

A GESTÃO DA TERRA NAS ÁREAS DE EXPANSÃO URBANA: PRINCÍPIOS, INSTRUMENTOS E POSSIBILIDADES EM UM PARALELO ENTRE BRASIL E COLÔMBIA.

Isabela Bacellar

Professora e Pós-Doutoranda em Arquitetura e Urbanismo, Escola de Arquitetura e Urbanismo, UFF.

isabelabacellar.arq@gmail.com

Oscar Eduardo Pérez Moreno

Doutorando em Arquitetura e Urbanismo, Escola de Arquitetura e Urbanismo, UFF

oscareperez@gmail.com

Introdução

Analisa-se, neste artigo, as características, particularidades e diferenças da gestão da terra nas áreas de expansão urbana na Colômbia e no Brasil. Para isso, considera-se a gestão da terra “[...] como o conjunto de intervenções das entidades públicas sobre o mercado da terra, destinadas a alcançar os objetivos éticos e políticos que uma coletividade assume nos processos de transformação, ocupação e conservação de um território” (MALDONADO *et al.*, 2008, p.76, tradução nossa).

Precisamente nas áreas de expansão urbana, a intervenção das entidades públicas no mercado de terras para atingir os objetivos da coletividade e a definição de regras claras para a distribuição dos direitos entre proprietários e coletividade, visa superar a chamada “loteria da urbanização” e visa incluir novas noções associadas à propriedade da terra considerando sua função social, as quais foram incorporadas como disposições constitucionais tanto no Brasil quanto na Colômbia e regem as ações do poder público de forma a promover uma maior justiça urbana. Essas características da gestão da terra procuram contrapor-se à tradicional noção da gestão urbanística no Brasil e na Colômbia a qual se fundamenta na maioria dos casos na

[...] divisão radical entre espaços privados e públicos, na qual os primeiros se desenvolvem em usos lucrativos e os segundos se reservam para a aquisição por parte das administrações municipais, é um procedimento pouco racional inequitativo e com um alto impacto sobre as finanças municipais e sobre a qualidade de vida urbana (MALDONADO *et al.*, 2008, p.91, tradução nossa).

Nesse contexto e com resultados bastante diferenciados, as legislações urbanísticas definidas para as áreas de expansão da Colômbia e do Brasil buscam dar conteúdo e alcance concreto à função social da propriedade, atingir os objetivos da coletividade e definir regras claras para obter uma justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização entre os proprietários e a coletividade.

1. Principais características das legislações urbanísticas em relação à expansão urbana

Grande parte das áreas de expansão urbana dos países latino-americanos guardam características em comum: falta de planejamento, ocupação desordenada, irregularidade e carência de infraestruturas urbanas; áreas que são ocupadas, na maioria dos casos, "sem participação dos governos, sem recursos técnicos e financeiros significativos" (MARICATO, 2001, p. 37). Porém, as legislações urbanísticas no Brasil e na Colômbia possuem princípios e instrumentos que, com diferentes características e com graus distintos de sucesso, visam superar esse panorama e materializar uma gestão urbana adequada para as áreas urbanas e suas zonas de expansão. A seguir, apresenta-se uma breve descrição das abordagens da gestão pública da expansão urbana nas ditas legislações e instrumentos.

1.1 A legislação urbanística na Colômbia

Em 1991, a Constituição Política Colombiana foi reformada completamente pela primeira vez desde 1886. Essa mudança constitucional esteve especialmente focada em temas relacionados com a propriedade da terra urbana, considerando que:

[...] não só ampliou o princípio de que a propriedade é uma função social que implica obrigações como também estabeleceu que, aliás, lhe é inerente uma função ecológica [...]. Além disso, estabeleceu como um direito coletivo a participação das entidades públicas na mais-valia gerada pela sua atuação urbanística e definiu que o Estado regularia a utilização do solo urbano em defesa do interesse coletivo (MALDONADO, 2006, p.33, tradução nossa).

Nesse cenário, é expedida a Lei nº 388 de 1997, a qual, no seu artigo 2º, definiu como princípios fundamentais do ordenamento territorial colombiano os seguintes: "1. A função social e ecológica da propriedade; 2. A prevalência do interesse geral sobre o particular e 3. A justa distribuição dos ônus e dos benefícios". Além desses princípios, o

sistema urbanístico colombiano se organizou através de dois eixos centrais: “[...] o reajuste imobiliário que permite ultrapassar o habitual urbanismo lote a lote e a participação da coletividade nas mais-valias fundiárias urbanas derivadas da atuação urbanística do Estado” (MALDONADO, 2006, p. 35, tradução nossa). Precisamente esses dois eixos serão parte fundamental da regulamentação posterior desenvolvida para a gestão da expansão urbana.

Os principais instrumentos de planejamento adotados pela Lei nº 388 de 1997 para concretizar os princípios do ordenamento territorial colombiano foram os *Planes de Ordenamiento Territorial* (POT)¹, os *Planes Parciales* (PP) e o *Programa de Ejecución* (PE). É preciso destacar que os instrumentos de planejamento colombianos possuem uma estrutura de hierarquias. Assim, as disposições que sejam regulamentadas através dos PP não devem contradizer o estipulado pelos POT.

A respeito dos POT, José Salazar, urbanista colombiano, afirma que os POT permitem que os municípios identifiquem e programem os projetos e programas públicos e estabeleçam as regulamentações necessárias para levar à prática o modelo territorial de longo prazo, estabelecido como futuro desejável para o município (SALAZAR, 2005, p. 202, tradução nossa).

Por outro lado, o PP é considerado o instrumento mais importante do sistema urbanístico colombiano considerando que: “[...] concretiza a articulação entre o planejamento e a gestão do solo; e constitui a base para a gestão associada dos terrenos e a definição de mecanismos concretos de financiamento com base no solo” (MALDONADO *et al.*, 2008, p.73, tradução nossa).

Outra das características fundamentais da regulamentação urbanística colombiana contida na Lei nº 388 de 1997 é a definição do urbanismo como uma função pública que se materializa em nível municipal nos POT, através de ações e atuações urbanísticas complementares que, em nossa opinião, visam à materialização dos princípios do sistema urbanístico mediante:

1) *A definição de um projeto territorial e urbano*: Definindo o modelo de ocupação territorial futuro, classificando o território em solo urbano, rural e de expansão urbana (cuja incorporação ao solo urbano somente pode ser regulamentada através da aprovação de um PP); fixando as áreas para a localização de espaços públicos, de habitação

¹ Os POT equivale ao Plano Diretor Municipal.

de interesse social, infraestruturas, equipamentos públicos, entre outros e definindo os usos do solo e seus aproveitamentos, assim como a localização das áreas a preservar.

2) *A determinação de estratégias para a gestão associada da terra*: Definindo o papel dos agentes envolvidos no desenvolvimento territorial urbano através da fixação das áreas onde se utilizaram instrumentos e mecanismos como os *Planes Parciales (PP)*, *unidades de actuación urbanística (UAU)*, *desarrollo y construcción prioritária*, *reajuste de tierras*, *integración inmobiliaria*, *cooperación entre partícipes*, *derecho de preferencia*, , entre outros como a desapropriação.

3) *A definição de estratégias para a justa distribuição de ônus e benefícios*: Mediante a definição dos ônus a cargo dos proprietários dos terrenos como contrapartida pelos benefícios recebidos pelas atuações urbanísticas do poder público e através de instrumentos de arrecadação de mais-valias fundiárias urbanas decorrentes dessas mesmas atuações como a *Participación en Plusvalía*, *Anuncio del Proyecto*, *Contribución de Valorización* e *Certificados de derechos de construcción y desarrollo*, entre outros.

1.2 A Legislação Urbanística no Brasil

No Brasil, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 trata da política urbana em seus artigos 182 e 183, os quais atribuem ao poder público municipal a competência para executar a política urbana local, e define o plano diretor como o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. A função social da propriedade urbana é destacada pela lei maior do país como princípio fundamental da política urbana, com sua eficácia baseada no atendimento às determinações expressas nos planos diretores municipais.

Como instrumentos também relacionados ao cumprimento da função social da propriedade urbana, a Constituição de 1988 autoriza a aplicação sucessiva do parcelamento ou edificação compulsórios, o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública àqueles proprietários de solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado. A usucapião constitui-se também uma figura jurídica complementar à ampliação do direito à moradia aos posseiros de áreas urbanas utilizadas para sua moradia e de sua família.

Apesar da previsão constitucional, a política urbana nacional precisa ser definida de forma mais ampla. O Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257 de 2001), discutido por

duas décadas na Câmara dos Deputados², tem como pontos fundamentais os princípios e as diretrizes para ampliar a eficácia da função social da propriedade urbana e da cidade.

A lei da política urbana nacional vem como uma norma narrativa³ com um relevante poder simbólico (CAVALLAZZI, 2007), uma vez que representa a consolidação de preceitos da luta pela reforma urbana, por trazer estratégias para a ampliação do direito à cidade e à participação do cidadão na gestão urbana. O sistema de instrumentos estabelecido pelo Estatuto da Cidade não só determina critérios e parâmetros mínimos para a aplicação dos instrumentos jurídico-urbanísticos pelas administrações municipais mas, sobretudo, os reúne sob uma gama de princípios e diretrizes com os quais devem guardar coerência.

No entanto, tais instrumentos possuem atuações bastante independentes e com objetivos específicos. Observa-se que uma maior interação entre os instrumentos jurídico-urbanísticos teria o potencial de conferir uma maior eficácia na obtenção dos objetivos do planejamento urbano local. Problemas de aplicabilidade conjunta de instrumentos da política urbana já foram identificados (FURTADO *et al.*, 2007 e BACELLAR, 2007) e possibilidades de aplicação de instrumentos de forma conjunta e articulada precisam ser mais exploradas.

2. Instrumentos para a gestão da expansão urbana: o *plan parcial* colombiano e os instrumentos brasileiros

Cabe destacar uma distinção fundamental entre as legislações e os instrumentos jurídico-urbanísticos de cada país: na Colômbia, a figura do *Plan Parcial* confere possibilidades de diversas formas de atuação articuladas no âmbito de um mesmo instrumento e, no Brasil, a inexistência de um instrumento articulador faz com que a gestão da expansão urbana se torne mais complexa, uma vez que a conformação das áreas de expansão urbana é submetida, em nível federal, às exigências contidas na Lei de Parcelamento do Solo (Lei Federal nº 6.766 de 1979) e, no âmbito municipal, à delimitação do perímetro urbano e às leis de zoneamento e de uso, ocupação e parcelamento do solo.

² Bassul (2005) relata o processo de discussão e aprovação do Estatuto da Cidade no Senado Federal.

³ Jayme (2000 *apud* CAVALLAZZI, 2007) diz que o sentido das normas narrativas é indicar outros textos para aplicar, com o fim de descrever valores.

2.1 O Plan Parcial na Colômbia

Segundo a Lei nº 388 de 1997, os *Planes Parciales* (PP) são os instrumentos que poderão ser propostos por pessoas ou entidades privadas ante as autoridades de planejamento municipais ou distritais para sua aprovação, mediante os quais se desenvolvem e complementam as disposições dos POT para áreas determinadas do solo urbano e para as áreas incluídas como solo de expansão urbana, além das que devem desenvolver-se mediante *unidades de actuación urbanística* (UAU), *macroproyectos* ou outras *operaciones urbanas especiales*, de acordo com as disposições das normas urbanísticas gerais dos POT.

Considerando sua função de complementar os POT e de articular o planejamento e a gestão do solo, a Lei nº 388 de 1997 estabeleceu os seguintes conteúdos mínimos para os PP que, conforme as três diretrizes citadas para os POT, podem-se agrupar assim:

1) *A definição de um projeto urbano atendendo as disposições dos POT*: Delimitando a área da intervenção urbana e as *unidades de actuación urbanística* (UAU) fixando as diretrizes urbanísticas, os usos específicos do solo e seus aproveitamentos, afastamentos e gabaritos; e localizando as áreas para espaço público, vias, serviços públicos e equipamentos, assim como aqueles terrenos objeto de preservação.

2) *A determinação de estratégias para a gestão associada*: Definindo o papel dos agentes envolvidos no PP através da fixação das áreas e normas para a utilização dos instrumentos e mecanismos complementares definidos no POT, assim como estabelecendo as diretrizes para o posterior desenvolvimento das UAU⁴.

3) *A definição de estratégias para a justa distribuição de ônus e benefícios*: Adotando instrumentos de arrecadação de mais-valias fundiárias urbanas decorrentes da aprovação do PP como a *Participación en Plusvalía*⁵; definindo as obrigações de cessão, construção e dotação de equipamentos, espaços e serviços públicos, que permitirão a execução dos projetos específicos de urbanização e a demarcação dos terrenos incluídos no seu âmbito de planejamento; e determinando seu programa de execução em conjunto com o programa de financiamento.

⁴ As *unidades de actuación urbanística* são definidas pela Lei nº 388/1997 como as áreas específicas dentro dos *planes parciales* conformadas por um ou vários imóveis que devem ser urbanizadas ou construídas como uma unidade de planejamento com o objeto de promover o uso racional do solo, garantir o cumprimento das normas urbanísticas e facilitar a dotação da infraestrutura para o transporte, os serviços públicos domiciliários e os equipamentos coletivos com cargo a seus proprietários mediante a justa distribuição dos ônus e dos benefícios.

⁵ A *Participación en Plusvalía* equivale à *Outorga Onerosa do Direito de Construir* (Brasil), instrumento este que tem como finalidade recuperar para a coletividade a valorização imobiliária decorrente da atuação do poder público.

Em relação aos conteúdos e o trâmite dos PP, entre 1999 e 2013, o governo nacional modificou parcialmente e detalhou as disposições relativas aos PP definidos na Lei nº 388 de 1997. Além disso, o mesmo governo nacional regulamentou o procedimento de adoção e os conteúdos dos PP, tornando-se obrigatório o cumprimento das disposições dadas pelo governo nacional para todos os municípios e distritos no país. Isto com a intenção de homogeneizar e diminuir o tempo de adoção e os conteúdos dos PP no país, como parte de uma série de atuações que alguns autores têm relacionado com tensões entre os níveis nacional e municipal pela limitação da autonomia dos municípios em temas relacionados com o ordenamento territorial (MALDONADO, 2008) e com um detalhamento excessivo das disposições estabelecidas na Lei nº 388 de 1997 (SANTORO, 2011).

É preciso destacar que, até a promulgação do Decreto Nacional nº 4065 de 2008, não se tinha uma regulamentação para todo o país que especificasse o tamanho mínimo e as condições específicas que tornassem obrigatória a adoção de PP para solo urbano. Assim, no artigo 4º desse decreto se estabeleceu que para urbanizar terrenos urbanizáveis não urbanizados localizados em solo urbano é obrigatória a adoção de um PP quando seja requerida a gestão associada dos proprietários de terrenos mediante UAU ou se trate de macroprojetos ou outras operações urbanas especiais e quando se trate de um prédio com uma área líquida urbanizável maior que 10 hectares.

2.2 Planejamento da expansão urbana no Brasil: a ausência de um instrumento articulador

O planejamento urbano brasileiro, de um modo geral, ainda carece de instrumentos jurídico-urbanísticos para o planejamento e gestão das áreas de expansão urbana, não sendo previstos pelo Estatuto da Cidade instrumentos específicos para tal. Diversos pesquisadores concluem quanto à inexistência de regulação sobre a expansão urbana no Brasil ou quanto à nulidade de seus efeitos sobre a possibilidade de conter o crescimento horizontal ou mesmo controlar a qualidade do território produzido nesta expansão (SANTORO, 2012, p. 151). A autora, a partir de estudos anteriores, aponta também como uma problemática relativa às zonas de expansão urbana o fato de que "as cidades brasileiras têm ampliado suas manchas urbanas, pressionadas, sobretudo, pelos interesse imobiliários e fundiários" (p. 148).

O problema dos precários planejamento e gestão das áreas de expansão urbana decorre, principalmente, devido à inexistência de um instrumento articulador das diversas

formas de intervenção no espaço e orientador da aplicação de instrumentos jurídico-urbanísticos, como já afirmado anteriormente.

Ao contrário do caso da Colômbia, não existe, por parte do poder público, o planejamento das áreas prioritárias para a expansão urbana, nas zonas específicas de transição do território rural para o urbano (zonas periurbanas ou de expansão) ou onde o parcelamento do solo deve ser realizado primeiramente. O controle da expansão urbana é feito no Brasil, basicamente, através da definição do perímetro urbano e (quando existe) da zona rural - estabelecidos pelas leis do perímetro urbano ou pelos próprios planos diretores municipais.

A delimitação do perímetro urbano é o que confere a possibilidade dos parcelamentos das glebas urbanas. Em muitas cidades brasileiras, o perímetro urbano abrange todo o território do município, - sendo as terras dotadas ou não de infraestrutura urbana-, e conforme Santoro (2012), essa delimitação do perímetro não se baseia em diagnósticos e processos democráticos de decisão.

Desse fato decorre a problemática, já há muito tempo utilizada como estratégia para obter ganhos fundiários extraordinários, de parcelamento de glebas em áreas onde inexistem redes de saneamento ou transporte urbano de massa regular suficiente para atender às necessidades das populações que se instalam nos novos parcelamentos, muitas vezes irregulares. Isso porque, em geral, toda e qualquer terra pode ser parcelada no perímetro urbano. O poder público, então, é pressionado para atender à demanda pelas infraestruturas e serviços (direitos) públicos, gerando as mais-valias fundiárias urbanas que não são apropriadas pelo poder público em benefício da coletividade.

Além do controle da expansão urbana através do zoneamento urbano-rural, a Lei Federal de Parcelamento do Solo (Lei nº 6766/1979) estabelece as regras para os novos loteamentos e a condição da definição das áreas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica a partir da definição pelo plano diretor ou outra lei municipal (art. 3º). Esta inclui também a definição dos requisitos urbanísticos mínimos para os loteamentos, como as áreas para os espaços públicos e para equipamentos urbanos e comunitários, relegando à competência do município especificações quanto à proporcionalidade dos espaços livres e das áreas privadas destinadas aos lotes. É exigida, também, a articulação das vias previstas nos projetos de loteamento com as vias adjacentes oficiais, existentes ou projetadas (art. 4º, IV). Os municípios também podem regulamentar mais especificamente o parcelamento do solo.

O controle do poder público sobre os novos loteamentos se dá através da solicitação à Prefeitura Municipal das diretrizes para o uso do solo, traçado dos lotes, do sistema viário, dos espaços livres e das áreas reservadas para equipamento urbano e comunitário, como definido pelo artigo 6º da Lei nº 6.766/1979. Os projetos de loteamento são submetidos à aprovação pela administração municipal de acordo com o interesse dos proprietários, sem que haja a definição de áreas prioritárias para tal no território do município. Como resultado da falta de um instrumento articulador, os projetos de loteamento são realizados de forma não coordenada, deixando áreas não ocupadas na região.

Importa destacar que o planejamento das áreas de expansão urbana é elemento fundamental para uma distribuição mais eficiente da rede viária e dos equipamentos urbanos e comunitários. A análise realizada a cada loteamento proposto isoladamente impede uma visão mais abrangente da estruturação urbana, incluindo as redes viárias locais e a distribuição dos diversos usos do solo, e da localização e planejamento de maiores espaços públicos resultantes da adjacência das parcelas doadas nos processos de parcelamento do solo.

3. Os temas centrais da gestão pública nas áreas de expansão urbana

Os dois casos apresentados - Brasil e Colômbia - demonstram a diversidade das formas de regulamentação e de gestão pública relativas às áreas de expansão e aos seus resultados no espaço urbano, decorrentes de cada uma dessas maneiras de atuação. Essas particularidades e diferenças se evidenciam ainda mais no tratamento dado nos dois países a temas como o controle da expansão urbana e o papel do projeto urbano, à gestão associada e aos instrumentos para o reajuste de terrenos; e à justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização, assim como à arrecadação de mais-valias fundiárias urbanas.

3.1 Controle da expansão e a definição de um projeto urbano

Nas disposições estipuladas para a gestão pública da expansão urbana dentro da legislação urbanística colombiana, assim como na implementação posterior nas atuações do poder público no nível municipal e distrital, destaca-se o papel central dado à classificação do solo para o controle da expansão urbana e ao projeto urbano como expressão dos interesses da coletividade no território.

No caso colombiano, para o controle da expansão urbana, a classificação do território em solo urbano e de expansão urbana cumpre um papel central, toda vez que se define o solo urbano como as áreas que por terem disponibilidade de serviços públicos podem ser urbanizadas ou construídas imediatamente por seus proprietários com base em autorizações do poder público. Entretanto, os terrenos que o POT define para o crescimento urbano da cidade, considerando seu aumento populacional e a possibilidade de ampliar a prestação de serviços públicos, entre outros, ficam delimitados dentro do solo de expansão urbana, cuja incorporação ao solo urbano somente poderá ser regulamentada através da aprovação de um PP. Porém, como foi explicado anteriormente, esta disposição se aplica também para os terrenos urbanizáveis não urbanizados com área maior que 10 hectares localizados no solo urbano.

Por outra parte, a definição de um projeto territorial que envolva decisões espaciais sobre as áreas rurais e urbanas dos municípios ou distritos é um tema central nos POT colombianos. Estas decisões se fixam em mapas através dos quais são definidos os usos do solo, os aproveitamentos urbanísticos permitidos e a localização específica das infraestruturas dos sistemas de mobilidade, de espaços públicos, de equipamentos e de serviços públicos, entre outros; considerando a infraestrutura que o município possui, assim como aquela que será necessária no futuro. Isto materializa o modelo de ordenamento territorial futuro definido nos POT e concretiza a função pública do urbanismo no nível municipal e distrital.

Baseado nessas decisões dos POT, na gestão do PP é definido um projeto urbano para seu âmbito de intervenção. Ali são estipuladas as áreas que irão ser destinadas para dar continuidade ou construir parte da infraestrutura da cidade associada aos sistemas de mobilidade, de espaços públicos, de equipamentos e de serviços públicos, entre outros; segundo o definido nos POT e que na linguagem urbanística colombiana se conhecem como *cargas generales* (que podem ser construídas mediante recursos arrecadados com mecanismos como *Participación en Plusvalía*, *Contribución de Valorización* ou tarifas de serviços públicos). As outras áreas, que servirão para a infraestrutura pública de escala local e que não têm uma localização definida nos POT, se denominam *cargas locales* e são resolvidas nos PP seguindo os parâmetros gerais dos POT (estas serão construídas com ônus aos proprietários privados). As áreas restantes do projeto urbano nos PP serão então as áreas privadas que poderão ser construídas considerando os aproveitamentos definidos nos POT e a justa distribuição de ônus e benefícios.

No Brasil, os projetos urbanos elaborados pelo poder público não se constituem em uma exigência para a ocupação da área de expansão urbana como a figura dos POT colombianos, ficando a cargo do loteador a determinação dos traçados das vias e a organização dos loteamentos, segundo diretrizes básicas do poder público.

Santoro (2012) indica a possibilidade de o instrumento da Operação Urbana Consorciada (OUC) ser utilizado para estruturar as áreas de expansão urbana. O instrumento possibilitaria a execução de um projeto urbano, regular o mercado e recuperar a valorização da terra decorrente do projeto. De certa forma, as OUC se assemelham aos *Planes Parciales* colombianos, com a diferença de o projeto urbano ser elaborado pelo poder público. Outra diferença é que, em geral, nas OUC não são adotados mecanismos como o reajuste de terrenos.

3.2 Gestão associada nas áreas de expansão

A materialização do projeto urbano nas áreas de expansão urbana seria bastante difícil se considerada a estrutura fundiária e os distintos interesses dos proprietários da terra. Neste cenário, é necessária a utilização de instrumentos de gestão associada como o próprio PP e dos mecanismos que se podem utilizar nele como o *reajuste de tierras*, *integración inmobiliaria*, *cooperación entre partícipes*, entre outros, os quais visam superar tanto a urbanização lote a lote quanto a anteriormente citada “loteria da urbanização”. Assim, a gestão associada constitui-se em uns dos elementos que define o regime urbanístico da propriedade da terra já que:

[...] um terreno que pode tramitar diretamente uma licença de urbanismo ou construção não tem o mesmo tratamento, alcance e conteúdo patrimonial de um terreno que deve se integrar ou se ajustar com outros para produzir uma melhor qualidade urbana e assegurar a realização das infraestruturas, serviços e equipamentos (MALDONADO, et al., 2008, p. 57).

Essa gestão associada e os mecanismos que envolvem a transformação da estrutura fundiária, que estão baseados nas *reparcelaciones* espanhola e japonesa⁶, partem do princípio da função social da propriedade e do dever dos proprietários de serem agentes ativos no processo de urbanização, evitando os denominados *free riders* urbanos que são aqueles

⁶ Para aprofundar neste quesito pode-se ler García-Bellido (2002).

proprietários que aguardam passivamente a chegada da urbanização até suas terras para assim se apropriar sem justa causa das mais-valias decorrentes das atuações do poder público.

No PP procura-se definir a participação dos proprietários da estrutura de parcelamento original, considerando o projeto urbano e através de dois mecanismos principais: A definição de *unidades de actuación urbanística* (UAU) e a definição das condições e obrigações para a cessão dos terrenos e o financiamento das obras de urbanização correspondentes (MALDONADO, *et al.*, 2008) que constituem o *reparto equitativo de las cargas y beneficios*.

Já na prática dos municípios brasileiros, o aproveitamento dos terrenos é decorrente das leis de uso e parcelamento do solo e das leis de zoneamento, as quais definem os índices de edificabilidade e os usos dos terrenos. Há possibilidades de manejo dos índices de aproveitamento entre os terrenos como, por exemplo, no caso do município de Porto Alegre/RS, onde o potencial construtivo referente ao Solo Criado é vendido em leilão organizado pela administração municipal, de forma que cada quadra possui um estoque total de aproveitamento (GUIMARAENS, 2002).

Outra possibilidade nesse sentido é a utilização da *Transferência do Direito de Construir* (TDC), instrumento em que "consiste, basicamente, na autorização pela administração pública municipal para que o proprietário de um determinado terreno possa exercer o direito de edificar em outro local distinto, ou aliená-lo para este fim, sendo o direito gravado em outra propriedade" (FURTADO e BACELLAR, 2014, p. 7).

As exigências de doação de terrenos para o poder público por necessidade ou interesse público e a cessão de terras para vias de circulação e espaços públicos também se expressam de forma diferenciada nesses países. No Brasil, a obrigação de doação de terrenos ou parte deles para o poder público é prevista na lei que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano (Lei nº 6.766/1979). O artigo 5º dessa lei autoriza o poder público competente exigir, em cada loteamento, a reserva da faixa *non aedificandi* destinada a equipamentos urbanos (equipamentos públicos de abastecimento de água, serviços de esgoto, energia elétrica, coleta de águas pluviais, rede telefônica e gás canalizado). Os projetos de loteamento devem indicar a abertura de novas vias e logradouros públicos, ou o prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes (art. 2, § 1º).

Na legislação brasileira não se encontram mecanismos para equiparar as maiores perdas de áreas pertencentes aos diversos proprietários de forma equitativa, em virtude das exigências de terrenos para equipamentos urbanos e comunitários, vias de circulação e

preservação ambiental. A "compensação", em geral, é feita através do instituto da desapropriação, cujos cálculos dos valores devidos resultam em demoradas ações judiciais, acarretando descontentamento dos proprietários desapropriados e dispêndio de recursos por parte do poder público. Os processos judiciais que questionam os valores calculados para as indenizações acarretam a apropriação dos ganhos fundiários decorrentes das obras públicas (ALMEIDA, 2014).

O instrumento da TDC também pode ser acionado para a finalidade de aquisição de solo urbano, como uma alternativa aos processos de desapropriação, representando uma economia do poder público na disposição de recursos para o pagamento das desapropriações, como é o caso da experiência de Porto Alegre para a construção da 3ª Avenida Perimetral (UZON, 2013).

3.3 *Justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização*

A justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização na gestão das áreas de expansão urbana, no caso colombiano, parte do princípio da igualdade dos cidadãos ante as normas e visa: 1) Controlar os preços do solo desde o início da intervenção pública; 2) Evitar a aquisição de solo para infraestruturas públicas mediante mecanismo como a desapropriação, obtendo-o através dos aportes de solo definidos no *reparto*; 3) Criar fontes de financiamento ou mobilizar recursos que permitam a realização das obras estabelecidas na Lei ou nos POT a partir dos aumentos dos preços do solo produzidos pelo mesmo plano ou projeto; e 4) Dar um tratamento equitativo aos proprietários do solo objeto do PP e da gestão associada, em relação com as obrigações e com os aproveitamentos urbanísticos (MALDONADO *et al.*, 2008).

No Brasil, cada um dos instrumentos jurídico-urbanísticos tem o propósito de atingir fins específicos da ordenação da cidade. Destaca-se, para o propósito da justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização nas áreas de expansão urbana, o instrumento da *Outorga Onerosa de Alteração de Uso* (OOAU).

Este instrumento, previsto no artigo 29 do Estatuto da Cidade, é a contrapartida devida quando a norma urbanística transforma o uso de uma determinada área para um uso mais rentável, por exemplo, em decorrência da ampliação do perímetro urbano (solo rural se transforma em solo urbano) ou da transformação de uso residencial para uso misto ou comercial.

Segundo Santoro (2012), o debate sobre este instrumento e sua aplicação ainda são embrionários no Brasil e mais incipiente ainda é o debate a respeito das diferenças da aplicação do instrumento para alteração de uso rural para urbano e para alteração de uso residencial para comercial ou misto. A aplicação da OOAU ainda não encontra-se consolidada no Brasil e os estudos sobre sua aplicação são escassos, conforme notou a autora.

O potencial da aplicação do instrumento da OOAU - sobretudo para as áreas de expansão urbana onde os aumentos de preços pela incorporação de novas terras como urbanas são muito expressivos -, deve ser considerado tanto no que diz respeito ao princípio da justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização, quanto como um instrumento de controle e gestão dessas áreas, analisando-se a complementação de sua aplicação com um componente de projeto urbano.

4. Considerações finais

A gestão do solo urbano, em especial nas áreas de expansão da cidade, representa um desafio no sentido de conferir a eficácia aos princípios da função social da propriedade pública e privada e da justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização. Tais princípios encontram a sua concretização através da aplicação de uma gama de instrumentos jurídico-urbanísticos. As legislações urbanísticas do Brasil e da Colômbia apresentam uma variedade de instrumentos aplicados na gestão da expansão urbana, implicando resultados diferenciados.

A Colômbia dispõe de instrumentos fundamentais no processo de planejamento e controle da expansão da malha urbana como os POT, os PP e a *Participación en Plusvalía*, enquanto, no Brasil, os instrumentos jurídico-urbanísticos são as leis do perímetro urbano e de zoneamento, a *Outorga Onerosa do Direito de Construir*, a *Outorga Onerosa de Alteração de Uso* e a Lei Federal de Parcelamento do Solo.

No caso da Colômbia, a gestão da expansão urbana através dos PP não têm ficado à margem de problemas e polêmicas locais. Do lado dos problemas se destacam a padronização do procedimento e a excessiva preocupação pela redução dos tempos de adoção de PP nas regulamentações expedidas pelo governo central. Para alguns autores isto limita a autonomia municipal em matéria de ordenamento territorial e gera uma homogeneização procedimental que não considera a complexidade da gestão deste tipo de instrumento em cidades de maior porte nem a falta de pessoal ou as deficiências na qualificação dos

profissionais das secretarias de planejamento dos municípios menores, o que coloca sempre em desvantagem os interesses da coletividade frente aos interesses privados.

As polêmicas geradas ao redor dos PP como instrumento para a gestão urbana em algumas das cidades da Colômbia, como no caso de Bogotá, estão associadas a dois temas. Em primeiro lugar, à demora na construção por parte das prefeituras da infraestrutura associada às *cargas generales* (especificamente vias e equipamentos), o que tem resultado que em alguns planos parciais a construção dos usos privados não tem sido acompanhada da infraestrutura necessária para ligar adequadamente os novos empreendimentos à cidade consolidada. Em segundo lugar, às dificuldades no cumprimento dos prazos estabelecidos pelo governo nacional na adoção dos PP, devido à escassez de pessoal técnico nas dependências encarregadas do trâmite dentro das prefeituras e à demora na definição de temas ambientais e jurídicos que têm relação com entidades do governo central, e que são indispensáveis para continuar os processos de adoção de vários PP.

A comparação entre as soluções adotadas por esses dois países explicita a diferença fundamental da existência, na Colômbia, de um instrumento articulador de outros instrumentos e dos diversos objetivos da gestão pública do solo, em especial nas áreas de expansão. O Plano Parcial colombiano cumpre esse papel e confere maior controle e poder de gestão da administração municipal nos processos de urbanização de novas áreas. No Brasil, a gestão do poder público é prejudicada em virtude da inexistência de um instrumento de planejamento urbano que articule os diversos instrumentos jurídico-urbanísticos segundo os objetivos da coletividade, bem como projetos urbanos definidos pelo poder público para as zonas de expansão, no âmbito de processos democráticos.

Referências bibliográficas

- ALMEIDA, L. C. (2014). *Avaliação de Imóveis destinados à Utilidade Pública: conflitos na utilização do Instituto da Desapropriação nos Projetos Urbanos do Estado do Rio de Janeiro*. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, UFF, Niterói.
- BASSUL, J. R. (2005). *Estatuto da Cidade. Quem ganhou? Quem perdeu?* Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas.
- CAVALLAZZI, R. L. (2007). O estatuto epistemológico do Direito Urbanístico Brasileiro: possibilidades e obstáculos na tutela do Direito à Cidade. In: COUTINHO, R.;

- BONIZZATO, L. (Org.). *Direito da cidade: novas concepções sobre as relações jurídicas no espaço social urbano*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, pp. 53- 69.
- FURTADO, F.; ACOSTA, C.; MALERONKA, C. (2014). Gestão Municipal do Solo Urbano no Brasil e na Colômbia: aprendizados cruzados a partir de experiências com instrumentos de intervenção urbana similares. *Anais da 14ª Conferência Internacional da Latin American Real Estate Society (LARES)* – Rio de Janeiro Rio de Janeiro, 17- 20 set.
- FURTADO, F.; BACELLAR, I. (2014). Transferência do Direito de Construir aplicada a planos e projetos urbanos para áreas centrais. In: *Anais do III Enanparq: arquitetura, cidade projeto - uma construção coletiva*, São Paulo, 20-24 out.
- FURTADO, F.; REZENDE, V. F.; OLIVEIRA, T.; JORGENSEN Jr., P. (2007) Outorga Onerosa do Direito de Construir: panorama e avaliação de experiências municipais. In: *Anais do XII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional*, Belém do Pará, Disponível em: <http://www3.ufpa.br/xiienanpur/CD/ARQUIVOS/GT1-328-90-20061218230629.pdf>
- GARCÍA-BELLIDO, J. (2002). *La ‘reparcelación’ española equidistributiva y su relativa singularidad comparativa*. Trabalho apresentado na Conference on Land Readjustment – Lincoln Institute of Land Policy / 21-22 março. (Mimeo).
- GUIMARAENS, M. E. B. (2002). Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir – A evolução das Normas de Porto Alegre e o Estatuto da Cidade. In: PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. *Revista da Procuradoria Geral do Município de Porto Alegre*, n.16, dez. Porto Alegre: RJR.
- JAYME E. (2000). Diálogos com a Doutrina. Entrevista com o Prof. Erik Jayme. In: *Revista Trimestral de Direito Civil*. Rio de Janeiro: PADMA, ano 1, v. 3, pp. 289-293, jul./set.
- MALDONADO, M. M. (2008). La Ley 388 de 1997 en Colombia: algunos puntos de tensión en el proceso de su implementación. In: *Revista ACE – Arquitectura, ciudad y entorno*. Ano III, n.7, junho.
- ____ (2006) El proceso de construcción del sistema urbanístico colombiano: entre reforma urbana y ordenamiento territorial. In: Fernandez, Edesio e Alfonsin, Betania *Direito Urbanístico – Estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey.
- MALDONADO, M. M. et al. (2008) *Planes parciales, gestión asociada y mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios en el sistema urbanístico colombiano: Marco jurídico, conceptos básicos y alternativas de aplicación*. Lincoln Institute of Land Policy - Programa para América Latina y el Caribe. Panamericana Formas e Impresos S.A. Bogotá, Colômbia, junho.
- MARICATO, E. (2001). *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes.

SALAZAR, J. (2005). El proyecto urbano en la acción pública de vivienda en los años 60 y 70 en Colombia. In: *Revista Urbanismos n°3*. Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Artes, pp. 198-203.

SANTORO, P. F. (2012). *Planejar a Expansão Urbana: dilemas e perspectivas*. Tese de Doutorado. São Paulo: FAU-USP.

____ (2011). O desafio de planejar e produzir expansão urbana com qualidade: a experiência colombiana dos Planos Parciais em Bogotá, Colômbia. In: *Anais do XIV Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ANPUR)* – Rio de Janeiro, 17- 20 maio.

UZON, N. (2013). Transferencia del Derecho de Construir: La experiencia de adquisición de suelo para la 3ª Perimetral de Porto Alegre, Brasil. *Anais do Foro Latinoamericano sobre Instrumentos Notables de Intervención Urbana*. Quito, Equador, 5-10 maio.