

| 841 | PLANEJAMENTO E GESTÃO DA TERRA NA VIABILIZAÇÃO DE PROJETOS URBANOS: MECANISMOS NO BRASIL E NA HOLANDA¹.

Carla Camila Girão Albuquerque

Resumo

O artigo apresenta comparativamente nos contextos Holandês e Brasileiro como a propriedade privada e os direitos por ela assegurados assumem papel central na construção de mecanismos que procuram a viabilizar os objetivos da política urbana, fortemente caracterizados pela implementação de Projetos Urbanos pontuais e estrategicamente localizados em áreas de reabilitação urbana. Para isto, o trabalho esclarece a concepção do direito de propriedade nos dois países e o processo recente de construção destes mecanismos.

Palavras-chave: direito de propriedade, política urbana, projetos urbanos, instrumentos urbanísticos.

1. Introdução

O sistema de planejamento e gestão da terra, diferente nos diversos países de acordo com seus contextos sócio-culturais, tem como base um conjunto de regras que orientam a conduta dos agentes na produção do espaço. Durante os últimos 30 anos, a política urbana brasileira e holandesa tem incorporado mais explicitamente o ideário neoliberal, caracterizando-se pela utilização da lógica dos Projetos Urbanos e da parceria público-privada.

Os Projetos Urbanos passaram a ser discutidos na maior parte das cidades que alcançaram, ou almejam alcançar, uma posição significativa no sistema econômico internacional. Neste trabalho os Projetos Urbanos são entendidos como renovações ou reabilitações pautadas no redesenho do espaço urbano, capazes de conferir vantagens competitivas à cidade. Estas intervenções, de caráter pontual e setorizado, combinam a atuação de agentes públicos e privados, visando o atendimento de interesses econômicos específicos transformando estas áreas em novas frentes de produção imobiliária. Novas articulações institucionais e formas de gestão tem se apoiado em mecanismos especificamente construídos para a viabilização dos Projetos Urbanos.

¹ O artigo é parte componente do desenvolvimento de pesquisa do Doutorado Sanduíche financiado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

Na Holanda destacam-se principalmente dois tipos de projetos: o fomento de novas centralidades econômicas em torno de estações ferroviárias; e a reestruturação de áreas habitacionais degradadas, hoje consideradas de baixa qualidade espacial e que concentram minorias étnicas e migrantes de baixo poder aquisitivo. Já no Brasil destacam-se a recuperação de áreas economicamente degradadas (centros urbanos tradicionais, áreas portuárias, eixos ferroviários e áreas industriais); e as transformações urbanas necessárias para comportar megaeventos de impacto internacional (eventos esportivos, feiras internacionais, centros de negócio e cultura).

Os Projetos Urbanos em ambos os contextos tem impacto direto na produção imobiliária, principalmente habitacional, seja ela voltada ao “mercado” ou social. Para isso, terra se faz necessária. A maior parte da terra disponível, em ambos os contextos, é de propriedade privada, onde os proprietários possuem direitos assegurados para dela dispor. Desta forma, lidar com a propriedade privada, e o direito de propriedade, torna-se essencial para o alcance dos objetivos da política urbana. A propriedade da terra tem afetado não só o processo de implementação dos projetos, mas também seus resultados socioespaciais.

Na primeira parte do artigo, esclarece-se as diferentes concepções do direito de propriedade nos países estudados e como tal concepção direciona o planejamento e a gestão da terra urbana por meio da institucionalização de instrumentos urbanísticos especialmente desenhados para o tratamento da propriedade privada. Na segunda parte, são apresentados, em um contexto recente, o processo de acomodação dos direitos de propriedade em face aos objetivos da política urbana, viabilizada por meio dos Projetos Urbanos na Holanda e no Brasil.

A última parte é dedicada ao contexto holandês, apresentando de forma resumida como os mecanismos não institucionalizados tem influenciado na construção de alternativas a um modelo de grande interdependência entre poder público e a iniciativa privada, principalmente por conta dos direitos de propriedade, e como os objetivos da política urbana tem sido continuamente buscados em um contexto de crise econômica. As considerações finais são dedicadas a uma abordagem mais reflexiva, explicitando como a tentativa de estimulação do mercado de terras adotado pelo contexto holandês, visando o alcance de regimes inovadores de recuperação da mais valia urbana através da gestão da terra e da propriedade de forma compartilhada entre setores público e privado, podem apontar caminhos para a construção de novas formas que permitam a superação de obstáculos ao desenvolvimento urbano brasileiro.

2. Diferentes concepções do direito de propriedade e o papel do planejamento e da gestão da terra urbana.

O direito de propriedade da terra não se refere apenas à propriedade da coisa em si, mas o conjunto de direitos de dispor da terra, ou das responsabilidades que isto acarreta (Buitelaar, 2003). Esta proteção assegura também o valor do bem, ou o valor que pode ser alcançado por ele, desta forma, a atribuição de direitos de propriedade afeta o comércio desse bem (Lindblom, 2001).

A ideia de que o planejamento e a gestão da terra urbana sejam pautados pela restrição do direito de propriedade é equivocada. O direito de propriedade deve ser protegido, e suas restrições evitadas, a não ser que sejam inevitáveis. As restrições impostas pelo planejamento e pela gestão da terra são politicamente justificadas quando o interesse público é acionado. Então o **planejamento e a gestão da terra devem tratar de proteger os interesses sobre a terra que não são abrigados pelo direito de propriedade** (Needham, 2006). O ordenamento do território, através do planejamento e da gestão urbana, desempenha um papel importante no delineamento desse direito.

Assume-se que a capacidade de influência dos proprietários de terra na implementação dos Projetos Urbanos estaria restringida apenas pelos limites sobre a forma com que o proprietário pode dispor daquela terra em nome do interesse coletivo. Diferente de outros tipos de propriedade, nos quais se pode dispor da maneira que se queira, a terra urbana possui tratamento diferenciado. Tais restrições consistem, na maior parte das vezes, sobre o limite do tipo de uso a ser viabilizado (limites de ocupação e de potencial construtivo), e sobre o limite da manutenção da propriedade, que se dá pela desapropriação. O primeiro tipo de restrição atenua o exercício pleno do direito de propriedade, já o segundo tipo de medida, transfere integralmente para outros, normalmente para o próprio estado, o direito de usufruto.

O direito de uso da terra na Holanda é, como princípio, direito exclusivo do proprietário. Isto, em conjunto com os recursos necessários para implantar as infraestruturas exigidas, cria uma forte interdependência entre o poder público e os proprietários de terras: o município detém o poder institucional de determinar restrições e conceder as permissões necessárias no que diz respeito ao uso da terra, e os proprietários detém os meios financeiros e o direito exclusivo de desenvolver a terra. Desta forma, o proprietário pode tomar como

opção esperar, artifício geralmente utilizado em oposição às requisições feitas pelo poder local, causando um atraso considerável no processo de desenvolvimento urbano.

Contudo, o poder público, na prática, recorrentemente se responsabiliza sobre a provisão de infraestrutura, mesmo que isto não seja regulamentado formalmente. A legislação urbanística holandesa não torna explícita a responsabilidade ou direito do poder público frente o provimento do desenvolvimento da terra vinculado aos Projetos Urbanos (Munoz, 2010).

No contexto Holandês, a escassez de terra faz com que os preços aumentem muito rapidamente, viabilizando um retorno econômico de rápida liquidez. No Brasil, apesar da disponibilidade física, também se tem escassez de terra por conta da estrutura fundiária. É indiscutível o fato de que a forma de ocupação colonial do território brasileiro contribuiu em grande medida para o quadro fundiário atual. Em regra, possibilitou a acumulação de terras por parte de uma parcela bastante reduzida da população.

Ao longo do processo histórico percebe-se que em muito se modificou a acepção do direito de propriedade, antes absoluto e incondicional, hoje condicionado ao interesse público e assegurado pela Função Social. Apesar do direito de propriedade, o descumprimento da premissa da função social, ou a alegação de utilidade ou interesse público, garante a possibilidade de expropriação por parte do poder público, mediante justa e prévia indenização. No Brasil, a função social da propriedade restringe o direito de propriedade e se estabelece como um direito social e um dever que recai sobre o proprietário da terra.

Diante desse quadro, o direito de propriedade só pode existir na medida em que, no uso empregado pelo seu proprietário, for verificado o cumprimento da sua finalidade social. O Estado pode intervir, contra a vontade do proprietário, para que este princípio seja cumprido. Para além da dimensão patrimonial, o direito de propriedade é reconhecido como um direito à propriedade que possibilita o acesso para toda a coletividade aos demais direitos fundamentais: à moradia, alimentação, renda mínima, ao trabalho na terra e à dignidade humana.

Segundo Sampaio (1998), a ação do poder público no que diz respeito às necessidades da cidade e da população gera uma legislação de usos (leis de zoneamento ou de uso e ocupação do solo) que busca estabelecer padrões ideais de ocupação de determinadas áreas. Mas a desigualdade social é tão grande que a terra, estruturada e urbanizada, muito rarefeita, acaba se tornando cara demais. As camadas mais pobres da

população são obrigadas a ocuparem terras de forma irregular, ilegal ou clandestina, resultando em situações precárias de habitabilidade. Esta população, excluída do direito de propriedade, acaba por ser alvo fácil de uma prática de troca de favores perversa, quando promete-se, em troca do voto, o desenvolvimento da terra já ocupada. Este sistema gera efeitos extremamente negativos do ponto de vista social, urbanístico e político.

Nos dois contextos brevemente expostos, mesmo com concepções sobre o direito de propriedade que diferem entre si, o proprietário da terra tem uma posição forte negociação frente às decisões relacionadas à política urbana. Ora, a propriedade da terra é condição essencial para que o produto imobiliário exista e seja oferecido ao mercado, quem controla a terra em uma localização em particular possui o monopólio dos produtos (habitação, escritórios, comércios, entre outros) oferecidos ao mercado.

Observemos agora os instrumentos regulamentados pela política urbana disponíveis para a superação destas questões, principalmente aqueles diretamente relacionados às restrições ao direito de propriedade.

Em teoria, o poder local na Holanda possui os instrumentos formais necessários para evitar tal dependência sobre o proprietário da terra. O Direito de Preempção (*Voorkeursrecht*) para adquirir a terra; a Taxa de Lucros (*Baatbelasting*) para garantir os meios financeiros necessários para o financiamento do projeto; e a Desapropriação. Contudo é necessário o reconhecimento dos limites destes instrumentos: a aplicação do Direito de Preempção requer, a priori, que o proprietário disponha sua terra à venda; a Taxa de Lucros, raramente é utilizada; a Desapropriação só pode ser aplicada se “necessário”, ou seja, apenas se o proprietário não demonstrar condições de desenvolver a terra conforme o estabelecido pelo Projeto Urbano (*Zelfrealisatie*), além de ser um processo politicamente sensível e demorado. Hoje em dia a prática da desapropriação só é realizada em casos extremos, e em poucos lotes dentro da área do Projeto Urbano, por exemplo. Priemus and Lown (2003) afirmam que os instrumentos existentes não podem evitar que setor privado adquira a terra de interesse público, e nem que usem a terra de acordo com os objetivos da política urbana.

O Plano de Uso da Terra (plano geral obrigatório para o território municipal, de caráter indicativo), assim como acontece no Brasil nos Planos Diretores Municipais, já garante o direito do proprietário de construir na terra, estipulando principalmente restrições gerais quanto à ocupação do solo (e potenciais construtivos); desta forma o proprietário possui, a priori, o direito de utilizar a terra de acordo com o que foi estabelecido pelo plano. Segundo Priemus and Lown (2003), a introdução de uma maior restrição do usufruto da

terra pela **separação do direito de construir do direito de propriedade** poderia ampliar a concorrência no mercado de terras.

No Brasil, uma série de instrumentos urbanísticos foram regulamentados (Lei Federal No 10.257/2001) para viabilizar o condicionamento do direito de propriedade à sua função social e ao interesse público.

Destacam-se especialmente dois instrumentos, que apesar de apontarem para objetivos diferentes, são diretamente relacionados à viabilização de Projetos Urbanos. O primeiro deles, a Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), atua no sentido de viabilizar a estruturação dos assentamentos irregulares cujas características de urbanidade sejam destoantes do resto da cidade formal. O instrumento trabalha simultaneamente com a regularização fundiária e urbanística de áreas que apresentam precariedades físicas. Em determinadas áreas da cidade são estabelecidos parâmetros específicos. De acordo com os princípios gerais do instrumento, as áreas estabelecidas como ZEIS tem prioridade no recebimento de investimentos públicos no que concerne a reabilitação urbana, ou seja, aos Projetos Urbanos.

O segundo instrumento em destaque é a Operação Urbana Consorciada (OUC). A partir da delimitação de áreas específicas na cidade, o poder público pode conduzir um Projeto Urbano que trabalhe especificamente com a atração da iniciativa privada no sentido do compartilhamento dos custos de desenvolvimento em áreas urbanas degradadas. Esta atração se dá através da separação entre propriedade e o direito de construir e da flexibilização onerosa de potenciais construtivos. O instrumento possibilita que os potenciais construtivos sejam negociados antes da implementação do projeto pelo poder público (CEPACS). Os recursos arrecadados devem ser aplicados restritamente à área da Operação Urbana.

Percebe-se que no contexto holandês, o conjunto de instrumentos regulamentados dentro do planejamento e da gestão urbana possibilita uma interferência limitada sobre o direito de propriedade. Em contraposição, a política urbana brasileira tem à sua disposição uma série de instrumentos que viabilizam tal interferência, pautados por uma concepção de direito de propriedade fundamentado na função social.

Observando o diálogo entre a lei e a realidade, percebe-se facilmente uma lacuna. O termo função social é impreciso enquanto conceito jurídico e utilizado pelo texto da constituição federal com forte carga ideológica (Gomes, 2004). A função social da propriedade, assim como outros pressupostos políticos liberais, foi inserida em um contexto

de sociedade pouco coesa e fortemente hierarquizada, cuja cultura política é privatista, particularista, personalista, localista e paternalista-autoritária. Trata-se de um conceito político sobreposto a uma realidade sociocultural fragilizada. É farta a regulamentação sobre o direito de propriedade, e seus instrumentos, mas é intrigante como ainda persiste a lógica da produção legislativa inadequada à realidade social. Em um país como o Brasil, é necessário abordar criticamente o direito de propriedade expresso na legislação. Não se deve desconsiderar que o ordenamento jurídico brasileiro é sujeito a interpretações diversas, que na maior parte das vezes traz à tona o poderio e os interesses das classes sociais mais privilegiadas economicamente.

Apesar da concepção do direito de propriedade brasileiro apontar para uma mudança substancial da cultura patrimonialista-privatista-autoritária, percebe-se que a propriedade da terra ainda é o grande diferencial do poder econômico entre classes sociais. É na manutenção da propriedade plena, fazendo reservas que jamais serão por utilizadas para fins coletivos, que o poder de barganha e de negociação do “dono da terra” se perpetua. É neste contexto que os instrumentos urbanísticos regulamentados vêm obtendo viabilização bastante restrita.

3. Objetivos da política urbana e os mecanismos de viabilização de Projetos Urbanos no Brasil e na Holanda.

Antes de tratar sobre os mecanismos viabilizados para a implementação dos Projetos Urbanos no que diz respeito aos limites do direito de propriedade, faz-se necessário uma contextualização sumária do recente contexto holandês e brasileiro frente à política urbana.

3.1. Política urbana no contexto holandês

Até os anos 80, a maior parte do mercado imobiliário holandês se dava a partir do suprimento de terra desenvolvida pelo poder público. O que se convencionou chamar de “Política Ativa de Terras” foi originalmente implementada durante o Estado de Bem Estar Social holandês, quando a massiva produção habitacional era conduzida pelo poder público. Mesmo depois da diminuição desta produção, e de sua necessidade, a Política Ativa continuou a ser defendida por um discurso hegemônico em defesa do envolvimento direto do Estado na produção do espaço urbano. Segundo Munoz (2010), a Política Ativa pode ser dividida em duas fases principais:

Fase 1 - O município adquiria as terras onde o Plano de Uso da Terra apontava para a implementação dos Projetos Urbanos (de expansão ou de recuperação urbana, por exemplo). Partia do princípio que tais áreas não possuíam a infraestrutura necessária para que as novas estratégias adotadas pelo plano fossem viabilizadas com qualidade. Para adquirir as terras não-desenvolvidas, o poder público preferia evitar o uso das desapropriações compulsórias, então oferecia um valor pela terra que garantia a mais valia para o proprietário. Quando isto não era possível, oferecia um valor que tinha como base o que a lei de desapropriação estipulava como teto de pagamento pela terra, ou seja, valor da desapropriação era adotado como a referência para a compra. Na prática, a maior parte da aquisição das terras se dava de forma amigável. Este processo assegurava um contexto pouco concorrencial, onde apenas o poder público apresentava-se como comprador em potencial. Havia então uma certa disponibilidade de terra para uma procura caracterizada pelo monopólio público.

Fase 2 - A terra oferecida pelo município, disponibilizada posteriormente para o mercado, tinha preço fixado a partir do custo de seu desenvolvimento (compra preliminar da terra + custos das infraestruturas e equipamentos implantados). Desta forma a qualidade das infraestruturas instaladas era fundamental para o cálculo do valor final da terra. Este preço final ainda alcançava valor abaixo do praticado pelo mercado, o que assegurava maiores lucros para os promotores imobiliários que adquiriam as terras desenvolvidas pelo poder local. O poder local, como detentor do direito de propriedade da terra, e regulador das permissões para a construção, ainda impunha diversos condicionantes sobre os possíveis compradores no que dizia respeito às restrições e condutas a serem seguidas para assegurar a qualidade do produto da construção (Munoz, 2010) (Figura 1).

O poder público operava em monopólio um capital imobiliário (financiamento e terra) em sua fase de transformação em produto comercializável (habitação) de acordo com um Plano de Usos. Assumia a gestão financeira, jurídica e técnica na liberação de terra e sua transformação em mercadoria comercializável. A origem do capital que financiava a incorporação era provida pelos governos provinciais e central, por meio de empréstimos. A renda gerada pela disponibilização da terra desenvolvida para o mercado era voltado ao reinvestimento nesta política urbana. É importante notar que, a Política Ativa de Terras não era adotada como um mecanismo para capitalizar a gestão pública, para acumular lucros, mas de, no mínimo, **recuperar os custos do desenvolvimento da terra.**

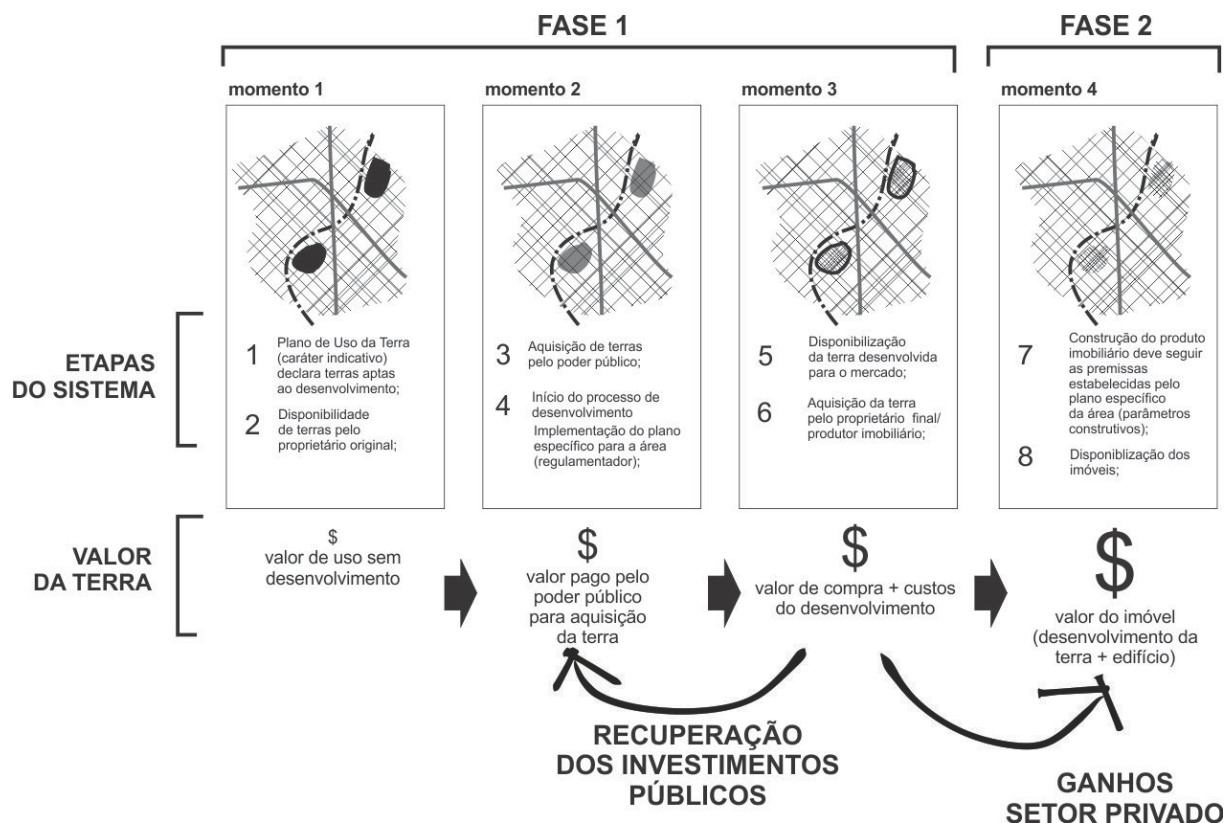


Figura 1: Esquema demonstra o processo da Política Ativa de Terras. Fonte: da autora.

Ressalta-se que não recaia sobre o poder público local a obrigação legal para que desempenhasse tal papel, nem era viabilizado nenhum tipo de instrumento urbanístico especial. A Política Ativa tornou-se uma convenção que dizia respeito à conduta do desenvolvimento urbano na maior parte dos municípios holandeses, uma espécie de **institucionalização não formalizada**.

O principal argumento para tal atuação dizia respeito à possibilidade de **garantir maior controle sobre o desenvolvimento urbano**, assim como a **maior qualidade dos espaços produzidos**. Para viabilizar tais objetivos da política urbana, o poder local assumiu um papel não apenas de regulamentador, o que poderia restringir sua atuação, mais um papel ativo na provisão da terra e estabelecimento das atividades mais adequadas: na implementação de infraestruturas, equipamentos e serviços de acordo com o Plano de Uso da Terra e na monitoração e interferência direta no processo de construção.

3.2 Mudanças recentes na política urbana holandesa

A política urbana, apesar de garantida a autonomia do poder público local, atende às diretrizes determinadas pelo poder central. As áreas que devem ser desenvolvidas a partir de investimentos públicos são selecionadas previamente em nível nacional, assim como é definido o montante da produção habitacional social necessária.

No início da década de 90, duas alterações essenciais nestas diretrizes modificaram a essência da estratégia da Política Ativa. A primeira delas, em 1993, com a ampliação das áreas aptas a serem desenvolvidas. Esta modificação surpreendeu grande parte dos municípios, de certa forma desprevenidos e sem os recursos necessários para a compra de terras em localizações tão vastas. A segunda modificação consistia na abertura para a produção de habitação “de mercado” em maior escala. Quando os municípios puderam iniciar a compra de terras não desenvolvidas, elas já haviam sido negociadas pelo setor privado.

Estas alterações fizeram com que o poder público não detivesse mais o monopólio no mercado de terras, limitando drasticamente a estratégia recorrentemente utilizada para a recuperação de investimentos e controle do desenvolvimento urbano. Um mercado permeado por um contexto mais concorrencial, fez com que o setor privado oferecesse preços ainda mais altos para a compra das terras não desenvolvidas, maiores inclusive do que os que eram praticados anteriormente pelo poder público. Com a mudança de contexto, destacam-se os seguintes impactos (Buitelaar, 2010; Krabben et al, 2008):

- a grande oferta tornou possíveis os ganhos sobre o desenvolvimento de terras, antes pouco atrativos, tornando-se investimentos potencialmente lucrativos;
- a modificação no contexto econômico geral do país, com aumento de salários, desencadeou mudanças na procura do público consumidor pela habitação de “mercado”;
- com os altos preços pagos pela terra, a habitação social passa a não ser mais uma prioridade na produção do espaço. A diferença entre o valor da construção da habitação social da habitação de mercado claramente não foi a responsável direto pelo acréscimo dos preços, mas sim em relação ao tipo de uso;
- o aumento dos valores da terra modificou a habilidade do município em lidar com a aquisição e desenvolvimento da terra;
- a produção habitacional voltou-se para as áreas de regeneração urbana, contudo, esta mudança não tornou a aquisição da terra mais fácil ou mais barata, pois os custos de transação, devido a fragmentação da propriedade, eram ainda mais altos;
- parcelas de terras foram adquiridas por especuladores, processo raro até aquele momento.

A interferência do poder público neste processo de subida de preço da terra foi anulada pelas determinações do Ato de Planejamento Espacial de 1997, onde assume-se que a terra deve ser desenvolvida pelo proprietário sobretudo se este mostrar condições e

interesse de desenvolvê-la conforme as determinações do Plano de Uso. Neste cenário, o poder público não pôde utilizar o instrumento da Desapropriação.

As mudanças no cenário econômico local e mundial tiveram influência forte sobre a condução desta política com o acréscimo substancial da participação da iniciativa privada no mercado de terras. A quebra do monopólio público tornou evidente a ausência das competências necessárias para prosseguir com a estratégia de desenvolvimento por meio do provimento da terra pública em um regime concorrencial. Cada vez mais se tornou evidente a incapacidade do poder local, a partir da carência de instrumentos eficientes, de alcançar os objetivos da política urbana no que diz respeito à orientação e recuperação integral dos custos do desenvolvimento da terra sem incorer em risco de perdas financeiras e endividamento.

A segunda mudança, em 2008, quando o impacto da crise financeira mundial e a recessão econômica começaram a afetar a demanda habitacional. Muitas cidades holandesas endividaram-se com o desenvolvimento de terras públicas porque a demanda por terrenos para construção caiu como resultado da recessão econômica. Em tempos de crise, a política de desenvolvimento urbano a partir de terras públicas passou a ser considerada uma atividade de alto risco financeiro (Krabben et al, 2012). A crise também afetou o mercado privado que, ao dispender preços elevados pelas terras não desenvolvidas, acabaram por comprometer os lucros, ao somarem tais gastos à necessidade de desenvolvimento das terras e a baixa procura. Neste sentido, tornou-se recorrente uma reaproximação com o setor público no intuito de reestabelecer parcerias e acordos para financiar o desenvolvimento da terra.

Neste contexto, visando a superação de tais impactos, passou-se a discutir novas formas pelas quais o sistema de planejamento, e sua regulamentação, assim como as restrições frente ao direito da propriedade privada existentes, poderiam contribuir para a retomada dos objetivos da política urbana. Neste novo contexto de envolvimento da iniciativa privada, seria essencial a construção de um acervo de instrumentos que permitisse a regulação do mercado de terras, principalmente no que diz respeito ao risco da perda da qualidade urbana e do aumento contínuo da dívida pública para financiar os projetos que privilegiavam apenas a terra privada. A discussão que pauta a política urbana no atual contexto parece está centrada principalmente **na redefinição do direito de propriedade e nas possíveis formas de recuperação os investimentos públicos.**

3.3. Política urbana no contexto brasileiro

Recentes modificações, principalmente nos instrumentos que viabilizam a política urbana no país, tiveram repercussão internacional no que diz respeito à ampliação das parcerias entre o setor público e privado. Estes instrumentos principalmente asseguram, em tese, a separação entre direito de propriedade e direito de uso da terra, o compartilhamento de custos e a recuperação dos investimentos públicos em um momento posterior ao desenvolvimento da terra a partir da emissão onerosa de potenciais extras de construção ou contrapartidas pagas pelo setor privado.

Apesar destes instrumentos, a política urbana tem sido pautada pela lógica da valorização de terras privadas por meio da inserção de Projetos Urbanos.

A conexão entre interesses públicos e privados formou o novo paradigma da urbanização, ao transformar espaços “obsoletos” e “degradados” decorrentes da reestruturação econômica, em oportunidade de terras “disponíveis” para o capital imobiliário. O evidente resultado é um forte processo de valorização fundiária e imobiliária, que transforma estes setores da cidade em nichos de oportunidades para o capital, alavancados e viabilizados por investimentos estritamente públicos (Ferreira, 2010). Ao invés de priorizar o caráter público e social dos investimentos, o estado o faz de acordo com interesses privados, em especial, atendendo aos interesses das grandes empresas incorporadoras.

Este direcionamento tem resultado em uma nova forma de urbanização, que consiste basicamente na criação de espaços voltados ao lazer de visitantes e às exigências das infraestruturas que lhes são correlatas, colocando em evidência a predominância na participação direta dos investimentos de setores hegemônicos como o imobiliário e o hoteleiro, mercadologicamente direcionados por uma demanda externa, pouco relacionada às questões prioritárias locais.

É notável o número cada vez maior de cidades brasileiras inseridas nesta nova realidade ao longo das últimas duas décadas, em especial o acompanhamento destas mudanças pelo planejamento urbano, progressivamente direcionado à captação de recursos externos e a aplicação de técnicas empresariais de administração pública (Harvey, 1996). Neste contexto, a atração de eventos e equipamentos de porte internacional tem sido encampada por empresários, planejadores e governos como forma de dinamizar a economia local em grandes cidades e de se tentar resolver seus graves problemas relacionados às desigualdades sociais.

Avanços institucionais e legais na direção da Reforma Urbana são indiscutíveis, contudo é importante reconhecer a não aplicabilidade na maior parte destas medidas. Alguns avanços legais de fato podem ser certamente identificados, porém os avanços de ordem instrumental tiveram de fato pouca efetividade prática, levando a transformações ainda inconsistentes. Não lograram a geração das mudanças necessárias (políticas, sociais, culturais) para a reforma urbana. Em inúmeras cidades os processos desiguais de acesso a terra continuam de forma ainda mais acirrada.

No contexto brasileiro atual, onde há disponibilidade de recursos financeiros e linhas de crédito, a postura adotada possui poucas garantias de recuperação dos investimentos públicos. Alia-se a isto o enfraquecimento dos instrumentos de controle social frente ao progressivo endividamento público.

Uma máquina pública preparada para ser privatista, ajudou a desarticular as tentativas de transformações no espaço urbano e tornou os instrumentos institucionalizados inócuos aos fins para os quais eles foram de fato concebidos. Novas regras urbanas, mais permissivas, e facilmente flexibilizáveis, contribuíam para o sucesso do empreendimento urbano. O privatismo assegura o privilégio da propriedade da terra nas frentes de expansão e das novas centralidades econômicas. Os instrumentos do urbanismo voltado para o mercado sobrepujaram os mecanismos do Estatuto da Cidade, quando não os incorporaram e os aperfeiçoaram como no caso das Concessões Urbanísticas. A justificativa de tais exceções seria o legado, o ganho que a cidade receberia. A falta de transparência, os indícios de má utilização dos recursos públicos, a transformação das cidades em negócios imobiliários, são práticas cada vez mais recorrentes no país.

4. Os mecanismos de viabilização de Projetos Urbanos: acomodações no contexto holandês.

A atuação direta do poder público no mercado de terras pode ainda ser encontrada predominantemente em áreas de expansão urbana, mas tornando-se um tipo de ação cada vez mais rara. Em um contexto de crise econômica, os países que ocupam posições centrais na economia mundial têm procurado alternativas, na medida em que, aparentemente, se esgota a capacidade de investimento e restringem-se as linhas de crédito. Parte dos mecanismos tradicionalmente utilizados para o desenvolvimento urbano tem se mostrado ineficientes. Então, como alcançar as metas da política urbana neste contexto, sem fazer um uso tão amplo do endividamento público?

O Projeto Urbano vem sendo uma alternativa recorrente que requer dois tipos de investimentos: nas infraestruturas e serviços básicos (os chamados investimentos não-lucrativos) e na construção do produto imobiliário para o mercado (os chamados investimentos lucrativos) (Munoz, 2010). Para a política urbana, a Holanda desenvolveu, ao longo do tempo, duas estratégias principais que tem relação direta com a propriedade da terra e com o financiamento ou recuperação de tais investimentos:

- Quando a propriedade da terra é pública: o valor líquido conseguido com o processo de aquisição e venda da terra pode cobrir os custos dos investimentos não-lucrativos e financiar novos projetos;

- Quando a propriedade da terra é privada: requer compensações financeiras em troca dos investimentos públicos.

Dois tipos de ações principais, desencadeadas diretamente pelo poder público, que podem levar à valorização da terra. A primeira se dá em consequência das modificações nas regras pré-estabelecidas pelo Plano Geral de Usos. Normalmente, ao possibilitar as flexibilizações do uso da terra para a viabilização dos projetos, são necessárias também modificações das regulamentações de controle do uso do solo, visando a intensificação da capacidade construtiva e de adensamento. A outra causa da valorização da terra pode ser apontada como consequência dos investimentos públicos em infraestrutura. Como a valorização da terra causada por tais ações públicas pode então ser recuperada? Munoz (2010) procura diferenciar conceitos semelhantes a este respeito, mas que tem objetivos diferentes (Figura 2):

<p>RECUPERAÇÃO DE CUSTOS:</p> <p>são as contribuições exigidas ao setor privado, equivalentes aos custos e investimentos realizados pelo poder público diretamente relacionados ao desenvolvimento da terra. Além do pagamento dos valores equivalentes, em comum acordo, o poder público e a iniciativa privada podem ainda transferir a responsabilidade da implantação das infraestruturas para o setor privado, de acordo com as premissas estabelecidas pelo setor público. Neste contexto de recuperação, não interessa de fato quem irá implantar, mas quem irá arcar com os recursos necessários para a sua implementação. Este instrumento que posiciona a iniciativa privada como provedora de recursos só foi viabilizado recentemente no contexto Holandês, a partir de 2008. Antes disso, respeitando os limites assegurados pelo direito de propriedade, o poder público de fato não podia exigir tal contribuição;</p>	<p>RECUPERAÇÃO DA VALORIZAÇÃO IMOBILIÁRIA:</p> <p>consiste na recuperação da valorização imobiliária produzida por investimentos públicos, resultantes especificamente destes investimentos. De forma sintética, refere-se ao valor da terra alcançado, depois da implementação das infraestruturas. Quando a política urbana caracterizava-se pela atuação ativa no mercado de terras, esta estratégia era viabilizada pelo monopólio e atuação ativa no mercado de terras pelo poder público, quando era possível obter o retorno da valorização absorvida pelos imóveis depois de disponibilizada para a venda e produção dos edifícios. A recuperação da valorização imobiliária pode ser limitada por não incorporar a valorização causada pelas decisões públicas não diretamente associadas aos investimentos físicos (como a mudança das leis de zoneamento e uso do solo);</p>	<p>RECUPERAÇÃO DA MAIS VALIA URBANA:</p> <p>seria a forma mais ampla de recuperação da valorização, onde todos os fatores pudessem ser computados (investimentos em infraestrutura, decisões sobre a legislação e possibilidade construtiva e de uso, fatores sociais como o aumento da procura por terra). Não existem instrumentos para tal fim.</p>
--	--	---

Figura 2: Esquema demonstra os diferentes conceitos frente a recuperação pública de investimentos.

Fonte: adaptado Munoz (2010).

Especificamente, a Recuperação da mais valia urbana esbarra nos princípios do direito de propriedade, na medida em que se coloca em cheque quem tem o direito de receber os benefícios da valorização da terra. O proprietário ou o poder público?

Sem a institucionalização de novos instrumentos, não existem maneiras eficientes de conter o avanço da aquisição de terras aptas ao desenvolvimento e o ganho sobre a mais valia urbana pelo setor privado. Devido às limitações de interferência pública sobre o direito de propriedade da terra, mecanismos, não regulados pela legislação urbanística, passaram a ser amplamente utilizados.

A parceria público-privada passou a ser viabilizada no sentido de dividir as responsabilidades financeiras no contexto do desenvolvimento urbano. Este tipo de acordo vem se dando por meio de relações contratuais, reguladas pelo direito privado (*building-claim model; joint-venture model; concession model*), onde cada agente (público e privado) assegura o comprometimento na realização de papéis específicos frente o processo de desenvolvimento da terra.

Quando um projeto passa de suas fases de negociação, as deliberações finais são convertidas em acordos de desenvolvimento, com regulamentações mais detalhadas e regras para aprovação, não apenas físicas, mas também definem arranjos de gestão e financiamento necessários para a implementação do projeto. É neste momento, diferente do que acontecia anteriormente, que o valor das propriedades aumenta consideravelmente, sem que nenhum tipo de infraestrutura sequer tenha sido implementada (Figura 3).

O que acontece é que na maior parte dos casos observados pela literatura consultada (Munoz, 2010; Heurkens, 2012; Louw, 2008; Majoor, 2006, 2009; Nijkamp et al, 2002; Salet, 2008; Veen, 2009) os detalhes dos processos de negociações e os preços alcançados não têm sido disponibilizados publicamente. Outras questões ainda podem ser identificadas:

- se o proprietário de terras puder ser beneficiado indiretamente com o projeto (externalidades), ele busca não se envolver diretamente no processo de negociação, assim não sendo obrigado a pagar nenhum tipo de contribuição (*freeriders*), atuação possível na lei holandesa, baseada no direito de propriedade;

- atraso na implementação dos projetos: o tempo de negociação para a viabilização econômica dos projetos torna-se um elemento comprometedor e também relaciona-se diretamente à propriedade da terra: se for fragmentada, o tempo de aquisição ou de negociação com tantos proprietários diferentes; por outro, se for de poucos proprietários,

eles adquirem uma forte posição de barganha frente a posição do poder público durante as negociações;

- ausência de instrumentos legais que possibilitam a captura da mais valia urbana, ou seja, ganhos que o poder público não pode dispor;

- o processo de negociação, feito de forma confidencial, é a marca de um processo pouco transparente e participativo.

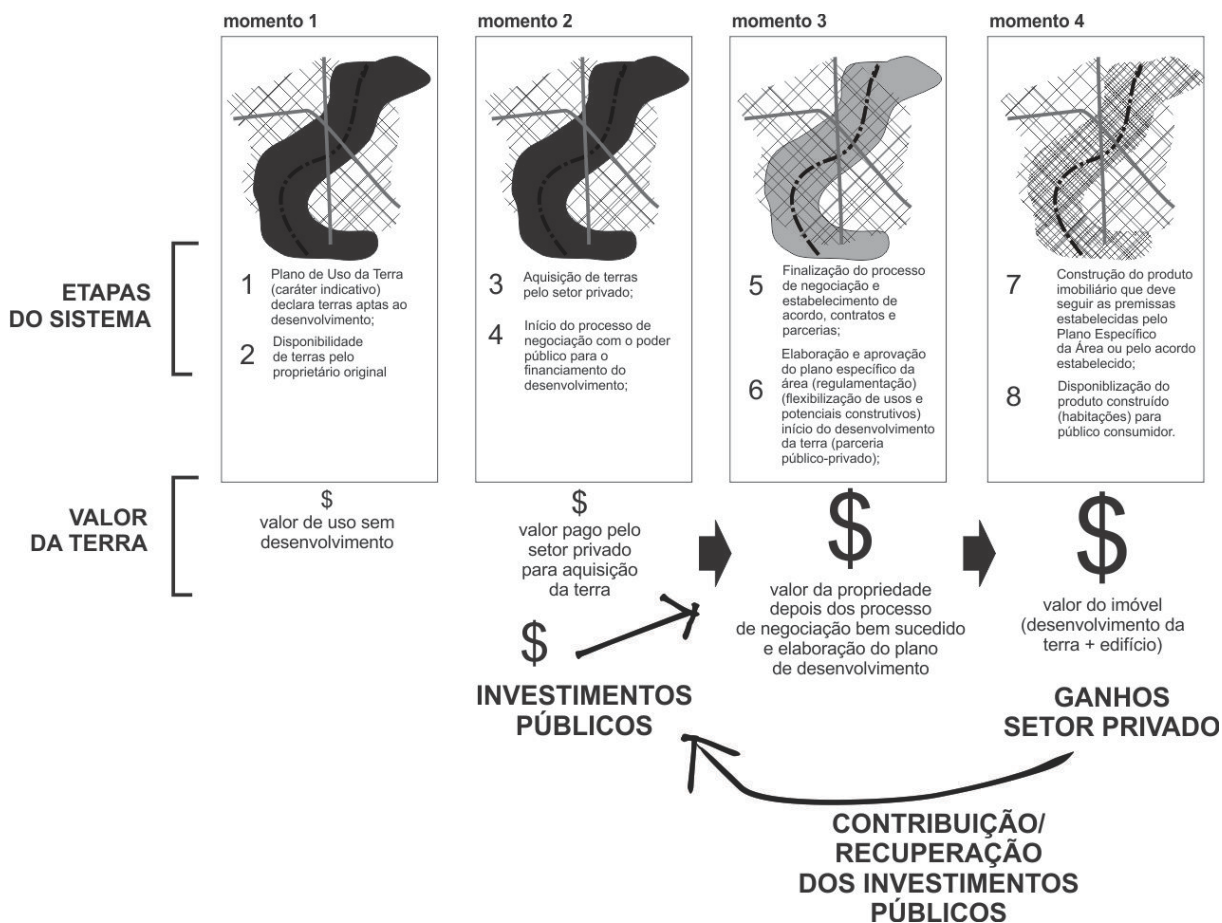


Figura 3: Esquema demonstra o processo da “Política por meio de contratos”. Fonte: da autora.

Em 2008, o decreto nacional que regulamenta o desenvolvimento urbano e a política de terras no país (*Wet Ruimtelijke Ordening*), determinou duas modificações significativas de conduta: 1) Os Planos de Uso da Terra (*Land Use Plan*), que possuíam um caráter predominantemente indicativo e generalista e que facilmente podiam ser alterados, passaram a ter, obrigatoriamente, um caráter regulamentador mais preciso e rigoroso; e 2) Introdução do Plano de Contribuições para o Desenvolvimento (*Exploitatieplan*), que consiste

na imposição compulsória de uma contribuição financeira sem a necessidade da construção de um acordo.

Apesar de configurar-se como avanço, destaca-se, contudo, que o Plano de Contribuições tem alcance limitado: as contribuições podem ser cobradas apenas para a construção, e durante o período da implementação das infraestruturas públicas; os custos com a manutenção das infraestruturas não são passíveis de recuperação; os custos com equipamento urbanos não podem ser cobrados; e as contribuições não podem ser cobradas se os promotores não obtiverem lucro com o projeto.

Ainda não existem princípios legais que possibilitem a divisão da mais valia gerada pelos investimentos públicos ou pela mudança de potenciais construtivos. Tais ganhos continuam a ser um direito assegurado apenas ao proprietário da terra.

Desta forma, mesmo com tal inovação, os acordos privados ainda são opções mais atrativas para o poder público, pois apenas através deles torna-se possível flexibilizar e ampliar as contribuições (já que tais acordos não são regulados pelo Ato de 2008). Para o setor privado, os acordos podem representar maior agilidade no processo de aprovação e implementação do projeto. Os acordos fornecem a possibilidade de:

- impor ao dono da terra uma contribuição mesmo que poder público não se envolva diretamente com a execução das infraestruturas;
- incluir um número maior de contribuições do que aquelas possíveis de serem cobradas aos donos da terra por meio do Plano de Contribuições (tais como custos com manutenção, porcentagem de lucros, entre outros).

4.1. Construção de um instrumento alternativo: o Land Reajustment

O desenho de um novo instrumento vem sendo amplamente debatido no contexto atual, no sentido de possibilitar o alcance mais eficiente dos objetivos da política urbana: o Land Reajustment.

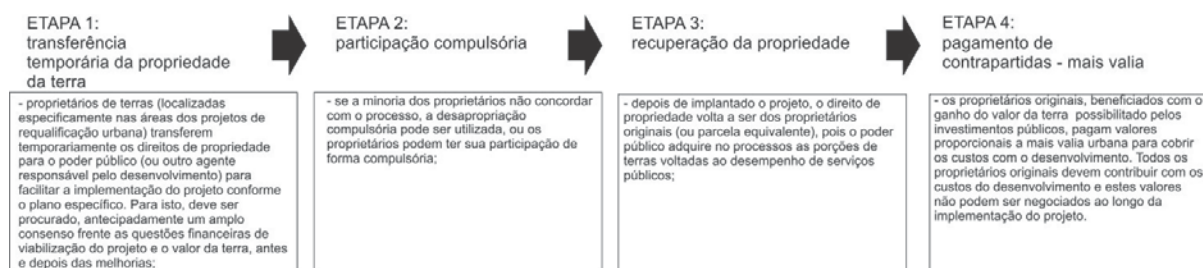


Figura 4: Esquema demonstra as etapas de implementação do Land Reajustment. Fonte: da autora.

Em outros países (Inglaterra e Espanha, por exemplo), o Land Reajustment é utilizado como instrumento que dá direito ao município de assumir compulsoriamente o direito de desenvolver uma área relacionada a um Projeto Urbano. Ou seja, o poder público não mais torna-se dependente do proprietário, seja ela passivo (especulador) ou ativo (o promotor imobiliário), principalmente quando a minoria dos proprietários não colabora ou se recusa a se envolver no projeto. O Land Reajustment também pode assumir um formato colaborativo (se a maioria dos proprietários concordarem com a intervenção). É importante perceber que o instrumento não só possibilita que o poder público faça a implantação da infraestrutura, mas que aponte qual o agente que será responsável por provê-la, inclusive investidores que não tenham necessariamente terras na área do projeto (Figura 4).

Já utilizado para viabilização de estratégias de desenvolvimento rural, o Land Reajustment é ainda uma novidade não implementada no contexto urbano holandês. O que se destaca principalmente neste instrumento é que o direito de propriedade é protegido e assegurado, e que a compra de terras de forma antecipada pelo poder público não se torna um fator essencial ao desenvolvimento da área, evitando assim riscos financeiros indesejados. A recuperação dos custos da implementação do projeto pode ser viabilizado pela captura da mais valia, e os lucros conseguidos, que ultrapassam o custo da infraestrutura, podem ser divididos, conforme negociação anteriormente acordada, entre poder público, provedor das infraestruturas e os proprietários da terra.

5. Conclusões

A política de desenvolvimento urbano Holandês, baseada na interferência direta do poder público no mercado de terras, geralmente é apresentada como caso especial, ou até como modelo de referência a ser seguido. Contudo, nos últimos 30 anos, esta política urbana vem sucumbindo às pressões econômicas, principalmente aquelas relacionadas ao financiamento dos projetos e ao mercado de terras, hoje não mais operando em monopólio estatal. A busca por experiências em outros contextos e a construção de novos instrumentos que possibilitem outras abordagens da política econômica e urbana no país vem sendo viabilizadas, principalmente no que se refere a ampliação da participação do setor privado em todas as etapas do desenvolvimento urbano, principalmente em seu financiamento.

No contexto brasileiro, entretanto, este mesmo objetivo tem obscurecido uma realidade caracterizada pela submissão dos interesses públicos à um poder público autoritário eminentemente privatista. Como resultado disto, acompanha-se, durante os últimos 10 anos,

o crescimento de estratégias e investimentos especulativos no mercado imobiliário e no valor da terra, e o crescimento da força de negociação dos incorporadores de terras como agentes centrais no desenho da política urbana nacional.

Os impactos espaciais resultantes desta forma de interação entre os setores público e privado produz um direcionamento específico das intervenções urbanas e dos investimentos públicos, na medida em que são priorizados a partir da identificação de áreas de oportunidade econômica. Não é possível, contudo, responsabilizar esta conduta apenas pelos interesses do setor privado. O crescimento econômico é também o principal objetivo buscado pela postura do estado neoliberal, e tornou-se o princípio orientador do planejamento e da política urbana. A terra urbana é vista como investimento, e maximizar seu valor de troca tornou-se o objetivo final dessa parceria.

Em ambos os contextos, a delimitação do direito de uso da terra afeta claramente o valor da propriedade. Uma forte dependência do poder público frente o setor privado faz com que as restrições frente o direito de propriedade proteja o valor de troca da terra. Geralmente, agentes públicos e privados envolvem-se em negociações para que modificações das possibilidades de usos da terra (leis de zoneamento) possam ser alteradas de acordo com a lógica do mercado em conjunto com a alocação de recursos para a implementação dos Projetos Urbanos.

Para combater este processo, verifica-se uma forte limitação dos instrumentos institucionalizados formalmente, contudo parece claro que nos contextos estudados são diferentes os objetivos da política urbana, e isto tem afetado o desenho de novos mecanismos alternativos que favorecem o envolvimento entre os setores público e privado.

Destaca-se neste sentido a tentativa de estimulação do mercado de terras adotado pelo contexto holandês, visando o alcance de regimes inovadores de recuperação da mal-valorizada urbana através da gestão da terra e da propriedade de forma compartilhada entre os setores público e privado.

Bibliografia

Buitelaar, E. 2003. Neither market nor government. Comparing the performance of user rights regimes. *Town Planning Review*, 74(3), 315-330.

Buitelaar, E. 2010. Cracks in the myth: challenges to land policy in the Netherlands. *Royal Dutch Geographical Society*, 349-356.

Ferreira, J. S. W. 2010. Cidade para poucos ou para todos? Impasses da democratização das cidades no Brasil e os risco de um “urbanismo à avessas”. In: Oliveira, Franciso, Braga, Ruy; Rizek, Cibele (orgs.) Hegemonia às avessas. São Paulo: Boitempo.

Gomes, O. 2004. Propriedade. In:_____. Direitos reais. Rio de Janeiro: Forense, 111-145.

Heurkens, E. 2012. Private Sector-led urban developments projects: management, partnerships and effects in the Netherlands and UK. Architecture and built environment, 04, 2012.

Krabben, E., Needham, B. 2008. Land readjustment for value capturing. A new planning tool for urban redevelopment. TPR, 79, 651-672.

Krabben, E., Jacobs, H. 2012. Public land development as a strategic tool for redevelopment: Reflections on the Dutch experience. Land Use Policy, In press.

Lindblom, C. E. 2001. The Market System: What It Is, How It Works, and What To Make of It, New Haven, CT: Yale University Press.

Munoz, D. 2010. Capturing value increase in urban redevelopments: a study of how the economic value increase in urban redevelopment can be used to finance the necessary public infrastructure and other facilities. Radboud University.

Needham, B. 1997. Land policy in the Netherlands. Tijdschrift voor economische en sociale Geografie, 3, 291-296.

Needham, B. 2006. Planning, Law and Economics: The Rules we Make for Using Land, London: Routledge.

Louw, E. 2008. Land Assembly for urban transformation. The case of Hertogenbosch in the Netherlands. Science Direct – Land use Policy, 25, 69-80.

Majoor, S. 2009. The disconnected Innovation of New Urbanity in Zuidas Amsterdam, Orestad Copenhagen and Forum Barcelona. European Planning Studies, 17, 1379-1403.

Majoor, S. 2006. Conditions for multiple land use in large-scale urban projects. Journal of housing and the Built Environment, 21, 15-30.

Nijkamp, P. 2002. Burch, M. Vindigni, G. A comparative institutional evaluation of public-private partnerships in Dutch urban land-use and revitalization projects. Urban Studies, 39, 1865-1880.

Priemus, H., Louw, E. 2003. Changes in dutch land policy: from monopoly towards competition in the building market. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 30, 369-378.

Salet, W. 2008. Rethinking urban projects: experiences in Europe. *Urban Studies*, 45, 2343-2363.

Sampaio, M. R. A. 1998. Vida na Favela. In: _____. *Habitação e Cidade*. São Paulo: FAPESP.

Webster, C. J. and Lai, L. W. C. 2003. *Property Rights, Planning and Markets: Managing Spontaneous Cities*, Cheltenham, UK/Northampton, MA, USA: Edward Elgar.

Veen, M. Altes, W. 2009. Strategic urban projects in Amsterdam and New York: incomplete contracts and good faith in different legal systems. 46, 947-965.