

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (UNIRIO)
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS (CCJP)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO (PPGD)
MESTRADO EM DIREITO

CRISTIANO DIAS TEBALDI

POLÍTICA URBANA DO MUNICÍPIO DE NITERÓI
um estudo de caso sobre a aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir

Rio de Janeiro

2020

CRISTIANO DIAS TEBALDI

POLÍTICA URBANA DO MUNICÍPIO DE NITERÓI
um estudo de caso sobre a aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir

Dissertação de mestrado apresentada ao programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro como requisito parcial para à obtenção do grau de Mestre em Direito.

Orientador: Eduardo Garcia Ribeiro
Lopes Domingues

Rio de Janeiro

2020

A Lilian Paulo, minha esposa, que sempre acreditou nas minhas escolhas.

“Feliz aquele que transfere o que sabe e aprende o que ensina”.

Cora Coralina

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu orientador Eduardo Domingues pelas valiosas orientações no curso desta pesquisa. A convivência acadêmica e as suas observações sobre o tema da Outorga Onerosa do Direiro de Construir transformaram a minha perspectiva sobre as políticas públicas. A sua forma inquieta, questionadora e provocativa de orientar me impulsionou de maneira irreversível para a pesquisa acadêmica. Agora, é caminho sem volta!

Agradeço a Lilian Paulo, minha esposa, companheira e melhor amiga. Seu amor, compreensão e paciência foram fundamentais para que eu chegasse no final dessa primeira caminhada acadêmica. Sem ela, não teria conseguido. Com ela, sei que posso ir mais longe. O seu apoio e solidariedade nos meses de pesquisa, leitura, momentos de catarse e escrita madrugada adentro nunca serão esquecidos.

Agradeço aos meus sócios e parceiros na advocacia e na vida, Paulo Souza e Paulo Werneck. Eles me cobriram quando não pude estar e nunca deixaram a peteca cair. Dividi com eles as petições que não pude escrever, os clientes que não pude atender, as reuniões que não pude comparecer e as audiências que não pude fazer. Tudo bem, somos um time e eles compreenderam o quanto o processo do mestrado foi importante para minha formação.

Agradeço a Sérgio Pereira da Silva, meu mestre, mentor e exemplo. A ele devo tudo o que aprendi no caminho da vida, do trabalho e das conquistas. A sua generosidade formou uma legião de pessoas que foram transformadas por sua paixão em ensinar como podemos construir nossa própria história sem esquecer de onde viemos, nunca desistir enquanto o desafio não for superado, negociar quando não estiver pronto para fazer o que é preciso e sempre acreditar que você estará pronto para as oportunidades que surgirão. As pessoas contagiadas pelo seu exemplo, dentre as quais humildemente me incluo, continuam reproduzindo o seu legado.

Agradeço a Universidade Candido Mendes, um lugar onde se debate livremente, onde discordar é obrigatório e onde o consenso no dissenso ainda é possível. A Candido devo a minha formação como profissional e, principalmente, como pessoa. Aos meus colegas professores e funcionários, agradeço pelo companheirismo e ambiente fraterno que deixaram os desafios que abracei muito mais leves.

Agradeço à Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, uma instituição plural que acolhe as diferenças com naturalidade, num ambiente onde a liberdade é a argamassa daquele velho casarão na Volutários da Pátria.

Agradeço aos professores que compuseram a minha banca de qualificação, Arícia

Fernandes e Paulo Mendonça, pelas contribuições e indicações de conteúdo que enriqueceram a pesquisa.

Agradeço aos professores do Programa de Mestrado em Direito com quem tive a oportunidade de conviver por dois anos. Não imaginava que o Direito pudesse me levar à academia. Hoje, só penso em continuar essa trajetória.

Agradeço aos meus colegas de turma no mestrado, especialmente aos da minha linha de pesquisa Direito e Sustentabilidade com quem compartilhei a sala de aula e muitos cafés. Meu agradecimento especial a Thuany Vargas e Milton Leonardo Jardim, mais do que colegas de mestrado, são amigos que a UNIRIO me deu.

Por fim, agradeço aos meus pais e a minha filha Laura. Tê-los comigo nessa conquista me enche de motivação para continuar lutando e aprendendo.

RESUMO

O instrumento da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), instituído pela Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), tem como finalidades precípuas a recuperação das mais-valias fundiárias e a justa distribuição dos benefícios do processo de urbanização. Esta pesquisa investiga a aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir como instrumento de política urbana executado pelo município de Niterói, que integra a região metropolitana do Rio de Janeiro, sob o formato metodológico de um estudo de caso, analisando a incidência e arrecadação pública com este instrumento no período de 2011 a 2017. Inicialmente, serão abordados os paradigmas legais e referências históricas deste instrumento jurídico em âmbito nacional e internacional. Ademais, abordaremos a experiência brasileira do Solo Criado até a Outorga Onerosa do Direito de Construir, correlacionando o instrumento jurídico da OODC com as previsões contidas na Lei nº 10.257, de 2001. A pesquisa propõe averiguar a arrecadação dos recursos da OODC para execução de ações, programas e projetos de natureza urbanística, conforme disposição do art. 26, II, da Lei nº 10.257 de 2001, em consonância com o Plano Diretor do município de Niterói, verificando se este instrumento tem contribuído concretamente para a efetivação das políticas públicas da cidade. Examinaremos a evolução legislativa envolvendo a implementação da OODC no âmbito do município de Niterói, a arrecadação deste instrumento, os investimentos produzidos com recursos provenientes da concessão onerosa do direito de construir e como estes investimentos em infraestrutura urbana impactaram na valorização do solo nas áreas eleitas pelo poder público, relacionando com a dinâmica do mercado imobiliário.

Palavras-Chave: Outorga Onerosa do Direito de Construir; Solo Criado; Estatuto da Cidade; Política Urbana; Niterói.

ABSTRACT

The instrument of “Outorga Onerosa do Direito de Construir – OODC” (Public Concession of Building Rights), instituted by Federal Law nº 10.257/2001 (City Statute), has as its primary purposes the recovery of land gains and the fair distribution of the benefits of the urbanization process. This research investigates the application of OODC as an instrument of urban policy implemented by the municipality of Niterói, which integrates the metropolitan region of Rio de Janeiro, under the methodological format of a case study, analyzing the incidence and public collection with this instrument from 2011 to 2017. Initially, the legal paradigms and historical references of this legal instrument will be addressed at national and international levels. In addition, we will address the Brazilian experience of Soil Created until the Public Concession of Building Rights, correlating the OODC legal instrument with the provisions contained in Law nº 10.257, of 2001. The research proposes to investigate the collection of OODC resources for the execution of actions, programs and projects of an urban nature, as provided for in art. 26, II, of Law nº 10,257 of 2001, in line with the Master Plan of the municipality of Niterói, verifying whether this instrument has concretely contributed to the implementation of public policies in the city. We will examine the legislative evolution involving the implementation of OODC in the scope of the municipality of Niterói, the collection of this instrument, the investments produced with resources from the onerous concession of the right to build and how these investments in urban infrastructure impacted on the valorization of the soil in the areas chosen by the public power, relating to the dynamics of the real estate market.

Keywords: Public Concession of Building Rights; Soil Created; City Statute; Urban Policy; Niterói.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 - Série histórica do valor em reais (R\$) do m ²	70
Gráfico 2 – Variação (%) – valorização do m ² 2017-2018.....	71
Gráfico 3 – Valor em reais do (m ²) – julho 2018.....	72
Gráfico 4 – Valor do (m ²) em reais.....	73
Gráfico 5 – OODC: valores em milhões de reais.....	92
Figura 1 – Mapa do território municipal foi dividido administrativamente em cinco regiões de planejamento arrecadação com a OODC.....	78

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM).....	67
Tabela 2 – Plano diretor e alterações legislativas.....	83
Tabela 3 – Aplicação do cálculo da OODC no Plano Urbanístico Regional (PUR).....	86
Tabela 4 – Processo simplificado da OODC.....	87
Tabela 5 - Orçamento municipal, orçamento da Secretaria Municipal de Urbanismo e arrecadação com a OODC.....	90
Tabela 6 - Crédito Imobiliário no Brasil.....	91
Tabela 7 - Recursos da OODC.....	93

LISTA DE ABREVIACÕES E SIGLAS

ABRACIP	- Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança
AEIS	- Áreas de Especial Interesse Social
BNH	- Banco Nacional de Habitação
CAB	- Coeficiente de Aproveitamento Básico
CEPAC	- Certificado de Potencial Adicional de Construção
CEPAM	- Centro de Estudos e Pesquisas em Administração Municipal
CGFUHAB	- Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social
COMPUR	- Conselho Municipal de Política Urbana
EC	- Estatuto da Cidade
EMUSA	- Empresa Municipal de Moradia, Urbanismo e Saneamento
FMMU	- Fundo Municipal de Mobilidade Urbana
FUHAB	- Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social
GEGRAN	- Grupo Executivo da Grande São Paulo
HIS	- Habitação de Interesse Social
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDHM	- Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IPTU	- Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana
ISS	- Imposto sobre serviços de qualquer natureza
MAC	- Museu de Arte Contemporânea
NURF	- Núcleo de Regularização Fundiária
ONU	- Organização das Nações Unidas
OODC	- Outorga Onerosa do Direito de Construir
OUC	- Operação Urbana Consorciada
PD	- Plano Diretor
PLD	- <i>Plafond Légal de Densité</i>
PMCMV	- Programa Minha Casa Minha Vida
PMN	- Prefeitura Municipal de Niterói
PUR	- Plano Urbanístico Regional
SC	- Solo Criado
SECOVI	- Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis

SMU

- Secretaria Municipal de Urbanismo e Mobilidade

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
1 POLÍTICAS PÚBLICAS E A QUESTÃO URBANA.....	19
1.1 POLÍTICAS PÚBLICAS.....	19
1.2 O CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	23
1.3 A QUESTÃO URBANA.....	27
2 O PLANO DIRETOR E O ESTATUTO DA CIDADE.....	36
2.1 O PLANO DIRETOR.....	36
2.2 O ESTATUTO DA CIDADE.....	40
3 OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR.....	43
3.1 O DIREITO DE PROPRIEDADE E O DIREITO DE CONSTRUIR.....	43
3.2 REFERÊNCIAS HISTÓRICAS DO SOLO CRIADO.....	46
3.3 A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA – DO SOLO CRIADO ATÉ A OODC.....	49
4 O ESTUDO DE CASO.....	61
4.1 O MUNICÍPIO DE NITEROI (BREVE HISTÓRICO SOBRE A URBANIZAÇÃO DA CIDADE).....	61
4.2 A VALORIZAÇÃO DA TERRA URBANA.....	64
4.3 A SITUAÇÃO DA TERRA URBANA NO MUNICÍPIO DE NITERÓI.....	67
4.4 O PLANO DIRETOR E A OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR.....	75
4.5 OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR – DO PROCESSO ADMINISTRATIVO A EXECUÇÃO DA POLÍTICA URBANA.....	85
4.6 A ARRECADAÇÃO COM A OODC ENTRE 2011 E 2017.....	88
4.7 A EXECUÇÃO DOS RECURSOS PELOS CONSELHOS.....	95
CONCLUSÃO.....	98
REFERÊNCIAS.....	103

INTRODUÇÃO

A gestão do território urbano demanda o enfrentamento de grandes desafios no uso e controle adequado do solo. Na medida em que as cidades se formam, crescem e continuam se expandindo, as políticas públicas urbanas incidem sobre a regulação do espaço com investimento em infraestrutura, equipamentos urbanos e serviços públicos.

As cidades são uma construção coletiva e contínua, um processo que conjuga a participação de diferentes grupos sociais, governos e sociedade civil organizada num complexo arranjo que visa compatibilizar interesses entre essas esferas, que, não raro, quase sempre são conflitantes.

Diante desse intrincado cenário muitas diferenças afloram entre a cidade real e a cidade desejada, impondo aos governos o desafio de planejar políticas urbanas que identifiquem esses pontos de toque, convergências e divergências no território urbano entre esses diferentes atores.

No trabalho de pesquisa que ora apresentamos, será analisado de que forma a ação governamental no seu exercício de implementar a política urbana com recursos públicos acaba por promover uma valorização do solo que transforma o investimento coletivo em especulação fundiária capturada pelos proprietários de terra. Temos, então, o resultado de um esforço coletivo produzindo benefícios individuais. Eis aí o desafio da política pública urbana, qual seja o de impor limites a esta valorização desigual e como buscar compensações para a coletividade que possam reduzir a desigualdade urbana.

O espaço construído é produto do esforço da coletividade que emprega recursos públicos em infraestrutura, de maneira que é somente através da recuperação da mais-valia que esse investimento provoca, que abre-se uma possibilidade de realização de justiça social e territorial (MARICATO, 2007).

A pesquisa pretende investigar como a política urbana pode intervir na gestão do território através dos instrumentos trazidos pela nova ordem constitucional urbana fundada em 1988, que institui como objetivo da república a construção de uma sociedade livre justa e solidária. É, logo, do princípio da solidariedade expresso em nossa Constituição Federal que decorrem a função social da propriedade e a obrigação de planejar uma justa ocupação do território através de uma política urbana.

A equilibrada ocupação do território a partir da nova ordem constitucional de 1988 é uma diretriz da política urbana que visa o ordenamento das funções sociais da cidade, viabilizando a intervenção do Poder Público municipal na formulação e execução da política

urbana através do seu Plano Diretor, instrumento básico da política de desenvolvimento de expansão urbana.

A política urbana através do Plano Diretor como ação governamental que intenciona a regulamentação da ordem urbana para inibir distorções decorrentes da ocupação do território, tem a sua disposição instrumentos jurídicos e políticos capazes de promover um melhor uso e controle do território com a efetivação de uma justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização.

A Outorga Onerosa do Direito de Construir - OODC figura entre os instrumentos jurídicos e políticos com capacidade de recuperação de mais-valias fundiárias regulamentados pela Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), que dirige-se ao propósito de ser uma ferramenta de política urbana capaz de promover uma justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização.

Nesta pesquisa, serão abordados os paradigmas legais e referências históricas deste instrumento jurídico em âmbito nacional e internacional. Ademais, pesquisaremos a experiência brasileira do Solo Criado até a Outorga Onerosa do Direito de Construir, correlacionando o instrumento jurídico da OODC com as previsões contidas na Lei nº 10.257, de 2001.

A pesquisa propõe averiguar a arrecadação dos recursos da OODC para execução de ações, programas e projetos de natureza urbanística, conforme disposição do art. 26, II, da Lei nº 10.257 de 2001, em consonância com o Plano Diretor do município de Niterói, verificando se este instrumento tem contribuído concretamente para a efetivação da política urbana da cidade.

A escolha se justifica, uma vez que o planejamento urbano ordenado com prioridade na agenda pública permite que um rol de políticas públicas que visam a efetivação de direitos fundamentais seja implementado com mais eficiência. A partir deste patamar mínimo de planejamento urbano, um leque de direitos fundamentais como saúde, segurança, educação e trabalho será efetivado de forma mais eficaz no campo das políticas públicas matriciais, que se relacionam entre si.

Desse modo, tendo em vista o reconhecimento da OODC como instrumento capaz de promover a recuperação da mais-valia urbana, será pesquisada a sua aplicação como ferramenta de política pública no município de Niterói através do seu Plano Diretor e legislações posteriores que aperfeiçoaram a sua execução.

Ademais, será examinada a evolução legislativa envolvendo a implementação da OODC

no âmbito da política urbana do município de Niterói, a arrecadação deste instrumento, os investimentos produzidos com recursos total ou parcialmente provenientes da concessão onerosa do direito de construir, como estes investimentos em infraestrutura urbana impactaram a valorização do solo nas áreas eleitas pelo poder público e qual a relação deste investimento com a dinâmica do mercado imobiliário.

A proposta de pesquisa consiste em analisar a aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir na perspectiva de um estudo de caso sobre o município de Niterói. Para tanto, será apresentada uma contextualização da OODC como instrumento de política urbana regulamentado pela Lei nº 10.257 de 2001 (Estatuto da Cidade), descrevendo a construção histórica da OODC a partir do conceito de solo criado até a aplicação concreta do instrumento pela administração municipal de Niterói.

Não obstante, é necessário salientar que a implementação e execução da Outorga Onerosa do Direito de Construir será analisada à luz dos conceitos de políticas públicas com o detalhamento dos seus ciclos, desde a identificação do problema até a avaliação e revisão da política urbana da cidade.

É relevante ressaltar que no conjunto dos 92 municípios do Estado do Rio de Janeiro, Niterói desponta como o único município do estado a desenvolver este instrumento de política urbana de forma sistemática e consistente por mais de 10 anos, razão pela qual pretendemos analisar os efeitos desta política pública a partir da coleta de dados da arrecadação e da aplicação de recursos públicos auferidos com OODC em programas urbanísticos, infraestrutura e mobilidade urbana e serviços públicos essenciais.

A importância da pesquisa se justifica não somente pelo estudo de caso da OODC em Niterói, que de forma pioneira aplica este instrumento de política urbana no Estado do Rio de Janeiro, como também de que forma este modelo pode ser aperfeiçoado e replicado em outros municípios como uma eficaz ferramenta de planejamento urbano inserida no contexto das políticas públicas.

A justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, conforme dispõe o art. 2º, IX, da Lei nº 10.257 de 2001, é a diretriz norteadora da criação do instrumento de política urbana da Outorga Onerosa do Direito de Construir. Nesse sentido, a problemática da pesquisa que ora se impõe consiste em verificar se a OODC é um instrumento eficiente para o cumprimento desta diretriz.

Também pretendemos investigar se o município de Niterói, a partir da implementação da Outorga Onerosa do Direito de Construir através do seu Plano Diretor, tem logrado algum

êxito com este instrumento de política urbana no cumprimento das finalidades urbanísticas fixadas no Estatuto da Cidade.

A investigação empreendida a partir do levantamento de dados pretende identificar quais são os critérios capazes de aferir a eficácia da OODC como instrumento de política pública, bem como se foi constatada alguma redução da expansão urbana desordenada no município de Niterói após a efetivação da OODC.

Considerando os problemas e hipóteses apresentados, a pesquisa tem por objetivo geral verificar a eficácia da Outorga Onerosa do Direito de Construir como instrumento de política pública no âmbito do município de Niterói, a partir da coleta e análise dos dados da arrecadação da OODC pela municipalidade por intermédio da ação administrativa das secretarias de urbanismo e mobilidade e de fazenda.

Não obstante, são objetivos específicos da pesquisa a análise sobre a adequação do Plano Diretor do Município de Niterói aos instrumentos de política urbana regulamentados pelo Estatuto da Cidade, notadamente a Outorga Onerosa do Direito de Construir. Será pesquisado, ainda, a evolução histórica do processo de arrecadação não tributária da OODC pelo município de Niterói no período de 2011 a 2017, bem como examinada a repartição orçamentária dos recursos oriundos da OODC no período acima pelo poder executivo, secretarias, fundos e empresas públicas em ações, projetos e programas de infraestrutura urbana.

Ademais, constitui também objetivo específico da pesquisa verificar se a aplicação dos recursos auferidos pela administração municipal de Niterói com a Outorga Onerosa do Direito de Construir no período de 2011 a 2017 se coaduna com as diretrizes e objetivos fixados no seu Plano Diretor de 1992, seguido das alterações legislativas visando a execução e aperfeiçoamento deste instrumento urbanístico.

O referencial teórico da pesquisa está contextualizado pelo processo de urbanização, que na definição de José Afonso da Silva é o crescimento desproporcional da área urbana superior à população rural. É necessário compreender o fenômeno da urbanização moderna no período pós Revolução Industrial, quando os centros urbanos são transformados em grandes aglomerações a serviço da industrialização geradora de desenvolvimento econômico, determinando uma nova dinâmica de formação das cidades.

O crescimento desordenado dos grandes centros urbanos é, portanto, consequência do processo de industrialização, acentuadamente no século XX, e deve ser uma agenda da política pública, uma vez que a urbanização ao mesmo tempo em que acelera o desenvolvimento das cidades gera enormes problemas sociais, econômicos e territoriais.

Desse modo, após contextualização sobre a questão urbana, a pesquisa pretende analisar o conceito de Solo Criado. Como define José Afonso da Silva, solo criado são os solos edificáveis artificiais, suportados pelos solos naturais dos lotes.

Nesse sentido, investigaremos se a partir da incorporação da noção de solo criado na gestão da cidade as políticas públicas de planejamento urbano começam a intervir no uso e controle do solo, definindo taxas de ocupação dos terrenos, limites construtivos e outros instrumentos de política urbana voltados para a correção das injustiças e dos efeitos deletérios da urbanização desordenada.

Por oportuno, pretende-se verificar a partir da experiência urbanística com o solo criado, a incorporação no ordenamento jurídico pátrio dos instrumentos de política urbana para gestão do solo e controle ordenado do crescimento das cidades, notadamente a Outorga Onerosa do Direito de Construir, objeto desta pesquisa.

Não obstante, será analisado como referência para o desenvolvimento da pesquisa, a produção legislativa do município de Niterói envolvendo a temática da política urbana e da OODC, notadamente o Plano Diretor do Município de Niterói, introduzido pela Lei nº 1.157 de 1992 e suas alterações legais, que viabilizaram a regulamentação da Outorga Onerosa do Direito de Construir como instrumento de política urbana do município de Niterói.

Os procedimentos metodológicos serão desenvolvidos através da pesquisa exploratória empregando o método de estudo de caso com investigação científica qualitativa, a partir de revisão bibliográfica do tema. A pesquisa será desenvolvida em etapas, quais sejam o delineamento da pesquisa e o seu desenho, a revisão bibliográfica sobre o tema, a preparação e coleta dos dados orçamentários oficiais junto à Prefeitura de Niterói e a análise das informações coletadas.

As atividades indispensáveis ao cumprimento dos objetivos da pesquisa consistem na realização de levantamento e pesquisa bibliográfica do tema, leitura dos textos referência sobre a Outorga Onerosa do Direito de Construir, coleta de dados e entrevistas nas Secretarias de Urbanismo e Mobilidade e de Habitação e Regularização Fundiária do município de Niterói.

O presente trabalho se divide em quatro partes visando a apresentação e desenvolvimento do tema. A formação das políticas públicas e a agenda de planejamento das ações governamentais, a questão urbana e o contexto de formação das cidades e as consequências do processo de urbanização, a noção do solo criado, seu contexto histórico, referências e evolução do instituto do Solo Criado até a Outorga Onerosa do Direito de Construir.

A última parte da pesquisa está dedicada ao estudo de caso sobre a Outorga Onerosa do Direito de Construir no município de Niterói, com a análise do Plano Diretor e suas alterações legislativas, dados da arrecadação municipal com este instrumento e investigação sobre a relação entre a aplicação dos recursos em implementação de infraestrutura e a valorização do solo incorporada pelo mercado imobiliário.

Por derradeiro, a conclusão da pesquisa pretende analisar a aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir no município de Niterói no período entre 2011 a 2017 como instrumento urbanístico de política pública, sob a perspectiva dos dados coletados de arrecadação, bem como da verificação da eficácia dos resultados produzidos com a redução das desigualdades urbanas.

1 POLÍTICAS PÚBLICAS E A QUESTÃO URBANA

1.1 POLÍTICAS PÚBLICAS

As políticas públicas abordam um conteúdo especial, uma vez que tratam de processos decisórios envolvendo um complexo número de atores públicos e privados que impactam e são impactados pelo direcionamento político adotado. A construção de políticas públicas é fundamentalmente a análise das alternativas possíveis que possam ser empregadas na solução de problemas públicos.

A política pública é uma diretriz elaborada a partir de determinado cenário visando a solução no todo ou em parte de um problema público. Todavia, a acepção do que pode ser considerado um problema público pode variar, a despeito do(s) cenário(s) políticos estabelecidos e dos atores públicos e privados com capacidade mover o processo decisório. A política pública deve portar a intencionalidade de promover uma resposta, um tratamento ou uma solução a um problema público que a sociedade majoritariamente considera como coletivamente relevante.

É importante assinalar que identificar o que é um problema público não é tarefa simples, uma vez que há um campo de subjetividade e fluidez nessa identificação. Um problema público numa determinada sociedade pode não ser percebido como tal em outra sociedade.

Na análise de Secchi (2013), o problema público é a diferença entre a situação atual (*status quo*) e uma situação ideal possível para uma realidade pública. O problema é considerado como público quando alcança o potencial de impactar uma quantidade significativa de pessoas.

No plano conceitual, há no pensamento acadêmico algumas definições sobre o que são as políticas públicas. Temos abordagens estadistas que consideram as políticas públicas como um campo de ação exclusivo dos atores estatais, uma espécie de monopólio. Ou seja, a determinação sobre o caráter da política empreendida como pública ou não dependerá da personalidade jurídica do agente que procede a ação governamental. Logo, será política pública tão somente quando a ação for emanada de um ator estatal (SARAIVA, 2007).

Trata-se de uma visão estadocêntrica sobre a concepção de política pública, que só admite a sua efetivação com a intervenção exclusiva do Estado. Noutro giro, há modernamente concepções policêntricas sobre políticas públicas, que admitem a intervenção de atores não estatais no processo decisório, como ONGs, organizações do setor privado e a sociedade civil

organizada na construção de políticas públicas (SECCHI, 2013).

A formulação de políticas públicas não é absolutamente uma atividade exclusiva dos governos. O governo é, sem dúvida, um dos agentes legitimados para a construção de políticas públicas, mas não é o único. A política pública não se limita a uma diretriz governamental, na medida em que outros agentes fora da esfera pública também estão legitimados para contribuir efetivamente nesse processo. A política governamental, cabe esclarecer, é aquela emanada por atores governamentais nos diversos órgãos da administração pública nos poderes republicanos: legislativo, executivo e judiciário.

Não obstante, independente das visões estadocêntricas ou policêntricas, o fundamental para o conceito de políticas públicas é focar no elemento problema público. Pouco importa a personalidade jurídica do *policy maker*, se estatal ou não estatal. O que importa é se a política pública foi gestada para produzir uma resposta, uma solução a um problema público.

Para alcançar esse objetivo, o Estado estabelece uma série de arranjos institucionais com outros atores não estatais, visando um processo de construção e execução de políticas públicas. A política pública é o Estado em movimento junto com outros personagens fora da esfera estatal tecendo arranjos institucionais capazes de enfrentar problemas públicos. A política pública envolve atores estatais e não estatais interagindo para compatibilizar seus objetivos políticos num processo que implica a adoção de meios políticos aplicados a solução de problemas públicos (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Na visão de Souza (2007), a política pública busca de forma simultânea, colocar o governo em ação acompanhada de uma análise desta para, se necessário, adotar mudanças estratégicas. A construção de políticas públicas é a conversão de propostas eleitorais em programas e ações governamentais que intencionam produzir resultados no enfrentamento do problema para o qual a política foi criada.

Existe uma relação entre a política pública como uma ação que emana do Estado, na forma institucionalizada pelo direito, exteriorizada no governo como ator estatal, estabelecendo arranjos institucionais com outros atores não estatais (organizações do setor privado, forças políticas fora da esfera governamental, ONGs e sociedade civil organizada) em planos de ação para implementação de políticas públicas nas esferas macroinstitucional, mesoinstitucional e microinstitucional (BUCCI, 2013). Logo, é a combinação coordenada desses três planos que formula, executa e impulsiona a política pública.

Temos em polos opostos o governo propriamente no plano macroinstitucional e a ação governamental no plano microinstitucional. A ação governamental representa a unidade de

atuação do governo. No plano mesoinstitucional estão os arranjos institucionais celebrados entre os atores estatais e não estatais que permitirão a concretização das políticas públicas. Trata-se da ação governamental combinada entre a força política estatal e não estatal, onde nos planos macro e mesoinstitucional o esforço está todo voltado para a construção da política (*politics*), enquanto no plano microinstitucional o foco está na implementação e execução das políticas públicas (*policies*).

Desse modo, as políticas públicas devem ser analisadas como o esforço coordenado entre esses planos visando a ação governamental. São os arranjos institucionais celebrados entre os atores nesses três planos que colocam o Estado em movimento sob a forma de ação governamental, de políticas públicas. O núcleo da ação governamental é a conjugação de competências, metas e meios estatais a partir do impulso do governo (BUCCI, 2013).

Toda a política pública deve estar estruturada nos planos macro, meso e microinstitucional para que se torne eficaz na solução de um problema público. Uma decisão de governo emanada no plano macroinstitucional, visando a implementação de uma determinada política pública, será natimorta caso o necessário arranjo institucional no plano mesoinstitucional não seja bem negociado entre os atores envolvidos e, provavelmente, jamais chegará no plano microinstitucional se materializando como uma ação governamental, uma política pública.

A política pública é produto desse arranjo institucional capaz de determinar um encadeamento de ações governamentais organizado para produzir determinados efeitos na sociedade, prevendo os meios políticos para o alcance do objetivo projetado. Não obstante, deve definir a cadeia de responsabilidades dos agentes públicos na idealização, formulação, execução e avaliação das políticas públicas. É um processo dinâmico, uma vez que o arranjo institucional em funcionamento deve mover-se, adaptar-se, às conjunturais políticas e sociais para que a política pública possa atingir uma efetividade jurídica (BUCCI, 2013).

Os arranjos constituem diferentes tipos de modelos ou desenhos de políticas públicas e possuem diferentes graus de institucionalização que distinguem se estamos diante de políticas de Estado ou políticas de governo. É justamente o grau de institucionalização da política pública e a sua legitimação no conjunto da sociedade que estabelece o seu status entre política de Estado ou de Governo.

O arranjo institucional das políticas públicas nasce como política de um governo, contudo, dependendo do seu grau de institucionalização, pode tornar-se política de Estado. Quanto maior for o grau de institucionalização da política pública, maior é a sua perspectiva de

prosseguimento, independente das mudanças de governo, troca de mandatos e dos humores da política, perdurando por longo prazo. Convertem-se em políticas estruturantes capazes de servirem como diretriz para outras políticas públicas.

A política pública na lição de Secchi (2013) é uma alma que precisa de um corpo para ganhar vida. Assim, esse arranjo institucional no corpo de uma política pública pode se materializar sob diversas configurações no plano governamental e jurídico, podendo assumir a forma de um programa público, um projeto, uma lei, uma ação publicitária, planos governamentais, decisões judiciais etc.

Os arranjos institucionais constituem diferentes tipos de modelos ou desenhos de políticas públicas. Conceitualmente, classificamos quatro tipos de políticas públicas que podem ser implementadas no campo da ação governamental: Políticas Regulatórias, Políticas Distributivas, Políticas Redistributivas e Políticas Constitutivas, segundo a classificação de tipologia de políticas públicas idealizada por Lowi (SECCHI, 2013).

As políticas regulatórias caracterizam-se por estabelecer modelos, padrões de conduta que devem ser seguidos como diretrizes pelos atores estatais e não estatais no curso da política pública. Também regulam como determinado produto ou serviço decorrente da política pública deve ser operado.

São as políticas regulatórias que estabelecem regras de conduta, operação e oferta das políticas públicas, a exemplo das que disciplinam segmentos da política pública como o ensino superior, a operação de tráfego aéreo, mercado financeiro, códigos de ética para categorias profissionais, código de trânsito, entre outros. Geralmente, as políticas regulatórias são formadas dentro de um processo de debate produzido pela correlação de forças entre os atores públicos, privados e sociedade.

As políticas distributivas empreendidas pela ação governamental são aquelas que produzem benefícios para um determinado grupo ou conjunto social, mas os custos gerados por esses melhoramentos são diluídos e suportados pela universalidade de contribuintes. Ou seja, alguns recebem o benefício, mas todos pagam uma parte da conta.

Essa política gera controvérsia quando implementada, pois há muita disputa entre grupos por este benefício, a exemplo de obras regionalizadas dentro de um município ou emendas ao orçamento que destinam verba pública para uma ação governamental específica em detrimento de outra, que em algumas situações podem assumir o caráter de políticas públicas clientelistas.

As políticas redistributivas diferem da anterior, na medida em que os benéficos são

direcionados a um determinado grupo mas os custos, todavia, são suportados por outros grupos específicos e não pelo conjunto de contribuintes. É espécie de política que simula um jogo de soma zero.

As políticas socioafirmativas exemplificam bem as políticas redistributivas, como cotas raciais e outros benefícios assistenciais. Não obstante, há também muita controvérsia e conflito nessa tipologia política, uma vez que se estabelece nessa “arena” uma espécie de luta de classes entre os que recebem o benefício e aqueles que pagam a conta, custeiam a política. O primeiro grupo luta para que a política se efetive enquanto o segundo trabalha para que o benefício seja encerrado.

Por último temos as políticas constitutivas conhecidas por disciplinar as regras sobre como fazer as políticas públicas. Estabelecem as regras sobre a normativa das demais políticas, uma espécie de *meta linguagem* sobre a elaboração de políticas públicas.

As políticas constitutivas estabelecem como funcionarão os macro sistemas, quais sejam eleitoral, jurídico, processual, legislativo, as relações institucionais entre poderes, a atribuição de competências para entes públicos e privados, entre outros. Os atores estatais e não estatais envolvidos na articulação de políticas constitutivas possuem grande poder no plano macroinstitucional das políticas públicas, razão pela qual há muita tensão entre essas forças para definir o delicado equilíbrio entre quem manda e quem faz.

É importante ressaltar que, não raro, as políticas públicas podem ser concebidas apresentando um formato híbrido, contendo duas ou mais características dessas tipologias de políticas públicas apresentadas.

No caso da pesquisa desenvolvida, onde pretendemos analisar o instrumento jurídico-político da Outorga Onerosa do Direito de Construir inserida no âmbito de uma política pública urbana no município de Niterói, verifica-se, segundo a tipologia de Lowi, características de políticas regulatórias, expressas nas leis que implementaram e modificaram o Plano Diretor do município, bem como características de políticas distributivas, na medida em que a implementação da ação governamental com recursos da OODC gera benefícios concentrados e os custos são diluídos para o conjunto de contribuintes.

Como atividade de políticas públicas, a política urbana deve inicialmente estabelecer um amplo campo de observação para captar interesses conflitantes e identificar os problemas públicos que emergem a partir da ocupação do território. Quando os problemas públicos são identificados, ou seja, quando dimensionamos o seu potencial de impacto numa quantidade significativa de pessoas, um rol de alternativas é proposto visando a solução ou controle do

problema num processo de implementação da ação governamental caracterizado pelo ciclo das políticas públicas.

1.2 O CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A política pública na perspectiva aplicada para a resolução de problemas nos remete a um processo decisório de deliberações governamentais formada pela interlocução entre muitos grupos ou atores políticos, estatais, não estatais, ONGs e sociedade civil organizada na identificação de problemas comuns e a seleção das alternativas e meios para resolvê-los (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Quando saem do plano das idéias para a ação governamental organizada, as políticas públicas já percorreram um ciclo inicial a partir da identificação do problema, que demandará uma análise sobre as outras etapas que podem ou não determinar o êxito de uma política pública, a sua continuidade ou o seu fim.

O estudo das políticas públicas em ciclos permite aos atores envolvidos na implementação da ação governamental um melhor planejamento para identificar o problema e selecionar as alternativas mais hábeis para resolvê-lo. Serve, sem dúvida, para que o processo avaliativo da política seja permanente, concomitante à sua execução, visando a correção de estratégias ou até mesmo a extinção da política pública.

O ciclo das políticas públicas deve ser analisado como um fluxo onde uma série de decisões encadeadas pretende produzir um determinado resultado. Após a identificação do problema público, a ação governamental deverá seguir o fluxo no ciclo das políticas públicas com a formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção.

Como já visto, identificar o problema não é tarefa fácil, pois há muita subjetividade na escolha do problema público que será enfrentado. A ação governamental incidirá sobre determinadas questões, ao passo que deixará outros sem qualquer tratamento pelo poder público.

A montagem da agenda é o primeiro estágio do ciclo das políticas públicas. Nela, as questões conexas ao problema público são reconhecidas e elencadas para que possam ser debatidas e respondidas pelos *policy makers*, formando um rol de alternativas para as decisões futuras no processo de implementação da ação governamental. É etapa importante na construção das políticas públicas, pois influenciará todo o fluxo da política. Ou seja, uma

agenda mal formulada provavelmente produzirá ações ineficazes para solução do problema identificado que se pretende enfrentar.

Como derivação da formação da agenda, uma ou mais alternativas são levantadas como caminhos possíveis para implementação da política pública. Essa fase no ciclo antecede a tomada de decisão sobre qual(is) medida(s) será tomada pelos atores institucionais com poder decisório. É importante salientar que para muitos problemas públicos podem emergir da agenda uma série de alternativas distintas com potencial de produzir resultados eficazes adotando estratégias diferentes para o enfrentamento do problema.

Nesta fase, como a ação governamental ainda não foi concretamente desencadeada, os *policy makers* podem analisar a simulação de resultados de acordo com as alternativas escolhidas, permitindo, assim, que eventuais decisões inadequadas produzam efeitos não desejados e resultados inesperados. Como trata-se de fase preparatória, a adoção de uma alternativa que se mostre equivocada ainda não produzirá nenhuma consequência negativa.

A tomada de decisão é o momento que os atores envolvidos na formulação da política pública determinam quais decisões serão levadas adiante para a implementação da ação governamental. A decisão é influenciada de acordo com a conjugação de uma série de fatores. Não somente a alternativa escolhida, como também as condições materiais, a conjuntura política, o *timing* e a conveniência dos gestores pesam no processo decisório sobre o momento adequado de se colocar a política pública em prática.

A implementação da política pública é a ação governamental materializada em sua fase inicial e sucede a tomada de decisão. Nessa fase os primeiros resultados concretos começam a ser produzidos e já é possível promover uma primeira rodada de avaliação da política pública.

É importante desencadear um processo de avaliação da política pública *pari passu* à sua implementação, uma vez que instrumentos de análise, tais como pesquisas quantitativas e qualitativas sobre o desempenho das ações governamentais, contribuem sobremaneira para identificar falhas procedimentais e obstáculos que possam impactar na eficácia das políticas públicas.

Não obstante, esse processo avaliativo de monitoramento permite aos gestores identificar equívocos produzidos em fases antecedentes à tomada de decisão, como a formulação inadequada do problema, uma agenda que deixou de apresentar alternativas mais viáveis etc. É o aprendizado na prática de como aperfeiçoar a implementação da política pública já iniciada.

Assim, o processo avaliativo concomitante à fase de implementação contribui para a

assertividade da política pública, corrigindo os rumos que as fases anteriores de planejamento não previram, podendo, inclusive, servir como uma importante ferramenta de gestão pública para economia de recursos.

A fase de avaliação da política pública é aquela que vai colher os resultados das ações governamentais implementadas, no sentido de verificar se o encadeamento das medidas empreendidas no curso da política pública surtiram o efeito esperado, avaliando o êxito ou o fracasso das ações que foram colocadas em prática.

Trata-se de uma importante fase de avaliação de desempenho da política pública, onde os resultados são examinados à luz das ações deliberadas e executadas, verificando a vinculação entre as medidas adotadas e resultados colhidos, numa relação de causa e efeito. Ademais, é nesta fase que almeja-se encontrar a mais importante das respostas pesquisadas, qual seja se a política pública efetivamente contribuiu para a solução ou a redução do problema que a criou.

Ao final desse processo avaliativo, *os policy makers* podem retomar o processo decisório, deliberando sobre a continuidade da política pública no modelo implementado, caso os resultados sejam considerados satisfatórios, ou, do contrário, optar pelo reordenamento parcial da política, empreendendo outra tentativa para dar eficiência e colher melhores resultados.

Há também a possibilidade dos gestores decidirem pela extinção da política pública motivados por diversas razões, seja pelo êxito dos objetivos alcançados e a resolução definitiva do problema, ou por considerarem que a ação governamental empreendida é ineficaz e incapaz de solucionar o problema. Não obstante, ao final do processo avaliativo pode-se constatar que o problema deixou naturalmente de existir ou perdeu a sua relevância a ponto de ser considerado um problema público.

A temática das políticas públicas na perspectiva do quadro institucional e político brasileiro ganha um forte impulso a partir da década de 90, período marcado pela transição democrática no país a partir da nova Constituição da República de 1988, marco jurídico para o estabelecimento de políticas públicas voltadas para a concretização de direitos sociais (BUCCI, 2013).

O retorno à democracia foi remodelando nova correlação de forças políticas e sociais que forjaram em nossa Carta Magna um novo papel para os agentes estatais, não estatais e sociedade civil na formulação de políticas públicas capazes de implementar ações governamentais com vistas à quitação da dívida social que se formou no período ditatorial brasileiro.

Neste cenário de reconstrução, o governo foi incumbido das funções de reorganizar o Estado, os recursos públicos disponíveis, de coordenar a administração pública, além de planejar estrategicamente a ação governamental nos seus mais diversos âmbitos de abrangência, convertendo o esforço político em políticas públicas.

O planejamento urbano insere-se nesse novo arranjo federativo insculpido na Constituição da República de 1988, onde os municípios são reconhecidos como entes autônomos e soberanos, institucionalmente legitimados e responsáveis pela implementação, execução e gestão de políticas públicas de desenvolvimento urbano (GOULART, 2013).

O marco legal regulatório que estabeleceu o papel dos municípios na política de desenvolvimento urbano está estabelecido nos artigos 182 e 183 da Constituição, fundamento legal do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257 de 2001), importante diploma que ratifica a dinâmica urbana planejada à luz do princípio da função social da propriedade.

A questão urbana desafia o Estado a construir políticas públicas que sejam capazes de promover soluções aos problemas decorrentes do processo de urbanização. É, portanto, a partir deste cenário que a política urbana deve ser concebida sob a forma dos ciclos de política pública, para que as ações implementadas com a finalidade de equacionar os problemas que demandaram a criação da política estejam sempre em permanente avaliação.

Importante ressaltar que o arranjo institucional da Constituição de 1988 conjugou competências administrativas descentralizadas e cooperação entre os entes federativos sob a lógica do princípio da predominância de interesses. À União, coube o papel de tratar assuntos de interesse nacional, aos Estados os assuntos de interesse regional e aos municípios a pauta de interesse local (BENÍCIO, 2016).

Desse modo, por tratar-se de assunto local, a Constituição Federal expressamente definiu a obrigatoriedade do Plano Diretor para municípios com mais de vinte mil habitantes como instrumento de política pública voltado ao desenvolvimento e expansão urbana de forma ordenada. Essa diretriz foi reproduzida no Estatuto da Cidade, conforme dicção do artigo 2º, que orienta como objetivo da política urbana ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

1.3 A QUESTÃO URBANA

É fundamental registrar que na pesquisa desenvolvida pretendemos investigar a correlação entre as políticas públicas e a questão urbana, onde o cenário de formação e expansão

das cidades desafia a política urbana no sentido de promover soluções que contemplem a adequada ocupação e uso do solo e o desenvolvimento das funções sociais da cidade.

Não obstante, é importante compreender o fenômeno da urbanização moderna no período pós Revolução Industrial com a transformação dos centros urbanos em grandes aglomerações a serviço da industrialização geradora de desenvolvimento econômico é fundamental para entendermos a dinâmica de formação das cidades.

O crescimento desordenado dos grandes centros urbanos é, portanto, consequência do processo de industrialização acentuado no século XX. Foi assim no mundo e o Brasil não difere deste panorama migratório campo-cidade/rural-urbano que concentra uma enorme massa humana num espaço limitado.

As ondas de urbanização nos séculos XIX e XX produziram enormes problemas em escala mundial na medida em que o processo de industrialização foi se massificando. No entanto, os reflexos da urbanização apresentaram características distintas em diferentes partes do planeta.

Os países europeus e os Estados Unidos viveram a primeira fase da Revolução Industrial que trouxe muitos problemas como consequência dessa rápida urbanização das zonas urbanas industrializadas. Não obstante, os efeitos deletérios de um crescimento urbano desordenado foram enfrentados a contento através de políticas públicas (SANTOS, 2012).

A segunda fase da Revolução Industrial chegou aos países intitulados subdesenvolvidos nas primeiras décadas do século XX. Esse processo de industrialização tardio trouxe problemas estruturais sérios, especialmente nos países da América Latina onde os centros urbanos se formaram por uma intensa migração da área rural para zonas industriais com pouca infraestrutura urbana, o que potencializou a concentração de um contingente populacional no entorno de áreas produtivas.

A urbanização expressa um fenômeno que se caracteriza pelo processo de crescimento da população urbana superior ao crescimento da população rural. Não é propriamente o crescimento das cidades, mas a concretização da expansão da concentração urbana (SILVA, 2012). Trata-se de um movimento de industrialização das cidades, que demandou uma enorme concentração de pessoas em áreas urbanas com precária infraestrutura.

O fenômeno da urbanização, mais do que um processo de crescimento migratório da população urbana, apresenta outras características, como a morfologia do território, a troca e circulação de mercadorias essenciais no processo de industrialização, os equipamentos e serviços urbanos e o próprio modo de vida dos ocupantes das cidades.

Nesse cenário a urbanização ao mesmo tempo em que acelera o desenvolvimento das cidades gera enormes problemas. Degrada o meio ambiente, provoca desorganização da sociedade e impõe um grande desafio aos governos: planejar o processo de urbanização através de políticas públicas.

Conforme leciona Castells (1983), os problemas da urbanização podem ser resumidos pelos seguintes fatores: a aceleração da urbanização em nível mundial, a concentração do crescimento das cidades nas regiões “subdesenvolvidas”, o surgimento das novas metrópoles e a relação do fenômeno urbano com novas formas de articulação social pautadas em um modo de produção capitalista.

O processo de urbanização bem delineado por Silva (2012) é o crescimento desproporcional da área urbana superior à população rural. A falta de planejamento para esse aumento trouxe um desafio aos governos: como implementar políticas de desenvolvimento urbano à luz do ordenamento jurídico pátrio, que efetivem o direito à cidade e a justa distribuição dos benefícios do processo de urbanização?

No Brasil, as cidades não estavam preparadas para organizar o fluxo migratório que serviu de mão de obra ao processo de industrialização. Tão pouco, o Estado planejou políticas urbanas estruturantes e serviços públicos eficientes. Criou-se, então, um cenário de desordem nos centros urbanos marcados pela ausência de políticas públicas e excesso de vulnerabilidade social e econômica desses novos cidadãos.

A partir das décadas iniciais do século XX, o processo de industrialização no Brasil se intensificou produzindo profundas transformações na paisagem urbana, reflexo do panorama migratório campo-cidade. A industrialização brasileira transformou o perfil de uma população predominantemente rural até a década de 40 para uma população urbana, que começou a migrar para as zonas industriais em busca de novas oportunidades de trabalho.

A série histórica do Censo produzido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) indica que a população brasileira residindo nas cidades era de 31,30% em 1940 e saltou para 84,35% em 2010. Essa transformação radical do perfil populacional brasileiro obviamente modificou a dinâmica de ocupação do território urbano e o modo de viver nas cidades.

Não obstante é importante ressaltar que a formação dos centros urbanos no Brasil em decorrência do processo de industrialização, ao mesmo tempo que dinamizou a atividade econômica produziu desigualdades materiais, territoriais e sociais. O elevado grau de urbanização e a prosperidade econômica nas cidades ainda não permitiram a superação da pobreza, dos problemas urbanos e das diferenças sociais.

O crescimento desproporcional não foi o único fator que contribuiu para uma formação deficiente das cidades brasileiras. A urbanização brasileira foi orientada para atender os interesses de uma camada mais favorecida do tecido social, incentivando um processo de exclusão social de uma parcela da sociedade que foi restringida do acesso à cidade e expulsa para os morros e periferias do território urbano (MARICATO, 2001). Esse movimento se reflete na deficiência dos serviços urbanos, incentiva a especulação imobiliária, a segregação territorial e principalmente a morte da solidariedade, objetivo fundamental da República, através de um processo de distanciamento e descolamento social do outro que deveria ser integrante de uma mesma comunidade.

Historicamente, o planejamento urbano foi todo destinado para a acomodação das elites detentoras do capital. A classe operária, por outro lado, foi alijada do alcance de qualquer política urbana, especialmente quanto aos benefícios da urbanização. Essa mistura entre a cidade ordenada urbanisticamente para poucos e a cidade desordenada, aleatória para muitos, levou a uma intensa especulação imobiliária nas grandes cidades, restando aos mais pobres deslocarem-se para a periferia ou ocuparem irregularmente áreas sem infraestrutura urbana.

A respeito desse crescimento desordenado e excludente das cidades brasileiras, Domingues (2018) concede atenção especial defendendo no contexto brasileiro o surgimento de duas cidades no mesmo espaço urbano: “a cidade legal e a ilegal: a cidade com serviços e a sem serviços; a cidade das ruas limpas e saneadas e a das ruas sujas e com esgoto à céu aberto, tudo numa mesma dinâmica urbana”.

Nessa perspectiva, surge uma nova sociedade urbana de massas forjadas no processo de pós-industrialização que integra a chamada Sociedade de Riscos (BECK, 2000). A cidade desordenada destinada aos proletários é um modelo que “empilha pessoas” (assim como matéria prima numa fábrica). Quando a política urbana não contempla os vulneráveis, o direito à cidade fica restrito a grupos sociais privilegiados.

Importante destacar que o desenvolvimento de uma sociedade de risco é fomentado pela industrialização e por um modelo de “urbanização da pobreza”. A respeito da urbanização da pobreza, Aieta (2013) assevera:

A aceleração desordenada do processo de urbanização provocada pelo processo de desruralização e a ideologia do urbano como “modelo de civilidade” têm como resultado uma infraestrutura precária nas cidades que não conseguem acompanhar a velocidade de seu próprio crescimento. Devemos levar em conta que malgrado a maior parte dos habitantes do planeta vivam nas cidades, nas áreas urbanas, a grande maioria vive em situação precária ou sem serviços urbanos básicos tais como: saneamento básico, habitação, transporte, saúde, educação, cultura e moradia. Mas do que um “processo de urbanização” (de acordo com a ONU mais de 61% das pessoas vivem em megalópoles), o que evidenciamos são profundas desigualdades nas sociedades contemporâneas provocadas pelas deficiências nos serviços urbanos, pois

os “alijados” dos serviços vão paulatinamente se distanciando dos “agraciados” formando um abismo econômico, cultural, de saúde, da vida como um todo. Essa violenta segregação sócio-espacial provoca a dicotomia da cidade em bolsões de pobreza e bolsões de prosperidade, pois as formas de habitação obedecem a dinâmica capitalista da acumulação criando-se a suburbanização e a metropolização. Desse modo, de um lado da cidade, evidencia-se tudo o que há de mais lindo e melhor enquanto do outro o que há são agruras, sofrimentos, falta de serviços e desrespeito com a cidadania.

Atualmente, a sociedade de risco alcança um panorama extremo quando as relações começam a ser filtradas e inovadas através da globalização. O risco passa a ser universal e supranacional. Dentro desse marco histórico, o advento da internet modifica todas as relações sociais e políticas. Consequentemente, isso reflete na produção de riscos, surgindo uma nova sociedade moldada por novos riscos que modificam a organização social, econômica e cultural, além disso, antigos riscos são redefinidos e muitas vezes potencializados (RIBEIRO, 2007).

A consolidação da sociedade de risco marcará uma nova forma de construção de espaços urbanizados na sociedade globalizada, produzindo desigualdades na distribuição de infraestrutura e serviços públicos no espaço urbano e concentrando riquezas em determinados territórios.

Nesse complexo cenário, um déficit de infraestrutura se formou no tecido urbano de muitas cidades brasileiras, caracterizado pela conjunção da ausência de políticas públicas combinada com uma deficiência de planejamento urbano, um considerável número de moradias inadequadas, construções precárias, coabitação de famílias, adensamento excessivo e ônus exorbitante com aluguel. O resultado desta mistura é terreno fértil para desigualdades sociais e para a injusta distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização, onde de um lado poucos incorporam quase tudo de infraestrutura urbana e serviços públicos essenciais e do outro muitos dividem o quase nada dos precários serviços e infraestrutura.

A sociedade brasileira se urbanizou muito rápido e desordenadamente, produzindo como consequência cidades com desigualdades sociais e territoriais profundas. Desse modo, o Estado tem papel relevante na produção da cidade e no planejamento urbano, especialmente para minimizar os efeitos de um injusto processo de urbanização, que beneficia determinados grupos em detrimento de outros.

O planejamento de infraestrutura urbana deveria estar em sintonia com os desafios da expansão do território e o crescimento da população na disputa por espaços urbanizados e por qualidade de vida (MOTA, 1999). Todavia, a realidade nos centros urbanos brasileiros é a antítese desse quadro. A população cresce nas periferias das cidades criando a sua própria ordem urbana em modelos precários de organização social e infraestrutura, enquanto uma elite

absorve grandes porções de território urbanizado para poucos.

A urbanização da pobreza direciona as populações mais vulneráveis para os territórios sem ordenação urbana, zonas sem infraestrutura, áreas de risco, encostas de morros, áreas insalubres no entorno dos lixões e próximas de cursos de rios. No outro pólo dessa dicotomia urbana, grupos populacionais economicamente privilegiados ocupam as áreas mais valorizadas em razão da sua infraestrutura instalada e serviços públicos essenciais.

Essa injusta divisão do território por infraestrutura e distribuição de serviços intensifica a segregação entre ricos e pobres em função da mercantilização do solo urbano. A terra urbana se valoriza com os investimentos públicos em infraestrutura, mobilidade urbana e oferta de serviços públicos e o mercado imobiliário se apropria dessa valorização para consolidar essa segregação espacial e econômica e maximizar seus lucros. Sem os recursos da coletividade aplicados em infraestrutura urbana essa valorização não seria possível.

A lógica do mercado imobiliário empurra para as periferias aqueles que não podem pagar o preço da mercadoria terra urbana e aproveita-se para empreender a multiplicação vertical do solo acumulando capital daqueles que pagarão o preço da terra urbanizada, cuja valorização se deu com os investimentos públicos. Os mais privilegiados ajudam a financiar, de certa forma, essa mais-valia com os recursos da coletividade e pagam o valor de mercado do solo urbano, que foi valorizado em parte com os seus recursos.

Curioso observar que esse deslocamento das populações vulneráveis para a periferia das cidades ocorre por não poderem pagar o preço da valorização da terra urbana que foi produzida pelo investimento público, com recursos da coletividade. Ao final, os pobres acabam contribuindo para a consolidação de dois movimentos opostos, pois financiam em parte a valorização do solo para que os mais ricos permaneçam nele e, ao mesmo tempo, retiram-se para as zonas urbanas mais precárias de infraestrutura. Pagam pela permanência do outro e pelo seu afastamento.

O solo urbano convertido como mercadoria contribui para a consolidação de um processo de produção capitalista do espaço, que favorece a ampliação da mais-valia fundiária e acumulação de capital dos setores empresariais vinculados ao mercado imobiliário.

As cidades brasileiras que compõem a malha urbana evoluem de forma irreversível para um modelo de expansão horizontal do território e verticalização com a multiplicação do solo urbano, que caracterizam a diversificação espacial e a segregação territorial dos centros urbanos.

A verticalização das cidades com grande densidade urbana é uma realidade mundial e

as metrópoles brasileiras não fogem a essa panorama. Nesse sentido, o processo de verticalização das cidades se constitui como um modelo de apropriação do espaço urbano (SOUZA, 1994). Trata-se da reprodução intensiva do solo, que se apropria das diferentes formas de capital, público e privado para modificar a paisagem urbana.

O solo urbano verticalizado é mais do que uma evolução na forma de construir. É uma forma de reprodução do espaço objetivando a acumulação de capital pelo mercado imobiliário. A verticalização como técnica construtiva viabiliza a multiplicação do solo urbano e, portanto, a maximização dos lucros.

Não obstante é importante ressaltar que no modelo brasileiro essa acumulação de capital decorrente da multiplicação do solo verticalizado não é obra realizada somente com investimento privado. Historicamente, o Estado sempre fomentou com recursos públicos a expansão das cidades e o financiamento da verticalização dos centros urbanos, especialmente para projetos habitacionais.

A urbanização das cidades brasileiras foi incentivada com recursos públicos que financiaram a multiplicação do solo com a expansão imobiliária. Do Banco Nacional de Habitação (BNH) ao Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), verifica-se o alinhamento estratégico entre o Estado, a indústria da construção civil e o mercado imobiliário num processo de segregação espacial e econômica que gera tensão no modo de ocupação e uso do território urbano.

Não obstante, além da análise do crescimento urbano das cidades sob a ótica mercantil, é necessário analisar as cidades na perspectiva simbólica dos valores que elas comportam. Conceitualmente, as cidades compõem-se de elementos materiais e imateriais, concretos e abstratos. Materialmente, a cidade é representada por objetos construtivos como edifícios, rede viária, infraestrutura, áreas verdes, praças, parques, mercados e outros. A partir dos elementos da cidade agregamos conceitos urbanos subjetivos, elementos simbólicos que permeiam a paisagem urbana das cidades.

A cidade e o urbano se diferenciam na medida em que a primeira representa o elemento concreto, o conjunto de redes e objetos que são visíveis, enquanto o segundo é o componente abstrato, simbólico que dá sentido à cidade. Ambos se entrelaçam de forma inseparável (SANTOS, 1992). A cidade não pode ser concebida só de elementos concretos ou só de características abstratas. É, pois, a combinação de ambos que confere uma identidade única ao espaço urbano.

A identidade das cidades é construída como reflexo do contexto e estrutura social que a

organiza. Muitas vezes este reflexo é dramático, como no caso dos centros urbanos brasileiros, onde a acelerada transformação urbana, com alta densidade demográfica, elevados índices de pobreza e carência de infraestrutura e serviços públicos essenciais, formam um cenário de precariedade e degradação urbana para os quais as políticas públicas têm o dever de buscar soluções.

O processo injusto de urbanização das metrópoles brasileiras criou num mesmo território dinâmicas muito desproporcionais de acesso à cidade, notadamente de espaços urbanizados dotados de infraestrutura e serviços públicos essenciais. Naturalmente, as zonas contempladas com bens e serviços públicos têm valorização superior àquelas que não foram agraciadas. Logo, essa valorização é fruto das escolhas do Estado feitas com investimentos públicos.

Desse modo, um processo de segregação espacial, econômico e de serviços públicos se forma maximizando as desigualdades. A segregação espacial se caracteriza pela oposição centro-periferia, uma oposição econômica marcada por zonas de elite e zonas populares e o desequilíbrio das funções urbanas e da oferta de serviços públicos essenciais nessas áreas (LOJKINE, 1997). Tudo como resultado da discrepância do valor do solo nos diversos espaços urbanos.

Não obstante, os benefícios produzidos decorrentes dessa valorização custeada com recursos da coletividade serão aproveitados somente por aqueles que conseguem suportar o preço da valorização da terra. Cria-se uma área de tensão nas articulações sociais que caracterizam o fenômeno urbano, que expressam um processo de reprodução de uma luta de classes na ocupação do território.

Por isso, é necessário compreender que essa dinâmica de expansão horizontal do território é fruto da ação governamental combinada com os interesses do mercado imobiliário, que acabam por determinar a produção do espaço através de uma divisão injusta do solo, que promove uma acumulação de capital pelo mercado imobiliário, além de uma segregação espacial, econômica e social entre os habitantes, protagonistas da vida e ocupação dos centros urbanos.

A transformação do solo em mercadoria é nociva para a sociedade. Afasta para a periferia as populações vulneráveis e conserva as elites em zonas urbanas de consumo, infraestrutura e serviços públicos. Fragmenta a cidade em parcelas de território que dificilmente serão reunidas numa identidade única, limita a manifestação da pluralidade, provoca a imobilidade dos grupos sociais e acentua as diferenças no tecido urbano, promovendo uma

tensão permanente na luta por espaços que sejam urbanisticamente mais valorizados.

A necessidade de promoção de justiça social na distribuição da terra deve estar no centro das discussões sobre a reforma urbana e o direito à cidade. Nesse sentido, a Constituição Federal estabeleceu o princípio da solidariedade como um dos objetivos da república, expresso no seu artigo 3º, I, do diploma constitucional.

Cabe reconhecer que a partir da construção de uma sociedade livre, justa e solidária, emanam outras diretrizes constitucionais que regem em sentido amplo a justa distribuição da terra como objeto da política urbana. O caminho constitucional que nos levou até a Lei nº 10.257 de 2001 se iniciou, de fato, com a positivação do princípio da solidariedade. Não obstante, a efetividade do princípio da solidariedade deve materializar-se através de instrumentos práticos, nesse caso de políticas públicas.

Desse modo, exsurge do diploma constitucional a competência concorrente dos entes federativos para legislar sobre direito urbanístico, conforme dispõe o artigo, 24, I, da Constituição Federal. Outrossim, a norma constitucional delegou aos municípios a competência para promover o ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, conforme expresso no art. 30, VIII, bem como estabeleceu no artigo 182 da Constituição Federal, a política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal com objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Logo, a competência para legislar e os objetivos da política urbana fixados na Constituição Federal favoreceram a criação do debate público que conduziu a criação da Lei nº 10.257 de 2001 (Estatuto da Cidade).

O marco legal da ordem urbanística no Brasil (Estatuto da Cidade) traz importantes contribuições como política pública de promoção de justiça social no território urbano, incorporando instrumentos jurídicos e políticos para recuperação dessa mais-valia e redistribuição desses recursos em favor da coletividade, entre estes a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), objeto desta pesquisa acadêmica.

Nesse sentido, o Estado pode implementar políticas públicas com o intuito de reverter os efeitos urbanos nocivos da desigualdade que ele mesmo criou, bem como pode atuar efetivamente para evitar que essa mais-valia fique concentrada nas mãos de poucos, procurando dar efetividade aos instrumentos urbanísticos de recuperação desta valorização desigual para redistribuí-la por todo o território em infraestrutura urbana e serviços públicos, promovendo justiça social e equidade nas cidades.

2 O PLANO DIRETOR E O ESTATUTO DA CIDADE

2.1 O PLANO DIRETOR

O Plano Diretor, instrumento básico da política de desenvolvimento e da expansão urbana cuja competência para a sua execução ficou a cargo do Poder Público municipal, é uma conquista do movimento constituinte de 1988 que incluiu as demandas da política urbana no escopo das matérias de interesse constitucional.

Nesse sentido, a partir da Constituição Federal de 1988 uma nova ordem de política urbana foi estabelecida para os municípios com mais de vinte e mil habitantes, determinando a implementação do Plano Diretor, aprovado pela Câmara Municipal, com o objetivo de ordenar as funções sociais da cidade e assegurar o bem estar dos seus habitantes.

Não obstante, além de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, o Plano Diretor possui função de otimização econômica, social e cultural da utilização dos espaços urbanos.

O Plano Diretor é, portanto, política pública de natureza urbanística que visa conduzir o processo de desenvolvimento urbano de forma lógica, sistêmica, contínua e controlada por um longo período, exatamente como são implementadas as políticas públicas caracterizadas por ciclos que viabilizam a sua concepção, execução, análise e revisão.

Desse modo, é de se admitir que o Plano Diretor seja um instrumento de política urbana flexível, adaptado às situações e características do espaço urbano. Essa é uma qualidade indispensável para permitir que os ajustes necessários sejam permanentemente avaliados, tendo em vista as constantes mutações da dinâmica urbana no longo prazo.

O Plano Diretor deve ser enxergado como um processo em que as diversas forças sociais inseridas no contexto urbano estabelecem normas e diretrizes que visam à superação dos problemas públicos e/ou deficiências atuais, orientando e disciplinando o desenvolvimento urbano na direção de um modelo de cidade concebido através de um processo de deliberação coletiva.

A dinâmica das constantes transformações urbanas e os interesses ora conflitantes ora convergentes dessas diversas forças sociais em jogo nos levam a considerar o planejamento como processo contínuo da política pública, ou seja, do Plano Diretor em permanente sintonia com os interesses da coletividade.

Isto posto, uma vez reconhecendo que o Plano Diretor é um instrumento de política

urbana que deve estar em constante transformação e em sintonia com as demandas coletivas, a execução do PD não esgota o processo de planejamento, assim como não pode existir um plano que seja eficaz se estiver desconectado da participação efetiva da sociedade na sua formulação e avaliação. Os problemas públicos que demandaram diretrizes no Plano Diretor podem ter sido solucionados ou mesmo podem ter deixado de ser um problema de política pública, razão pela qual entendemos que o PD deve ser objeto de permanente avaliação no ciclo das políticas públicas.

No município de Niterói, marco territorial da pesquisa, o Plano Diretor insere-se nessa nova dinâmica federativa onde o ente municipal foi incumbido do papel de instituir e implementar a política de planejamento urbano. Nesse sentido, a Lei Municipal nº 1.157, de 1992, instituiu o Plano Diretor da cidade, instrumento básico da política de desenvolvimento urbano e diretriz para os agentes públicos e privados envolvidos na gestão do território municipal.

As circunstâncias fáticas na transição da década de 80 para a década de 90 do século passado em que O Plano Diretor de Niterói foi concebido são relevantes para compreendermos o contexto que fomentou a necessidade de regulação urbana concretizada através da Lei nº 1.157 de 1992. O município, à época, atravessava dificuldades que demandavam uma solução do Poder Executivo.

O sistema de planejamento urbano de Niterói encontrava-se precarizado e abandonado, sendo desmontado ao longo dos anos. Havia uma dispersão dos quadros de conhecimento técnico especializado, bem como encontravam-se paralisadas as atividades de coleta, processamento e análise dos dados sobre a cidade. Diante desse cenário de fragmentação de quadros técnicos e ausência de dados atualizados, muitas informações técnicas sobre o município estavam obsoletas e o mapeamento existente ultrapassado.

Desse modo, tendo em vista a necessidade de reconstruir um sistema de informações gerenciais da cidade, o Plano Diretor do Município de Niterói concretizou a ação governamental na forma de política pública urbanística com o objetivo de orientar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, garantir o resgate da dignidade urbana, o bem estar e a melhoria da qualidade de vida, com a utilização de critérios ecológicos e de justiça social.

Cabe observar ainda que, no contexto da formação das políticas públicas, o Plano Diretor do município de Niterói foi idealizado no ano de 1992 e implementado considerando as peculiaridades do município tratadas no ciclo da política pública. O problema público que demandava a ação governamental já estava previamente identificado na Constituição Federal.

Nesse sentido, o plano diretor tem como missão orientar o pleno desenvolvimento das diversas funções sociais da cidade.

A partir da identificação do problema, o plano diretor do município foi objeto de análise no ciclo das políticas públicas, com a formação da agenda pública para enfrentamento dos desafios urbanos do município, a formulação de alternativas, a tomada de decisão dos *policy makers*, seguido do processo de implementação, avaliação e extinção da política pública.

É importante salientar, conforme ficará demonstrado adiante na análise do estudo de caso sobre a aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir como instrumento de política urbana do município de Niterói, que esta política pública está em processo de permanente avaliação e aperfeiçoamento desde a sua implementação em 1992, considerando a legislação municipal posterior que alterou diversos dispositivos do Plano Diretor, notadamente para alinhá-lo com os objetivos urbanísticos definidos no Estatuto da Cidade, Lei Federal editada no ano de 2001.

Desse modo, é mister reconhecer no âmbito da pesquisa empreendida que o Plano Diretor do município de Niterói é política pública de tipologia híbrida, ora de natureza regulatória, que visa ordenar o desenvolvimento urbano e as funções sociais da cidade, ora de natureza intervencionista na ordem econômica, caso das tipologias distributivas e redistributivas, a exemplo da oferta de serviços públicos essenciais, ações de fomento e a própria Outorga Onerosa do Direito de Construir, todas elas implementadas através do ciclo de políticas públicas, demandando constante avaliação e aperfeiçoamento do plano e das ações governamentais para o cumprimento dos objetivos alcançados.

No caso do Plano Diretor, a referência desse processo de constante avaliação está disposta no art. 40, §3º, do Estatuto da Cidade, que determina a sua revisão, pelo menos, a cada dez anos. Contudo, nada impede os gestores municipais que façam a revisão do plano diretor num prazo inferior, sobretudo se os instrumentos avaliativos detectarem falhas na execução da política pública.

O Plano Diretor deve refletir os desafios urbanos da sua época, razão pela qual não se justifica esperar o prazo de dez anos para avaliar, atualizar e corrigir a política pública, se no decorrer do processo de monitoramento for constatado que o plano diretor está desatualizado e o diagnóstico indicar uma ação imediata.

A pesquisa verificou que o Plano Diretor do município de Niterói foi revisto em 2004 pela Lei nº 2.123 e, em 2014, foi iniciado outro processo de revisão que desencadeou a reformulação total do plano diretor da cidade com a Lei nº 3.385, de 2019, novo Plano Diretor

do município. Muitos dispositivos do Plano Diretor foram revisados nesse intervalo decenal, especialmente no que concerne ao objeto da pesquisa, com o estabelecimento da fórmula de cálculo, a dinâmica de cobrança e distribuição dos recursos auferidos com a Outorga Onerosa do Direito de Construir, que concretizaram a OODC como uma ação governamental vocacionada para promover uma justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização.

Portanto, o Plano Diretor do Município de Niterói como política pública voltada para o desenvolvimento urbano e das funções sociais da cidade foi objeto de todas as fases do ciclo de políticas públicas, ressaltando, inclusive, que após o segundo processo de revisão decenal, conforme dispõe o art. 40, §3º, do Estatuto da Cidade, o Plano Diretor de 1992 foi extinto, para que uma política pública, o Plano Diretor de 2019, entrasse em vigor começando a produzir efeitos.

Outra importante inovação trazida no processo de avaliação do ciclo de política pública que implementou o Plano Diretor de Niterói de 2019 foi a dimensão participativa. Conforme prescreve o artigo 2º, II, do Estatuto da Cidade, o acompanhamento e execução dos planos de desenvolvimento urbano deve contar com a participação da população e ser seguido como diretriz de gestão democrática na construção de políticas públicas. Nesse sentido, a agenda da política pública foi formada com a participação direta da população em diversas audiências públicas num período de dois anos.

Evidentemente que por se tratar de uma política pública iniciada recentemente, o novo Plano Diretor (Lei nº 3.385 de 2019) encontra-se ainda na fase de implementação no ciclo das políticas públicas, certo de que adiante será objeto de avaliação para verificação dos resultados produzidos.

A Outorga Onerosa do Direito de Construir no contexto das políticas públicas de viés urbanístico é ação governamental com previsão legal nos artigos 28 a 31 do Estatuto da Cidade, cuja regulamentação deve estar prevista no plano diretor. Ou seja, a OODC é um instrumento de política urbana vinculado ao plano diretor do município, com objetivo de corrigir distorções do processo de urbanização promovendo uma distribuição mais justa dos benefícios e ônus atrelados a esse processo, além de recuperar para o poder público parte da mais-valia urbana decorrente do acréscimo construtivo acima do coeficiente básico.

Cabe ressaltar que, ainda que a OODC já estivesse prevista no ciclo da política pública que implementou o Plano Diretor do Município de Niterói em 1992, a sua concretização e execução só tornou-se possível em razão processo de revisão decenal do plano diretor, na forma

do artigo 40, §3º, do Estatuto da Cidade. A Lei Municipal nº 2.123, de 2004, que revisou o plano diretor, representou para a OODC o processo de avaliação no ciclo da política pública, uma vez que permitiu a execução deste instrumento urbanístico ao estabelecer a sua fórmula de cálculo, os parâmetros da cobrança e a forma de aplicação dos recursos auferidos.

A política pública como núcleo de sentido da ação governamental deve estar sempre sob constante avaliação e monitoramento dos seus resultados. É fundamental compreender o ciclo das políticas públicas como um processo dinâmico que ajusta a ação governamental ao cumprimento dos seus objetivos, a solução do problema público.

No caso pesquisado, o ciclo das políticas públicas tem promovido constante processo avaliativo do Plano Diretor do município de Niterói para que as ações governamentais se adéquem aos cenários e desafios do desenvolvimento urbano da cidade. Assim tem sido também com a OODC, resultado do aperfeiçoamento da política pública em função do Estatuto da Cidade, que introduziu este instrumento urbanístico de uso e controle do solo com o objetivo de promover uma justa distribuição dos bônus e ônus do processo de urbanização e tentativa de reduzir as desigualdades regionais na cidade.

2.2 O ESTATUTO DA CIDADE

A Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, que instituiu objetivos e competências para formulação e execução da política urbana. Conhecido como Estatuto da Cidade, a referida lei é o marco regulatório da política urbana no Brasil e representa um importante avanço institucional na política pública para o tratamento da questão urbana no Brasil.

Historicamente, o ordenamento urbano brasileiro sempre careceu de diretrizes e princípios capazes de orientar de forma articulada o desenvolvimento urbano. Os avanços trazidos pela Constituição Federal de 1988 são percebidos, uma vez que este foi o primeiro diploma constitucional brasileiro a dedicar um capítulo específico ao tratamento da questão urbana como política pública (Capítulo II, Título VII) e supriu lacunas existentes na legislação urbana brasileira até então (CARVALHO, 2006).

A Constituição Federal de 1988 ao dedicar um capítulo para a política urbana, definiu o solo urbano como questão norteadora desta política pública e elegeu o Plano Diretor como um instrumento básico da política de desenvolvimento urbano obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes, delegando ao ente municipal a responsabilidade de execução da política

urbana.

Impende salientar que uma longa trajetória legislativa foi construída até a idealização final do Estatuto da Cidade. Uma importante contribuição legislativa com a questão urbana foi formalizada pelo Projeto de Lei nº 775, de 1983, ainda sob vigência da Constituição Brasileira de 1967. Nesse período, já havia a percepção que a sociedade rural havia tornado-se eminentemente urbana, necessitando, portanto, de ajustes para equacionar a legislação urbanística com a função social da propriedade e com a realidade social.

O Projeto de Lei nº 775, de 1983, era uma intenção de texto legislativo avançado e dispunha sobre diversos temas relevantes, compreendendo a realidade social do seu tempo na formalização de instrumentos de política urbana voltados para garantir o acesso à propriedade urbana, objetivando subsidiar o gestor público de ferramentas para coordenar o uso racional do solo urbano.

Com a promulgação da Constituição Brasileira de 1988, o PL 775/83 foi retirado sem deliberação. Em uma segunda etapa foi apresentado o Projeto de Lei substitutivo nº 2.191, de 1989, posteriormente sucedido pelo Projeto de Lei nº 5.788, de 1990. Após uma década de tramitação com diversas emendas, esse projeto deu origem ao Estatuto da Cidade, transformando-se na Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

Logo, a Lei nº 10.257, de 2001 é o marco regulatório da política urbana brasileira definida a partir da Constituição da República de 1988, que estabeleceu as diretrizes da política de desenvolvimento urbano a ser executada pelo poder local e incorporou princípios da função social das cidades e da universalização do acesso à terra urbana.

Segundo Moreira (2002), a Lei nº 10.257 de 2001, inova no ordenamento jurídico brasileiro possibilitando aos governos implantarem políticas visando a justa distribuição dos benefícios da urbanização, atendendo à resolução dos problemas urbanos da falta de planejamento e instrumentos legais para aplicação de política urbana.

O Estatuto da Cidade surge, portanto, com o propósito de suprir as falhas legislativas e de planejamento, munindo os municípios de instrumentos jurídicos para atuar no ordenamento territorial e, por consequência, promoverem o acesso à cidade para todos (BARANDIER; DOMINGUES, 2018).

Como marco legal norteador da política urbana, O Estatuto da Cidade estabelece três condições institucionais para a implementação da política, quais sejam a manutenção da centralidade do Plano Diretor como instrumento básico de execução da política urbana, a competência legal para a definição da função social da propriedade e a ênfase na gestão democrática

das cidades (CARVALHO, 2006).

O Plano Diretor é o instrumento da política pública vocacionado para o tratamento solo urbano, notadamente para regular a adequada ocupação do território visando o desenvolvimento das funções sociais da cidade, razão pela qual a questão do solo deve ser enxergada como central para a política de desenvolvimento urbano.

Entendemos que para um bom planejamento e execução da política pública urbana é fundamental revisitar o Estatuto da Cidade e buscar implementar os instrumentos previstos para cumprir com os compromissos assumidos em sede constitucional, objetivando equacionar os efeitos deletérios do processo de urbanização.

Toda a ação urbanística preconizada no Estatuto da Cidade funda-se na função social da propriedade urbana e na necessidade de efetivar o Direito à Cidade. A idealização do Estatuto da Cidade foi incentivada, dentre outros motivos, pela deficiência e ineficiência do planejamento urbano e, principalmente, por um problema contemporâneo: o crescimento desordenado das cidades. A ação urbanística se legitima quando está socialmente orientada, razão pela qual deve estar estruturada matricialmente com outras políticas públicas para a solução de problemas sociais concretos.

3 OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR

3.1 O DIREITO DE PROPRIEDADE E O DIREITO DE CONSTRUIR

A trajetória do instituto da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) da teoria jurídica à prática demanda uma análise pormenorizada da experiência do Solo Criado (SC) ao longo de quase cinco décadas de avanços e recuos e de erros e acertos. Enfim, trata-se de um instrumento urbanístico com potencial para regular o uso e controle do solo, que pode e deve ser aperfeiçoado.

No ordenamento jurídico brasileiro, em que pese a positivação da Outorga Onerosa do Direito de Construir como instrumento de política urbana ter se dado somente com a Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), é importante ressaltar que os fundamentos deste instituto já se encontravam presentes na discussão acadêmica desde a década de 70, com reflexos práticos na legislação urbanística brasileira a partir da década de 90, marcado pela aplicação esparsa em Planos Diretores (PD), notadamente após a promulgação da Constituição de 1988, que destinou um dos seus capítulos especialmente para a consolidação da política urbana.

Curiosamente, o direito urbanístico brasileiro é um ramo que se formou antes da consolidação de um diploma de natureza constitucional que pudesse servir de referência para o regramento urbanístico. O processo de urbanização no Brasil se deu de forma acelerada e durante décadas não dispúnhamos de uma norma que pudesse disciplinar a ocupação do solo urbano. Por essa razão, a Lei nº 10.257/2001 é denominada em nossa ordem jurídica como Estatuto da Cidade (MARQUES NETO, 2010).

O direito urbanístico compreende o ramo jurídico voltado para a disciplina, o ordenamento, a ocupação e uso do solo. Assim, a sua aplicação na ordem urbana interfere no direito de propriedade, impondo, de fato, limitações, regulamentos e condicionamentos ao exercício deste direito.

Há nesta ordem, o sentido de superação da ideia de que a propriedade garanta ao seu titular o exercício de um direito que seja absoluto, ilimitado. O direito urbanístico afasta-se da concepção civilista que coloca o patrimônio no centro do ordenamento jurídico para colocar em seu lugar o indivíduo, a pessoa humana. Trata-se do fenômeno da repersonalização do direito civil, que na lição de Immanuel Kant bem expressa que “as coisas têm preço, as pessoas têm dignidade”.

A propriedade urbana neste sentido deve ser analisada a partir de peculiaridades que a distinguem da propriedade rural. A terra urbana vale muito em razão da sua essencialidade e da disposição dos serviços que facilitam as atividades da vida na cidade. Como explicita Eros Grau na obra *Direito Urbano*, o que agrega valor à propriedade urbana é o acesso às atividades que dão suporte à vida urbana.

O solo urbano ganha valor quando cumpre a sua função urbanística, notadamente a edificabilidade e a vialidade, o acesso viário público, que são qualidades do solo criadas por investimentos públicos, com recursos da coletividade (SILVA, 2012). Portanto, o solo adquire valor a partir das escolhas públicas no emprego de recursos visando a implementação de infraestrutura urbana e serviços públicos essenciais.

Em regra, o solo rural tem a sua destinação voltada para a exploração de riquezas naturais. Ocorre que no meio urbano a riqueza conferida ao solo se dá através da possibilidade de edificá-lo sob regras urbanísticas. A edificabilidade é, assim, uma utilidade legal que possibilita o exercício da faculdade de construir do proprietário (SILVA, 2012).

Ressalta ainda Eros Grau que essa possibilidade de acesso, fruição do solo urbano que confere valor à propriedade, não se relaciona com qualquer esforço ou investimento do proprietário. Ao contrário, esta valorização da propriedade urbana decorre mais do esforço conjunto dos segmentos público e privado da sociedade do que da aplicação ou investimento do proprietário individual. Ou seja, a valorização da propriedade urbana deve ser atribuída à sociedade que arca com os custos de infraestrutura urbana que incorporam valor à propriedade.

Desse modo, a exploração de todo o potencial da propriedade urbana não depende de qualquer iniciativa individual do seu proprietário, mas sim da criação de uma infraestrutura urbana e pública, financiada com recursos da sociedade. Assim, salientamos que a destinação dada pelo proprietário à sua edificação pode produzir um adensamento, uma sobrecarga sem a devida proporcionalidade com a infraestrutura urbana disponível.

É importante ressaltar que essa valorização da propriedade urbana produz efeitos deletérios que podem afetar a coletividade, como, por exemplo, o adensamento maciço de contingentes populacionais desordenados no território urbano, a sobrecarga na infraestrutura de serviços públicos essenciais, tais como transporte, saneamento e iluminação, que determinam impactos negativos na qualidade de vida no ambiente urbano.

No contexto desse uso adequado da propriedade em consonância com as normas urbanísticas, é indispensável abordarmos a discussão doutrinária sobre a existência ou não de uma separação entre o direito de propriedade e o direito de construir. O debate sobre este tema

vai da concepção do direito de propriedade sob a ótica da ordem civil, que preceitua que o direito de construir é mera consequência do direito de propriedade, sendo tão somente um dos atributos de fruição e gozo do bem, razão pela qual não haveria qualquer separação entre o direito de propriedade e o direito de construir.

Esta posição mais tradicional amparada pelo ordenamento civil sustenta que o direito de construir é um atributo conexo ao direito de propriedade do terreno. O direito de construir se constitui como um direito subjetivo do proprietário, uma faculdade de edificar, transformar ou beneficiar compreendida no seu direito de usar, gozar e dispor da coisa para aumentar o seu valor econômico.

A proposição acima deve ser analisada com certa cautela, sob pena de desconsiderar preceitos constitucionais, bem como a correta interpretação da norma civil que incidem sobre o direito de propriedade. O direito de propriedade, além de integrado à ordem econômica, está regido pelo princípio da função social, que determina necessariamente uma nova leitura sobre o direito de construir como inseparavelmente associado ao direito de propriedade.

No outro extremo, há veemente defesa doutrinária, representada pela posição de Eros Grau, quanto a uma desvinculação entre o direito de propriedade e o direito de construir. Eis que este último não pertence ao proprietário, contudo, somente a ele poderia ser atribuído mediante pagamento, uma concessão onerosa do Poder Público (MARQUES NETO, 2010).

Nesta concepção mais radical, o direito de construir não é uma extensão, um atributo do direito de propriedade garantido ao seu titular. Logo, o direito de construir não pertenceria ao proprietário do terreno, mas sim à coletividade, que, através de concessão do Poder Público, poderia autorizar o exercício de tal direito, desde que respeitadas as limitações urbanísticas.

Esta linha de pensamento doutrinária extrapola os limites conceituais do instituto do Solo Criado, pois estabelece uma separação inflexível entre o direito de propriedade e o direito de construir, uma vez que nesta perspectiva o exercício do direito de construir do proprietário estaria condicionado a uma outorga do Poder Público. Ou seja, representaria praticamente uma vedação para edificar nos terrenos urbanos. O direito de construir teria como seu único titular a coletividade, seja para a criação de solo ou a simples edificação nos limites do terreno, cabendo ao proprietário que desejasse edificar prover a devida compensação ao Poder Público.

O êxito do instituto do Solo Criado como instrumento urbanístico de controle do solo urbano sustenta-se na linha intermediária entre essas duas concepções. O direito de construir não é simples extensão do direito de propriedade, assim como não deverá ser exercido somente mediante contrapartida financeira em favor do poder público.

Há, sem dúvida, um direito de construir mínimo, básico, que pertence ao proprietário e o autoriza a edificar nos limites da ordem urbanística estabelecida. O direito de construir que não pertence ao proprietário é aquele suplementar, acima dos limites impostos pela legislação urbanística e que produz a criação de solo. Este pertence à coletividade e seu exercício deve ser concedido pelo Poder Público no rigor das normas urbanísticas.

Essa concepção intermediária entre o direito de propriedade e o direito de construir - que não os separa, mas estabelece limites - é a que possibilita a compreensão do instituto do Solo Criado no direito urbanístico brasileiro, onde o direito de propriedade que incorpora o uso, a fruição e gozo do bem são garantidos ao proprietário até certo patamar. Cabe à legislação fixar os limites deste uso a título gratuito, ou seja, quais são os limites objetivos do direito de construir, que para além destes caberia requerimento do proprietário e outorga do poder público.

Na prática, o exercício pleno do direito de construir estará limitado pela legislação urbanística. O proprietário será o titular deste direito e seu exercício será gratuito até o limite construtivo definido em lei. Não obstante, o direito de construir acima deste limite terá como titular a coletividade, representada pelo poder público. Neste caso, o exercício do direito de construir dependerá de autorização legal e pagamento de contrapartida pelo proprietário ao poder público. Trata-se, então, de uma concessão, uma outorga onerosa pelo direito de construir.

3.2 REFERÊNCIAS HISTÓRICAS DO SOLO CRIADO

Uma apurada análise sobre a construção conceitual do Solo Criado como instrumento de política urbana nos remete à apreciação das muitas referências na ordem jurídica internacional que utilizaram este instrumento como uma forma de controle sobre o solo urbano.

No plano internacional, a literatura ao longo das últimas cinco décadas enfoca temas vinculados ao instrumento da OODC, tais como a criação de solos adicionais, a adequação deste solo criado em relação à densidade dos bairros, a sobrecarga na infraestrutura urbana que o adensamento decorrente da criação de solo pode representar, a necessidade de compensar essa sobrecarga e, principalmente, a recuperação pelo poder público de parte da valorização da terra resultante do processo de urbanização, ou seja, a recuperação da mais valia urbana (REZENDE *et al*, 2011).

O debate em torno do Solo Criado surge com relevo para a formulação de políticas públicas urbanísticas visando o ordenamento do solo urbano na década de 70. As experiências

internacionais com a aplicação do Solo Criado ganham destaque na Itália, França, Espanha, Estados Unidos e Colômbia.

A ideia central em torno deste debate consiste na separação do direito de construir do direito de propriedade, limitando este direito de construir ao interesse público, da coletividade. Não obstante, diante dessa limitação, surge a possibilidade de transferência ou transação desse potencial construtivo de um lote para o outro. São alternativas lançadas pelo Poder Público no sentido de mitigar os efeitos deletérios do processo de urbanização das cidades.

Destacam-se nos primeiros experimentos com o Solo Criado a cidade de Roma, que em 1971 promoveu uma defesa preliminar da separação entre o direito de construir e o direito de propriedade. Posteriormente, ainda em âmbito internacional, o Solo Criado foi adotado na França (*Plafond Légal de Densité – PLD*) e em outros países, onde destacamos os Estados Unidos (*Space Adrift* e *Zoning Bonus*).

Alguns dos fundamentos do Solo Criado e da transferência do direito de construir estavam presentes no plano urbanístico da cidade de Chicago (Estados Unidos), com a adoção dos instrumentos denominados *Space Adrift* e *Zoning Bonus*.

O instrumento do *Space Adrift* foi utilizado na cidade de Chicago como parte da política de preservação de edifícios com valor histórico e cultural, onde o potencial construtivo não poderia ser explorado na sua plenitude. Assim, esse potencial construtivo do edifício histórico que ficaria imobilizado poderia ser transferido para um ou mais lotes, como forma de compensação ao proprietário do imóvel que estaria obrigado a preservar o edifício de valor histórico. Concretamente, o direito de construir do proprietário de imóvel com valor histórico poderia ser transferido para outro imóvel, visando a utilização do potencial construtivo que ficou suprimido.

Já o instrumento urbanístico do *Zoning Bonus* consistia na permissão concedida pela municipalidade ao proprietário de lote urbano visando a edificação de empreendimentos com coeficientes de aproveitamento de solo maiores que o permitido ordinariamente. Em contrapartida, o proprietário estaria obrigado a custear uma melhoria ou financiar um novo equipamento à escolha da municipalidade.

Na França, uma reforma urbana em 1975 criou o instrumento de política urbana intitulado *Plafond Légal de Densité (PLD)*. Este visava potencializar o uso, controle e ocupação do solo urbano, na perspectiva de reduzir as desigualdades decorrentes do processo de urbanização que provocam a valorização desigual da terra urbana.

Esta reforma urbana empreendida na França determinou que o direito de construir acima de um determinado potencial pertence ao Estado, sendo certo que o direito de construir acima do coeficiente básico só pode ser obtido do próprio Estado. Na hipótese de imóveis tombados por seu valor histórico ou por interesse público, bem como em áreas pré-definidas como não urbanizáveis, tornar-se-ia possível a transferência desse coeficiente de ocupação do solo para outros terrenos.

A legislação urbanística francesa à época definiu um coeficiente de aproveitamento único para todo o país, ou seja, o coeficiente equivalente a uma vez a área do lote. Ficou excetuada desta regra somente a cidade de Paris, capital francesa, onde o coeficiente foi fixado em uma vez e meia a área do lote.

Desse modo, foi estabelecido um teto de densidade construtiva (*Plafond Légal de Densité*), onde os proprietários de terrenos urbanos poderiam edificar nos limites acima indicados sem necessidade de pagamento de qualquer contrapartida a municipalidade. No entanto, caso o proprietário almejasse edificar acima destes limites, intensificando o adensamento e produzindo sobrecarga à infraestrutura urbana já instalada, a sua edificação estaria subordinada a um pagamento do proprietário beneficiário à municipalidade, correspondente ao valor do metro quadrado do terreno correlacionado com a proporção da área em excesso que seria edificada além do coeficiente fixado como teto.

Alguns aspectos louváveis desse instrumento urbanístico francês merecem destaque, pois o teto legal de densidade (*Plafond Légal de Densité*) tinha objetivos bem delineados, como impedir a injusta valorização dos imóveis urbanos, a redução do valor dos terrenos urbanos e a redução da densidade construtiva das áreas centrais (REZENDE *et al*, 2011).

A Itália, através da Lei nº. 10/1977, resolveu positivar a separação entre o direito de propriedade e o direito de construir. Segundo essa lei, o direito de construir pertenceria ao poder público, razão pela qual só poderia ser exercido pelo proprietário do terreno mediante o pagamento de uma contrapartida, uma espécie de compensação pelas despesas que serão demandadas com o aumento do uso da infraestrutura.

Os projetos de execução de obras para edificação ou ampliação edilícia estavam subordinados à aprovação da municipalidade. Assim, o direito de construir nessa conjuntura legal pertencia ao Estado, que poderia concedê-lo onerosamente ao proprietário do lote. O direito de propriedade e o direito de construir ficam apartados nessa nova visão de política urbana. O direito de construir deixa de ser uma consequência, uma extensão do direito de propriedade, passando a ser uma concessão estatal (LIRA, 1981).

Mesmo reconhecendo a tentativa do poder público na Itália de democratizar o solo urbano através da Lei nº. 10/1977, a separação entre o direito de propriedade e o direito de construir foi declarada inconstitucional pela Suprema Corte Italiana, o que abreviou a duração e os efeitos dessa lei para uma análise mais aprofundada.

Na América do Sul, a Colômbia, em meados da década de 1970, instituiu uma lei urbanística cuja proposta consistia em autorizar a verticalização da propriedade do solo urbano. O conceito por trás da lei é o mesmo que permeia as experiências relatadas anteriormente com o Solo Criado. Ou seja, a ideia de que o espaço aéreo pertence à sociedade, razão pela qual o direito de construir neste espaço aéreo deve ser concedido pelo poder público.

No caso colombiano, a lei impunha uma limitação de altura (gabarito) inerente ao direito de propriedade. Na prática, uma restrição ao direito de construir. Assim, o proprietário que desejasse edificar acima deste patamar legal deveria adquirir o direito de construir acima desse limite diretamente do poder local mediante o pagamento de uma contrapartida financeira, uma concessão onerosa sobre o direito de construir.

Como vimos, a década de 1970 representou o fervilhar de ideias que impulsionaram muitas experiências de políticas públicas urbanísticas nas Américas e na Europa, no sentido de introduzir instrumentos capazes de disciplinar o uso e controle do solo urbano e a redução das desigualdades provocadas pelo processo de urbanização.

A questão fundiária veio para o centro da política de desenvolvimento urbano, cuja escassez de terra urbanizada e a necessidade de exercer um adequado controle e aproveitamento da terra urbana já pautavam o debate sobre os rumos do desenvolvimento urbano.

Como exemplo desta manifesta preocupação, a Conferência das Nações Unidas sobre os Assentamentos Humanos intitulada “Habitat”, realizada no ano de 1976 em Vancouver, Canadá, descreve entre as suas conclusões o seguinte:

A terra é um dos principais elementos nos assentamentos humanos. Todo o Estado tem o direito de planejar e regular o uso da terra, que é o seu recurso mais valioso, uma vez que o crescimento dos centros urbanos e rurais está baseado num planejamento do uso do solo (UN – Habitat, 1976).

3.3 A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA – DO SOLO CRIADO ATÉ A OODC

É irrefutável que o Brasil foi influenciado pelas experiências urbanísticas no plano internacional que muito contribuíram para a construção de nossas próprias referências de Solo Criado, além de outros instrumentos urbanísticos que visam o uso e controle da terra.

A doutrina brasileira é copiosa na pesquisa sobre as experiências mundo afora que refletem de alguma forma a noção de solo criado, como vimos acima nos casos francês, italiano, americano e colombiano, não exaurindo o tema, uma vez que outras experiências relacionadas ao direito de propriedade e ao direito de construir na Espanha, por exemplo, foram pesquisadas por autores brasileiros.

Desse modo, é incontestado que as experiências internacionais envolvendo o direito de propriedade e o direito de construir, bem como o uso e controle do solo, influenciaram o debate acadêmico sobre o Solo Criado no Brasil a partir da década de 70. Todavia, apesar das referências internacionais, o conceito de Solo Criado deriva da criação coletiva de juristas e urbanistas que revestiram de singularidade este instrumento como uma criação brasileira.

Convergindo com este entendimento, Azevedo Netto (1977) afasta a crítica de que importamos esse conceito. Ao contrário, o autor afirma que o Solo Criado é um “conceito puramente brasileiro, nosso, paulista. Não foi importado, ninguém o encontrará em nenhum documento técnico, em nenhuma legislação do mundo todo”.

Da década de 70 até os dias de hoje vimos um intenso debate e produção sobre o tema em seminários, artigos e propostas legislativas que pretendiam dar concretude ao conceito de Solo Criado. Tirá-lo do plano das ideias para colocá-lo em prática. Antes, contudo, é necessário observar a evolução deste debate do seu embrião, na cidade de Embú, até a constitucionalização do instrumento do Solo Criado através da Outorga Onerosa do Direito de Construir.

Os primeiros encontros acadêmicos para fomentar a discussão e, posteriormente, definir através de lei federal a separação entre o direito de propriedade e o direito de construir ocorreram em 1975 no Grupo Executivo da Grande São Paulo - GEGRAN. Juristas como Eros Grau, Antonio Carlos Cintra do Amaral e Jorge Bartolomeu Carneiro da Cunha concluíram que não existem limitações administrativas ao direito de construir do proprietário do lote urbano. Na visão destes juristas, o direito de edificar no lote urbano não pertencia ao proprietário, sendo este direito atribuído a ele através de uma concessão pública.

Tal conclusão é, de fato, mais radical do que o próprio conceito de Solo Criado, pois não estabelece uma limitação administrativa do poder público ao direito de construir do proprietário. A concepção original destes juristas propugna uma separação entre o direito de propriedade e o direito de construir, visto que o segundo não pertence ao proprietário, mas será concedido somente a este pelo poder público.

A idealização do conceito de Solo Criado no Brasil como instrumento urbanístico de controle e ordenação das cidades surge no Centro de Estudo e Pesquisas de Administração

Municipal – CEPAM, atual Fundação Prefeito Faria Lima. Sua intenção visava à época conter os efeitos deletérios da urbanização, na busca de uma solução para os problemas da cidade (REZENDE, 2011).

No cenário nacional, com influências internacionais, a noção de Solo Criado decorreu de experiências urbanísticas a partir dos anos 70 sendo consolidado um documento intitulado Carta de Embú. Em termos gerais, esse documento conceituou o Solo Criado como toda edificação acima do coeficiente único, que não esteja em contato direto com o solo natural, podendo envolver ocupação de espaço aéreo, acima do nível do solo, ou subsolo. Dessa forma, o Solo Criado é um conceito que compreende a instituição de um novo regramento ao direito de construir, eis que este não mais é visto como uma extensão, uma consequência óbvia do direito de propriedade.

A Carta de Embú define que nos centros urbanos, diferente da zona rural, a terra tem seu valor determinado pela sua capacidade de suporte para as atividades urbanas. Essa capacidade de suporte é ampliada pela disposição de equipamentos e serviços públicos que consequentemente tornam a terra urbana mais atrativa e interessante para o investimento. Assim, a valorização da terra urbana é fruto do esforço e investimento público financiado pela coletividade, sendo razoável a cobrança de uma contrapartida onerosa capaz de devolver à sociedade parte do seu investimento através da disposição de serviços públicos e demais benefícios da urbanização.

Como define o professor José Afonso da Silva (2012), Solo Criado são os solos edificáveis artificiais, suportados pelos solos naturais dos lotes. Neste diapasão, conforme leciona Ricardo Pereira Lira (1997), o instituto pode ser conceituado como:

[...] todo aproveitamento do terreno, no subsolo ou no espaço aéreo, envolvendo criação de solo, desde que consentido, implicará por parte do beneficiário na obrigação de dar à comunidade uma contraprestação por esse excesso de utilização, geralmente acompanhado de sobrecargas incidentes sobre os equipamentos urbanos.

A discussão acadêmica sobre o Solo Criado nas décadas de 70 e 80 tratou de conceituar as linhas gerais deste instrumento de intervenção urbana para uso e controle do solo, bem como de justificar a necessidade da sua criação, separar o direito de construir como uma consequência natural do direito de propriedade e defender a constitucionalidade da aplicação deste instrumento no contexto das políticas públicas de viés urbanístico.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 o debate sobre o Solo Criado ganha contornos práticos, uma vez que a sua aplicação torna-se viável através dos Planos

Diretores municipais, previsto no Capítulo II, do Título VII, da Constituição da República, instaurando uma política urbana de matriz constitucional.

As diretrizes da política urbana decorrem, portanto, da sua constitucionalização, notadamente a partir do art. 182 da Constituição da República, fundamento para a formação da Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade). Em linhas gerais, o Estatuto da Cidade estabelece normas de ordem pública que disciplinam o uso terra urbana em favor da coletividade, a segurança e o bem-estar dos cidadãos e o equilíbrio ambiental (MUKAI, 2001).

Assim, a década de 90 alvoreceu com o conceito de Solo Criado à formação da OODC já concebido nos seminários realizados nas décadas anteriores. Cabia para este novo momento estudar as melhores práticas para a aplicação deste instrumento e avaliação dos seus resultados diante de um novo paradigma de intervenção do poder público no uso e controle do solo urbano.

Há, ainda, uma questão relevante que constitui o pano de fundo sobre o debate acerca do Solo Criado e a necessidade do poder público exercer um maior controle sobre a terra urbana, qual seja o intenso processo de urbanização brasileiro nas décadas de 70, 80 e 90, que provocou o adensamento e a verticalização das cidades, a desigualdade na oferta de serviços urbanos, especialmente moradia, infraestrutura e saneamento, justificando o legítimo interesse de se criar instrumentos de política urbana para impor limites, um regramento mais rigoroso para o uso do solo urbano.

O Solo Criado pode representar um instrumento eficaz no uso e controle do solo, impondo limitações ao adensamento urbano incompatível com a infraestrutura instalada, ou seja, promove um equilíbrio entre as edificações e equipamentos urbanos existentes em determinada localidade. Ademais, a possibilidade de aplicação urbanística do Solo Criado pode promover a recuperação de áreas para o domínio do poder público, sem olvidar o viés econômico do Solo Criado, que pode representar uma recuperação da valorização do imóvel em favor da municipalidade decorrente do acréscimo construtivo autorizado pelo poder público.

Conceitualmente, consideram-se duas possibilidades de aplicação do Solo Criado na sua concepção original: urbanística e financeira. A primeira preceitua que o criador de solo artificial deverá compensar a coletividade pelo acréscimo construtivo que pretende empreender, com a cessão de uma área equivalente em favor da comunidade. A segunda possibilidade expressa a ideia financeira na aplicação do solo criado, qual seja, na impossibilidade de realizar a compensação do terreno equivalente em favor da comunidade, o proprietário que pretende criar solo recompensará em dinheiro a municipalidade pela autorização desse acréscimo construtivo.

Dentre estas duas modalidades de contrapartida do proprietário beneficiário do Solo Criado, a cessão à comunidade de área que corresponde ao excesso artificial criado para o estabelecimento de áreas verdes ou equipamentos comunitários não se materializou como política urbana. A hipótese de contraprestação financeira foi a adotada pelo Estatuto da Cidade, inspirada no modelo adotado pelo Código de Urbanismo Francês. Nessa espécie, o criador do solo compensa a coletividade com pagamento em dinheiro (LIRA, 2006).

A efetivação do Solo Criado como instrumento de controle do solo urbano, no sentido de limitar administrativamente edificações que produzirão impactos negativos na infraestrutura urbana instalada, depende da adoção de parâmetros técnicos rígidos e isonômicos, exatamente para evitar a valorização desigual da terra urbana. Para isso, no escopo do Solo Criado, instituiu-se o parâmetro do coeficiente de aproveitamento básico como limitação ao potencial de edificar de forma desordenada.

Este coeficiente de aproveitamento é representado pela relação entre a área edificável e a área do terreno, conforme expressa o art. 28, §1º, da Lei nº 10.257/2001, cabendo ao Plano Diretor, ou seja, à lei de planejamento urbano municipal, fixar um coeficiente de aproveitamento único para todo o território urbano ou coeficiente de aproveitamento diferenciado para zonas específicas dentro do território urbano (art. 28, §2º, da Lei nº 10.257/2001).

O coeficiente de aproveitamento importa num condicionamento urbanístico fixado pelo Plano Diretor, uma limitação administrativa ao direito de construir do proprietário. Não obstante, é fundamental ressaltar que o coeficiente de aproveitamento não é o único condicionamento urbanístico imposto pelo Poder Público. Além do coeficiente de aproveitamento, temos também a taxa de ocupação, expressa pela projeção horizontal da edificação no lote, recuos, gabaritos, circulação e características arquitetônicas (SILVA, 2012).

É recomendável que o coeficiente de aproveitamento básico em regra seja o equivalente ao tamanho da propriedade, pois este critério não produz diferenças entre proprietários. O proprietário que deseja edificar acima desse coeficiente básico irá adensar a região e, conseqüentemente, estará sobrecarregando o equipamento público e obtendo uma mais-valia fundiária, pois essa valorização imobiliária se dá em razão da aplicação de recursos da coletividade em serviços e infraestrutura pública e não do investimento individual do proprietário.

Logo, o proprietário interessado em construir acima do coeficiente básico estará criando solo, razão pela qual deverá adquirir o direito de construir acima desse coeficiente básico

através de uma contraprestação onerosa em favor do poder público. Nesse sentido, o Solo Criado estabelece que somente através dessa contrapartida poderá ocorrer a edificação acima do coeficiente de aproveitamento fixado pela legislação municipal, com a previsão de um patamar máximo de utilização dentro dos limites da função social da propriedade.

Desse modo, cabe sustentar uma distinção entre o direito de propriedade e o direito de criar solo novo. O direito de edificar não constitui um direito subjetivo do proprietário, pois pertence à coletividade necessitando de contrapartida.

A partir da incorporação da noção de Solo Criado na gestão da cidade, as políticas públicas de planejamento urbano começam a intervir no uso e controle do solo, definindo taxas de ocupação dos terrenos, limites construtivos e outros instrumentos de política urbana voltados para a correção de injustiças do processo de urbanização. Dessa forma, o Solo Criado surge como uma ferramenta urbanística redistributiva capaz de fomentar o desenvolvimento das cidades e promover a justiça social, impedindo a apropriação da mais-valia fundiária, além de distribuir os benefícios da urbanização (DOMINGUES, 2018).

Da experiência urbanística com o Solo Criado são introduzidos em nosso ordenamento jurídico instrumentos de política urbana para gestão do solo e controle ordenado do crescimento das cidades. O Estatuto da Cidade positiva a possibilidade da outorga onerosa desse solo criado através da OODC.

Com o advento da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), muitos instrumentos de natureza jurídico-política foram incorporados à política urbana, dentre estes a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), disposta no artigo 4º, inciso IV, alínea N, do Estatuto.

O instrumento da Outorga Onerosa do Direito de Construir foi debatido de forma interdisciplinar nos meios acadêmicos por juristas, arquitetos, urbanistas, sociólogos e outros profissionais interessados no fenômeno da urbanização após a Carta de Embú. Todavia, é somente a partir da Constituição Federal de 1988 que este instrumento foi incorporado ao ordenamento urbanístico brasileiro com a promulgação da Lei nº 10.257, de 2001.

Segundo Lira (1997), a OODC é representada por todo aproveitamento do terreno, no subsolo ou no espaço aéreo, envolvendo a criação de solo, desde que consentido, implicando numa obrigação por parte do beneficiário de dar à comunidade uma contraprestação por esse excesso de utilização, geralmente acompanhado de sobrecargas incidentes sobre a infraestrutura urbana.

A Lei nº 10.257 de 2001 inova no ordenamento jurídico brasileiro ao possibilitar aos governos implantarem políticas visando à justa distribuição dos benefícios da urbanização (MOREIRA, 2002), atendendo à resolução dos problemas urbanos da falta de planejamento e instrumentos legais para aplicação de política urbana.

O Estatuto da Cidade surge, portanto, com o propósito de suprir as falhas legislativas e de planejamento, munindo os municípios de instrumentos jurídicos para atuar no ordenamento territorial e, por consequência, promoverem o acesso à cidade para todos (DOMINGUES, 2018).

A OODC permite a criação de pisos artificiais acima de um determinado coeficiente de aproveitamento considerado como básico. No entanto, para construir acima deste coeficiente, será necessário pagar uma contraprestação à municipalidade, cuja finalidade será restaurar o equilíbrio urbano, garantindo um desenvolvimento sustentável ao município, bem como melhores condições de infraestrutura urbana a todos os habitantes.

Nesse sentido, é papel do poder público municipal definir quais as condições para aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir no território, qual a fórmula de cálculo do instrumento, previsão de isenções para determinados empreendimentos, contrapartida e destinação dos recursos públicos, na forma do Estatuto da Cidade.

A Outorga Onerosa do Direito de Construir é definida no art. 28 da Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) nos seguintes termos: “o plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.”

Os objetivos da política urbana orientam-se por diretrizes gerais dispostas no artigo 2º da Lei nº 10.257/2001. Dentre estes objetivos, destacamos a justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização elencado no inciso IX do artigo supramencionado. Nesse contexto, a OODC se adapta como um importante instrumento de política urbana com objetivo de conter a mais valia fundiária, inibir a especulação imobiliária e a valorização diferenciada dos imóveis e promover a justa distribuição dos benefícios da urbanização.

O artigo 28 do Estatuto da Cidade regulamenta a aplicação da OODC como instrumento de política urbana, cuja efetivação deve estar disposta no Plano Diretor, que irá fixar “áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário”. Portanto, a OODC é uma ferramenta urbanística que amplia o direito de construir, possibilitando ao proprietário exercê-lo acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado pelo município.

Conceitua expressamente o §1º do artigo 28, da Lei nº 10.257/2001, que o coeficiente de aproveitamento de um terreno é a relação entre a área edificável e a área do terreno, determinando limites para as edificações. Logo, o direito de construir nos limites do coeficiente de aproveitamento básico (CAB) não é oneroso. Por outro lado, o direito de construir acima do CAB até o limite de aproveitamento máximo é oneroso.

O coeficiente de aproveitamento básico cumpre o seu objetivo ao permitir que cada proprietário possa exercer o seu direito de edificar sem ter que pagar à municipalidade por isso. Na prática, o coeficiente de aproveitamento básico promove a equidade entre os proprietários, uma vez que todos os proprietários têm o mesmo direito de construir de forma não onerosa. Desse modo, quanto mais uniforme for o CAB maior será a equidade da regulação urbanística. Segundo a recomendação do Conselho das Cidades do ano de 2014, o estabelecimento de um CAB único para toda a cidade é a melhor forma de reduzir as injustiças da legislação urbana.

Para que a política urbana seja aplicada através da OODC como um instrumento de justiça social, é desejável a fixação de coeficiente único para todo o município, preferencialmente correspondente a (1,0). Dessa forma, todo proprietário terá reconhecido o direito de edificar uma construção correspondente a exata medida da metragem quadrada do seu lote, o que equilibra a equação econômica de valorização do solo e produz equidade no território.

Concretamente, há um direito mínimo de construir decorrente do coeficiente básico de aproveitamento do terreno. Esse direito pertence à esfera do patrimônio privado do proprietário do terreno. Não obstante, há também um direito suplementar de construir que corresponde aos coeficientes de edificabilidade que extrapolam o direito básico até os limites urbanísticos máximos definidos na lei municipal. Esses direitos suplementares não pertencem à esfera privada. São recursos urbanísticos públicos que podem ser colocados à disposição dos interessados mediante pagamento de uma contrapartida ao poder público.

A aplicação da OODC deve observar critérios essenciais para que a sua utilização como instrumento de política urbana seja implementada de forma efetiva. A OODC deve estar regulamentada no Plano Diretor, que deverá prever o coeficiente de aproveitamento básico e seus limites máximos para adensamento construtivo. Deverá também definir quais áreas no município estarão sob a incidência da OODC, bem com a fórmula de cálculo da contrapartida financeira e a destinação dos recursos auferidos com o instrumento.

O Plano Diretor como instrumento básico de política urbana deverá demarcar as áreas onde o direito de construir possa ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico,

ou seja, quando e de que forma incidirá a OODC sobre os terrenos beneficiados. Conforme já explicitado, estes direitos adicionais de construção não pertencem ao proprietário, mas sim à coletividade, razão pela qual são passíveis de uma concessão onerosa do poder público.

O fundamento teórico que justifica o pagamento de uma contrapartida pelo exercício do direito suplementar de construir recai sobre a legitimidade do poder público em recuperar para a coletividade parte da valorização imobiliária que o proprietário obteve com o adensamento construtivo. A administração pública na esfera municipal deve promover o uso e a gestão do seu território, visando disponibilizar a oferta de terra urbana em áreas bem localizadas e providas de infraestrutura para todos os habitantes, independente do seu contexto social.

O Estatuto da Cidade institui uma regra de fundamental importância para aplicação dos recursos oriundos da OODC. O instituto do Solo Criado é inequivocamente um instrumento de política pública de natureza urbanística. Assim, os recursos obtidos pelo Poder Público com a outorga onerosa serão destinados para finalidades urbanísticas.

Para tanto, o art. 31 da Lei nº 10.257/2001 faz expressa remissão sobre a aplicação dos recursos auferidos com a Outorga Onerosa do Direito de Construir, que serão aplicados com finalidades previstas no art. 26, notadamente regularização fundiária, execução de programas e projetos habitacionais de interesse social, constituição de reserva fundiária, ordenamento e direcionamento da expansão urbana, implantação de equipamentos urbanos e comunitários, criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes, criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental e proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

A OODC como instrumento de política urbana permite que o município possa intervir no uso e regulação da terra urbana, especialmente para reduzir a mais-valia fundiária e inibir a especulação imobiliária dos preços dos imóveis, atuando para que o processo de urbanização seja mais justo. A regulação do direito de construir acima do coeficiente básico a partir da OODC cumpre uma importante diretriz de planejamento urbano para redistribuir à coletividade os ganhos decorrentes da valorização imobiliária proporcionados pela concessão onerosa desses direitos.

A Outorga Onerosa do Direito de Construir como instrumento de política urbana permite a normatização do direito de construir como uma diretriz de planejamento urbano, estabelecendo parâmetros capazes de redistribuir para a coletividade parte do ganho decorrente da valorização imobiliária a partir da concessão onerosa desses direitos.

Do ponto de vista da execução da OODC no âmbito municipal, este instrumento de política urbana de uso e controle do solo tem potencial de aplicação efetiva, especialmente

quando o adensamento urbano demanda a necessidade de criação de solo e de verticalização da cidade, movida pela valorização das áreas urbanas que recebem investimentos públicos em infraestrutura, associada ao interesse mercadológico da indústria da construção civil em expandir seus lucros no setor imobiliário.

A Outorga Onerosa do Direito de Construir é um importante instrumento jurídico para promover a justa distribuição dos benefícios da urbanização e conter a mais-valia fundiária, podendo ser utilizado como um agente catalisador na implementação de uma política pública urbana. Para Fontes, Santoro e Cymbalista (2007), a OODC pode ser um instrumento de recuperação social da valorização fundiária, uma vez que permite ao poder público uma recuperação parcial dos investimentos feitos em infraestrutura urbana.

A Outorga Onerosa do Direito de Construir é um instrumento de política urbana que se alinha às demandas do planejamento de um modelo sustentável de cidades, vez que se insere como uma ação governamental no âmbito da política pública no contexto da sustentabilidade social, econômica e ambiental.

Insta salientar que a utilização da OODC pelos municípios tem motivações de natureza política, econômica, social e urbanística (FURTADO *et al*, 2007). A motivação política busca maior equidade nas ações de desenvolvimento urbano, através de uma distribuição mais justa dos benefícios e ônus decorrentes da urbanização. A econômica visa ampliar as fontes de recursos municipais para o financiamento do desenvolvimento urbano.

Trata-se de arrecadação não tributária vocacionada para finalidades urbanísticas (infraestrutura pública e equipamentos urbanos). A social pretende efetivar o acesso à terra urbanizada em condições mais justas por todos os cidadãos. E, por fim, a urbanística proporciona mais autonomia às decisões na política urbana, pois os critérios de aplicação dos resultados econômicos da OODC estão voltados para ações urbanísticas específicas regulamentados na Lei nº 10.257/2001.

Logo, estamos diante de instrumento de política pública cuja natureza é híbrida, que se constitui como uma decisão política, com potencial de arrecadação de recursos e finalidades urbanísticas de ordenamento urbano e controle das desigualdades territoriais decorrentes do uso do solo.

Cabe ressaltar, ainda, que o pagamento desta contrapartida financeira pelo exercício do direito de construir acima do CAB não possui natureza tributária. A OODC não constitui uma espécie de expropriação do município, tão pouco representa a criação de um novo tributo sobre a propriedade urbana. Trata-se de uma compensação financeira paga pelo proprietário à

municipalidade diante do adensamento construtivo que deseja empreender acima do coeficiente de aproveitamento básico. É uma limitação administrativa que confere ao poder público a possibilidade de estimular ou não as edificações em diversas regiões da cidade.

Não estamos diante de um novo IPTU, mas sim de uma contrapartida financeira que o proprietário pagará a municipalidade pela sobrecarga na infraestrutura urbana. É notório que o exercício do direito de construir acima do CAB vai impactar na demanda/acréscimo de serviços públicos (arruamento, iluminação, transporte, saneamento etc).

Logo, a OODC é um instrumento de política urbana consistente na arrecadação de recursos não tributários cuja aplicação se dá de forma redistributiva. A cobrança pela criação de solo acima do CAB visa impedir a apropriação integral da mais-valia fundiária pelos proprietários de imóveis, redistribuindo os recursos auferidos para equilibrar a urbanização em favor da coletividade.

O Supremo Tribunal Federal inclusive já dirimiu qualquer dúvida sobre a constitucionalidade e natureza jurídica do instrumento. Vejamos:

A OODC não é imposto ou tributo, é um ônus vinculado à faculdade de exercer o direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico, atribuível a proprietários de imóveis urbanos. (STF RE nº 387.047-5 – SC, Relator: Ministro Eros Grau).

Neste viés, a Outorga Onerosa do Direito de Construir é um importante instrumento de política urbana quando direcionada para viabilizar ações, programas e projetos de viés urbanístico, que visam assegurar direitos fundamentais. A OODC representa uma poderosa ferramenta de política pública que privilegia a eficiência de recursos financeiros e racionalidade na execução de uma importante política setorial de urbanismo, contribuindo, sem dúvida, para a promoção da dignidade da pessoa humana.

Cabe ressaltar que, não obstante entendermos que a Outorga Onerosa do Direito de Construir é um instrumento de ordenação e controle do espaço urbano com potencial de gerar recursos para a municipalidade, não devemos enxergá-la tão somente como uma ferramenta arrecadatória. Contudo, vale sustentar a sua considerável capacidade de contribuir para o financiamento de políticas correlacionadas aos fins do Estatuto da Cidade, promovendo ações concretas de enfrentamento das desigualdades sociais, econômicas e territoriais.

A Outorga Onerosa do Direito de Construir pode servir aos fins do Estatuto da Cidade sendo um poderoso instrumento de justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização. É uma conquista da ordem urbana, que no caso brasileiro confere aos municípios o poder de executar uma política pública que pode promover justiça social.

O Estatuto da Cidade promoveu avanços relevantes ao criar instrumentos jurídicos eficazes para controlar o crescimento desordenado das cidades e desenvolver uma política urbana equilibrada. No entanto, nossa realidade urbana ainda é muito marcada por cidades que se expandem de forma injusta e desordenada.

4 O ESTUDO DE CASO

4.1 O MUNICÍPIO DE NITERÓI – BREVE HISTÓRICO SOBRE A URBANIZAÇÃO DA CIDADE

O estudo de caso que ora iniciamos consiste em relatar de forma sistematizada como se formou o contexto urbano da cidade de Niterói no século XX, identificando como o processo de urbanização do município influenciou a ocupação do território e a valorização de determinadas regiões da cidade em função da conjugação dos investimentos públicos recebidos e dos interesses do mercado imobiliário.

Nesse passo, pretendemos analisar como a política urbana interviu na ocupação, uso e controle do solo através de instrumentos urbanísticos, entre os quais destacamos a Outorga Onerosa do Direito de Construir, objeto desta pesquisa. Oportunamente, cabe ressaltar que essa intervenção do poder público na gestão do território será feita à luz do estudo das políticas públicas e seus ciclos que viabilizam a ação governamental na solução de problemas coletivos.

Assim, será verificado no estudo de caso a representação do ciclo das políticas públicas no caso concreto. Da identificação do problema à formação da agenda, sem olvidar o processo de planejamento, execução e contínua avaliação da política urbana do município de Niterói, notadamente da aplicação da OODC, com ênfase na implementação deste instrumento através da ação legislativa e da sua efetividade na obtenção de recursos decorrentes da captura da mais-valia fundiária para execução de ações urbanísticas alinhadas com o Estatuto da Cidade e o seu Plano Diretor.

O município de Niterói localiza-se na região metropolitana do Estado do Rio de Janeiro e faz divisa com os municípios de São Gonçalo e Maricá. A região metropolitana do Rio de Janeiro congrega 21 (vinte e um) municípios que juntos representam 74% da população da população do Estado do Rio de Janeiro, segundo o IBGE. O município mais populoso da região metropolitana é o Rio de Janeiro com 53%, seguido dos municípios de São Gonçalo (8%), Duque de Caxias (7%), Nova Iguaçu (7%) e Niterói (4%).

Segundo dados do IBGE no Censo de 2010, o município possuía, em 2010, 487.562 habitantes distribuídos em cinco regiões de planejamento (Região Norte, Região de Pendotiba, Região Leste, Região Central e Praias da Baía e Região Oceânica), congregando 52 (cinquenta e dois) bairros num território de 133,916 km². Os critérios de divisão territorial em cinco regiões de planejamento estão dispostos no art. 108 da Lei Municipal nº 1.157/1992 (Plano Diretor de

Niterói), considerando a homogeneidade em relação à paisagem, à tipologia, ao uso das edificações e ao parcelamento do solo, além de aspectos socioeconômicos e físicos do território.

O processo de urbanização do município se acentua a partir do início do século XX, quando a cidade de Niterói já “contava com oferta de áreas urbanizadas adequadas ao seu porte e à sua dinâmica de crescimento” (AZEVEDO, 1997). O município, nas décadas de 1940/50/60, passa por diversas intervenções urbanas produzidas pela conjunção de interesses do setor público e da iniciativa privada com grandes obras, especialmente na área central da cidade, como a abertura da Avenida Ernani do Amaral Peixoto, marco do processo de urbanização de Niterói, que representou uma expansão da oferta de terra urbana na área central (AZEVEDO, 1997).

Na década de 1970 o município de Niterói iniciou uma nova fase no seu processo de urbanização. Destaca-se nesse período a construção da ponte Rio-Niterói, que impactou fortemente a dinâmica urbana da cidade, especialmente na malha viária. A criação de um novo eixo ligando os municípios do Rio de Janeiro e Niterói trouxe novos investimentos públicos e privados para Niterói, impulsionando a expansão urbana e proporcionando o crescimento do mercado imobiliário na cidade (ARAÚJO, 2010).

A construção da ponte Rio-Niterói aumentou significativamente a produção imobiliária, notadamente na região central da cidade e nos bairros litorâneos, intensificando o processo de ocupação do território urbano em direção a região oceânica e Pendotiba. A imagem de Niterói foi explorada pelo setor imobiliário como sendo uma extensão do Rio de Janeiro.

A década de 1980 foi marcada pela forte desaceleração do crescimento imobiliário no município. A crise econômica nacional estagnou a expansão ordenada dos centros urbanos, atingindo os investimentos nas metrópoles, caso do município de Niterói, inserido na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Pior, além da crise econômica que impactou o desenvolvimento urbano do município, Niterói se ressentiu da perda do status de capital após a fusão dos Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara em 1975, impactando na redução da importância política e econômica da cidade, que acabou refletindo na degradação do espaço urbano do município.

Neste período, o crescimento demográfico vertiginoso havia perdido a força e tendia à estabilização, embora se apresentasse bastante desigual. O município dava claros sinais de empobrecimento e decadência (MARCOLINI, 2011).

Os anos 90 caracterizaram-se pela implementação de um conjunto de políticas públicas direcionadas à recuperação da imagem de abandono da cidade. Um importante rol de políticas

de infraestrutura urbana, de mobilidade e habitação de interesse social é iniciado nesta década, contribuindo significativamente para a mudança da qualidade de vida no município, que atingiu o patamar de 4ª cidade do país com o melhor índice de desenvolvimento humano municipal em 1991.

A Lei Municipal nº 1.157, de 1992, que instituiu o primeiro Plano Diretor do município de Niterói dividiu o território administrativamente em cinco regiões, a saber: Região Norte, Região de Pendotiba, Região Leste, Região Central e Praias da Baía e Região Oceânica.

O Plano Diretor de 1992, principal instrumento de ordenamento urbano, atendia as exigências estabelecidas na nova Constituição Federal de 1988, que insculpiu nos artigos 182 e 183 o capítulo da Política Urbana, incorporando o princípio da função social da propriedade, além de introduzir novos instrumentos de intervenção urbanística, como a Outorga Onerosa do Direito de Construir.

O município de Niterói fez a transição dos anos 90 para os anos 2000 em franca revalorização da cidade. Este período foi marcado pela construção de grandes projetos públicos que se tornaram icônicos para a divulgação de uma nova imagem de Niterói, tais como o Caminho Niemeyer e o Museu de Arte Contemporânea – MAC. Foram iniciativas do poder público que forjaram uma identidade urbana contribuindo para uma imagem positiva da qualidade de vida na cidade (AZEVEDO, 1997).

No campo das políticas de planejamento urbano da cidade de Niterói, o Plano Diretor de 1992 sofreu diversas alterações no ciclo das políticas públicas provocadas por leis complementares de natureza urbanística, quando em 2004 sofreu a sua primeira atualização legislativa, já influenciada pelas diretrizes da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade).

O Município de Niterói, em consonância com a nova legislação urbanística federal (Estatuto da Cidade), buscou adequar o seu Plano Diretor realizando diversos estudos e conferências municipais para fomentar a participação dos munícipes e a gestão democrática da cidade, que desencadearam no processo de aprovação da Lei Municipal nº 2.123 de 2004, que alterou o Plano Diretor do município para incorporar os instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade.

A Lei nº 2.123, de 03 de fevereiro de 2004, modificou e substituiu artigos da Lei nº 1.157, de 1992 (Plano Diretor), revisando a aplicação de instrumentos de política urbana. É a partir da nova regulamentação do Plano Diretor de 2004 que se estabelece a concessão da Outorga Onerosa do Direito de Construir no âmbito municipal.

Não obstante, tendo em vista a necessária revisão do Plano Diretor, consoante as disposições do artigo 40, §3º, da Lei nº 10.257 de 2001, o município de Niterói implementou o processo de revisão decenal do seu Plano Diretor através da realização de audiências públicas, que determinaram a elaboração de um novo Plano Diretor para a cidade. Assim, foi aprovada em dezembro de 2018 e sancionada pelo Chefe do Poder Executivo a Lei nº 3.385, de 21 de janeiro de 2019, atual Plano Diretor da cidade.

Logo, identificamos a OODC como instrumento capaz de promover a recuperação da mais-valia urbana, viabilizado juridicamente pela Constituição Federal de 1988, que introduziu a política urbana como tema da ordem constitucional, que se efetiva por intermédio do seu Plano Diretor e legislações posteriores que aperfeiçoaram a aplicação deste instrumento de política urbana no município de Niterói.

4.2 A VALORIZAÇÃO DA TERRA URBANA

O processo de formação dos espaços urbanos é bastante complexo e polarizado. Determinadas zonas urbanas recebem um tratamento privilegiado e outras um medíocre da política pública. Enquanto algumas áreas são servidas de infraestrutura e melhor acesso aos serviços públicos essenciais, outras terão mais restrições urbanísticas e incidência de externalidades na vizinhança.

A distribuição de infraestrutura urbana e serviços públicos de forma desordenada promove uma valorização desigual da terra, onde determinados territórios valorizam-se em decorrência dos investimentos públicos de infraestrutura, custeados pela coletividade, enquanto outros possuem baixo valor. Essas condicionantes de infraestrutura pública provocam uma tensão e geram disputa entre os grupos sociais por terra urbanizada e mais valorizada.

Quando essa distribuição não se opera pela demanda pública de acesso a esses bens e serviços temos um desequilíbrio das relações sociais e econômicas no tecido urbano, provocando reflexos na migração populacional daqueles buscam localização privilegiada na cidade e a exclusão da população mais vulnerável que irá buscar espaço em zonas periféricas. A distribuição da infraestrutura e serviços públicos influencia quem fica e quem sai do território urbanizado intensificando a gentrificação. O próprio desenvolvimento urbano acaba por projetar uma desigualdade espacial grave caracterizada pela cidade centro e a cidade periferia.

A construção do cenário urbano demanda muitos recursos financeiros, públicos e privados para a sua construção e manutenção, o que transforma a terra num elemento estratégico

de acumulação de capital. Assim, na prospecção de maiores lucros com a terra, as áreas urbanas se expandem em grandes extensões de território e aglomerados populacionais. Uma expansão horizontal de território e vertical em termos construtivos para comportar a densidade urbana e maximizar os lucros (HARVEY, 2011).

Essa lógica de produção capitalista com a terra transforma o processo de urbanização numa intensa busca por novos espaços para serem criados, produzidos. Para Harvey (2011), o processo de urbanização é um modelo de (re)produção do espaço absorvendo o excedente de capital.

As políticas públicas nesse contexto de produção do espaço urbano direcionam recursos e esforços governamentais na implementação de infraestrutura urbana e serviços públicos que, ao final, acabam beneficiando o investimento privado. Os recursos públicos que são de toda a coletividade valorizaram o espaço urbano, mas o produto dessa valorização irá beneficiar poucos.

O Estado, na qualidade de agente produtor de políticas públicas que visam o uso e controle do espaço urbano de forma adequada, deve atuar na regulação do solo e preocupar-se com a implementação de ações concretas de infraestrutura. É o que se espera do poder público no seu papel institucional de liderar a ação governamental.

Segundo Harvey (2005), a formulação de políticas públicas para ordenamento do território deve harmonizar a coexistência dos interesses dos proprietários de imóveis urbanos com os interesses da cidade. A ocupação adequada do território urbano deve privilegiar zonas com infraestrutura disponível, assim consideradas as áreas com arruamento pavimentado, iluminação, coleta e tratamento de esgoto, drenagem de águas pluviais, abastecimento de água e energia elétrica, além da prestação de serviços públicos essenciais de limpeza, coleta de lixo, transporte, educação, saúde, segurança e lazer. A combinação entre uma boa infraestrutura disponível associada com serviços públicos é fator determinante de qualidade de vida na cidade.

Essas condicionantes de infraestrutura urbana e serviços públicos essenciais agregam-se a outros atributos do território urbano, que valorizam o solo e influenciam escolhas econômicas dos proprietários (consumidores) na aquisição de imóveis. Os atributos do território urbano são as conveniências já incorporadas ao lugar, tais como a acessibilidade do terreno em relação ao trabalho, áreas comerciais, escolas, serviços de saúde, equipamentos urbanos de lazer, segurança, transporte público, internet, qualidade do ar, arborização, entre outros.

Esse mix de infraestrutura urbana, disponibilidade de serviços públicos essenciais e conveniências instaladas maximizam o valor da terra, mas produzem desigualdade entre os

proprietários, que terão seus terrenos mais valorizados do que outros fora dessa conjuntura. Impõem-se, portanto, uma segregação espacial e econômica na lógica de ocupação do espaço urbano. O planejamento urbano acaba sendo todo dirigido para uma injusta valorização da terra Urbana, em detrimento de ações governamentais que venham a proporcionar uma melhor qualidade de vida.

O poder público, através de ações governamentais, pode direcionar o investimento em infraestrutura e regular parâmetros urbanísticos, como por exemplo o gabarito, que influenciarão no valor da terra urbana. Essa valorização, portanto, pode se dar de maneira desigual, onde determinadas áreas com mais infraestrutura e regulação urbana mais favorável terão uma valorização acima de outras áreas que não receberam a mesma atenção do poder público.

Nessa perspectiva, não se afigura justo que determinados proprietários de terra urbana sejam beneficiados com essa valorização e outros não, uma vez que essa mais-valia foi proporcionada por ações governamentais que demandaram investimento público, recursos de toda a coletividade. Por isso, plenamente se justifica a necessidade de recuperar para a coletividade essa mais-valia urbana decorrente do investimento público, evitando, dessa forma, que o proprietário seja o único beneficiário com a valorização da sua propriedade que na verdade se deu sem o seu investimento direto.

A política pública urbana deveria mirar a ação governamental em dois alvos principais, quais sejam o planejamento das densidades urbanas compatível com a infraestrutura já instalada, bem como a adoção de instrumentos capazes de promover uma recuperação, mesmo que parcial, da mais-valia decorrente dos investimentos em infraestrutura empenhados pela coletividade, com intuito de minimizar as desigualdades no território urbano. O Poder Público deveria planejar o ordenamento e expansão do seu território consoante os investimentos urbanos já implementados, procurando, ainda, reverter a recuperação da mais-valia fundiária em políticas públicas que possam equilibrar a oferta de terra urbana com infraestrutura, serviços públicos essenciais e preço justo para todos os habitantes.

É possível admitir a recuperação das mais-valias urbanas para a coletividade como um instrumento de política pública aplicado para redução de desigualdades. Uma forma do poder público promover uma gestão social da terra urbana, redistribuindo para a sociedade justiça social através de infraestrutura e serviços públicos em zonas urbanas mais precárias (SANTORO, 2004).

4.3 A SITUAÇÃO DA TERRA URBANA NO MUNICÍPIO DE NITERÓI

Para o desenvolvimento deste trabalho é importante averiguar de que forma se deu a expansão urbana do município na segunda metade do século XX visando uma melhor compreensão da dinâmica de ocupação do território e a valoriação do solo. Não obstante, a partir desta identificação do cenário urbano do município, pesquisamos a implementação da política urbana pela municipalidade, bem como a construção paulatina desta política à luz do contínuo processo dos ciclos da política pública.

No conjunto dos 5.565 municípios brasileiros, Niterói destaca-se com indicadores de renda e desenvolvimento humano, essenciais para uma melhor compreensão de como se dá a conjugação de fatores que irão determinar a ocupação do espaço urbano, a disponibilidade de serviços e infraestrutura públicos e a valorização dos terrenos.

Segundo critérios utilizados pela Organização das Nações Unidas (ONU) para aferição do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM¹), na década de 90 o município de Niterói ocupou a quarta posição em qualidade de vida dentre todos os municípios brasileiros, estando à frente da Capital do Estado do Rio de Janeiro e de São Paulo, situação que ainda perdura, conforme ilustrado no último Censo de 2010.

Tabela 1 - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)

Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)			
Cidade/Ano	1991	2000	2010
Niterói	0,681	0,771	0,837
Rio de Janeiro	0,573	0,664	0,761
São Paulo	0,626	0,733	0,805

Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)

Na esteira desses indicadores positivos, a gestão pública municipal aproveitou esta oportunidade para investir em propostas que valorizassem a percepção de qualidade de vida da cidade, materializadas de forma icônica em projetos arquitetônicos assinados por Oscar Niemeyer, como o Museu de Arte Contemporânea, a Concha Acústica e o Caminho Niemeyer, que conferiram ao marketing oficial da cidade uma imagem de modernidade.

Desse modo, a percepção de que Niterói era uma cidade contemporânea que agrega qualidade de vida aos seus habitantes promoveu uma valorização da terra urbana e,

¹ O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal é uma medida composta de indicadores em três dimensões do desenvolvimento humano: educação, longevidade e renda. A variação desse índice é de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, maior é o desenvolvimento humano no município.

consequentemente, encareceu e acirrou a disputa por espaços urbanizados servidos com infraestrutura.

Neste viés, a gestão pública voltada para a exploração dessa imagem contemporânea da cidade, associado ao esforço de organizar o espaço urbano, atraiu investimentos urbanísticos, especialmente os habitacionais, que serviram de fonte para a aplicação do instrumento urbanístico da concessão onerosa do direito de construir.

Tratava-se de uma nova lógica de investimento empresarial urbano combinada com uma agenda pública que pretendia atrair investimentos, proporcionando um bom ambiente de negócios, promovendo atividades que visavam reverter o cenário de estagnação econômica e, principalmente, implementando estratégias de renovação urbana (HARVEY, 1996). A cidade nesta perspectiva deixa de ser a praça para as práticas mercantis e passa a se apresentar ela mesma como mercadoria (ARANTES; VAINER; MARICATO, 2000).

O discurso público projetado de uma cidade modelo urbanisticamente em renovação é voltado para o setor imobiliário, que se apropria dessa retórica para atrair mais empresas, investimento e maximizar lucros. Essa dinâmica se refletiu numa alta na valorização da terra urbana no município de Niterói e intensa verticalização, especialmente na região das Praias da Baía, representada por bairros como Icaraí, Ingá e Boa Viagem, que concentram boa parte da renda do município. Houve, portanto, uma convergência entre a verticalização desta região com novos empreendimentos habitacionais e a capacidade econômica dos seus habitantes. O mercado imobiliário procurou o dinheiro.

Na visão de Figueiredo (2015), a produção imobiliária da cidade está inserida na lógica do consumo da mercadoria - solo urbano de forma estratificada, como é a sociedade dividida em classes.

Neste passo, a legislação urbanística do município acompanhou esse movimento de verticalização e elevada produção imobiliária em regiões que concentram mais renda no município, especialmente nos bairros das Praias da Baía, permitindo o adensamento desta região e a elevação significativa do valor comercial atribuído ao solo urbano.

O solo urbano como mercadoria tornou-se um objeto de disputa pelos diversos segmentos sociais, gerando uma demanda pela ocupação do espaço urbano que incidiu sobre o preço dos imóveis, estimulando a especulação imobiliária na cidade. Assim, o valor do solo urbano varia na medida das possibilidades que o seu uso oferece, de acordo com a infraestrutura instalada, a disponibilidade de serviços públicos, a localização, a mobilidade, a proximidade do mercado consumidor, entre outros (SINGER, 1982).

Essa disputa decorre da distribuição desigual da infraestrutura e serviços públicos no território, que provocam uma valorização desigual da terra urbanizada. Ou seja, a terra urbana valoriza-se como mercadoria em razão dos investimentos realizados em infraestrutura e serviços públicos custeados com recursos da coletividade. É justamente dessa valorização desigual da terra que emerge uma tensão entre grupos sociais na disputa por terra urbanizada e, portanto, mais valorizada.

Outra consequência dessa disputa é o desequilíbrio das relações sociais e econômicas em razão do valor da terra no município. A população mais pobre e vulnerável tem que buscar espaço em territórios periféricos da cidade, de baixa infraestrutura e precários serviços públicos. A população mais abastada e com mais capacidade de suportar a valorização da terra urbana, ao contrário, gozará da infraestrutura e serviços instalados com os recursos da coletividade.

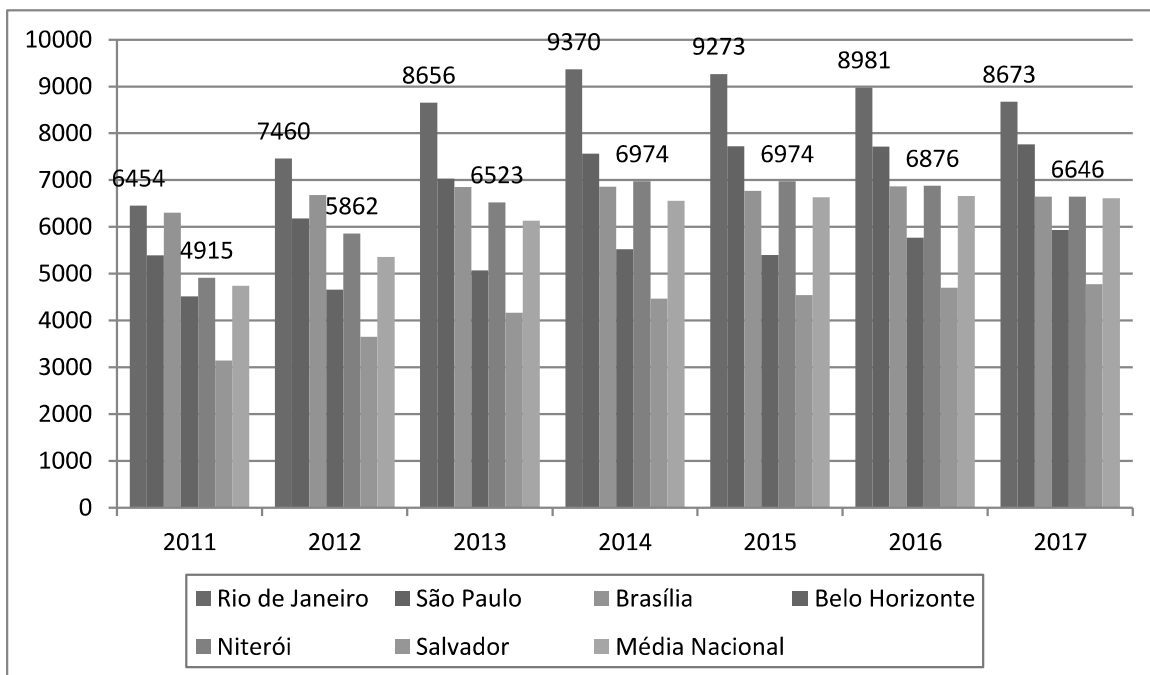
O poder público no município, como dirigente da ação governamental, implementa a infraestrutura urbana e disponibiliza serviços públicos essenciais. Ocorre que a disposição desequilibrada de infraestrutura e serviços acaba por produzir uma valorização exacerbada de determinadas áreas contempladas pela política pública, uma mais-valia urbana.

O solo urbano é objeto de cobiça na sociedade e será disputado pelos grupos sociais de forma diferenciada, promovendo, por vezes, uma distorção no seu uso adequado, razão pela qual se justifica a utilização dos instrumentos urbanísticos trazidos pelo Estatuto da Cidade, exatamente para reorganizar a ocupação e uso do solo, bem como para minimizar os efeitos deletérios de um injusto processo histórico de urbanização.

O mercado imobiliário reflete esse quadro onde os elevados preços cobrados pela terra urbanizada colocaram o município de Niterói entre as cidades com m² mais caro do país, a frente de muitas capitais brasileiras e da própria média nacional, conforme demonstra a evolução histórica do índice FipeZap² no mês de dezembro entre 2011 e 2017.

A valorização do mercado imobiliário em Niterói é o resultado da combinação da melhoria da infraestrutura urbana, especialmente na região oceânica do município, com a especulação do mercado imobiliário, que se apropria dos investimentos públicos para maximizar seus lucros.

² O Índice FipeZap é produzido em conjunto pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE) e o portal ZAP, um classificados de imóveis na internet. O índice é publicado em relatório anual que compara a variação do m² em 20 cidades brasileiras. Disponível em: <https://fipezap.zapimoveis.com.br/noticias/noticias-fipezap/pesquisas-e-relatorios/indice-residencial/indice-residencial-venda/>. Acesso em: 21/11/2019.

Gráfico 1 - Série histórica do valor em reais (R\$) do m²

Fonte: FipecZap

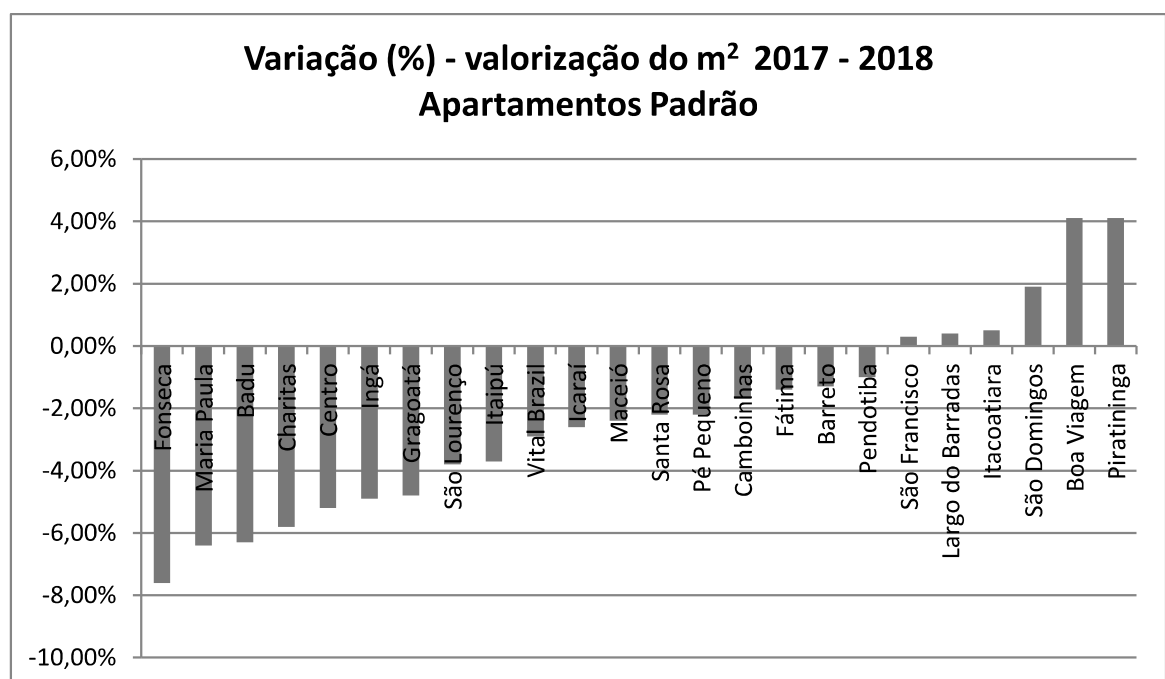
O lapso temporal representado no gráfico acima coincidiu com o período de forte pressão no preço dos imóveis em muitas capitais brasileiras levando a uma intensa especulação denominada como *boom* imobiliário. O município de Niterói não fugiu desta realidade nacional e foi terreno fértil para a multiplicação de empreendimentos em toda a cidade com forte expansão nas regiões Oceânica e das Praias da Baía, que concentram a maior parte da renda do município.

A Administração Municipal tem investido vultosos recursos em determinadas regiões da cidade que, em razão destes investimentos em infraestrutura, obras e serviços públicos, apresentaram grande valorização imobiliária, a exemplo dos bairros da Região Oceânica. Concretamente, as obras de pavimentação, drenagem, o corredor viário da transoceânica e o túnel Charitas-Cafubá são investimentos públicos que promoveram uma alta valorização nos bairros de Piratininga, Itaipu, Camboinhas, Itacoatiara e outros.

Essa valorização da Região Oceânica provocada por investimento público em infraestrutura e mobilidade urbana por óbvio atraiu o mercado imobiliário, que se apropriou dessa valorização. A variação do valor da terra urbana no município foi registrada pelo Sindicato da Habitação (SECOVI- Rio). Dados da pesquisa denominada Cenário do Mercado Imobiliário em Niterói em 2018, publicada pelo SECOVI – Rio indicam a variação do m² dos imóveis em todos os bairros da cidade.

A pesquisa mostra que a valorização imobiliária tendo como referência os apartamentos padrão (dois quartos) de alguns bairros coincidiu com o investimento público em obras de infraestrutura e mobilidade urbana, notadamente nos bairros da Região Oceânica. Por outro lado, os bairros que concentram a tradicional elite da cidade e com grande adensamento urbano, como Icaraí, Santa Rosa, Vital Brasil, Ingá e Gragoatá, sofrem com a desvalorização imobiliária, além dos bairros da periferia de Niterói, que continuam com baixo investimento público e, portanto, desvalorizados.

Gráfico 2 – Variação (%) – valorização do m² 2017-2018



Fonte: Secovi - Rio

Cabe, ainda, estabelecer uma análise sobre a valorização imobiliária comparando o município de Niterói, especialmente os bairros mais valorizados da Região Oceânica, com os bairros mais valorizados da cidade do Rio de Janeiro e de municípios da região metropolitana do Estado, como Nova Iguaçu, Duque de Caxias e Nilópolis. O critério utilizado será a comparação do valor em reais por (m²) tendo como referência os apartamentos padrão nos bairros mais valorizados destes municípios.

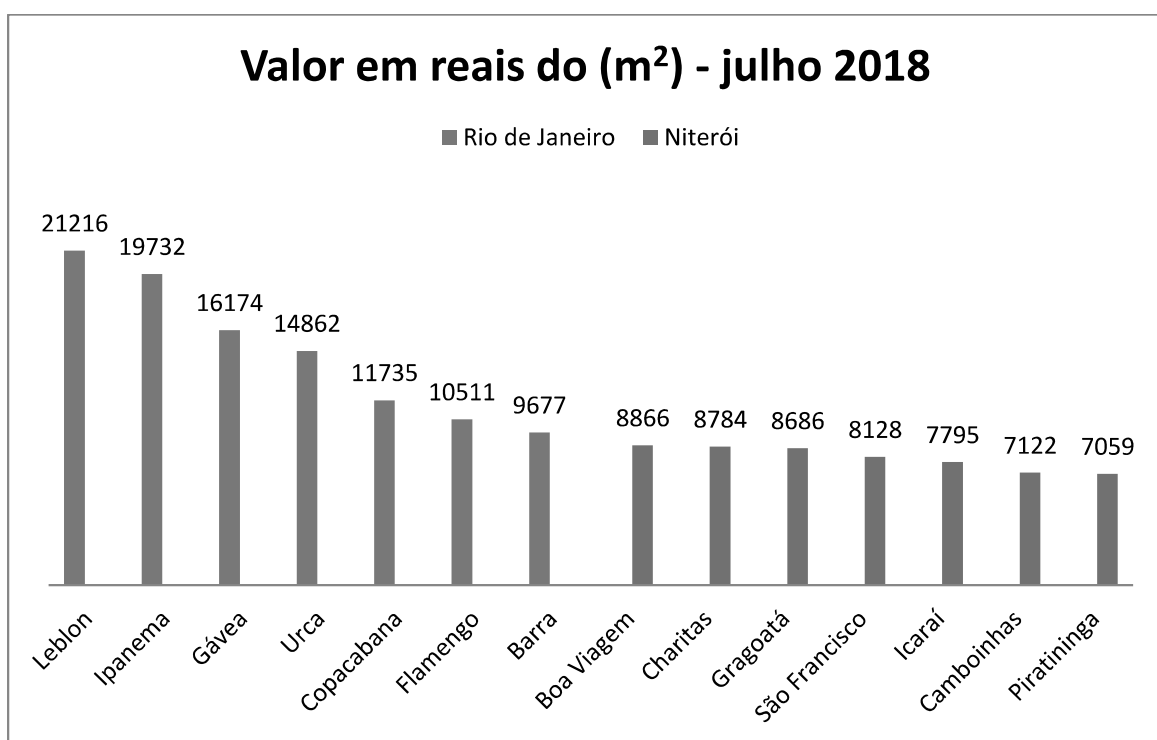
É importante ressaltar que estas cidades possuem realidades econômicas, sociais e especificidades urbanísticas distintas, quando comparamos as cidades do Rio de Janeiro, Niterói e os municípios de Nova Iguaçu, Duque de Caxias e Nilópolis, situados na baixada fluminense.

Estas realidades e diferenças irão refletir na ocupação e na lógica de valorização do território urbano nestas cidades.

A valorização da terra urbana nas cidades do Rio de Janeiro e em Niterói se dá na faixa litorânea, onde os bairros localizados na região da Zona Sul e Barra da Tijuca possuem uma valorização imobiliária superior às demais regiões da cidade. O mesmo ocorre em Niterói, onde a região das Praias da Baía e Oceânica são as mais valorizadas.

Essa valorização se justifica pela infraestrutura urbana e serviços essenciais instalados, bem como pelo direcionamento de investimentos públicos e privados nestas cidades. No Rio de Janeiro e em Niterói, a Zona Sul e a região das Praias da Baía já possuem uma infraestrutura urbana consolidada, o que mantém em alta o valor dos terrenos nestas regiões. As regiões da Barra da Tijuca no Rio de Janeiro e Oceânica em Niterói têm recebido grandes investimentos em infraestrutura que atraíram o setor imobiliário com grande oferta de unidades e valorização.

Gráfico 3 – Valor em reais do (m²) – julho 2018



Fonte: Secovi - Rio

Quando introduzimos dados sobre a valorização imobiliária da região metropolitana no sentido de compará-los com o município de Niterói, verifica-se que há expansão do setor imobiliário nas cidades da Baixada Fluminense, especialmente em Nova Iguaçu. Não obstante,

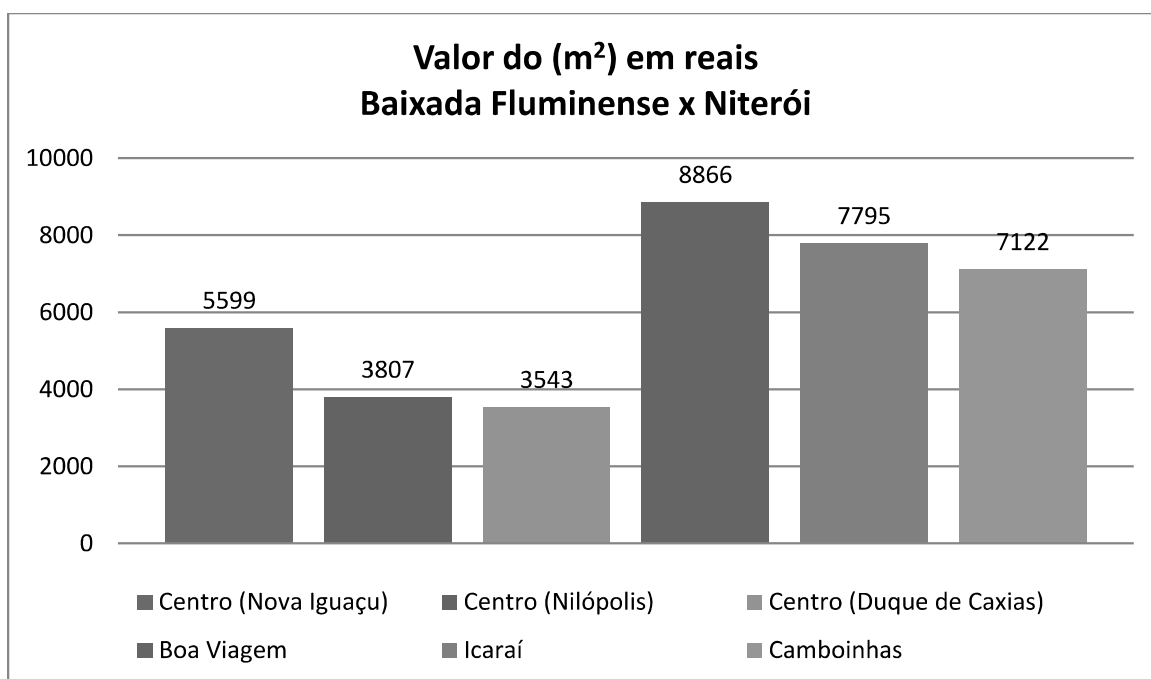
essa oferta encontra-se localizada na região central dos municípios de Nova Iguaçu, Duque de Caxias e Nilópolis.

Vale observar que o processo de urbanização no Brasil transformou a região central das capitais, em sua maioria, em zonas para o desenvolvimento de atividades comerciais e de serviços, com preços mais baixos em relação a áreas mais nobres. É o caso, por exemplo, dos municípios do Rio de Janeiro e Niterói, onde o valor da terra é consideravelmente menor em relação à faixa litorânea destas cidades.

Nas cidades do interior ou afastadas das capitais essa dinâmica não ocorre. Nos municípios da Baixada Fluminense que integram a região metropolitana do Rio de Janeiro, caso de Nova Iguaçu, Duque de Caxias e Nilópolis que usaremos como referência para a pesquisa, as áreas centrais são as mais valorizadas em relação a outras nestas cidades.

Cabe ressaltar que a valorização imobiliária nos municípios da Baixada Fluminense, guardadas as devidas proporções, segue a mesma lógica dos municípios do Rio de Janeiro e Niterói. As áreas centrais de Nova Iguaçu, Duque de Caxias e Nilópolis, com melhor infraestrutura instalada e serviços públicos, são mais valorizadas que as regiões mais periféricas. Outro fator que influencia na valorização da região central desses municípios é a mobilidade urbana em relação à cidade do Rio de Janeiro, facilitando o deslocamento populacional para a cidade com mais oportunidades de trabalho.

Gráfico 4 – Valor do (m²) em reais



Fonte: Secovi - Rio

Observa-se, portanto, que há uma significativa distância na valorização imobiliária quando comparamos os bairros mais valorizados de Niterói com os bairros centrais dos municípios da Baixada Fluminense que integram a região metropolitana, ressaltando o caso de Nova Iguaçu, onde a valorização da região central é superior a de Duque de Caxias e Nilópolis, contudo ainda longe dos bairros mais valorizados na região das Praias da Baía e Oceânica.

Igualmente importante é a observação sobre a aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir que se opera somente no mercado imobiliário do município de Niterói. O município do Rio de Janeiro possui legislação confusa para essa matéria e os municípios da Baixada Fluminense, ainda que já verificado um processo de verticalização, especialmente nos municípios de Nova Iguaçu e Duque de Caxias, não regulamentaram a OODC como instrumento urbanístico para recuperação das mais-valias urbanas.

No caso de Niterói, o mercado imobiliário se apropriou deste contexto firmado pelo poder público, com investimentos em infraestrutura e mobilidade urbana em determinada região da cidade, para intencionalmente construir uma imagem de Niterói como espaço urbano icônico voltado para a qualidade de vida dos seus habitantes, ampliando seus lucros com a valorização fundiária no município.

É de se concluir parcialmente que a valorização da terra urbana no município de Niterói foi incentivada por uma lógica de privilegiar a aplicação de recursos públicos numa determinada região da cidade em detrimento das demais. Assim, temos na região Oceânica do município um aporte de investimentos públicos em infraestrutura, mobilidade e oferta de serviços públicos essenciais que promoveram uma valorização desta parcela do território, que prontamente foi absorvida pelo mercado imobiliário.

Constatamos que a Região Oceânica recebeu no período de 2011 a 2017 investimentos públicos que qualificaram a oferta de solo, especialmente nos bairros litorâneos como Cambinhas e Piratininga. As grandes obras de mobilidade urbana como o Corredor de Transportes da Transoceânica e a construção do túnel Charitas-Cafubá aproximaram os bairros desta região das zonas produtivas e economicamente ativas da cidade (região das Praias da Baía e Central) e atraíram uma população de alto poder aquisitivo.

O mercado imobiliário, por sua vez, beneficiou-se dessa conjuntura formada pelos investimentos públicos na Região Oceânica, valorização do solo e elevação do poder aquisitivo da população local para produzir empreendimentos imobiliários de alto valor monetário,

potencializando um processo de elitização e segregação territorial que produz desigualdades em razão da ocupação e valorização do solo.

Nesse contexto, a Outorga Onerosa do Direito de Construir deve ser analisada como um instrumento urbanístico que dentre os objetivos na sua origem e concepção está a contenção da mais-valia fundiária e a justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização, razão pela qual torna-se relevante averiguar os seus efeitos no município de Niterói entre 2011 e 2017, como propõe a pesquisa.

4.4 O PLANO DIRETOR E A OUTORGA DO DIREITO DE CONSTRUIR

A Constituição de 1988 inova na ordem jurídica ao dedicar um capítulo à política urbana delegando competências específicas ao ente municipal, notadamente para estabelecer diretrizes de planejamento urbano que fortaleçam as funções sociais da cidade. Para tanto, institui a obrigatoriedade do Plano Diretor para municípios com mais de 20 mil habitantes, que, aprovado pela Câmara Municipal, estabelecerá as diretrizes da política pública de desenvolvimento e de expansão do território urbano. O art. 182 da Carta Magna institui o Plano Diretor como instrumento básico de política urbana a ser desenvolvido pelo município, que de forma planejada deve fixar regras, metas e projetos que serão implementados pelo poder público num tempo determinado.

O Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, instituído com o objetivo de promover a função social da cidade por meio de uma gestão democrática e participativa.

O Estatuto da Cidade, com fundamento no art. 29, XII, da Constituição Federal, prevê a gestão democrática da política urbana, compartilhada entre os diferentes atores da esfera pública. O Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano, instituído com o objetivo de promover a função social da cidade por meio de uma gestão democrática e participativa.

O Plano Diretor deve abranger conteúdos de política urbana de forma ampla. Ou seja, deve contemplar aspectos orçamentários, econômicos, sociais, ambientais e principalmente urbanísticos, disciplinando o uso, parcelamento, ocupação e zoneamento do solo urbano (MUKAI, 2001).

A União fixa diretrizes gerais para a elaboração do Plano Diretor em consonância com art. 182 da Constituição, como também específicas, conforme determinação do Estatuto da

Cidade (Lei nº 10.257 de 2001). Não há um modelo de Plano Diretor pré-formatado em nossa ordem jurídica. Este deve ser criado pelo Município em decorrência de um processo de planejamento que esteja adequado, customizado à realidade local.

O Plano Diretor não deve ser uma peça de ficção, mas sim uma diretriz estratégica e exequível para as ações da administração pública com base na coleta de dados e diagnósticos, que projetarão os programas que serão empreendidos em alinhamento com o Plano Plurianual e planos orçamentários anuais (SILVA, 2010).

O Estatuto da Cidade no seu artigo 28 dispõe sobre a previsão da Outorga Onerosa do Direito de Construir no Plano Diretor, permitindo ao mesmo fixar as áreas em que o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico, mediante o pagamento de uma contrapartida do beneficiário para a municipalidade.

Neste viés, o Plano Diretor regulará o direito de construir e definirá quais serão os limites máximos do coeficiente de aproveitamento para cada área da cidade, correlacionando a infraestrutura existente com o adensamento construtivo. O Plano irá dispor sobre o regulamento da OODC que poderá ser fixado com coeficiente de aproveitamento básico único ou diferenciado para diversas zonas na cidade.

Portanto, é através do Plano Diretor que a Outorga Onerosa do Direito de Construir ganha aplicação concreta como instrumento de política urbana capaz de financiar a infraestrutura necessária que suporte o adensamento construtivo autorizado pela municipalidade. O Plano Diretor municipal em consonância com as diretrizes da Lei nº 10.257 de 2001 deve delimitar quais áreas e projetos urbanísticos serão fomentados com recursos públicos arrecadados com a OODC.

A Outorga Onerosa do Direito de Construir representa um potencial como fonte de arrecadação não tributária para o Município. Não obstante, o artigo 26 do Estatuto da Cidade vincula a destinação desses recursos para programas urbanísticos específicos, tais como regularização fundiária; execução de programas e projetos habitacionais de interesse social; constituição de reserva fundiária; ordenamento e direcionamento da expansão urbana; implantação de equipamentos urbanos e comunitários; criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes; criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental e proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

Nesse sentido, caberá aos *policy makers* quando da formulação do Plano Diretor elencar quais serão os programas urbanísticos que receberão recursos da OODC, podendo designar uma, algumas ou todas as ações acima mencionadas.

A OODC é um importante instrumento jurídico para promover a justa distribuição dos benefícios da urbanização e conter a mais-valia fundiária, podendo ser utilizado como um agente catalisador na implementação de uma política pública que garanta a efetividade da função social da propriedade, visando especialmente conter a desigualdade social no território urbano.

A destinação dos recursos da OODC em execução de programas e projetos urbanísticos (art. 26, II, da Lei nº 10.257 de 2001) fixada no Plano Diretor é a hipótese que defendemos como contribuição desse instrumento jurídico-político para a redução das desigualdades em áreas urbanas, promovendo uma justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização (art. 2º, IX, da Lei nº 10.257 de 2001).

Contudo, é importante observar que o Plano Diretor não é um instrumento de política urbana estático. É necessário sempre atualizá-lo periodicamente para que o mesmo possa acompanhar as mudanças no ambiente social e político. Logo, deve ser o Plano Diretor um instrumento dinâmico de política urbana, compreendido não somente como um projeto futuro de cidade, como também um conjunto de regras de gestão e planejamento urbano (PINTO, 2011).

A Lei Municipal nº 1.157 de 1992, primeiro Plano Diretor do Município de Niterói, instituiu o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano da cidade, já na esteira da Constituição Federal de 1988. Nele, o objetivo de orientar a função social da cidade e o ordenamento da política urbana é descrito em detalhes.

O uso e a ocupação do solo foram regulados por essa nova legislação, já prevendo a necessidade de revisão da legislação urbanística preexistente, bem com a criação de outros diplomas visando o regramento desta ocupação do solo de maneira ordenada. Vejamos:

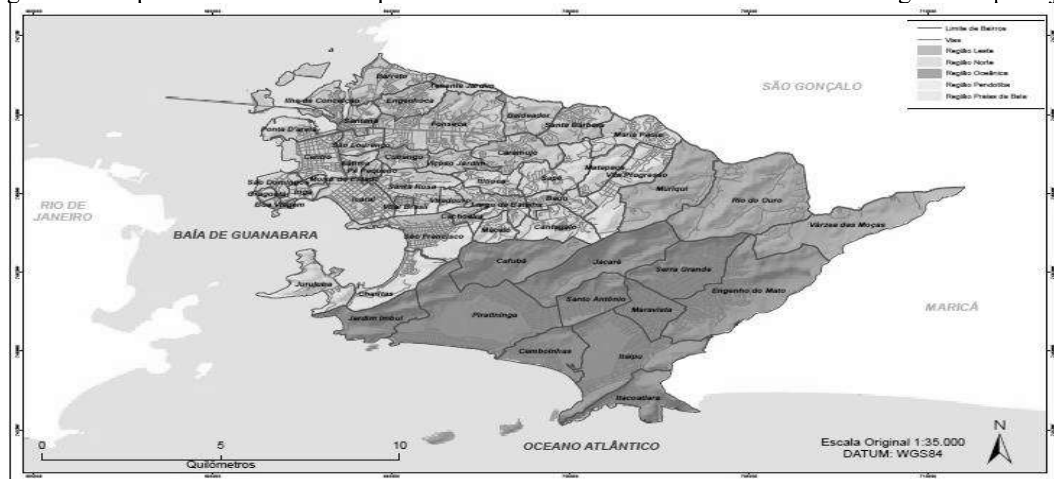
TÍTULO IV DO USO E OCUPAÇÃO DO SOLO

Art. 82. A legislação municipal urbanística, edilícia e ambiental, que ordena e controla o uso e ocupação do solo, será composta de:

- I - Lei de Parcelamento;
 - II - Lei de Uso e Ocupação do Solo;
 - III - Leis de Edificações, que comporão o Código de Obras;
 - IV - Planos Urbanísticos Regionais (PUR);
 - V - Legislação específica para as Áreas de Especial Interesse;
 - VI - Código Municipal de Meio Ambiente;
 - VII - Código de Postura;
 - VIII - Leis ordinárias, que disciplinem as matérias referidas e seus respectivos regulamentos e demais normas admissíveis pertinentes.
- Parágrafo Único - A legislação em vigor deverá ser consolidada e revista, no que couber, a fim de se adequar às disposições desta Lei, e deverá ser elaborado o Código Municipal de Meio Ambiente. (LEI Nº 1.157..., 1992).

Outra importante inovação no Plano Diretor de Niterói consiste na proposta de planejamento urbano do município, para considerar as especificidades em relação a paisagem, a tipologia construtiva, ao parcelamento e uso do solo e os aspectos socioeconômicos e geográficos. Assim, o território municipal foi dividido administrativamente em cinco regiões de planejamento (Região das Praias da Baía, Norte, Pendotiba, Oceânica e Leste), estas divididas em subregiões, de acordo com suas semelhanças físicas e urbanísticas.

Figura 1 – Mapa do território municipal foi dividido administrativamente em cinco regiões de planejamento



Fonte: Secretaria Municipal de Urbanismo e Mobilidade de Niterói

Para dar eficiência à gestão pública destas regiões de planejamento, são criados por lei os Planos Urbanísticos Regionais (PUR) para cada um desses territórios. Os PUR são as diretrizes do poder público para a gestão urbanística e ambiental que estabelecem como se dará o uso e controle do solo para cada região de planejamento, respeitando a participação da comunidade e as particularidades locais.

A Outorga Onerosa do Direito de Construir também está prevista no primeiro Plano Diretor de 1992 para a cidade de Niterói, que classifica a OODC como um dos instrumentos de implementação do Plano Diretor.

Art. 8º. O Poder Executivo poderá valer-se dos seguintes instrumentos implementadores do Plano Diretor, sem prejuízo daqueles relacionados no artigo 311 da Lei Orgânica do Município:

- I - o Imposto Progressivo sobre a Propriedade Territorial Urbana, de acordo com o artigo 156, parágrafo 1º, da Constituição Federal;
- II - o parcelamento e a edificação compulsórios, que poderão ser seguidos sucessivamente do Imposto Predial ou Territorial Urbano progressivo no tempo e da desapropriação com pagamento mediante título da dívida pública, de acordo com artigo 182, parágrafo 4º, da Constituição Federal;
- III - a concessão onerosa da autorização de construir (solo criado);
- IV - a transferência do potencial construtivo;
- V - as operações interligadas;

VI - a declaração de Áreas de Especial Interesse e a criação de unidades municipais de conservação ambiental;
VII - os Planos Urbanísticos Regionais (PUR);
VIII - o Fundo Municipal de Conservação Ambiental;
IX - o Fundo Municipal de Urbanização.
Parágrafo Único - Fica o Poder Executivo autorizado a celebrar convênios, contratos e consórcios com outros Municípios e órgãos da Administração Direta, Indireta e Fundacional do Estado e da União, para a consecução dos objetivos e diretrizes definidos nesta Lei. (LEI Nº 1.157..., 1992).

O contexto político, histórico e social que propiciou a construção da Lei Municipal nº 1.157 de 1992, Plano Diretor de Niterói, foi marcado pelo momento de redemocratização do país e por uma política urbana de inspiração social e democrática voltada para o resgate da cidade. O Plano Diretor de 1992 implanta as diretrizes de planejamento urbano do município concebido de forma coletiva, incorporando os princípios de participação popular, da função social da propriedade e dos instrumentos urbanísticos para regulação do solo, a exemplo da concessão onerosa do direito de construir, atendendo as exigências dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal.

Cabe ressaltar, que embora estivessem relacionados no Plano Diretor, os instrumentos de política urbana dependiam de regulamentação legal de competência da Câmara dos Vereadores, razão pela qual salientamos que a ausência de regramento para a implementação da OODC como instrumento de regulação, uso e controle do solo não ocorreu no intervalo entre 1992 até 2004, ano em que o Plano Diretor do município foi revisado para atender a disposição do art. 40, §3º, do Estatuto da Cidade. Logo, foi somente após a criação das Leis nº 2.121 e 2.123 de 2004, responsáveis pela revisão do Plano Diretor, que a Outorga Onerosa do Direito de Construir ganhou aplicação prática como instrumento de política e planejamento urbano do município.

A Lei nº 2.121 de 2004 criou o Fundo Municipal de Urbanização, Habitação e Regularização Fundiária, órgão responsável pelo suporte financeiro às políticas municipais de desenvolvimento urbano e de habitação voltadas para a população de baixa renda. A lei em comento definiu como uma das fontes para a constituição do fundo as receitas decorrentes da aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir, além de outros instrumentos de intervenção urbana previstos na Lei nº 10.257 de 2001.

No mesmo ano, a Lei nº 2.213 de 2004 promoveu uma atualização no Plano Diretor de Niterói, alterando importantes dispositivos desta norma geral, bem como estabeleceu os instrumentos municipais da política urbana, notadamente sobre o planejamento urbano, os institutos tributários e financeiros e os institutos jurídicos e políticos, onde destacamos a

Outorga Onerosa do Direito de Construir, a qual está disposta no art. 8º, III, n, da lei supramencionada.

A referida lei também é responsável pela criação do Conselho Municipal de Política Urbana (COMPUR), órgão colegiado com a finalidade de assessorar, estudar e propor diretrizes para o desenvolvimento urbano com participação social e integração das políticas de regularização fundiária e habitação, de saneamento ambiental e de trânsito, transporte e mobilidade urbana.

Por essa nova legislação urbanística foi alterado o art. 11 do Plano Diretor, determinando que o direito de construir passa a ser oneroso em toda a zona urbana de Niterói, sempre que o coeficiente de aproveitamento do terreno for superior ao coeficiente de aproveitamento básico, respeitados os limites urbanísticos estabelecidos para cada Plano Urbanístico Regional (PUR).

Portanto, a OODC será aplicável em toda a zona urbana do município, mas serão considerados os parâmetros fixados nos PUR, que podem ser diferenciados de região para região, de acordo com o interesse público em fomentar o adensamento para determinada zona, ou até mesmo para indicar frações urbanas isentas da cobrança da outorga onerosa.

Ademais, a Lei nº 2.123 de 2004 estabelece os empreendimentos que gozarão de isenção da Outorga Onerosa do Direito de Construir no município, tais como residências individuais, hospitais, escolas, hotéis e pousadas e empreendimentos voltados para a habitação de interesse social destinados à população de baixa renda.

Não obstante, a lacuna mais importante preenchida pela Lei nº 2.123 de 2004, em relação ao Plano Diretor de 1992, é a definição da fórmula de cálculo para cobrança pelo solo criado, que finalmente permitiu a aplicação concreta do instrumento urbanístico da OODC no município de Niterói.

A cobrança do solo criado é representada pela seguinte fórmula:

$$SC = [(Ca - Cb)^2 / FC] \times VV$$

SC = Solo Criado; Ca = coeficiente de aproveitamento de terreno; Cb = coeficiente de aproveitamento básico; FC = fator de correção e VV = valor venal do terreno, utilizado para o cálculo do IPTU.

O coeficiente básico e o fator de correção ficarão definidos nos Planos Urbanísticos Regionais (PUR), bem como as áreas de interesse especial. O coeficiente de aproveitamento do terreno (Ca) precisa ser apurado através da divisão da área edificável computável (AEC) pela área do terreno. A área edificável computável é obtida pela soma da área construída das

unidades privativas na base e na cobertura, além do somatório da área de todos os pavimentos da lâmina (edificação), descontadas as áreas de varandas e jardineiras.

Na perspectiva de destinar os recursos obtidos com a concessão onerosa do direito de construir após a definição da fórmula de cálculo, a Câmara Municipal através da Lei nº 2.121 de 2004, conforme prescrição do art. 30 da Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), criou o Fundo Municipal de Urbanização, Habitação e Regularização Fundiária (FUHAB), vinculado à Secretaria Municipal de Urbanismo e Controle Urbano, para dar suporte financeiro às políticas públicas municipais de desenvolvimento urbano e de habitação para a população de baixa renda.

Vale salientar que os recursos auferidos com a Outorga Onerosa do Direito de Construir são destinados, além do FUHAB, para outros órgãos públicos e fundos municipais, tais como o Fundo Municipal de Mobilidade Urbana e a Empresa Municipal de Moradia, Urbanismo e Saneamento - EMUSA, conforme relatório de receitas da Secretaria de Fazenda de Niterói.

O Fundo Municipal de Urbanização, Habitação e Regularização Fundiária teve as suas receitas constituídas por diversas fontes, dentre estas as receitas decorrentes da aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir, instrumento de intervenção urbana previsto na Lei Federal nº 10.257 de 2001, bem como na legislação municipal, Lei nº 1.157 de 1992 (Plano Diretor) e Lei nº 2.123 de 2004, que alterou o Plano Diretor para estabelecer a fórmula de cálculo da OODC.

No mais, a Lei nº 2.123 de 2004 determinou o escopo da aplicação dos recursos deste fundo nas finalidades de regularização fundiária, execução de programas e projetos habitacionais de interesse social, constituição de reserva fundiária, ordenamento da expansão urbana, implantação de equipamentos urbanos e comunitários, criação de espaços públicos e áreas de lazer, criação de áreas de conservação ou proteção de interesse ambiental e proteção de áreas de interesse histórico, cultural e paisagístico, em consonância com o art. 26 do Estatuto da Cidade.

A Lei nº 2.121 de 2004, que criou o Fundo Municipal de Urbanização, Habitação e Regularização Fundiária, permaneceu vigente até 2014, quando a Câmara Municipal de Niterói decretou a Lei nº 3.073 de 2014, que alterou denominação do FUHAB de Fundo Municipal de Urbanização, Habitação e Regularização Fundiária para Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social. O mesmo ato legislativo passou a vincular o FUHAB e o Núcleo de Regularização Fundiária (NURF) à Secretaria Municipal de Habitação e Regularização Fundiária.

A alteração legislativa da nomenclatura do fundo (FUHAB) e a sua vinculação a outra secretaria no âmbito do Poder Executivo deveu-se ao desmembramento entre as pastas do Urbanismo e da Habitação. Assim, a partir de 2014, as secretarias de urbanismo e habitação, antes fundidas numa única pasta, passaram a gozar de autonomia de estrutura funcional e política.

Para fins de arrecadação da OODC, constituindo uma das receitas que compõem o FUHAB, nada se alterou. O FUHAB permaneceu com a mesma composição das suas receitas, bem como a destinação desses recursos aplicados nas mesmas finalidades já descritas acima. Não obstante, a Lei nº 3.073 de 2014 promoveu avanços no detalhamento da gestão dos recursos depositados no FUHAB. Foi criado um Conselho Gestor para o FUHAB, órgão responsável pela administração do fundo, com composição, atribuições e competências definidas.

Em seguida, o chefe do Poder Executivo Municipal editou o Decreto nº 11.694, de 2014, que visa regulamentar o art. 10 da Lei 3.073 de 2014, estabelecendo normas complementares sobre as atividades do FUHAB no âmbito da administração pública municipal, tais como o funcionamento do fundo, regras para aplicação e execução dos recursos, definição de competências do Conselho Gestor do FUHAB, competências das Secretarias de Habitação e Regularização Fundiária e de Fazenda na administração dos recursos, periodicidade das reuniões e formas de deliberação do Conselho Gestor do FUHAB.

As alterações legislativas descritas ampliaram o grau de complexidade na administração dos recursos provenientes da Outorga Onerosa do Direito de Construir. De 2004 até 2014, o processo de concessão, pagamento, arrecadação, gestão, deliberação e execução dos recursos estava na alçada das Secretarias de Urbanismo e Controle Urbano e de Fazenda. Os recursos arrecadados com a OODC constituíam uma das receitas do Fundo Municipal de Urbanização, Habitação e Regularização Fundiária, vinculado à Secretaria de Urbanismo e Controle Urbano.

A partir de 2014, com a alteração da denominação do FUHAB de Fundo Municipal de Urbanização, Habitação e Regularização Fundiária para Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, agora vinculado a Secretaria Municipal de Habitação e Regularização Fundiária, a administração dos recursos provenientes da Outorga Onerosa do Direito de Construir passou para a alçada de três secretarias, a de Urbanismo e Controle Urbano, renomeada para Urbanismo e Mobilidade, Fazenda e Habitação e Regularização Fundiária.

Tabela 2 – Plano diretor e alterações legislativas

PLANO DIRETOR e ALTERAÇÕES LEGISLATIVAS		
ANO	LEGISLAÇÃO	ALTERAÇÕES
1992	Lei nº 1.157	• Instituiu o Plano Diretor do Município de Niterói;
2004	Lei nº 2.121	• Criou o Fundo Fundo Municipal de Urbanização, Habitação e Regularização Fundiária (FUHAB); • Definiu a OODC como uma das fontes de recursos do fundo;
2004	Lei nº 2.123	• Alterou o Plano Diretor para estabelecer a fórmula de cálculo da OODC; • Criou o Conselho Municipal de Política Urbana (COMPUR); • Fixou o direito oneroso de construir para todo o município em função dos Planos Urbanísticos Regionais (PUR); • Elencou os empreendimentos isentos da OODC;
2014	Lei nº 3.073	• Revogou a Lei nº 2.121/2004; • Alterou a denominação do FUHAB para Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social; • Vinculou o FUHAB e o Núcleo de Regularização Fundiária (NURF) a Secretaria Municipal de Habitação e Regularização Fundiária;
2014	Decreto nº 11.694	• Regulamentou normas complementares de funcionamento do FUHAB; • Criou o Conselho Gestor do FUHAB;
2019	Lei nº 3.385	• Instituiu o atual Plano Diretor do Município de Niterói.

Fonte: O autor

A operação da Outorga Onerosa do Direito de Construir se inicia na Secretaria de Urbanismo e Mobilidade, instância competente para o processo administrativo de análise e concessão, segue a sua tramitação na Secretaria da Fazenda, responsável pela emissão da guia de pagamento e arrecadação e, por último, já com as receitas depositadas no tesouro municipal, são destinadas a órgãos e fundos municipais com competência para executar políticas públicas de natureza urbanística, dentre estes o FUHAB.

No FUHAB, fundo vinculado à Secretaria de Habitação e Regularização Fundiária, a aplicação dos recursos será administrada pelo Conselho Gestor, encarregado da gestão, deliberação e execução dos recursos em projetos urbanísticos no município. Essa é a linha de tramitação adotada pela administração que vigora atualmente.

Não obstante, passados dez anos da primeira revisão do Plano Diretor do município, a partir de 2014 a Secretaria Municipal de Urbanismo e Mobilidade iniciou a segunda revisão do Plano Diretor da cidade, conforme dispõe o art. 40, §3º, da Lei nº 10.257 de 2001, que

desencadeou um longo processo de gestão participativa com a realização de audiências públicas.

A revisão do Plano Diretor iniciada em 2014 foi dividida em três etapas, a saber: Leitura da Cidade – diagnóstico perceptivo realizado em outubro de 2015; Construção de Cenários em março e abril de 2016; e Princípios e Diretrizes em agosto de 2016. O projeto de revisão do Plano Diretor promoveu uma série de encontros públicos para o debate de ideias sobre a cidade. Assim, foi possível contar com a participação dos cidadãos de forma direta em seu processo de elaboração, revisão e monitoramento.

Ao fim de cada etapa, o conteúdo gerado foi apresentado à população em audiências públicas. Foram realizadas no total 13 etapas participativas, distribuídas nas regiões de planejamento da cidade (Centro, Praias da Baía, Norte, Oceânica e Pendotiba). Após a realização das audiências, o Projeto de Lei do Plano Diretor estava pronto para discussão na Câmara Municipal de Niterói.

No final de 2018 o novo Plano Diretor do Município de Niterói foi aprovado pela Câmara Municipal e sancionada pelo Prefeito a Lei nº 3.385, de 21 de janeiro de 2019, revogando o Plano Diretor de 1992 e as alterações processadas pela Lei nº 2.123 de 2004. O novo instrumento de política urbana do município trouxe alterações substanciais para a Outorga Onerosa do Direito de Construir, como o estabelecimento de coeficiente de aproveitamento básico reduzido para zona urbana de proteção e recuperação ambiental e definição de nova fórmula de cálculo para a contrapartida financeira do adicional construtivo, agora representado pela equação: $C = (AEC \text{ projetada} - AEC \text{ básica}) \times 0,25 \times V \times F_s \times F_p$.

C = contrapartida financeira total

V = valor em R\$/m² do custo unitário básico (CUB) para o projeto

F_s = fator de interesse social

F_p = fator de planejamento

Entretanto, cabe salientar que os elementos F_s e F_p dependem de regulamentação legal, razão pela qual até a presente data, ainda vigora a fórmula anterior para o cálculo da OODC no município. A descrição evolutiva do primeiro Plano Diretor em 1992 até o atual em 2019 demonstra que a revisão da política pública foi empreendida em ciclos de 10 anos, conforme orientação do Estatuto da Cidade.

Por oportuno, cabe ressaltar que o estudo de caso apreciado nesta pesquisa acadêmica estará restrito a regulamentação do Plano Diretor de 1992, alterado pelas Leis nº 2.121 e 2.123 de 2004, bem como pela Lei nº 3.073 de 2014, uma vez que o lapso temporal em análise de

aplicação da OODC será de 2011 a 2017. A análise dos dados da OODC neste período se justifica tendo vista que um dos objetivos da pesquisa é verificar o fluxo de recursos captados por este instrumento urbanístico, que elevaram-se a partir de 2011 até 2017, coincidindo, ainda, com a expansão imobiliária no município de Niterói.

Constatamos, portanto, que o Plano Diretor de Niterói atualizado no ciclo das políticas públicas, especialmente após a vigência do Estatuto da Cidade, é o instrumento de política urbana que estabeleceu e viabilizou a execução da Outorga Onerosa do Direito de Construir, tornando possível a ação governamental de recuperar a mais-valia urbana e justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização.

4.5 OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR – DO PROCESSO ADMINISTRATIVO À EXECUÇÃO DA POLÍTICA URBANA

As Leis nº 2.121 e 2.123 de 2004 promoveram as primeiras alterações no Plano Diretor do Município de Niterói, especialmente para instituir o Fundo Municipal de Urbanização, Habitação e Regularização Fundiária, bem como para regulação dos dispositivos legais que permitiram a materialização da Outorga Onerosa do Direito de Construir como instrumento de política pública de planejamento urbano.

Parâmetros objetivos para aplicação concreta da OODC no município de Niterói, com a definição da fórmula de cobrança, isenções legais e fixação dos coeficientes de aproveitamento do terreno e aproveitamento básico criaram as condições para implementação do instrumento urbanístico e para o início da arrecadação de receitas pela administração municipal.

A cobrança da Outorga Onerosa do Direito de Construir é iniciada através de processo administrativo no âmbito da Secretaria Municipal de Urbanismo. O proprietário individual ou o empreendedor imobiliário apresentam via requerimento específico o memorial com o conjunto de documentos indispensáveis à autorização e licenciamento da obra, a saber: comprovante de pagamento de taxa de expediente administrativo, cópia impressa do projeto, certidão de quitação do IPTU, cópia da carteira do CREA/CAU do responsável técnico do projeto e cópia de identidade do proprietário.

O requerimento administrativo acompanhado do conjunto de documentos acima elencado é encaminhado para análise da área técnica da Secretaria Municipal de Urbanismo e Mobilidade, que verificará a incidência de Solo Criado no projeto e a consequente aplicação da fórmula de cálculo para cobrança da Outorga Onerosa do Direito de Construir.

O valor a ser pago como contrapartida do beneficiário à municipalidade será fixado no momento da expedição de licença de construir, podendo o seu pagamento ser efetuado em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, no prazo da licença de obras, ficando a liberação do empreendimento condicionada à quitação de todas as parcelas, conforme dispõe o §7º do artigo 4º da Lei nº 2.123 de 2004.

É importante registrar que a fórmula de cálculo para cobrança da Outorga Onerosa do Direito de Construir levará em consideração os coeficientes básicos e fatores de correção variáveis de acordo com a área urbana de implementação do empreendimento e a sua inserção no respectivo Plano Urbanístico Regional (PUR). Vejamos a aplicação do cálculo da OODC em dois processos administrativos no âmbito da Secretaria Municipal de Urbanismo e Mobilidade:

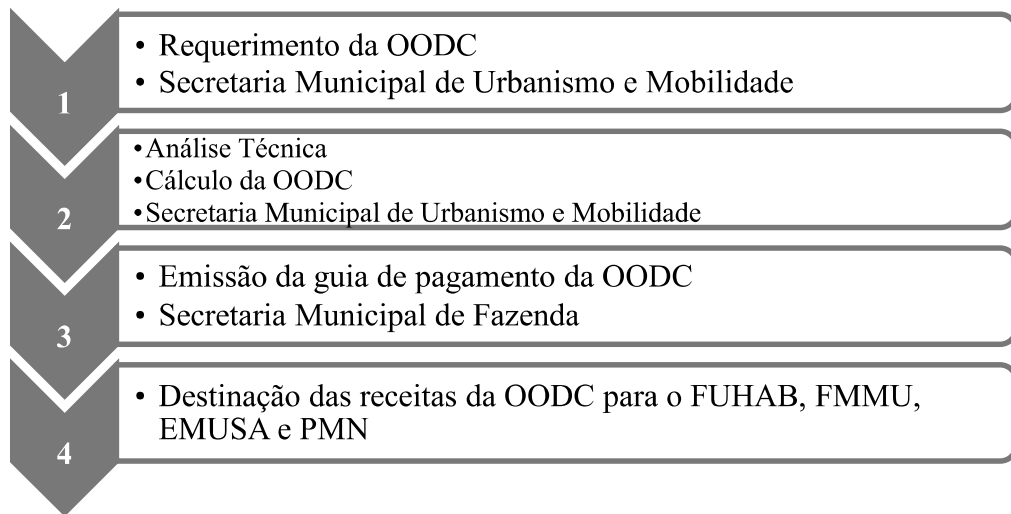
Tabela 3 – Aplicação do cálculo da OODC no Plano Urbanístico Regional (PUR)

PUR – Praias da Baía	PUR - Pendotiba
Nº processo: 080/000936/2011 Proprietário: Sonia Maria Francis Alves Endereço da obra: Dr. Herotides de Oliveira, 40, Icarai Cálculo de Solo Criado – data: 29/08/2018 $SC = [(Ca - Cb)^2 / FC] \times VV$ $VV = R\$ 629.915,61$; $Cb = 2$; $FC = 35$ Fração Urbana = IC 18 $A.E.C./A.T.C. = 2.023,39 \text{ m}^2$ $\text{Área do terreno} = 338,32 \text{ m}^2$ $Ca = A.E.C./A.T.C. = 5,98$ $SC = R\$ 285.089,01$	Nº processo: 080/003487/2017 Proprietário: Danielle da Silva Gil Martins Ferreira Endereço da obra: Av. Almirante Tamandaré, Piratininga Cálculo de Solo Criado – data: 25/01/2019 $SC = [(Ca - Cb)^2 / FC] \times VV$ $VV = R\$ 129.820,03$; $Cb = 1$; $FC = 10$ Fração Urbana = PIR 03 $A.E.C./A.T.C. = 1.776,45 \text{ m}^2$ $\text{Área do terreno} = 1.192,19 \text{ m}^2$ $Ca = A.E.C./A.T.C. = 1,49$ $SC = R\$ 3.116,98$

Fonte: Secretaria Municipal de Urbanismo e Mobilidade de Niterói

O beneficiário é informado no processo administrativo sobre o valor referente à Outorga Onerosa do Direito de Construir e a Secretaria Municipal de Fazenda emite a guia de pagamento que poderá ser efetuado em até 36 (trinta e seis) parcelas iguais. A receita não tributária da OODC arrecadada pelo tesouro municipal é direcionada para o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FUHAB), Fundo Municipal de Mobilidade Urbana e Empresa Municipal de Moradia, Urbanismo e Saneamento (EMUSA).

Tabela 4 – Processo simplificado da OODC



Fonte: O autor

A alocação das receitas auferidas com a OODC ficam depositadas em contas vinculadas aos fundos municipais e ao órgão público acima referenciados e a aplicação dos recursos em projetos urbanísticos é deliberada em reuniões colegiadas dos Conselhos Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FUHAB) e Fundo Municipal de Mobilidade Urbana (FMMU).

Os recursos alocados no Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FUHAB) são integralmente aplicados nas regiões das Praias da Baía, Norte e Oceânica, conforme determinação nos Planos Urbanísticos Regionais (PUR). A região de Pendotiba recebe recursos do FUHAB e Fundo de Mobilidade Urbana na proporção de 70% e 30%, respectivamente.

A região Centro não está contemplada com a aplicação de recursos oriundos do FUHAB e Fundo de Mobilidade Urbana. A Lei nº 3.061 de 2013 autorizou a realização pelo Poder Executivo de Operação Urbana Consorciada (OUC) na área central de Niterói. A OUC compreende um conjunto de intervenções coordenadas pelo município e demais entidades da administração pública, com a finalidade de promover transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental da região central de Niterói.

Na Operação Urbana Consorciada, o Poder Executivo poderá outorgar, de forma onerosa, potencial construtivo adicional denominado como Certificado de Potencial Adicional de Construção (CEPAC), título emitido pelo município de Niterói conversível em direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico no perímetro da OUC da região central.

Os recursos auferidos pela municipalidade com a venda dos CEPAC correspondem às contrapartidas dos proprietários, usuários ou investidores que adquiriram o potencial adicional de contruir, sendo expressamente vedada a aplicação destes recursos fora da OUC da área central.

O Poder Público Municipal regulamentou por decretos o funcionamento da OUC na área central, a exemplo do Decreto nº 11.706 de 2014, que criou a Comissão para Análise e Aprovação de Projetos incluídos nos limites da área de abrangência da Operação Urbana Consorciada da Área central de Niterói e o Decreto nº 12.758 de 2017, que dispôs sobre a gestão e administração do Fundo Gestor da Operação urbana Consorciada da Área Central, criado pela Lei nº 3.061 de 2013, que instituiu a OUC na região central da cidade.

No entanto, o esforço governamental em revitalizar a área central da cidade com recursos provenientes da venda dos CEPAC não produziu nenhum resultado concreto em obras e intervenções urbanísticas. O cenário de crise econômica e os efeitos da Operação Lava Jato no setor empresarial da construção civil inviabilizaram parcerias público-privadas para a realização de obras na área central de Niterói.

Como consequência deste cenário, foi publicado o Decreto nº 13.000 de 2018, revogando o Decreto nº 11.706 de 2014, que criou a Comissão para Análise e Aprovação de Projetos incluídos nos limites da área de abrangência da Operação Urbana Consorciada da área central de Niterói.

4.6 A ARRECADAÇÃO COM A OODC ENTRE 2011 E 2017

Embora já houvesse previsão para a Outorga Onerosa do Direito de Construir no Plano Diretor de Niterói de 1992, a análise da arrecadação obtida com este instrumento urbanístico só é possível a partir do ano de 2004, uma vez que foi somente após a criação das Leis nº 2.121 e 2.123 de 2004, responsáveis pela revisão do Plano Diretor, que a Outorga Onerosa do Direito de Construir ganhou aplicação prática como instrumento de política e planejamento urbano do município.

Cabe registrar que o município não registrou arrecadação nos cofres públicos com a OODC até 2010, ano em que arrecadou R\$ 12.557.846,68 (doze milhões, quinhentos e cinquenta e sete mil, oitocentos e quarenta e seis reais e sessenta e oito centavos), conforme relatório de receita arrecadada publicado pela Secretaria Municipal de Fazenda. Todavia, não foi possível encontrar nos relatórios orçamentários do ano de 2010 a destinação desta receita

para quaisquer fundos municipais, razão qual optamos por excluir o ano de 2010 do período analisado na pesquisa.

Decidimos nesta pesquisa por analisar o período de 2011 a 2017, pois entendemos que este lapso temporal coincide com o fenômeno do *boom* imobiliário do Brasil, bem como da cidade de Niterói e, portanto, com a elevação da produção imobiliária e aumento de recursos auferidos com a concessão onerosa do direito de construir.

Verificamos neste período de 2011 a 2017 que a municipalidade de Niterói arrecadou com este instrumento urbanístico de natureza não tributária o montante de R\$ 94.777.442,85 (noventa e quatro milhões, setecentos e setenta e sete mil, quatrocentos e quarenta e dois reais e oitenta e cinco centavos), registrando um crescimento de 208% entre o primeiro ano (2011) e o último ano (2017) de análise. Ou seja, a receita municipal com a OODC mais do que duplicou entre o primeiro e o último ano analisado, produzindo reflexos orçamentários e impacto na alocação de recursos e execução de políticas públicas visando a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, alinhado como um dos objetivos da política urbana, conforme dispõe o art. 2º, IX, da Lei nº 10.257 de 2001.

Logo, a pesquisa visa analisar a arrecadação dos recursos obtidos com a Outorga Onerosa do Direito de Construir de 2011 a 2017, bem como sua distribuição orçamentária em fundos municipais (FUHAB e FMMU), na empresa pública de moradia, urbanização e saneamento de Niterói (EMUSA) e pelo Poder Executivo.

Não obstante, demonstraremos qual o impacto percentual da OODC no orçamento municipal da pasta do urbanismo em programas e projetos de natureza urbanística neste mesmo período, analisando se a aplicação dos recursos se coaduna com os objetivos do Estatuto da Cidade e com as diretrizes da política pública expressas no Plano Diretor do município de Niterói.

O orçamento global do município de Niterói em 2017 foi de R\$ 2.647.623.609,75 (dois bilhões, seiscentos e quarenta e sete milhões, seiscentos e vinte e três mil, seiscentos e nove reais e setenta e cinco centavos). No conjunto orçamentário do município, a pasta do urbanismo representou o quinto maior orçamento do município, atrás das pastas da saúde, educação, previdência social e da administração. Foram orçados R\$ 269.994.687,64 (duzentos e sessenta e nove milhões, novecentos e noventa e quatro mil, seicentos e oitenta e sete reais e sessenta e quatro centavos) destinados para aplicação em despesas, programas e projetos de natureza urbanística.

No intervalo entre 2011 a 2017 houve um acréscimo de receita na composição do orçamento municipal da ordem de 116%. O aumento substancial da arrecadação municipal se refletiu neste mesmo período analisado no orçamento destinado a pasta municipal do urbanismo, que cresceu 175%. Ainda maior foi a expansão da arrecadação municipal com a OODC, cujo crescimento foi de 208% no período analisado, segundo dados publicados pela Secretaria Municipal de Fazenda de Niterói.

Tabela 5 - Orçamento municipal, orçamento da Secretaria Municipal de Urbanismo e arrecadação com a OODC

Orçamento Município x Urbanismo x OODC – série histórica			
Ano/valores em R\$	Orçamento global	Orçamento Urbanismo	Arrecadação OODC
2011	1.223.828.741,17	97.867.445,49	7.813.297,90
2012	1.400.360.365,43	130.482.116,82	8.354.519,85
2013	1.588.894.854,13	141.580.380,58	7.055.364,71
2014	1.795.612.029,15	107.099.867,11	15.776.033,54
2015	1.984.173.872,23	104.721.774,43	17.491.680,65
2016	2.240.298.201,40	118.111.822,32	14.182.088,84
2017	2.647.623.609,75	269.994.687,64	24.104.457,36
Total (R\$)	12.880.791.673,26	969.858.094,39	94.777.442,85
Variação (%)	116%	175%	208%

Fonte: Secretaria Municipal de Fazenda de Niterói

O orçamento municipal foi impactado positivamente pela elevação na arrecadação da receita tributária dos Impostos sobre a Propriedade Territorial Urbana (IPTU) e sobre os serviços de qualquer natureza (ISS), com variação positiva da arrecadação de 109% e 72%, respectivamente, no período analisado de 2011 a 2017.

Não podemos inferir categoricamente que há uma relação de causalidade entre os dados analisados do orçamento global, do orçamento do urbanismo e da arrecadação da Outorga Onerosa do Direito de Construir. Todavia, podemos depreender, sem embargo, que a elevação do orçamento global do município se refletiu no aumento do volume de recursos destinados para a pasta do urbanismo, recursos esses aplicados em diversas ações, programas e projetos urbanísticos no município, os quais impactaram na atração de recursos privados para edificação de empreendimentos imobiliários, potencializando a captação de recursos via OODC, ainda que

não se vislumbra a arrecadação não tributária como objetivo da OODC, mas sim como um meio de distribuir de forma justa os benefícios e ônus do processo de urbanização.

No que concerne à participação dos recursos auferidos com a OODC na composição do orçamento da pasta municipal do urbanismo, o período analisado entre 2011 e 2017 demonstra que os recursos provenientes da OODC representam em média 10,24 % do orçamento da pasta.

É importante ressaltar o crescimento da arrecadação não tributária da OODC no período analisado (2011 a 2017). Não obstante, é oportuno destacar o salto no volume de recursos auferidos a partir de 2014, período que coincide com o *boom* imobiliário no Brasil, assim como se justifica em razão da possibilidade de pagamento em 36 (trinta e seis) parcelas do valor referente a OODC como contrapartida do beneficiário à municipalidade, conforme dispõe o §7º do artigo 4º da Lei nº 2.123 de 2004.

A partir de 2011, verificou-se um crescimento no volume de financiamento com o objetivo de aquisição de imóveis que aqueceu o mercado da construção civil. Segundo dados da Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança (Abracip), houve uma progressão da concessão de crédito imobiliário entre 2011 e 2014. A volúpia de crédito imobiliário naturalmente se refletiu na linha de produção da construção civil e muitos empreendimentos imobiliários foram erguidos neste período.

Tabela 6 - Crédito Imobiliário no Brasil

Crédito Imobiliário no Brasil	
Ano	Valor em bilhões de reais
2011	79,9
2012	82,8
2013	109,2
2014	113

Fonte: Abracip

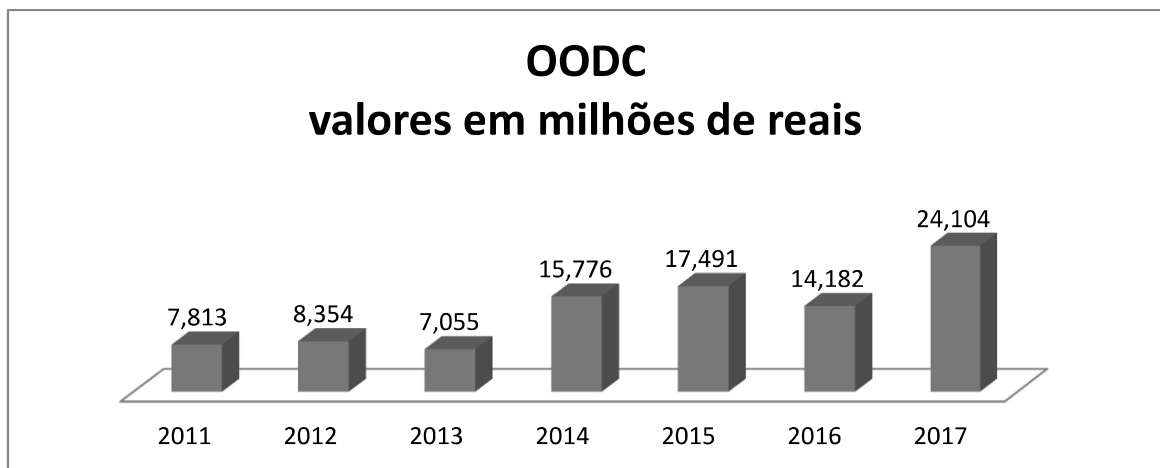
Esse fluxo de financiamento aqueceu o mercado da construção civil, especialmente nos grandes centros urbanos. Como consequência desse volume de crédito imobiliário, uma linha de produção da construção civil formou-se rapidamente com a edificação de muitos empreendimentos residenciais e comerciais.

O município de Niterói não difere deste quadro macroeconômico de expansão do crédito imobiliário e da construção civil. Ao contrário, o município em razão da alta valorização da terra urbana, como demonstrado no gráfico 1 (índice fipezap), associado ao elevado poder

aquisitivo dos seus munícipes sempre esteve no radar do mercado da construção civil, com notável verticalização da cidade em novos empreendimentos, especialmente na região das Praias da Baía.

Desse modo, muitos empreendimentos já autorizados pela municipalidade começaram a ser erguidos a partir de 2011. Não obstante, como o pagamento pela OODC pode ser parcelado no prazo da licença de obras, ficando a liberação do empreendimento condicionada à quitação de todas as parcelas, conforme dispõe o §7º do artigo 4º da Lei nº 2.123 de 2004, os recursos auferidos com a OODC começaram a se elevar a partir de 2014 até 2017, pois a criação de solo acima do coeficiente básico permitido importa na concessão onerosa do direito de construir.

Gráfico 5 – OODC: valores em milhões de reais



Fonte: Secretaria Municipal de Fazenda de Niterói

Os recursos provenientes da Outorga Onerosa do Direito de Construir são repartidos entre quatro órgãos com atuações distintas na municipalidade de Niterói. A Secretaria Municipal de Urbanismo e Mobilidade (SMU), a Empresa Municipal de Moradia, Urbanização e Saneamento (EMUSA), o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FUHAB) e o Fundo Municipal de Mobilidade Urbana (FMMU). Vejamos como os recursos foram partilhados no período de análise (2011 a 2017), conforme dispõe o quadro abaixo:

Tabela 7 - Recursos da OODC

Repartição dos recursos da OODC em (R\$)					
Ano	SMU	EMUSA	FUHAB	FMMU	TOTAL
2011	7.813.297,90	-	-	-	7.813.297,90
2012	8.354.519,85	-	-	-	8.354.519,85
2013	2.847.791,17	-	-	4.207.573,54	7.055.364,71
2014	8.533.490,02	4.767.593,42	-	2.474.950,10	15.776.033,54
2015	10.173.007,35	-	7.284.207,55	34.465,75	17.491.680,65
2016	10.753.526,21	-	3.428.562,63	-	14.182.088,84
2017	11.517.949,55	9.716.420,97	2.765.858,29	104.228,55	24.104.457,36

Fonte: Secretaria Municipal de Fazenda de Niterói

Uma vez incorporados às contas vinculadas dos órgãos acima mencionados, os recursos são aplicados em finalidades urbanísticas específicas, conforme determinação insculpida no art. 31 c/c art. 26, I ao VIII, da Lei Federal nº 10.257 de 2001. O relatório publicado anualmente pela Secretaria Municipal de Fazenda com o demonstrativo de despesas por programa descreve todas despesas orçamentárias realizadas pelo Município, que encontram-se agrupadas nas rubricas orçamentárias do Urbanismo, Habitação, EMUSA, FUHAB e FMMU.

As principais dotações orçamentárias do Urbanismo foram direcionadas para infraestrutura urbana e para o programa da Cidade Urbanizada. Na Habitação, as principais ações empreendidas focaram no programa de regularização fundiária em aglomerados subnormais, obras estruturais para o programa habitacional do governo federal Minha Casa Minha Vida (PMCMV), Programa Moradia Digna, visando a recuperação/reforma de imóveis localizados em áreas encortiçadas, deterioradas e em aglomerados subnormais e a compra de terrenos para construção de habitação de interesse social (HIS).

Como se observa no quadro acima, a maior parte dos recursos recebidos pela concessão onerosa do direito de construir ficam sob a gestão direta do Poder Executivo, notadamente incorporado ao orçamento da Secretaria Municipal de Urbanismo e Mobilidade, órgão encarregado pela condução da política pública e ações governamentais direcionadas ao planejamento e desenvolvimento urbano do município.

Ações estratégicas também foram empreendidas com os recursos provenientes da OODC e executados pelo FUHAB, a exemplo da contratação do sistema para gestão de cadastro habitacional e contratação de serviços técnicos para elaboração do Plano de Regularização

Fundiária Sustentável, conforme expresso nas atas de deliberação do Conselho Gestor do Fundo de Habitação de Interesse Social (CGFUHAB), anexas à pesquisa.

Os recursos foram aplicados majoritariamente em projetos de infraestrutura e mobilidade urbana na região Norte, Pendotiba e Oceânica, com ações nas localidades/bairros do Caramujo, Itioca, Fonseca, Engenhoca, Badu, Cafubá e Matapaca, conforme relatório com o demonstrativo de despesas por programa/ação governamental publicado pela Secretaria Municipal de Fazenda e atas do CGFUHAB, anexas à pesquisa. Logo, os recursos municipais vinculados a arrecadação proveniente da OODC foram aplicados em ações que comprovam sinergia com a sua finalidade urbanística explícita no Estatuto da Cidade.

No caso de Niterói, em razão da limitação dos recursos auferidos com a OODC, as ações empreendidas pelos fundos com estes recursos visam prioritariamente os projetos de regularização fundiária de assentamentos subnormais, reforma de unidades habitacionais, reassentamento de famílias em situação de risco, compra de terrenos para construção de habitação de interesse social e contratação de serviços técnicos, como o sistema de informações para constituir um banco de dados com as informações dos imóveis que demandam regularização fundiária no município.

Cabe registrar, por oportuno, que o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FUHAB) empreendeu ações com finalidades urbanísticas com recursos da OODC somente a partir de 2014, considerando os dispositivos da Lei nº 3.073 de 2014, que regulamenta o FUHAB e movimentação dos recursos da OODC por seu conselho gestor. Antes de 2014, os recursos eram administrados diretamente pelo Poder Executivo e em parte repassados ao Fundo Municipal de Mobilidade Urbana (FMMU).

Repise-se, por derradeiro, que mesmo não sendo a arrecadação de recursos o objetivo precípuo que fundamenta a aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir, cabe reconhecer que as receitas auferidas no período analisado contribuíram para a execução de políticas públicas, que no campo dos planos urbanísticos para o município de Niterói de alguma maneira contribuíram para minimizar desigualdades e promover uma justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização, em sintonia com os objetivos elencados no art. 2º do Estatuto da Cidade.

4.7 A EXECUÇÃO DOS RECURSOS PELOS CONSELHOS

Parte dos recursos oriundos da Outorga Onerosa do Direito de Construir são transferidos para contas vinculadas aos fundos municipais de habitação de interesse social e de mobilidade urbana, onde constituem uma das fontes de receitas cuja aplicação se dará exclusivamente em finalidades urbanísticas, conforme dispõem os artigos 2º e 3º da Lei nº 3.073 de 2014, que regulamenta o FUHAB.

A deliberação sobre a aplicação e execução dos recursos é feita no âmbito do Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (CGFUHAB), órgão de caráter deliberativo com competência para estabelecer critérios e diretrizes de alocação dos recursos, bem como analisar, aprovar e orientar as ações empreendidas com os recursos do FUHAB.

É a partir das deliberações colegiadas do CGFUHAB que os recursos arrecadados com a OODC são aplicados nas seguintes finalidades: execução de programas e projetos de habitação de interesse social visando a urbanização de favelas e assentamentos subnormais; aquisição, construção, melhoria e reforma de moradias; urbanização de lotes; aquisição de imóveis ou terrenos destinados aos programas habitacionais de baixa renda; recuperação, melhoria ou produção de imóveis em áreas encortçadas e deterioradas de imóveis de habitação coletiva para fins habitacionais de interesse social; implantação de infraestrutura urbana para edificação de unidades habitacionais para famílias de baixa renda; regularização fundiária, indenização das benfeitorias atingidas por projetos de urbanização para famílias de baixa renda ou o seu remanejamento para outro local; implantação de equipamentos urbanos e comunitários em Áreas de Especial Interesse Social (AEIS); criação de espaços públicos e áreas de lazer na AEIS e constituição de reserva fundiária.

Cabe exemplificar como se dá a deliberação do CGFUHAB para aplicação dos recursos aportados no FUHAB auferidos com a OODC, com a transcrição parcial de voto sobre a complementação de recursos no sentido de viabilizar obras estruturais para empreendimento habitacional do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) em reunião de 02 de março de 2017. Vejamos:

Exposição de motivos e voto do Presidente do Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social – FUHAB

Objeto: Complemento de Aporte de Recursos a ser creditado em conta indicada pela Caixa Econômica Federal, com recursos do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social – FUHAB, para viabilizar a execução de obras de contenção no Empreendimento Habitacional Parque Abaré – PMCMV – Faixa 1 - Rua Arthur Pereira Motta, 985, Lotec, Caramujo, Niterói/RJ.

Considerando que a operação de aporte de recursos viabilizará a execução das obras de contenção no Empreendimento, de modo a garantir a estabilidade e solidez do mesmo, bem como a segurança e integridade física de seus moradores;

Considerando que o projeto e o cronograma físico-financeiro da obra, apresentados pela Construtora Cury, foram verificados e aprovados pela Caixa Econômica Federal, no valor de R\$ 1.331.233,26 (hum milhão, trezentos e trinta e um mil, duzentos e trinta e três reais e vinte e seis centavos).

Considerando que o artigo 8º da Lei 3.073 de 2014 dispõe que é competência do Conselho Gestor do FUHAB, dentre outras, estabelecer diretrizes e critérios de alocação de recursos do FUHAB, observando o disposto nesta lei, a Política Habitacional e o Plano Nacional de Habitação;

Considerando ainda, que as obras de contenção e proteção de taludes são necessárias para viabilizar o término dos serviços e a entrega do Empreendimento;

Proponho aos demais conselheiros, com o meu voto favorável, que esse Conselho Gestor autorize o aporte de recursos do FUHAB, em conta vinculada ao empreendimento, a ser informada pela Caixa Econômica Federal, no valor de R\$ 1.331.233,26 (hum milhão, trezentos e trinta e um mil, duzentos e trinta e três reais e vinte e seis centavos) para as obras de contenções e proteção de taludes, de modo a viabilizar o término dos serviços e a entrega do Empreendimento; com a finalidade específica de cumprir a missão principal da Secretaria Municipal de Habitação e Regularização Fundiária, bem como deste Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, que é fornecer moradia digna para os habitantes do município de Niterói.

No período pesquisado constatou-se o fortalecimento da prática de aplicação dos recursos auferidos com a OODC através de decisões colegiadas. Diversas ações urbanísticas foram implementadas com recursos do FUHAB e do FMMU nas áreas de infraestrutura urbana, regularização fundiária de assentamentos subnormais, reforma de unidades habitacionais, reassentamento de famílias em situação de risco, compra de terrenos para construção de habitação de interesse social e contratação de serviços técnicos, como o sistema de informações para constituir um banco de dados com as informações dos imóveis que demandam regularização fundiária no município.

Nesse sentido, o FUHAB e o FMMU aportam recursos provenientes da OODC em ações de planejamento urbano em Niterói, constituindo-se como um dos agentes de política pública do município. Considerando os dispositivos da Lei nº 3.013 de 2014, que regulamenta o FUHAB, o fundo arrecadou o volume de recursos no importe de R\$ 13.478.626,47 (treze milhões, quatrocentos e setenta e oito mil, seicentos e vinte seis reais e quarenta e sete centavos), conforme demonstrativo da receita arrecadada publicado pela Secretaria Municipal de Fazenda de Niterói, que segue anexo à pesquisa.

Cabe salientar que anteriormente à Lei nº 3.013 de 2014, que regulamenta o FUHAB, os recursos obtidos com a Outorga Onerosa do Direito de Construir eram direcionados para contas vinculadas à Prefeitura Municipal de Niterói (PMN), a Empresa Municipal de Moradia, Urbanização e Saneamento de Niterói (EMUSA) e o Fundo Municipal de Mobilidade Urbana

(FMMU), conforme restou demonstrado anteriormente no quadro de repartição dos recursos obtidos com a Outorga Onerosa do Direito de Construir.

Por derradeiro, entedemos como acertada a destinação de recursos auferidos com a OODC para o FUHAB e FMMU visando à execução de políticas urbanas no município, uma vez que é no âmbito dos conselhos municipais acima referidos que os processos de gestão participativa para a gestão da cidade são aperfeiçoados, alianhando-se, portanto, aos objetivos do Estatuto da Cidade.

CONCLUSÃO

As considerações finais desta pesquisa tiveram como orientação a observação científica sobre o fenômeno da urbanização e a produção das cidades no período da pós Revolução Industrial, que demandou e ainda demanda grandes esforços na gestão do território.

A partir dessa compreensão inicial sobre o contexto de formação das cidades no despertar do século XX, começamos a enxergar com mais clareza como se dá o processo de valorização da terra urbana, como as escolhas de políticas públicas podem incidir nessa valorização e de que forma as forças sociais e econômicas se articulam para apropriação do território.

Vimos que o crescimento desordenado acarreta diversos problemas urbanos, dificultando o desenvolvimento da urbanização e o acesso democrático à cidade. Nesse cenário, a expansão da cidade e a proliferação das grandes metrópoles impõem um grande desafio aos governos, razão pela qual torna-se fundamental idealizar políticas públicas capazes de harmonizar o desenvolvimento das cidades e garantir os direitos dos habitantes, em especial das camadas menos favorecidas mais expostas aos riscos criados nas grandes cidades e ao processo de urbanização excludente.

Sabemos também que o direcionamento da política pública urbana, especialmente quando decide empregar recursos públicos em infraestrutura para determinada região, promove uma valorização do solo que transforma o investimento coletivo em especulação fundiária capturada pelos proprietários de terra. A ocupação do território, então, acaba por reproduzir novas desigualdades, que, além das sociais e econômicas, passam a ser também territoriais.

Importante destacar que defendemos a legitimidade do poder público recuperar para a coletividade parte do efeito da valorização fundiária decorrente da urbanização, pois acreditamos que grande parte dos problemas urbanos atuais é fruto da especulação imobiliária e da exploração da mais-valia fundiária que aumenta a desigualdade social e contribui para a perpetuação da formação de uma cidade excludente.

A primeira conclusão desta pesquisa é no sentido de afirmar que o Plano Diretor de Niterói, instrumento básico da política urbana, adequa-se às diretrizes do Estatuto da Cidade, na medida em que regulamenta e aplica a Outorga Onerosa do Direito de Construir em consonância com o que está estabelecido no marco legal da política urbana no Brasil.

A Lei nº 1.157 de 1992, primeiro Plano Diretor do município de Niterói, já previu a concessão onerosa do direito de construir como um dos instrumentos implementadores do (PD),

conforme expresso no art. 8º, III, do diploma mencionado. Ou seja, antes mesmo da criação da Lei Federal nº 10.257, de 2001 (Estatuto da Cidade), o município de Niterói já havia introduzido o instrumento da OODC na política de desenvolvimento urbano da cidade.

A partir de 2004, já sob a vigência do Estatuto da Cidade, foram aprovadas as leis municipais nº 2.121 e 2.123 de 2004, que promoveram o processo de revisão do Plano Diretor no escopo dos ciclos de políticas públicas. Logo, cabe concluir que as leis supramencionadas são uma demonstração inequívoca de consonância da política urbana do município ao Estatuto da Cidade, notadamente para dar aplicabilidade a OODC como instrumento de uso e controle do solo e recuperação da mais-valia fundiária no município. Ainda nesse sentido, insta salientar que as leis acima citadas decorrem do processo de revisão decenal do Plano Diretor, conforme dispõe o art. 40, §3º, da Lei nº 10.257, de 2001.

Logo, foi com a atualização legislativa de 2004, que a OODC no município de Niterói tornou-se um instrumento de política urbana capaz de promover resultados concretos na recuperação da mais-valia urbana no município, uma vez que a Lei nº 2.121 de 2004 criou o Fundo Municipal de Urbanização, Habitação e Regularização Fundiária, órgão responsável pelo suporte financeiro às políticas municipais de desenvolvimento urbano e de habitação voltadas para a população de baixa renda.

No que concerne a execução da OODC no município de Niterói, a Lei nº 2.123 de 2004 trouxe contribuição fundamental ao estabelecer a fórmula de cálculo para a cobrança pelo solo criado, o que finalmente permitiu a aplicação concreta do instrumento urbanístico da OODC na cidade. Assim sendo, é a partir da revisão decenal do Plano Diretor feita no ciclo das políticas públicas que o principal instrumento de ordenamento urbano do município se adequou às disposições do Estatuto da Cidade, notadamente para viabilizar a execução da OODC, dispondo sobre a destinação e execução dos recursos, a fórmula de cálculo para a cobrança e isenções legais para determinados empreendimentos.

Como instrumento de política urbana direcionado à recuperação da mais-valia fundiária, pesquisamos o fluxo de arrecadação da OODC no município de Niterói no período de 2011 a 2017. Assim, podemos concluir que o crescimento da arrecadação do município de Niterói com a OODC no lapso temporal entre 2011 e 2017 coincide com o fenômeno do *boom* imobiliário no Brasil, caracterizado pela grande oferta de crédito público e privado com objetivo de aquisição de imóveis.

Igualmente, constatamos que a indústria da construção civil vislumbrou no município de Niterói uma excelente oportunidade de maximizar seus lucros. O mercado imobiliário

aproveitou-se da combinação da alta valorização da terra urbana com o elevado poder aquisitivo dos seus habitantes por aquisição de imóveis para massificar o processo de verticalização da cidade em novos empreendimentos, especialmente na região das Praias da Baía e região Oceânica, áreas mais valorizadas da cidade.

No período analisado ficou comprovado uma valorização do solo urbano no município de Niterói caracterizado pelo aumento do valor do m² em reais. Não obstante, concluímos que em alguns bairros essa valorização foi mais acentuada, uma vez que receberam investimentos públicos em obras de infraestrutura e mobilidade urbana que impactaram em melhorias percebidas pelo mercado imobiliário como uma oportunidade de apropriação dessa mais-valia fundiária.

Concluí-se que a convergência de esforços e recursos entre o poder público e a indústria da construção civil, interessados no adensamento urbano desta região da cidade, reverteu-se em lucro imobiliário num processo de produção capitalista do espaço. Ao final, os recursos da coletividade foram canalizados para investimentos pontuais que produziram valorização do solo, acentuando desigualdades a partir da ocupação do território.

Do ponto de vista da arrecadação de recursos com a OODC, constatamos que o município de Niterói foi beneficiado por esse impulso da construção civil na cidade entre 2011 e 2017, período em que as receitas auferidas com este instrumento tiveram uma variação positiva de 208%, arrecadando neste intervalo o valor acumulado de R\$ 94.777.442,85 (noventa e quatro milhões, setecentos e setenta e sete mil, quatrocentos e quarenta e dois reais e oitenta e cinco centavos).

Foi verificado na medida em que a cidade foi ampliando seu adensamento urbano, sendo verticalizada com novos empreendimentos imobiliários, a arrecadação municipal com a concessão onerosa do direito de construir subia consideravelmente. Desse modo, entendemos que uma parcela do objetivo da OODC em recuperar para a coletividade parte da mais-valia fundiária foi cumprida, considerando o volume de recursos capturados pela municipalidade com a concessão onerosa do direito de construir.

No que toca a destinação dos recursos auferidos com a OODC no período de 2011 a 2017, o levantamento dos dados oficiais publicados pela Secretaria Municipal de Fazenda sobre a repartição das receitas nos permitiu concluir que, no período analisado, a maior parte da arrecadação com a OODC (48%) ficou na alçada do Poder Executivo - Secretaria Municipal de Urbanismo e Mobilidade (SMU). Inclusive, nos dois primeiros anos do período analisado, o Poder Executivo ficou com toda a receita proveniente da OODC.

Verificamos, ao analisar o orçamento global da Secretaria Municipal de Urbanismo e Mobilidade entre 2011 e 2017, que a OODC representou um forte componente para a integralização deste orçamento, com participação que se aproxima de 10% dos recursos destinados para pasta com a titularidade da execução da política urbana do município.

No entanto, foi observado que os recursos auferidos com a OODC integralizados na pasta do urbanismo acabaram sendo diluídos no orçamento global da SMU para execução de diversas ações governamentais de natureza urbanística, tais como conservação, serviços públicos essenciais, obras e infraestrutura urbana. Desse modo, concluímos que não foi possível identificar através da análise dos relatórios de execução orçamentária como os recursos provenientes da OODC incorporados pela SMU foram executados em finalidades urbanísticas, conforme dispõe o artigo 26 da Lei nº 10.257/2001.

Noutro giro, quando analisamos a arrecadação com a OODC destinada aos Fundos Municipais de Mobilidade Urbana (FMMU) e de Habitação de Interesse Social (FUHAB) no período de 2011 a 2017, é possível constatar que os recursos foram executados em ações urbanísticas em consonância com os objetivos fixados no Estatuto da Cidade.

A gestão orçamentária implementada pelos fundos municipais no período de 2011 a 2017 demonstrou que os recursos oriundos da OODC foram destinados para ações urbanísticas, com prevalência de aplicação dos recursos nas áreas de infraestrutura urbana, regularização fundiária, reforma de unidades habitacionais, reassentamento de famílias em situação de risco, compra de terrenos para construção de habitação de interesse social e contratação de serviços técnicos, como o sistema de informações para constituir um banco de dados com as informações dos imóveis que demandam regularização fundiária no município.

Frise-se, por oportuno, que os recursos executados no escopo da política urbana municipal possuem uma inequívoca correlação entre as ações urbanísticas empreendidas pelos fundos municipais com as finalidades insertas nos incisos I ao VIII do artigo 26, da Lei Federal nº 10.257/2001, ou seja, concluímos que a execução dos recursos auferidos com a OODC pelo FMMU e FUHAB se coadunam com a diretrizes do Estatuto da Cidade.

Portanto, podemos inferir, a respeito da gestão orçamentária dos fundos, que a recuperação da mais-valia urbana viabilizada pela concessão onerosa do direito de construir serviu para promover uma justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização, objetivo da política urbana em promover e ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, conforme expresso no artigo 2º, IX, da Lei nº 10.257/2001.

Quanto à efetividade da OODC como instrumento de política urbana, conclui-se que o estudo de caso não nos permitiu verificar se os recursos auferidos com a concessão onerosa do direito de construir foram capazes de reduzir as desigualdades urbanas no município, sobretudo porque o período de análise ainda é muito curto para percebermos mudanças num quadro estrutural onde o passivo social é mais do que centenário e as diferenças sociais e econômicas continuam refletindo no modo de ocupação e uso do território.

Observamos no caso em exame que a Outorga Onerosa do Direito de Construir, idealizada como instrumento de recuperação da mais-valia fundiária, por vezes acaba transitando no limite entre a arrecadação e a regulação do solo. Desse modo, concluímos que a OODC aplicada no viés arrecadatário, apartada da política pública de ordenamento do território, acaba resultando na valorização desigual da terra e ampliação das oportunidades para o mercado imobiliário maximizar seus lucros.

Portanto, a OODC executada como instrumento tão somente arrecadatário, além de não efetivar uma política pública redistributiva, acaba por promover o aumento das desigualdes sociais, econômicas e territoriais, distorcendo as finalidades legais fixadas no marco regulatório da política urbana, inseridas no Estatuto da Cidade e na Constituição Federal.

Por fim, concluímos que a experiência de política pública do município de Niterói, única no Estado do Rio de Janeiro que institucionalizou a OODC como instrumento de controle e uso do solo através do seu Plano Diretor, é uma conquista da sociedade a partir do Estatuto da Cidade. Entendemos que no contexto urbano da região metropolitana do Rio de Janeiro que congrega 21 municípios, o exemplo implementado por Niterói, já avaliado no ciclo das políticas públicas, poderia ser reproduzido em outras cidades para potencializar a recuperação da mais-valia urbana e promover a justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização.

O planejamento da cidade é a chave para progredirmos no desenvolvimento de uma cidade justa e solidária. Nesse sentido, o plano diretor não deve ser entendido meramente como uma peça formal e desconectada da realidade, mas sim compreendido como um instrumento fundamental para promoção de políticas públicas urbanas, contribuindo para controlar e ordenar o crescimento da cidade e o uso do solo, correlacionando as metas e diretrizes fixadas no plano diretor com as previsões da política nacional, regional e local.

REFERÊNCIAS

AIETA, Vânia Siciliano; MOTTA, Maurício; TORRES, Marcos Alcino; FROTA, L; CARNEIRO, J. As implicações da problemática dos resíduos sólidos e o advento da Lei 12.305/2010: o aterro sanitário de Jardim Gramacho no Município de Duque de Caxias. **Revista de Direito da Cidade**, v.5, n. 1, p.234-248, 2013.

ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade e o pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000.

ARAUJO, E. C. Processos recentes de urbanização em território fluminense: o fenômeno da dispersão sob a ótica da influência de grandes projetos urbanos. In: OJIMA, Ricardo; MARANDOLA JUNIOR, Eduardo (Org.). **Dispersão urbana e mobilidade populacional: implicações para o planejamento urbano e regional**. São Paulo: Blucher, 2016.

AZEVEDO, M. N. S. Niterói urbano: a construção do espaço da cidade. In: MARTINS, I. de L.; KNAUSS, P. (Org.). **Cidade múltipla: temas de história de Niterói**. Niterói: Niterói Livros, 1997.

AZEVEDO NETTO, Domingos Theodoro et al. O “solo criado”. **C. J. Arquitetura, Revista de Arquitetura, planejamento e construção**, n. 16. São Paulo: FC Editora, 1977.

BARANDIER, H.G; DOMINGUES, E.G.R.L. Visões Antagônicas na Regulamentação da outorga onerosa do direito de construir nas cidades do Rio de Janeiro e São Paulo. **Revista de Direito Urbanístico**, v. 4, n.1, Cidade e Alteridade, 2018.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. São Paulo: Ed. 34; 2011.

BENÍCIO, Hercules Alexandre da Costa. O protagonismo dos municípios brasileiros na política de regularização fundiária do solo urbano. In: MENDES, Gilmar Ferreira; CARNEIRO, Rafael Araripe (coord.). **Gestão pública e direito municipal: tendências e desafios**. São Paulo: Saraiva, 2016.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 05 out 2018.

BRASIL. **Estatuto da Cidade: Lei 10.257/2001** que estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 3870475 - SC**, Ministro Relator Eros Grau, julgamento 06.03.2008. Disponível em: <https://jus.com.br/jurisprudencia/30203/outorga-onerosa-do-direito-de-construir>. Acesso em: 02 nov. 2018 .

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

CARVALHO, Sonia Nahas de. **Estatuto da Cidade: aprovação e implantação. Cadernos**

Metrópole, n. 15, p. 25-47, 2006. Disponível em:
<https://revistas.pucsp.br/metropole/article/view/8776>. Acesso em: 5 jan. 2020.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

CENÁRIO do mercado imobiliário. **Secovi-Rio**, Rio de Janeiro, 5 de jan. de 2020. Disponível em: <https://www.secovirio.com.br/noticias/publicacoes/?categoria=cenario-do-mercado-imobiliario>. Acesso em: 5 de jan. de 2020.

DOMINGUES, Eduardo Garcia Ribeiro Lopes. Moradia não é mercadoria. **Revista de Direito da Cidade**, [S.l.], v. 5, n. 1, p. 197-233, jun. 2013. Disponível em:
<https://www.epublicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/9729>. Acesso em: 20 nov. 2018.

E.G.R.L. O direito urbanístico e as transformações das cidades. In: GOMES, D. M. **Direito, mídia e sociedade**. Rio de Janeiro, 2018.

FIGUEIREDO, Kelly Soares. A incorporação do espaço urbano pelo setor imobiliário da cidade de Niterói e a questão da localização e das forças monopólio. **Revista Ensaios de Geografia**, v. 4, n. 8, p. 49-69, 2015. Disponível em:
http://periodicos.uff.br/ensaios_posgeo/article/view/36290/20984. Acesso em: 15 dez. 2019.

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM. Carta do Embú. **Documento Síntese do Seminário Aspectos Jurídicos do Solo Criado**, Embu, SP, dez. 1976.

FURTADO, Fernanda; Vera R. Rezende, M. Teresa C. Oliveira e P. Jorgensen. **Outorga Onerosa do Direito de Construir**, panorama e avaliação de experiências municipais. XII ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 2007.

GOULART, Jeferson O. O processo constituinte e o arranjo federativo. Lua Nova, São Paulo n. 88, p. 185-215, São Paulo, 2013. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/135316>. Acesso em: 15 out. 2019.

HAEVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

HARVEY, David. **O novo imperialismo**. São Paulo: Edições Loyola, 2005.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política pública: seus ciclos e subsistemas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

LIRA, Ricardo Pereira. Liberdade e direito à terra. **Revista de administração municipal**. Rio de Janeiro, 1981.

LIRA, Ricardo Pereira. **Elementos de direito urbanístico**. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

LIRA, Ricardo Pereira. Direito Urbanístico, Estatuto da Cidade e regularização fundiária. **Revista de Direito da Cidade**, n. 1, p.261-276, 2006. Disponível em:
<http://www.epublicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/10493/8265>. Acesso em: 20 out. 2018.

LOJKINE, Jean. **O Estado capitalista e a questão urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

MARCOLINI, Sérgio. **Ambiente urbano e geração de viagens: Niterói, um estudo de caso.** Programa de Engenharia Urbana/Escola Politécnica/Universidade Federal do Rio de Janeiro-UFRJ: 2011.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades, alternativas para a crise urbana.** Petrópolis: Vozes, 2001.

MARICATO, Ermínia. Nossas cidades estão ficando inviáveis. **Revista desafios do desenvolvimento**, Brasília. Disponível em: http://ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2508:catid=28&Itemid=23. Acesso em: 21 nov. 2019.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Outorga onerosa do direito de construir. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coord.). **Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001.** São Paulo: Malheiros, 2002.

MOREIRA, Mariana. A história do Estatuto da Cidade. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coord.). **Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001.** São Paulo: Malheiros, 2002.

MOTA, Francisco Suetônio. **Urbanização e Meio Ambiente.** Rio de Janeiro: ABES, 1999.

MOTA, Maurício; MOURA, E. A. C. O direito à moradia digna na regularização fundiária da Lei federal nº 11.977/2009: o caso do auto de demarcação da comunidade da Rocinha. **Revista de Direito da Cidade**, v. 7, n. 03, p. 1292-1310, 2015.

MUKAI, Toshio. **O estatuto da cidade: anotações à Lei nº 10.257/2001.** 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Comentários ao Estatuto da Cidade.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

PINTO, Vitor Carvalho. **Direito Urbanístico: Plano Diretor e direito de propriedade.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

REZENDE, Vera F. *et al.* Revisão bibliográfica comentada dos fundamentos da Outorga Onerosa do Direito de Construir – OODC. **Revista de Direito da Cidade**, v. 3, n. 2, p. 156-205, dez. 2011.

RIBEIRO, Ricardo Lodi. Globalização, sociedade de risco e segurança. **Revista de Direito Administrativo**, n. 246, p. 267-287, set, 2007.

ROLNIK, R. (1997) Planejamento Urbano nos Anos 90: novas perspectivas para velhos temas. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos (Orgs.). **Globalização, fragmentação e reforma urbana.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

SANTORO, Paula (org.), **Gestão social da valorização da terra.** São Paulo, Instituto Pólis, 2004.

SANTOS, Luiz Eduardo dos. Verticalização urbana e segregação socioespacial: crise da

cidade quadricentenária. I CIRCUITO DE DEBATES ACADÊMICOS DAS CIÊNCIAS HUMANAS, 1., 2011, Brasília, DF. **Anais... [...]** Brasília, D: IPEA, 2012. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_anaisdocircuito01.pdf. Acesso em: 18 nov. 2019.

SANTOS, Milton. A Cidade e o Urbano como Espaço-Tempo. In: **Cidade & História - Modernização das Cidades Brasileiras nos Séculos XIX e XX**. UFBA - FAU/MAU, p. 241-244, Salvador, 1992.

SARAIVA, Enrique. Política pública: dos clássicos as modernas abordagens. Orientações para leitura. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (orgs.). **Políticas públicas coletânea**. v. 1. Brasília: ENAP, 2007.

SAULE JUNIOR, Nélon. **Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro: ordenamento constitucional da política urbana. aplicação e eficácia do plano diretor**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 7. ed. São Paulo, Malheiros Editores, 2012.

SINGER, P. O uso do solo urbano na economia capitalista. In: MARICATO, Ermínia (org). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1979. Disponível em: <https://erminiamaricato.files.wordpress.com/2012/03/a-produccca7acc83o-capitalista-da-casa-e-da-cidade-no-brasil-industrial.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2019.

SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (orgs.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

SOUZA, M. A. A. de. **A identidade da metrópole: a verticalização de São Paulo**. São Paulo: Hucitec/EDUSP, 1994.