



**ENAN
PUR 2023**
Belém 22 a 26 de maio



Vivemos uma resignificação do Planejamento Urbano?¹

Maria Lucia Refinetti Martins
FAUUSP

Jeanne Christine Versari Ferreira
FAUUSP

Ana Leticia Saquete Gonçalves
FAUUSP

Sessão Temática 11: Novas interpretações possíveis para a questão urbana e regional

Resumo. Se em 1965 Françoise Choay designou o Urbanismo como "uma disciplina que pode ser distinguida das artes urbanas anteriormente praticadas, devido ao seu caráter reflexivo e crítico, bem como à sua pretensão científica", hoje em dia é claro que esse campo de conhecimento foi transformado, à medida que o neoliberalismo avança e promove a desregulamentação, em uma fusão entre Projeto, Direito e Economia. Se globalmente vivemos tempos sombrios para os planejadores, no Brasil nunca houve austeridade considerável no planejamento urbano e a informalidade é uma realidade histórica. A regulação urbana brasileira tem tradição municipalista, mas em 2001 o Estatuto da Cidade institucionalizou instrumentos de planejamento urbano em nível federal. No entanto, este regulamento estabeleceu apenas princípios, cuja interpretação e aplicação através do ordenamento do território e dos parâmetros de ordenamento do território são da responsabilidade dos municípios. O artigo apresenta as interpretações e práticas em três diferentes escalas de cidades brasileiras: uma capital econômica nacional, uma capital estadual e uma cidade centro regional e avalia em que medida podem expressar uma resignificação do Planejamento Urbano.

Palavras-chave. Planejamento Urbano; Estatuto da Cidade; instrumentos urbanísticos; Outorga Onerosa do Direito de Construir; ZEIS.

Are we living a new meaning of Urban Planning?

Abstract. If in 1965 Françoise Choay designated Urbanism as "a discipline which may be distinguished from the urban arts previously practiced, due to its reflective and critical character, as well as its scientific pretension", nowadays it's clear that this field of knowledge has been transformed, as neoliberalism advances and promotes deregulation, into an amalgamation among Design, Law and Economics. If globally we live dark times for planners, in Brazil there has never been considerable austerity in urban planning and informality is an historical reality. Brazilian urban regulation has a municipalist tradition, but in 2001 the Estatuto da Cidade (City Statute, free translation) institutionalized urban planning instruments at a federal level. However, this regulation established only principles, whose interpretation and application through spatial planning and land use parameters are municipalities' responsibility. The paper presents the interpretations and practices in three different scales of Brazilian cities: a national economic capital, a province capital and a regional center city and evaluates to what extent they can express a resignification of Urban Planning.

Keywords: Urban Planning; the Brazilian City Statute; urban planning instruments; Additional Building Rights Levy; ZEIS.

¹ Esse artigo foi produzido a partir de pesquisas com financiamento da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), processos 88882.377287/2019-01 e 88887.512029-2020-00 e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), apoio PQ 1C: 313325/2021-9 (2022-2026).

¿Estamos ante una redefinición de la Planificación Urbana?

Resumen. Si en 1965 Françoise Choay designó el Urbanismo como "una disciplina que se puede distinguir de las artes urbanas practicadas anteriormente, debido a su carácter reflexivo y crítico, así como a su afirmación científica", hoy está claro que este campo del conocimiento se ha transformado, a medida que el neoliberalismo avanza y promueve la desregulación, en una fusión entre Proyecto, Derecho y Economía. Si globalmente vivimos tiempos oscuros para los planificadores, en Brasil nunca ha habido una austeridad considerable en la planificación urbana y la informalidad es una realidad histórica. La regulación urbana brasileña tiene una tradición municipalista, pero en 2001 el Estatuto de la Ciudad institucionalizó los instrumentos de planificación urbana a nivel federal. Sin embargo, dicho Reglamento sólo ha establecido principios, cuya interpretación y aplicación a través de parámetros de ordenación del territorio y ordenación del territorio son responsabilidad de los municipios. El artículo presenta las interpretaciones y prácticas en tres escalas diferentes de las ciudades brasileñas: una capital económica nacional, una capital estatal y una ciudad centro regional y evalúa en qué medida pueden expresar una resignificación de la Planificación Urbana.

Palabras clave: Planificación Urbana; Estatuto de la Ciudad; instrumentos de planificación urbana; Concesión Onerosa del Derecho de Edificación, ZEIS.

1 Introdução

Desde o enfrentamento do super institucionalizado *Urban Planning* inglês pelas políticas de "desestatização" e esvaziamento, promovida por Margareth Thatcher nas últimas décadas do século XX, o campo vem, em todo o planeta, sofrendo questionamentos, desmontes e busca de alternativas que muitas vezes transferem decisões de planejamento para o mercado.

Simultaneamente e de outro lado, iniciativas da sociedade, autonomamente organizadas, promovem iniciativas de intervenções e ações diretas.

Configura-se assim aquilo que Evelina Dagnino designou, a partir do caso brasileiro, por "confluência perversa" "entre um projeto participatório, construído, a partir dos anos 80, ao redor da extensão da cidadania e do aprofundamento da democracia, e o projeto de um Estado mínimo, que se isenta progressivamente de seu papel de garantidor de direitos" (DAGNINO, 2002, p. 288).

Nesse contexto, em relação ao planejamento, instrumentos e intervenções urbanas, é fundamental dar visibilidade aos processos, seu funcionamento e impactos. É necessário ressaltar as contradições internas e discrepâncias entre proposta, discurso e produto, e evidenciar de onde saem os recursos bem como os benefícios e prejuízos ocultos.

Novos esquemas interpretativos só poderão ser construídos a partir de observar e confrontar as práticas vigentes. A utilização de instrumentos e formatos de ação generosamente concebidos e implantados pode resultar efetivamente regressiva. Essa é a reflexão que o presente texto propõe, ao levantar limites e contradições atuais. Os exemplos no campo do Urbanismo e do Planejamento são inúmeros na história.

Se em 1965 Françoise Choay atribuiu ao Urbanismo um caráter de "disciplina que pode ser distinguida das artes urbanas anteriormente praticadas, devido ao seu caráter reflexivo e crítico, bem como à sua pretensão científica", hoje em dia é claro que esse campo de conhecimento foi transformado, à medida que o neoliberalismo avança e promove a desregulamentação, em uma fusão entre Projeto, Direito e Economia. Este artigo procura discutir essa percepção e ilustrá-la, observando alguns exemplos em cidades brasileiras.

Dois movimentos simultâneos e aparentemente opostos ocorreram nas últimas décadas em nossas maiores cidades: um forte avanço do capital imobiliário como determinante da conformação urbana simultaneamente à criação de leis de desenvolvimento urbano que buscam assegurar direitos sociais e que privilegiam a redistribuição de mais valias urbanas e a participação social.

No final do século XX, no âmbito da América Latina, Colômbia e Brasil foram referências, em termos da criação de uma legislação urbana inovadora e concebida na perspectiva progressista,

que pautaram, respectivamente, por meio da Lei n. 388 de 1997 e do Estatuto da Cidade de 2001, o reconhecimento normativo da função social da cidade e da propriedade e a recuperação para a coletividade de rendas urbanas socialmente produzidas. Dois principais conceitos foram então definidos e incluídos na lei brasileira: a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) e as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).

A Outorga Onerosa do Direito de Construir é o instrumento que permite construir acima do coeficiente de aproveitamento vigente, mediante contrapartida a ser paga pelo beneficiário. Outorga Onerosa não constitui um tributo, pois não há obrigatoriedade, mas uma obrigação urbanística com base constitucional na função social da propriedade. O proprietário só fará esse pagamento, relativo ao uso de potencial construtivo adicional, se tiver interesse em edificar mais. Os recursos assim obtidos devem ser revertidos para benefícios urbanos nas áreas prioritárias.

As ZEIS são parcelas de área urbana instituídas pelo Plano Diretor ou definidas por outra lei municipal, destinadas predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeitas às regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo, com menores exigências e possibilidade de regularização de assentamentos informais. Se propõem como reserva para a implantação de Habitação de Interesse Social. De certa forma, contém a ideia de “proteção” em relação ao mercado e à especulação.

Ambas são formas de flexibilização da legislação de uso e ocupação do solo, desejada na época de sua aprovação no âmbito federal por razões opostas: para o setor popular, visando superar uma legislação com padrões elitistas que remetiam este setor à informalidade (MARICATO, 2011), recuperar para a coletividade rendas urbanas propiciadas pela existência de infraestrutura e serviços públicos e aplicá-las de modo redistributivo, em áreas mais necessitadas da cidade. Já para o mercado imobiliário, que também tinha interesse na flexibilização, a permissão de maiores índices de utilização do solo.

A legislação finalmente aprovada em 2001, representa assim, um tênue limite entre o que pretendia a Reforma Urbana: a recuperação de mais valias gerada pelos investimentos públicos e a flexibilização da lei de uso e ocupação do solo que interessava ao mercado (BONDUKI, 2018).

Esses princípios e instrumentos da Reforma Urbana, incluídos no Brasil e gestados no Estatuto da Cidade, definiram-se no contexto político da elaboração da nova Constituição, após o final do Regime Militar, em que o referencial da Reforma Urbana e da democratização do acesso e usufruto da cidade eram o motor da proposta dessa legislação.

Após 20 anos de vigência, com alterações na correlação de forças, de modo desfavorável ao setor popular, ocorreu uma série de deslocamentos do ideário da função social da propriedade para o ideário da liberdade econômica e do fortalecimento do Direito Público para o reforço do Direito Privado (FERNANDES, 2021). Aqui se levanta a hipótese de que essa nova regulação, que inclui flexibilidade e negociação, acaba pautada pelos setores dominantes e tem levado a resultados mais funcionais ao mercado do que às conquistas sociais. Isso transparece em diversas cidades do país, conforme publicações de coletâneas recentes vêm evidenciando (FERNANDES, 2021; SILVA *et al*, 2021).

O que se apresenta neste trabalho são as formas de funcionamento desses dois principais instrumentos (Outorga Onerosa do Direito de Construir e ZEIS) e de que modo podem estar ressignificando o próprio planejamento urbano no Brasil.

A regulação urbana brasileira tem uma tradição municipalista, mas em 2001 o Estatuto da Cidade institucionalizou instrumentos de planejamento urbano em nível federal. No entanto, essa regulamentação estabeleceu apenas princípios, cuja interpretação e aplicação por meio do planejamento territorial dos parâmetros de uso e ocupação do solo são de responsabilidade dos municípios. O que ocorre é que cada município a interpreta à sua própria maneira – muitas vezes contraditória com sua concepção original. O artigo apresenta as interpretações e práticas em três

diferentes escalas de cidades brasileiras: uma capital econômica nacional (São Paulo), uma capital estadual (Florianópolis) e uma cidade centro regional (Maringá) (Figura 1).



Figura 1. Localização das três cidades na América do Sul e Brasil (fonte: elaborado pelas autoras).

2 Metodologia

Os três casos apresentados neste artigo, em três cidades de diferentes estados do Brasil, região sudeste-sul, vêm sendo estudados em pesquisa conjunta na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP) no Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos (LABHAB). Os dois instrumentos assumem formas e práticas diversas nas diferentes cidades, e bem ilustram o quadro de tensões que se abate sobre a área do planejamento.

Assim como na pesquisa, este artigo utiliza uma metodologia incorporada ao próprio referencial teórico, através de uma revisão na extensa bibliografia brasileira consolidada sobre o planejamento urbano nacional (Maricato, Vainer, Furtado, Rezende, entre outros) e sua materialização em leis vigentes e anteriores, principalmente o Estatuto da Cidade, Planos Diretores Municipais e legislações complementares.

Complementarmente, através de uma abordagem exploratória e métodos mistos de análise socioespacial, coletaram-se dados quantitativos e qualitativos para investigar a prática do planejamento urbano no Brasil a partir da trajetória de dois instrumentos de política urbana, a OODC e as ZEIS. As pesquisas também envolvem a coleta de dados empíricos da implementação

dos instrumentos de política urbana nas prefeituras municipais de São Paulo, Maringá e Florianópolis e da própria experiência profissional individual das autoras.

3 Os instrumentos de planejamento urbano e os questionamentos à prática dos planejadores em três cidades do Brasil

3.1 São Paulo, uma capital econômica nacional

São Paulo, região metropolitana formada por 37 municípios, é a capital econômica que abriga mais de 20 milhões de habitantes (aproximadamente 10% da população do país) e condensa 18% do PIB nacional (IBGE, 2022). O Município de São Paulo, centro dessa região metropolitana, teve seu núcleo inicial fundado em 1554. Mas seu efetivo crescimento se deu apenas a partir da década de 1930, com a maior intensidade nas décadas de 1950 e 1970. Só começou a ter um processo de planejamento, incluindo regulamentação de uso e ocupação do solo e edificação, nas primeiras décadas do século XX, quando a área correspondente à hoje Região Metropolitana tinha 45 mil habitantes.

A configuração urbana é fortemente marcada por um Plano de Avenidas de 1930 e uma legislação edilícia que se consolidou em 1934. Teve seu primeiro Plano Diretor em 1968, com uma Lei de Zoneamento de 1972, responsável pelo "desenho" de sua área formal por mais de 40 anos. Mas nesse mesmo período, o maior crescimento se deu fora do controle do poder público, constituindo uma imensa periferia irregular e informal. Teve um novo Plano Diretor aprovado por decurso de prazo, em 1985, que abriu a possibilidade de alteração de coeficientes com pagamento de contrapartidas.

Após a nova Constituição Federal, de 1988 e do Estatuto da Cidade (2001), foi aprovado o Plano Diretor de 2004, que introduziu a Outorga Onerosa e as ZEIS de modo efetivo. Em 2014, o Plano Diretor atualmente vigente estabeleceu o coeficiente de aproveitamento único igual a um para toda a cidade e consolidou diversas formas e modalidades de alteração de zoneamento e de parâmetros urbanísticos, por meio de contrapartida, ou gratuita, como forma de incentivo à construção de determinadas tipologias urbanas.

3.1.1 Outorga Onerosa do Direito de Construir em São Paulo

A Outorga Onerosa do Direito de Construir é aplicável na maior parte do território, adquirindo formatos e objetivos diferentes, conforme a região e a zona específica. Em alguns perímetros opera como incentivo a determinadas tipologias – como no caso dos Corredores de Estruturação Metropolitana (ao longo das linhas de transporte público), onde busca fomentar o adensamento de moradores / usuários do transporte coletivo.

Outra forma de aplicação é nas Operações Urbanas Consorciadas, que consistem em planos de infraestrutura e melhoria urbana em área específica da cidade, financiado pela venda, pelo município, de direitos de edificação (coeficiente de aproveitamento) adicionais, dentro da área de intervenção. Esses direitos são negociados pelo município através da emissão de títulos financeiros de base municipal, denominados Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs), que são comercializados em leilões na bolsa de valores e podem ser revendidos por particulares, como qualquer título do mercado de capitais.

Uma terceira forma, é justamente nas ZEIS 2, 3 e particularmente na ZEIS 5 (apresentadas no próximo item), onde a Outorga do Direito de Construir, 50% maior que o máximo admitido na cidade, é gratuita, como forma de incentivo.

Esse conjunto de práticas expressa formas de flexibilização da legislação, deixando para o empreendedor a decisão quanto à dimensão, formato e uso da edificação. O resultado é decorrente de um cálculo econômico e não a correspondência a um desenho urbano, de uma intenção de Urbanismo. O potencial construtivo, podendo ser adquirido por pagamento (OODC), transforma o Urbanismo de uma atividade de projeto em uma atividade de cálculo e otimização de custos/oportunidade. Passa-se assim de uma categoria material (maior área edificada) para uma categoria econômica como forma de incentivo (assimilável a uma renúncia fiscal) e ~~como forma~~ de arrecadação.

Nessa perspectiva, o Plano Diretor de 2014, ao conceituar o potencial adicional de construção como bem público dominical, permite que o poder público o utilize, não necessariamente para fins urbanísticos e ambientais, mas para fins exclusivamente econômicos, em especial como objeto das relações contratuais das parcerias público-privadas entre administração pública e agentes privados da produção do espaço urbano.

Isso desfaz o Urbanismo em sua natureza, inserindo no planejamento urbano uma dinâmica de mercado de investimentos.

Os recursos adquiridos pela Outorga Onerosa representam percentual significativo no orçamento municipal e são destinados a um fundo específico, o Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) e devem ser aplicados em infraestrutura e sistema viário, implantação de sistemas de transporte público coletivo e cicloviário (no mínimo 30%) e em Habitação de Interesse Social (no mínimo 30%). No entanto sua aplicação efetiva tem sido muito parcial.

Por outro lado, como decorrência da dificuldade de calibração de valores a serem cobrados pela OODC, este não tem sido capaz de captar, com vantagens para a coletividade, os ganhos de rentabilidade dos empreendimentos de forma proporcional ao ganho viabilizado pelo aumento de potencial construtivo. Além disso, nos casos em que há incentivos previstos, estes praticamente não alteram a decisão do incorporador em termos de localização e tipologia do empreendimento e acabam representando uma redução de custo, um benefício em uma decisão já tomada em função de outras razões (NOGUEIRA, 2019). No mesmo sentido, a Transferência do Direito de Construir, que permite a venda de potencial construtivo de um lote, que não pode utilizá-lo em razão de proteção histórica ou ambiental a interessados em construir acima do coeficiente básico de aproveitamento em outras partes da cidade, funciona como alternativa à compra da Outorga Onerosa do Direito de Construir (SOUZA *et al*, 2019).

Uma vez que investidores só têm interesse em construir mais e pagar Outorga Onerosa em áreas valorizadas, esse sistema amplia valorizações localizadas. É muito difícil avaliar o quanto os recursos arrecadados com Outorga Onerosa compensam os impactos negativos dessa valorização diferencial de determinadas áreas (MARTINS; MAGAMI, 2022).

É perceptível o produto imobiliário que vem se desenhando a partir do padrão de eficiência econômica determinado pelos valores e formas de incidência da Outorga Onerosa, produzindo assim, um Urbanismo desenhado a partir de cálculos que raramente correspondem aos produtos propostos e esperados pelo Planejamento Urbano. Impõe à forma urbana um produto que não tem fundamento urbanístico, mas representa a resultante de uma calibração de cálculo. Se de um lado urbanistas pensam o incentivo a determinadas formas e produtos, a lógica do cálculo econômico desenha outras, dificilmente prioritárias ao interesse público. E o marketing se encarrega de transformar a redução de custos da obra em valores “culturais” – como desde há alguns anos, foram as “varandas gourmet” vendidas como qualidade e *status*, mas produzidas porque “balcão” não conta como área construída. É mais área de piso, mas não é computado no coeficiente de aproveitamento e, portanto, não paga Outorga Onerosa. Enfim, é necessário construir novas perguntas, para que se possa enxergar além.

3.1.2 Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em São Paulo

Apesar de em São Paulo serem cinco as modalidades de ZEIS, descritas e apresentadas em mapa do Plano Diretor, elas podem ser simplificadas em dois tipos: aquelas que são áreas desocupadas e se destinam à provisão de novas unidades (ZEIS 2, 3, e 5); e as ZEIS 1 e 4, de regularização de assentamentos informais existentes.

A Regularização Fundiária de Interesse Social consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia. Nesses perímetros, para acomodar a ocupação já existente - autoconstruída e informal, mas contendo grande investimento pessoal de seus ocupantes na edificação das moradias - as exigências regulares são substituídas por um Plano de Regularização que inclua melhorias ainda que em padrão abaixo das normas gerais de parcelamento e edificação. Não é um modelo que expulsa os residentes, mas os inclui num menor nível de qualidade pela flexibilização das normas. Esse tipo de ação se imbrica com um Urbanismo autoconstruído e informal, em alguns casos construído historicamente de modo comunitário.

3.2 Florianópolis, uma capital estadual

Florianópolis é a cidade capital da Região Metropolitana e do Estado de Santa Catarina, localizada na região sul do Brasil. Dos 674,844 km² de território, 97% situam-se em uma ilha de grande diversidade e sensibilidade ambiental, com ecossistemas diversos como praias, restingas, manguezais, dunas, lagoas e maciços, que se conecta com o continente apenas por três pontes.

Além dos primeiros planos portugueses para a colonização por freguesia no século XVIII, Florianópolis teve planos diretores que acompanharam cada momento do urbanismo brasileiro (1955, 1969, 1976, 1982, 1985, 1997 e 2014), mas que foram pouco expressivos na efetivação da política urbana da cidade (SUGAI, 2015; PEREIRA, 2000; RIZZO, 1993) e por isso a ocupação urbana permanece polinucleada até os dias de hoje.

A população de aproximadamente 520 mil pessoas (IBGE, 2021) se distribui desigualmente pelo território em centros pouco conectados entre si. Apesar da dificuldade de urbanizar entre o mar e o morro, Florianópolis tem sofrido com *booms* migratórios e com a pressão imobiliária nas últimas décadas, fazendo com que a cidade tenha o 5º metro quadrado mais caro do Brasil (SALLES, 2020). Essa urbanização resultou na expulsão da população originária da Ilha para as cidades periféricas da conurbação urbana.

3.2.1 Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) em Florianópolis

Motivada pelo tombamento da grande área do Centro Histórico e pelo interesse político em obras de abertura e alargamento viário, Florianópolis foi uma das primeiras cidades do Brasil a incorporar na sua lei municipal o conceito do Solo Criado em 1989, instituindo uma nova fórmula de cálculo para a contrapartida financeira baseada no Custo Unitário Básico (~~por metro quadrado~~) da Construção Civil (CUB).

Solo criado é toda área construída maior do que a área do lote. Ou seja, tudo que vai além do coeficiente de aproveitamento igual a 1. O conceito, desenvolvido no Brasil na década de 1970 a partir de referências internacionais similares, entendia que a essa área utilizável ampliada verticalmente, deveria corresponder a uma quantidade de área pública equivalente ao exigido no caso de parcelamentos do solo. Posteriormente, o conceito foi incorporado no Estatuto da Cidade em 2001 e aplicado por meio de três instrumentos diferentes: a Outorga Onerosa do Direito de Construir, a Transferência do Direito de Construir e as Operações Urbanas Consorciadas

Após o Estatuto da Cidade, em Florianópolis, o conceito foi readaptado para a legislação municipal por meio da adoção da Outorga Onerosa do Direito de Construir no Plano Diretor de 2014, e posteriormente pela regulamentação pelo Decreto n.13.454 de 2014. No texto do Plano Diretor, bem como no decreto, não há um mapa que especifique onde a Outorga Onerosa pode ser usada. Até à proporção máxima de coeficiente de aproveitamento igual a 4,8, o empreendedor pode decidir quanto construir. A Outorga Onerosa é cobrada pelo que ultrapassar o coeficiente básico.

O Plano Diretor estabelece que o cálculo da Outorga Onerosa deve ter como base o valor de mercado do metro quadrado do terreno, multiplicado por um índice de estímulo a determinados usos e um fator proporcional à superfície, volume ou altura da construção. Já o Decreto define como base o valor determinado na Planta Genérica de Valores, que não é atualizada desde 2013, nem é corrigida pela inflação. O Decreto também define que o fator proporcional à superfície é a metragem quadrada construída além do estabelecido pelo coeficiente de aproveitamento básico. Ambos os valores são multiplicados entre si e pelo índice cumulativo de estímulo por usos (mistos, multifamiliar, comercial, industrial, serviços, unifamiliar e turismo) que varia de 0 a 1. Por fim, estabelece que, de qualquer modo, o valor pago como contrapartida financeira não deve ser inferior a 2,1% e nem superior a 3% do CUB.

O Decreto de 2014 prevê a destinação dos recursos arrecadados para o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano, que deverá aplicá-lo exclusivamente em regularização fundiária, habitação de interesse social e obras urbanas, conforme determinado pelo Estatuto da Cidade. No entanto, até o presente momento, seu funcionamento não foi regulamentado e os recursos foram para o orçamento geral da Prefeitura como despesas correntes (OLIVEIRA; TRINDADE, 2022).

3.2.2 Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em Florianópolis

No Plano Diretor de 2014, existem e estão demarcadas em mapa três classificações de ZEIS. As ZEIS 1 são zonas de ocupação urbana espontânea já consolidadas por população de baixa renda em que não há nenhuma restrição e que devem fazer parte de programas de regularização fundiária. A ZEIS 2 são zonas de ocupação urbana espontânea já consolidadas por população de baixa renda em áreas com restrições, tanto legais quanto ambientais (existência de mangues, restinga, orla, encostas e dunas) mas que ainda podem ser regularizadas. Por fim, a ZEIS 3 destina-se a futuros projetos habitacionais de interesse social a serem construídos dentro dos padrões da legislação.

3.3 Maringá, uma metrópole regional

Maringá é uma cidade situada na região sul do Brasil, no norte do estado do Paraná com uma população estimada em 437 mil habitantes e cerca de 487 km² de área territorial (IBGE, 2021). A urbanização do norte do Paraná se consolidou como um dos maiores empreendimentos imobiliários do mundo, envolvendo aproximadamente 12.463 km² de terras devolutas em uma parceria entre o estado e a *holding* inglesa Paraná Plantation Limited que criou a Companhia de Terras Norte do Paraná (CTNP) para colonizar essa região do estado (CMNP, 2013).

A cidade nasceu como um grande negócio privado em 1947, quando a CTNP foi comprada por empresários brasileiros que a transformaram na Companhia Melhoramentos Norte do Paraná (CMNP). Desde a concepção da cidade, o desenvolvimento urbano esteve atrelado ao mercado privado de terras, com a constituição de uma forte relação entre os agentes públicos e privados, que muitas vezes significou papéis sobrepostos na urbanização. A origem a partir do capital privado repercutiu na gestão das políticas públicas e no planejamento urbano ao longo de sua história.

Maringá foi planejada pelo engenheiro Jorge de Macedo Vieira, que atuava na Cia. City em São Paulo junto com os ingleses Raymond Unwin e Barry Parker no projeto do bairro Jardim América. A partir dessas influências, o plano modernista de Maringá foi elaborado sob os moldes da cidade-jardim e *city beautiful*. Elaborado anos antes do plano de Brasília, o plano de Maringá desconsiderou qualquer ocupação inicial existente. O desenho definitivo estabeleceu um zoneamento funcional rigoroso, que determinava a divisão das zonas urbanas em comercial, industrial e residencial principal, residencial popular e residencial operária, o que revela, desde a origem um processo de segregação social (FERREIRA, 2017; RODRIGUES; CORDOVIL, 2014).

3.3.1 Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) em Maringá

Desde 2005, quando a cobrança pelo potencial construtivo adicional foi regulamentada na cidade de Maringá, foram dez legislações específicas sobre esse tema no município. Mas o conceito de Solo Criado já estava presente na cidade duas décadas antes disso, em um projeto de intervenção urbana de Oscar Niemeyer da década de 1980. Esse projeto previa a reurbanização de um pátio de manobras ferroviário na área central da cidade a partir da venda de áreas do projeto, sem alienação do terreno público.

A forma de viabilização desse projeto previa a venda de direitos de construção dos edifícios propostos pelo arquiteto, que seriam disponibilizados para financiar as obras de infraestrutura, que previam o rebaixamento do leito da ferrovia em formato de túnel e a transferência do pátio de manobras para uma área afastada da cidade, a fim de apaziguar os conflitos de tráfego na área central, resultantes do crescimento urbano. Previa-se que seria disponibilizado o Solo Criado, sem a venda dos terrenos públicos, desvinculando o direito de propriedade do direito de construir. Esse formato de financiamento esbarrou em uma crise econômica nacional e tornou-se inviável para o mercado imobiliário local. Além disso, não havia garantias de lucro pela valorização da terra (FERREIRA, 2017).

Inviabilizadas pela falta de possibilidades de absorção econômica dos agentes locais, as obras de infraestrutura foram bancadas a partir da forma possível que a municipalidade encontrou naquele momento, já que era necessário desafogar o trânsito local. Foi realizado o parcelamento e venda dos lotes públicos, desconfigurando o projeto de Niemeyer e transformando a área no “Novo Centro de Maringá”, em um processo de privatização do espaço público (FERREIRA, 2017). Portanto, na origem da cobrança pelo potencial construtivo na cidade, esse instrumento surge com um formato arrecadatório para investimento no mesmo local da sua aplicação, concentrando recursos em áreas já desenvolvidas e valorizadas.

A legislação atual e vigente, aprovada em 2016 pela Lei n.1.064, prevê que a Outorga Onerosa do Direito de Construir pode ser aplicada em algumas áreas específicas da cidade onde se permite a verticalização. Essas áreas já têm um alto valor de mercado. O pagamento pode ser realizado por meio de obras viárias, doação de terrenos e moeda corrente. Os recursos adquiridos pela municipalidade são direcionados para uma fonte de destinação livre, e não um fundo específico, conforme pesquisa realizada via Portal da Transparência de Maringá em 2021. Portanto, não há um controle social da sua distribuição no território, como prevê o Estatuto da Cidade.

A Outorga Onerosa do Direito de Construir em Maringá pode ser adquirida para aumentar a área do terceiro andar do embasamento das torres e o acréscimo no coeficiente de aproveitamento do edifício como um todo. Essa aquisição de potencial construtivo adicional limita-se, nas zonas em que é permitido, aos parâmetros urbanísticos de coeficiente de aproveitamento e altura definidos como máximos com cobrança de outorga, conforme define a lei de uso e ocupação do solo, a Lei n. 888/2011. Ou seja, nessas zonas existem dois índices máximos de coeficiente de aproveitamento, o menor índice pode ser utilizado gratuitamente e, acima deste, cobra-se outorga até o limite do índice maior. Da mesma forma, com relação ao parâmetro de altura, a de menor valor é gratuita, e incide-se a cobrança da Outorga Onerosa até altura maior permitida.

Portanto, não há um coeficiente de aproveitamento básico (igual a 1) para toda a cidade. Os coeficientes variam conforme as Zonas definidas pelo Plano Diretor entre 1 e 4,5 (que podem ser atingidos gratuitamente) e até 6 (com a cobrança de Outorga Onerosa). Da mesma forma, a altura máxima das torres varia de acordo com o zoneamento, até um máximo de 650 metros em relação ao nível do mar, com a incidência da Outorga Onerosa. Nessas zonas onde pode ser cobrado pelo potencial adicional, não são os planejadores urbanos que decidem o desenho da cidade, mas cabe ao setor imobiliário decidir quanto e como construir dentro desses parâmetros máximos.

Em uma primeira aproximação com os dados da Outorga Onerosa do Direito de Construir em Maringá, conclui-se que a forma de aplicação do instrumento não garante a destinação dos recursos para as finalidades previstas pelo Estatuto das Cidades (2001), que incluem equipamentos e espaços públicos e Habitação de Interesse Social.

3.3.2 Zonas Especiais de Habitação de Interesse Social (ZEIS) em Maringá

As ZEIS foram criadas pela primeira vez no município pela Lei n. 409/2001 com o nome de Zonas Habitacionais de Interesse Social. Essas zonas foram demarcadas num primeiro momento pelo poder público municipal, tal como prevê o Estatuto da Cidade. No entanto, desde 2018, as ZEIS são demarcadas na cidade por iniciativa do mercado imobiliário local. A partir de editais de chamamentos públicos destinados à proprietários de terrenos, os interessados se manifestam para transformar seus terrenos em ZEIS. Ao transformar as áreas em ZEIS, são flexibilizadas as legislações urbanísticas, permitindo a verticalização e utilização de potencial construtivo sem necessidade de pagamento da Outorga Onerosa. Cada proprietário realiza um contrato com a municipalidade, que estabelece alguns parâmetros para a construção de edifícios residenciais de interesse social.

Os empreendimentos construídos atualmente nas ZEIS devem atender famílias com renda bruta total de até seis salários-mínimos, e devem constar no cadastro municipal da habitação. Um terço dessas unidades habitacionais previstas deve ser destinada a famílias com até três salários-mínimos. O último edital de chamamento público publicado, o de n. 01/2022 previu a seleção de terrenos particulares não utilizados ou subutilizados, situados dentro do perímetro urbano do Município de Maringá para apresentarem projetos para produção de unidades habitacionais para alteração de zoneamento para ZEIS.

O processo de criação de uma ZEIS em Maringá, ao contrário de ser uma diretriz de planejamento urbano, a fim de resguardar uma área de vulnerabilidade social identificada no território do avanço imobiliário, se aproxima mais a um procedimento administrativo, tal como a aprovação de projetos que necessitam de estudo de impacto de vizinhança. No caso de Maringá, as ZEIS são demarcadas caso a caso, e esse processo passa por cinco fases a partir da publicação dos editais de chamamento públicos: 1. solicitação do empreendedor com apresentação do projeto e unidades previstas; 2. elaboração de uma minuta de lei específica para criação da ZEIS e aprovação no Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial (CMPGT) e audiência pública; 3. Tramitação de mensagem e projeto de lei específica da ZEIS na procuradoria jurídica do município; 4. Alteração da lei de zoneamento na Câmara Municipal de Vereadores; e 5) Assinatura de contrato com a construtora para construção das unidades habitacionais previstas.

A implementação dessa política em Maringá é controversa por diversos motivos pois, apesar de prever a produção habitacional para uma população de baixa renda, o faz em áreas periféricas, de pouco interesse, sem empregos e serviços e gera alto endividamento das famílias por meio de financiamentos bancários, uma vez que não há subsídios continuados para as faixas de menor renda. O que se tem observado é que essa política vem se consolidando em áreas periféricas da cidade.

Essas unidades habitacionais produzidas pelas construtoras nas áreas de ZEIS são divulgadas como produção pública de moradia, com venda veiculada no site da Prefeitura Municipal de Maringá no site da Secretaria de Urbanismo e Habitação como “plantão de vendas empreendimentos ZEIS” (MARINGÁ, 2022).

4 Perspectivas

A questão aqui levantada é sobre a resignificação do Planejamento Urbano, seja em relação à natureza dos instrumentos que envolve, seja das divergentes concepções de interesse público que abarca, seja dos valores culturais e ideológicos que envolve.

Os três casos estudados trazem essas reflexões ao tocar em dois pontos centrais da prática do Planejamento Urbano e de sua efetivação: as ondas de apresentação do Urbanismo como um modelo, um referencial, para qualquer cidade e a recente assunção das cidades como ativos que podem se auto reproduzir, financiando-se com a venda de potencial construtivo.

O momento atual expressa no país uma série de deslocamentos do ideário da função social da propriedade, conforme disposto na Constituição de 1988, para o ideário da liberdade econômica e da prevalência do Direito Público para o reforço do Direito Privado. O hoje evidente avanço do mercado sobre as iniciativas públicas, facilita a visibilidade desses processos nas cidades estudadas.

A articulação entre de um lado a disputa do significado de Interesse Público, numa sociedade desigual como a brasileira, e, de outro, o conflito entre os diversos setores do capital que têm a materialidade da cidade como seu objeto de produção, é o que vem modulando a prática das intervenções urbanas, levando a situações que tendem a resultar na exclusão de setores populares. Fica evidente uma disputa de significados do conceito de interesse público entre um enfoque de eficiência ou de inclusão.

Não se pode desconsiderar, ainda, que parte dos objetivos abarcados pelos enunciados que sustentam uma regulação urbanística que dá espaço à flexibilização de parâmetros e normas, são conceitos e princípios que no Brasil foram assumidos (parte deles inclusive sob forma de leis) num contexto em que prevalecia a proposta e expectativa do desenvolvimento social, enquanto que a aplicação dos instrumentos emerge num outro momento, de maior pragmatismo e matriz liberal, o que implica numa atuação diferente, em que os mesmos instrumentos, as mesmas terminologias, assumem significados diversos.

Evidenciar essas condições é essencial para a avaliação desses instrumentos e de seus produtos. As disfuncionalidades geradas podem ser maiores do que os benefícios promovidos.

Um conjunto de instrumentos, como os relacionados neste texto, vem sendo admitido como alternativa de ação para promoção de obras e qualificação urbana e promoção de Habitação de Interesse Social com recursos da iniciativa privada, sem onerar o orçamento público. Desse modo, a manipulação de parâmetros urbanísticos vai sendo explorada como forma de financiamento do desenvolvimento urbano.

Isso deixa os planejadores numa condição de operar um planejamento contraditório: para financiar infraestrutura, melhorias urbanas e Habitação de Interesse Social, têm de contar com processos de intensa e diferencial valorização em poucos pontos exclusivos na cidade, o que é o oposto à construção de uma cidade sustentável e justa.

Por outro lado, questionar como é produzido esse valor e de onde é extraído são as grandes questões. Quem afinal paga essa conta ou de onde advém esse recurso é desafio fundamental

na busca de transparência e prestação de contas à sociedade. Não existe mágica. De quem, onde e em que proporção a criação desse valor é extraído?

Recorrendo a instrumentos urbanísticos que aplicam exceções à norma geral em favor do mercado; às ZEIS em favor da proteção frente ao mercado para garantir espaço para Habitação de Interesse Social e à Regularização Urbanística e Fundiária como alternativa de acolher a informalidade consolidada, a cidade se apresenta como uma gama de legalidades e exceções, com formas bastante explícitas, e outras, ao contrário, invisíveis ou dissimuladas, outras tantas amparadas por um “guarda-chuva” legal.

Os casos apresentados nesse artigo revelam ainda, que a operacionalização de instrumentos econômicos que se mostram viáveis nas principais metrópoles econômicas, operam como quimeras nos demais contextos urbanos. Importante alerta contra o fascínio que mágicas econômicas anunciam para as cidades. Instrumentos como Outorga Onerosa do Direito de Construir e Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs), concebidos em contextos metropolitanos, podem representar para cidades com economias menos efervescentes, o que as ideias de *Planejamento Estratégico de Cidades* e de *Marketing Urbano* difundidas a partir da experiência bem-sucedida de Barcelona, representaram de frustração para cidades de menor potência econômica. E, se isso fica evidente nos casos aqui levantados, todos em áreas de economia dinâmica no contexto do país, avalia-se o desacerto para a maior parte do território nacional.

Nessas condições, cabe ir à busca de uma leitura mais aprofundada e aguda do quadro hoje existente em que se observam:

- O descompasso entre leis generosas e práticas opostas. O que sempre mais intriga no Brasil é nossa capacidade de criar normas avançadas e manter uma prática que escapa desses objetivos. É exercício retórico, de “acomodação” das leis ao interesse de grupos;
- O pouco domínio pela área de Planejamento e gestão do uso do solo entre o desenho físico e o desenho financeiro, desde edifícios a intervenções urbanas de maior porte;
- Uma neblina ideológica que encobre a noção de Interesse Público, que acaba equacionado como somatória de prioridades justapostas, cada interesse cobrando sua prioridade sem que se considerem os limites em relação aos outros, deixando o embate para depois ou para o mais forte no momento em que a incompatibilidade e a disputa se escancararem.
- O conceito mais amplo de *accountability*, termo/significado que o idioma português não contém e a sociedade pouco cobra.

Muitas das novas formulações urbanísticas e respectivos instrumentos, apesar de enunciarem um propósito de desenvolvimento urbano e social, resultam em produtos que contradizem o prometido.

A fragilidade da falta dessa visualização (e conseqüente dificuldade de acompanhamento e verificação pela sociedade) se confronta à força de uma lógica do mercado, que foca o consumidor, não o cidadão.

Nesse contexto, cabe então perguntar: se, na regulação das cidades, o objetivo de obtenção de recursos prevalece sobre avaliações técnicas, ideais e propostas de qualidade edificada e ambiental, qual o significado do Urbanismo e do Planejamento?

A relação dos custos sociais envolvidos nas formas de regulação que promovem ganhos para o poder público operadas por meio de regulação e incentivos precisam ser traduzidas em desenhos, em forma urbana visível, compreensível, de modo que permitam e facilitem a avaliação pública do impacto e o significado formal, ambiental e social que promovem, bem como dos custos de externalidades e de quem arca com eles.

5 Referências bibliográficas

BONDUKI, Nabil. (ed.). **A luta pela reforma urbana no Brasil: do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo**. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018.

CMNP. **Colonização e desenvolvimento do Norte do Paraná**. Publicação Comemorativa do cinquentenário da CMNP. 2013. Disponível em: <<http://www.cmnp.com.br/melhoramentos/50anos-cmnp/flip/>>. Acesso em: 04 ago. 2022.

DAGNINO, Evelina. Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: Limites e Possibilidades. In DAGNINO, Evelina (org). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo, Paz e Terra, 2002. p.279-301.

FERNANDES, Edésio (org.). **20 Anos do Estatuto da Cidade: experiências e reflexões**, 1ª ed. Belo Horizonte: Gaia Cultural, 2021.

FERREIRA, Jeanne Christine Versari. **O processo de privatização do espaço no novo centro de Maringá-Paraná: agentes, imagens e discursos**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2017.

FLORIANÓPOLIS (Prefeitura Municipal). Lei Complementar n. 482 de 2014. INSTITUI O PLANO DIRETOR DE URBANISMO DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS QUE DISPÕE SOBRE A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO, O PLANO DE USO E OCUPAÇÃO, OS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS E O SISTEMA DE GESTÃO. Disponível em: <<http://leismunicipa.is/nmtr>>. Acesso em: 15 nov. 2022.

FURTADO, Fernanda; ARAÚJO, Tomaz de Araújo. “Outorga Onerosa do Direito de Construir no planejamento municipal brasileiro: percurso, avanços e permanências no último decênio”. In: **3º Congresso Iberoamericano de Suelo Urbano**, 2017. Curitiba. Anais [...] Curitiba, 2017.

IBGE. **Agência IBGE Notícias**. 2022. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/pt/agencia-home.html>>. Acesso em: 18 fev. 2022.

IBGE. **Estimativas da população residente**. 2021. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 09 ago. 2022.

MARICATO, Ermínia. **O Impasse da política Urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2001.

MARINGÁ (Prefeitura Municipal). Lei Complementar n. 409 de 2001. CRIA ZONAS HABITACIONAIS DE INTERESSE SOCIAL. Disponível em: <<http://leismunicipa.is/rlodf>>. Acesso em: (accessed 15 November 2022).

MARINGÁ (Prefeitura Municipal). Lei Complementar n. 632 de 2006. CRIA O PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ. Disponível em: <<http://leismunicipa.is/pdktr>>. Acesso em: 14 dez. 2022.

MARINGÁ (Prefeitura Municipal). Lei Complementar n. 888 de 2011. SUBSTITUI A LEI COMPLEMENTAR Nº 331/99, QUE DISPÕE SOBRE O USO E OCUPAÇÃO DO SOLO NO MUNICÍPIO DE MARINGÁ E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. Disponível em: <<http://leismunicipa.is/nhrst>>. Acesso em: 14 dez. 2022.

MARINGÁ (Prefeitura Municipal). Lei Complementar n. 1.064 de 2016. Disponível em: <<http://leismunicipa.is/dstuf>>. Acesso em: 22 nov. 2022.

MARINGÁ (Prefeitura Municipal). **Plantões de venda empreendimento ZEIS**. 2022. Disponível em:

http://sisweb.maringa.pr.gov.br:81/habitacao_docs/documentos/plantoes_venda_empreendimento_zeis.pdf. Acesso em: 28 out. 2022.

MARTINS, Maria Lucia Refinetti. **São Paulo - metrópole e isso tudo**. Dissertação (Mestrado em Estruturas Ambientais Urbanas) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 1982.

MARTINS, Maria Lucia Refinetti; PATIÑO, Analida Rincón. “Urbanismo de exceção e transformação da norma: Medellín- Colômbia, São Paulo- Brasil”. In: **XIII Seminário Internacional da Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio (RII)**, 2014. Salvador. Anais [...] Salvador, 2014.

MARTINS, Maria Lucia Refinetti ; MAGAMI, Douglas Tadashi “O Solo Criado na cidade de São Paulo: a terra virtual como elemento da produção do espaço e de desigualdades”. **Cadernos Metrópole**, n. 56 (no prelo), 2022.

NOGUEIRA, Kaio Matheus Santos. **Aplicação da outorga onerosa do direito de construir na cidade de São Paulo**: uma exploração a partir dos agentes privados. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território) - Universidade Federal do ABC, Santo André, 2019.

OLIVEIRA, Felipe Paulo de; TRINDADE, Larissa Carvalho. “Outorga Onerosa do Direito de Construir em Florianópolis: Panorama e avaliação da efetividade”. In: **XIX ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR**, 2022, Blumenau. Anais [...] Blumenau, 2022

PEREIRA, Elson Manuel. “A importação de conceitos modernistas no planejamento urbano de Florianópolis. In: **VI Seminário de História da Cidade e do Urbanismo**, 2000, Natal. Anais [...], 2000.

RIZZO, Paulo Marcos Borges. **Do urbanismo ao planejamento urbano: utopia e ideologia**: caso de Florianópolis, 1950 a 1990. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1993.

RODRIGUES, Ana Lúcia; CORDOVIL, Fabíola Castelo de Souza. “O protagonismo do mercado imobiliário na produção do espaço urbano do polo da Região Metropolitana de Maringá, PR”. In: **XIII Coloquio Internacional De Geocrítica**, 2014, Barcelona. Anais [...], 2014.

SALLES, Kassia. **Cidades de SC têm o metro quadrado entre os mais caros do país**. Disponível em: <<https://ndmais.com.br/economia/cidades-de-sc-tem-o-metro-quadrado-entre-os-mais-caros-do-pais/>>. Acesso em: 15 dez. 2022.

SILVA, Beatriz Fleury; AMANCIO, Carina Serra; ROSSI, Pedro; TRINDADE, Thiago Aparecido. **A cidade em disputa**: Planos Diretores e participação no cenário a pandemia, 1ª edição. Marília: Lutas Anticapital.

SOUZA, Amanda Paulista; PERETTO, Flávia Taliberti; SEO, He Nem Kim. “O Parque Augusta e o Milagre da Multiplicação do potencial construtivo: o caso das doações de imóveis para a implantação de Parques Municipais no PDE de 2014”. In: **XVII ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR**, 2019, Natal. Anais [...], Natal, 2022.

SUGAI, Maria Inês. **Segregação silenciosa**: investimentos públicos e dinâmica socioespacial na área conurbada de Florianópolis (1970-2000). Florianópolis: Editora da UFSC, 2015.

VEIGA, Eliane Veras. **Florianópolis: memória urbana**. Florianópolis: Editora da UFSC/Fundação Catarinense de Cultura Edições, 1993.