uso do solo e assumam de forma proativa o papel de *gestor* que a nova ordem jurídico-urbanística brasileira lhes reservou.

O modelo de planejamento urbano mero homologador de iniciativas privadas (muitas vezes contrárias ao interesse coletivo), não encontra mais respaldo legal e está eivado de inconstitucionalidade no Brasil contemporâneo. A política urbana brasileira tem que ser executada segundo as diretrizes do Estatuto da Cidade por comando constitucional, e estas trataram de *empoderar* o ente municipal para agir enfrentando os tradicionais direitos inerentes ao domínio quando estes estiverem sendo exercidos abusivamente: seja retendo especulativamente o solo urbano, abandonando a terra, privatizando a valorização decorrente do investimento público ou ainda ignorando os desígnios estabelecidos democraticamente pela normativa urbanística.

Com essa compreensão, é lamentável que a experiência do Urbanizador Social tenha sido prematuramente abortada pelo governo da cidade de Porto Alegre. Na atual conjuntura, em que vários sinais dão conta do esgotamento do modelo de parcelamento do solo oriundo da lei 6766/79 e da insuficiência do modelo de regularização fundiária trazido pela Constituição Federal e regulamentado pelo Estatuto da Cidade, a inovação trazida pelo instrumento do Urbanizador Social merecia ter tido melhor sorte.

O movimento que interrompe a aplicação da lei, no entanto, não pode ser atribuído somente a um revés eleitoral e as tradicionais discontinuidades de projetos de governos anteriores. Em minha interpretação, a interrupção do

projeto do urbanizador social insere-se em um contexto mais amplo de disputa que se situa simultaneamente em dois planos: na *macroescala* nacional (propriedade x função social da propriedade) e na *microescala* municipal (poder público X proprietários), tendo por objeto a regulação e a distribuição de poderes relativos ao direito de propriedade. Em uma licença metafórica, assistimos a uma queda de braço em que o vencedor dará as cartas do jogo de produção da cidade. Em nosso país, de forma muito clara, a nova ordem jurídico-urbanística está no ringue com a velha ordem, por mais dissimulada que essa velha ordem compareça, muitas vezes, para a luta.

O desafio presente, portanto, para o jovem Direito Urbanístico latino-americano e mesmo o maduro Direito Urbanístico espanhol, não é mais o da construção de um ordenamento jurídico que faça a balança pender para o interesse coletivo e a afirmação da função social e ambiental da propriedade, como o era em meados da década de 90. Já há princípios, leis, institutos e instrumentos vigentes suficientemente capazes de se contrapor às perversas dinâmicas jurídico-sociais impostas às cidades pelo longo reinado do direito de propriedade e pelo mercado imobiliário que ele engendra. A mudança das regras do jogo já foi formalmente aprovada, ainda que o jogo siga sendo exatamente o mesmo, basta andar pelas cidades capitalistas. O desafio agora é a *construção da efetividade dos novos instrumentos*, movimento que só se verificará com a ativa participação dos beneficiários dos novos direitos difusos e com uma *gestão* da política urbana mais corajosa e à altura da historicidade do momento presente.

Quadro comparativo

	Urbanizador Social (Porto Alegre)	Agente Urbanizador (Valencia)	Proyecto Nuevo USME (Bogotá)
Natureza jurídica	Instrumento de política urbana e habitacional	Instrumento de política urbana e habitacional	Projeto de operação urbana que articula vários instrumentos de política urbana.
Competência legislativa	Município	Comunidade autônoma	Município
Competência executiva	Município	Município	Município
Regulação	Lei e Decreto	Lei e Regulamento	Lei e Decreto
Objetivos	<ol style="list-style-type: none"> 1. Incrementar a produção de solo urbanizado. 2. Baixar o preço do solo urbanizado e da moradia. 3. Atender a uma demanda desatendida no mercado imobiliário. 4. Frear a produção irregular da cidade 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Incrementar a produção de solo urbanizado. 2. Baixar o preço do solo urbanizado e da moradia. 3. Libertar a urbanização da iniciativa dos proprietários 4. Desbloquear o mercado imobiliário. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Enfrentar a urbanização ilegal da cidade. 2. Priorizar a geração de solo urbanizado como elemento básico para garantir o acesso à moradia da população de baixa renda. 3. Proporcionar uma oferta formal de moradias e habitat dignos para a população de baixa renda. 4. Orientar os processos de ocupação, transformação,

			conservação do território e intervenção pública no mercado de solo.
Público alvo beneficiário:	População de baixa renda	População em geral	População de baixa renda.
Zonas atingidas	1. Indicadas pela municipalidade. 2. Requeridas pelo urbanizador	1. Zonas urbanizáveis segundo o <i>Plan General de Ordenación urbanística</i> . 2. Requeridas pelo Urbanizador	1- Zona do povoado de USME, indicada pelo Plano de ordenamento territorial de Bogotá como área de expansão urbana.
Responsabilidade pela execução da urbanização	Empresário privado	Empresário privado	Proprietários privados e municipalidade
Controle público	Administração Municipal	Administração Municipal	Administração Municipal
Formalização	Termo de Compromisso	Convenio Urbanístico	Contrato de Fidúcia
Prazos	Conforme termo de compromisso	Cinco anos no máximo	Prazo de 20 anos para completar a operação urbanística
Partes	<ul style="list-style-type: none"> • Urbanizador Social • Administração Pública 	<ul style="list-style-type: none"> • Agente Urbanizador • Administração Pública • Proprietários 	Proprietários Administração Pública

Quadro comparativo

	Urbanizador Social (Porto Alegre)	Agente Urbanizador (Valencia)	Proyecto Nuevo USME (Bogotá)
Benefícios do agente privado	<p>Tramitação administrativa mais ágil</p> <p>Urbanização progressiva</p> <p>Padrões urbanísticos diferenciados</p> <p>Eventual transferência de índices construtivos</p> <p>Garantia de venda imediata dos lotes produzidos.</p>	<p>Possibilidade de realizar empreendimentos imobiliários sem a compra dos terrenos.</p> <p>Retribuição pelo trabalho realizado em lotes ou em dinheiro (10% do valor investido na urbanização).</p>	<p>Fazer frente às cargas da urbanização em associação com outros proprietários.</p> <p>Ao final do processo receber lotes de maior valor, com a vantagem de ter a garantia de receber um aproveitamento urbanístico ainda que seu terreno original tenha se transformado em área pública.</p>
Coercibilidade da urbanização X Direito de propriedade	<p>Urbanização depende de acordo com os proprietários</p> <p>Baixa coercibilidade</p>	<p>Urbanização independe de acordo com os proprietários.</p> <p>Reparcelamento pode ser forçoso.</p> <p>Alta coercibilidade</p>	<p>Urbanização se dá preferencialmente por gestão associada, mas se os proprietários resistem ao reajuste de terras, pode se viabilizar por expropiación forzosa.</p>
Conflitos do instrumento com os proprietários	<p>Desacordo com a faixa de renda a ser atendida pelo instrumento.</p>	<p>Desacordo com a urbanização forçosa sem comprovação de interesse público, como mero negócio.</p>	<p>Desacordo com a destinação urbana de terrenos tradicionalmente ocupados para</p>

			fins agrícolas.
Captura de plus-valias pelo poder público	Negociada caso a caso. Convertida em redução do preço final do lote ao adquirente.	Fixada legalmente em 10% do aproveitamento urbanístico médio da área a ser urbanizada. Destinada à moradias protegidas.	Fixada legalmente entre 30% e 50% da valorização agregada ao terreno.
Estabilidade política do instrumento	Baixa	Alta	Baixa
Eficácia do instrumento considerando os objetivos propostos Motivos	<ul style="list-style-type: none"> Nenhum dos objetivos foi atingido. <p><u>Motivo:</u> Interrupção prematura da implementação do instrumento, pela paralisação do projeto após eleições municipais e câmbios político partidários na condução da prefeitura.</p>	<ul style="list-style-type: none"> A produção de solo urbanizado foi massiva após o início da implementação da lei. O preço do solo urbanizado aumentou exponencialmente. <p><u>Motivo:</u> Término do monopólio da iniciativa de urbanizar pelos proprietários.</p> <p><u>Motivo:</u> Regras estatais de avaliação do solo incorporam plus valias decorrentes do aproveitamento urbanístico e da urbanização ex ante.</p> <p>Baixa captura de plus valias.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Processo bastante lento de discussão da operação, com muita hesitação do poder público, impediu que até agora os objetivos fossem atingidos. <p><u>Motivo:</u> paralisação do projeto após eleições municipais, seguida de discussões internas entre órgãos municipais e conflitos com proprietários da região de USME.</p>

Quadro comparativo

	Urbanizador Social (Porto Alegre)	Agente Urbanizador (Valencia)	Proyecto Nuevo USME (Bogotá)
Recepção e replicação do modelo em outros municípios.	Município da região metropolitana de Porto Alegre: <ul style="list-style-type: none"> • São Leopoldo 	Quase totalidade das Comunidades Autônomas da Espanha.	Município de Pereira, região metropolitana de Bogotá.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, Pedro. A teoria econômica da favela: quatro notas sobre a localização residencial dos pobres e o mercado imobiliário informal. In: _____. (Org.). *A cidade da informalidade: o desafio das cidades latino-americanas*. Rio de Janeiro: Livraria Sette Letras; FAPERJ, 2003. p. 216.

_____. Formas de financiamento do acesso a terra e funcionamento do mercado fundiário-imobiliário: um ensaio com base na noção de regime urbano. *Cadernos IPPUR: planejamento e território: ensaios sobre a desigualdade*. Rio de Janeiro, v. 15/16, n.2/1, ago/jul, 2001/2002.

_____. *O mercado de solo informal em favelas e a mobilidade residencial dos pobres nas grandes metrópoles*. 2005. Paper apresentado no Urban Research Symposium 2005: Land Development, Urban Policy and Poverty Reduction. Promovido pelo Banco Mundial.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. *Da invisibilidade à regularização fundiária – a trajetória legal da moradia de baixa renda em Porto Alegre*, In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coord.), Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

_____. *Direito à moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras*. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal IPPUR/UFRJ, 1997.

_____. Operações urbanas consorciadas como instrumento de captação de mais valias urbanas: um imperativo da nova ordem jurídico-urbanística In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. *Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

_____. Regularização Fundiária – Justificação, impactos e sustentabilidade, In: FERNANDES, Edésio. *Direito urbanístico e política urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

ALFONSIN, Jacques Távora. *O acesso à terra como conteúdo de direitos humanos fundamentais à alimentação e à moradia*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003.

ARONNE, Ricardo. *Direito civil-constitucional e teoria do cão: estudos preliminares*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

BABOT, Lorena. Laboratório de experimentação para a urbanização social compartilhada. In: DAMÁSIO, Cláudia Pilla (Org.). *Urbanizador social: da informalidade à parceria*. Porto Alegre: Livraria do Arquiteto, 2006.

_____. (Coord.). *Referências tipológicas para o instrumento do urbanizador social*. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre; Lincoln Institute of Land Policy, 2004.

BOURDIEU, Pierre. Efeitos de lugar. In : BOURDIEU, Pierre (Org.) *A miséria do mundo*. Petrópolis: Vozes, 1997.

BOURDIEU, Pierre *et al.* *A profissão de sociólogo: preliminares epistemológicas*. Petrópolis: Editora Vozes, 2002.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, 1998.

BRASIL. *Estatuto da cidade*. [S.l.: s.n.], 2001. Lei n. 10.257 de 2001.

BRAUDEL, Fernand. História e sociologia. In: _____. *Escritos sobre a história*. São Paulo: Editora Perspectiva, 1992.

CRIADO SANCHEZ, Alejandro Javier. *El agente urbanizador en el Derecho Urbanístico español*. Madrid: Editorial Reus, 2005.

DAMASIO, Cláudia Pilla. Urbanizador social: instrumento para a política habitacional. In: ABRAMO, Pedro (Org.) *A cidade da informalidade: o desafio das cidades latino-americanas*. Rio de Janeiro: Livraria Sette Letras; FAPERJ, 2003.

DUTRA, Olívio et al. *A hora das definições estratégicas: um roteiro para orientar as mudanças políticas, institucionais e administrativas na Prefeitura Municipal de Porto Alegre*. Porto Alegre, 1990. Mimeografado.

ESPANHA. Tribunal Constitucional. *Sentencia n. 61*, 1997.

FERNANDES, Edésio. Direito e urbanização no Brasil. In: _____ (Org.). *Direito urbanístico*. São Paulo: Livraria Del Rey Editora, 1998.

_____. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Org.). *Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

FERNÁNDEZ, Gerardo Roger. Novos instrumentos urbanos: mecanismos de reparcelamento e compensação fundiário-imobiliária. In: ABRAMO, Pedro (Org.). *Cidades em transformação: entre o plano e o mercado: experiências internacionais de gestão do solo urbano*. Rio de Janeiro: Observatório Imobiliário e de políticas de Solo, 2001.

_____. *Principales innovaciones instrumentales en el proyecto de reforma de la ley de suelo*. Texto base a una ponencia, 2007. Mimeografado.

_____. Un nuevo modelo en la gestión urbanística: la experiencia de la legislación valenciana. *Revista de Derecho Urbanístico*, Madrid, a. 32, n. 166, 1998.

FIALHO, Ana Lúcia. Urbanizador social versus mercado de solo urbano: o desafio da conquista, via mercado, do direito à cidade. In: DAMÁSIO, Cláudia Pilla (Org.). *Urbanizador social: da informalidade à parceria*. Porto Alegre: Livraria do Arquiteto, 2006.

FIX, Mariana. *Parceiros da exclusão: duas histórias da construção de uma nova cidade em São Paulo: Faria Lima e Água espraçada*. São Paulo: Boitempo, 2001.

GARCIA AMADO, Juan Antonio. *La filosofía del derecho de Habermas y Luhmann*. Bogota: Universidad Externado de Colombia, 1997.

GARCIA BELLIDO, Javier. Análise comparativa de diferentes modelos urbanísticos europeos e americanos. In: ABRAMO, Pedro (Org.). *Cidades em transformação: entre o plano e o mercado: experiências internacionais de gestão do solo urbano*. Rio de Janeiro: OIPSOLO/IPPUR, 2001.

_____. Configuración de la propiedad desagregada: dualidad de derechos en la propiedad inmobiliaria. *Revista de Derecho Urbanístico*, Madrid, a. 28, n. 138, mayo-junio 1994.

_____. Hacia una renovación de la racionalidad urbanística. *Revista Ciudad y Territorio*, v. 81/82, marzo-abril 1989.

GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, Francisco. Urbanismo: la propiedad ante el urbanismo. Planificación y gestión urbanística. Licencias y disciplina urbanística. Expropiación Forzosa. Granada: Editorial Comares, 2006.

GASCÓ VERDIER, Carles. El modelo valenciano para la gestión a través de la experiencia aplicativa de la LRAU en Alicante (1995-2005). *ACE: Architecture, City and Environment*, v. 1, n. 2, 2006.

GREEN, Eliane. *Irregularidade fundiária em Porto Alegre por região de planejamento: mapeamento e caracterização*. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre/ Secretaria de Planejamento Municipal, 2004.

GUTIERREZ, Cláudio A.W. Os pobres e a terra urbanizada: o passado como drama e o presente como farsa. In: DAMÁSIO, Cláudia Pilla (Org.). *Urbanizador social: da informalidade à parceria*. Porto Alegre: Livraria do Arquiteto, 2006.

JARAMILLO, Samuel. La experiencia colombiana en la recuperación estatal de los incrementos del precio del suelo: la contribución de valorización y la participación en plusvalías. In: SMOLKA, Martim; FURTADO, Fernanda (Ed.). *Recuperación de plusvalías en América Latina: alternativas para el desarrollo urbano*. Chile: Eurelibros; Lincoln Institute, 2001.

_____. *Producción de vivienda y capitalismo dependiente: el caso de Bogotá*. Bogotá: Universidad de Los Andes, 1979.

LEFEBVRE, Henri. *Lógica formal, lógica dialética*, Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1975

MENEGASSI, Jacqueline. Reconhecendo a trama e articulando atores na produção e no acesso à terra urbanizada. In: DAMÁSIO, Cláudia Pilla (Org.). *Urbanizador Social: da informalidade à parceria*. Porto Alegre: Livraria do Arquiteto, 2006.

MENEGAT, Elizete. *Coragem de mudar: fios condutores da participação popular na gestão urbana em Porto Alegre*. 1973. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1995.

MALDONADO COPELLO, Maria Mercedes. Los principios éticos y jurídicos en materia de ordenamiento territorial y gestión del suelo en Colombi. In: _____. (Org.) *reforma urbana y desarrollo territorial: experiencias y perspectivas de aplicación de las leyes 9ª de 1989 y 388 de 1997*. Bogota: Lincoln Institute ;UNIANDES, 2003a.

_____. Las plusvalías en beneficio de los pobres: el proyecto usme en Colombia. *Land Lines*, v. 15, n. 3, jul. 2003b

MALDONADO COPELLO, Maria Mercedes *et al.* *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*. Bogotá: Lincoln Institute of Land Policy, 2006.

MARICATO, Ermínia. *Política habitacional no regime militar: do milagre brasileiro à crise econômica*. Petrópolis:Vozes, 1987.

MARICATO, Ermínia; FERREIRA, João Sette Whitaker. Operação urbana consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade? In: OSÓRIO, Leticia Marques. *Estatuto da cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 2002.

MOLINA, Humberto. *Potencial de desarrollo socioeconômico del área de operación estructurante de USME: informe final*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, 2003. (Documento de consultoría a sub-dirección de gestión urbanística). Mimeografiado.

MUÑOZ, Demétrio; ALTES, Willem K. Korthals. Lessons from Valencia: separating infrastructure provision from land ownership. *Town Planning Review*, n. 75, 2007.

NIÑO SICARD, Gabriela. *Diseño del marco conceptual y operativo para la incorporación del plan de ordenamiento zonal de USME al macroproyecto del Río Tunjuelo en el marco de la política de hábitat del distrito*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, 2007. (Contrato de Consultoría, n. 278/2006). Mimeografiado.

OBERRATHER, Andréa; OLIVEIRA, Cléa de. Aplicação de novos instrumentos em Porto Alegre: Projeto Integrado Desenvolvimento Sustentável da Lomba do Pinheiro. In: DAMÁSIO, Cláudia Pilla (Org.). *Urbanizador Social: da informalidade à parceria*. Porto Alegre: Livraria do Arquiteto, 2006.

OSÓRIO, Letícia M. Direito à cidade como direito humano coletivo. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Org.). *Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

PASTERNAK TASCHNER, Suzana. O Brasil e suas favelas. In: ABRAMO, Pedro (Org.) *A cidade da informalidade: o desafio das cidades latino-americanas*. Rio de Janeiro: Livraria Sette Letras; FAPERJ, 2003.

PEREZ, Jorge H. Voltar a projetar. In: PORTO ALEGRE. Secretaria do Planejamento Municipal. *A necessária releitura da cidade*, Porto Alegre, 1998.

PORTO ALEGRE. Departamento Municipal de Habitação. *Mapa da irregularidade fundiária de Porto Alegre*, Porto Alegre, 1999.

PORTO ALEGRE. Prefeitura. Departamento Municipal de Habitação. *Política de habitação popular: 1997/2000*. Porto Alegre: PMPA, 2000.

PORTO ALEGRE. *Lei Complementar n. 434/1999*. Dispõe sobre o plano diretor de desenvolvimento urbano ambiental, 1999.

PORTO ALEGRE. *Lei n. 9162/ 2003*. Dispõe sobre o urbanizador social, 2003.

PORTO ALEGRE. Secretaria de Planejamento Municipal. *Irregularidade fundiária em Porto Alegre por região de planejamento: mapeamento e caracterização*, 2004.

RIBEIRO, Ana Clara Torres *et al.* Por uma cartografia da ação: pequeno ensaio de método. *Cadernos IPPUR: planejamento e território: ensaios sobre a desigualdade*. Rio de Janeiro, v. 15/16, n.2/1, ago/jul, 2001/2002.

RIBEIRO, Luiz César Queiroz. *Dos cortiços aos condôminos fechados: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

RODOTA, Stefano. *El terrible derecho: estudios sobre la propiedad privada*. Madrid: Civitas, 1986.

ROLNIK, Raquel. *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: FAPESP; Studio Nobel, 1997. (Coleção Cidade Aberta).

ROLNIK, Raquel; SAULE JÚNIOR, Nelson (Coord.). *Estatuto da cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Brasília: Câmara dos Deputados; Coordenação de Publicações, 2002.

RUEDA, Manuel Angel. *Programa de actuación integrada*. Valencia: Instituto Valenciano de Estudios Notariales; Proa Formación; Tirant lo Blanch, 2006.

SANDRONI, Paulo. Plusvalías urbanas en Brasil: creación, recuperación y apropiación en la ciudad de São Paulo In: SMOLKA, Martim; FURTADO, Fernanda (Org.). *Recuperación de plusvalías en América Latina: alternativas para el desarrollo urbano*. Santiago de Chile: Eurelibros; Lincoln Institute of Land Policy, 2001.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. São Paulo: Malheiros, 2004.

SMOLKA, Martim; FURTADO, Fernanda (Org.). *Recuperación de plusvalías em América Latina – Alternativas para el desarrollo urbano*. Santiago de Chile: Eurelibros; Lincoln Institute of Land Policy, 2001.

SORIANO, José Eugenio; REY, Carlos Romero. *El agente urbanizador*. Madrid: Iustel Publicaciones, 2004.

TOPALOV, Christian. *La urbanización capitalista*, EDICOL, México, 1979.

UNIÃO EUROPÉIA. Parlamento Europeu. *Directiva 2.004/18/CE*, 2004.

UNITED NATIONS. Department of Economic and Social Affairs, Population Division. *World urbanization prospects: the 2005 revision*. New York: United Nations, 2006.

VAINER, Carlos Bernardo. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local? *Cadernos IPPUR: planejamento e território: ensaios sobre a desigualdade*. Rio de Janeiro, v. 15/16, n.2/1, ago/jul, 2001/2002.

_____. Pátria, Empresa e Mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

VALENCIA. Comunidad Autónoma Valenciana. *Ley n. 16/2005. Ley Urbanística Valenciana*, 2005.

VALENCIA. Servicio de apoyo tecnico da dirección general de urbanismo y ordenación. Generalitat valenciana. *El planeamiento y su ejecución con la ley reguladora de la actividad urbanística en la comunidad valenciana: experiencias 1995-2000, 2006.*

**ANEXO 1 - LISTA DE PESSOAS ENTREVISTADAS e/ ou
CONSULTADAS EM CADA CASO INVESTIGADO**

VALENCIA

- 1- Alejandro Javier Criado Sánchez - Jurista
- 2- Antoni Vivo Gisbert – administrador da empresa pública da prefeitura de Torrent, Comunidade Autônoma Valenciana
- 3- Carles Gascó Verdier – Urbanista, ligado à GrupoTEC consultoria em urbanismo.
- 4- Fernando Romero – Professor de Direito Urbanístico da Universidade Politécnica de Valencia
- 5- Francisco Raga – Urbanista, Chefe do setor de Programas de Actuación Integrada do Servicio de Planeamiento da municipalidade de Valencia
- 6- Gerardo Roger Fernandez – Urbanista
- 7- José Ignacio Garcia Campa – Diretor da área de urbanismo da Empresa LUBASA Urbanismo
- 8- José Luis Miralles – Professor do Departamento de Urbanismo da Universidade Politécnica de Valencia
- 9- Maria Emília Adán Garcia – Registradora de Imóveis da Cidade de Manizes, Região Metropolitana de Valencia
- 10- Vicente Garcia Nebot – Jurista

PORTO ALEGRE

- 1- Cláudio Antonio Weine Gutierrez – Assessor Comunitário do Projeto Urbanizador Social
- 2- Cléia Beatriz de Oliveira – Gerente do Projeto Integrado Desenvolvimento Sustentável da Lomba do Pinheiro.
- 3- Jaqueline Menegassi – Arquiteta urbanista, gerente do projeto Urbanizador Social de 2003 a 2004
- 4- Lorena Babot –Arquiteta Urbanista, responsável pelo repertório de tipologias do projeto Urbanizador Social.

- 5- Rosane Zottis Almeida – Supervisora de Planejamento Urbano da Secretaria de Planejamento Municipal de Porto Alegre

BOGOTÁ

- 1- Alejandro Florián Borbón - Director de la ONG Fedevivienda
- 2- Fabio Giraldo Isaza – Economista, representante de HABITAT, UN, na Colômbia.
- 3- Gabriela Nino Siccard – Urbanista e Consultora da Operacion Urbanística Nuevo USME.
- 4- Gloria Bolaños Castillo – Directora de Gestión del Habitat, da municipalidade de Bogotá.
- 5- Juan Felipe Pinilla Pineda – Jurista, membro da equipe do projeto *Provisión de suelo urbanizado para vivienda social y redistribución social de plusvalías.*
- 6- Juan Francisco Rodríguez – Gerente de Operaciones estratégicas do Departamento Administrativo de Planeación Distrital da Municipalidade de Bogotá
- 7- Humberto Molina Giraldo – Economista e consultor da Operación Urbanística Nuevo USME.
- 8- Maria Mercedes Maldonado Copello – Jurista e coordenadora do projeto *Provisión de suelo urbanizado para vivienda social y redistribución social de plusvalías*, realizado em Bogotá, na região do Proyecto Nuevo USME
- 9- Oscar Borrero Ochoa – Avaliador e consultor privado com atuação em Bogotá.
- 10- Oscar Hernan Arcos Palma – Subgerente de Planeación de METROVIVIENDA
- 11- Samuel Jaramillo González – Economista, Professor Titular da universidade de Economia da Universidad de los Andes