

EXTERNALIDADES E DESENVOLVIMENTO URBANO

REFLEXÕES A PARTIR DO ESTATUTO DA CIDADE¹

OLIMPIO GALVÃO

RESUMO *O trabalho objetiva analisar, numa perspectiva econômica, as implicações mais relevantes da utilização, pelas prefeituras brasileiras, de alguns novos e importantes instrumentos de política urbana, introduzidos no recentemente aprovado Estatuto da Cidade. Fazendo uso das relações entre os conceitos de externalidades, densidade urbana e função utilidade, o trabalho pretende mostrar que a aplicação criteriosa de alguns instrumentos de política urbana consagrados no Estatuto da Cidade, especialmente a concessão onerosa de adicional de potencial construtivo, pode contribuir para a correção de distorções geradas no processo de expansão da cidade e propiciar a promoção de trajetórias de crescimento urbano mais desejáveis do ponto de vista social e urbanístico*

PALAVRAS - CHAVE *Desenvolvimento urbano; externalidades e densidade urbana; Estatuto da Cidade; Adicional de Potencial Construtivo; Outorga Onerosa.*

INTRODUÇÃO

Este estudo tem como objetivo analisar, de uma perspectiva econômica e social, as implicações da utilização, pelas prefeituras brasileiras, de alguns novos e importantes instrumentos de política urbana: a Transferência do Direito de Construir e a Outorga Onerosa do Direito de Construir, com ênfase particular nesse último instrumento.

Esses dois instrumentos foram concebidos para induzir formas mais eficientes e eficazes de uso e ocupação do solo e para fazer que a propriedade urbana venha melhor atender à sua função social. Mais especificamente, tais instrumentos objetivam: i) promover uma justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes das obras e serviços da infraestrutura urbana; ii) recuperar para a coletividade a valorização imobiliária resultante da ação do poder público; e iii) gerar recursos para o atendimento da demanda de infraestrutura e de serviços públicos provocada pelo adensamento decorrente da verticalização das edificações e para a implantação de infraestrutura em áreas não-servidas ou onde é escassa a oferta de serviços públicos (Brasil, 2001a, 2001b)

A Transferência do Direito de Construir e a Outorga Onerosa se inserem dentro de um conjunto de novos instrumentos de políticas de desenvolvimento urbano, previstos no Estatuto da Cidade,² aprovado no ano de 2001, que está voltado para a promoção de estratégias de expansão imobiliária mais desejáveis do ponto de vista social e urbanístico.

O desenvolvimento desse estudo se desdobrará em quatro seções, além desta breve introdução. A seção seguinte oferece um exame mais detalhado do conceito e da significação dos dois instrumentos de política urbana mencionados. Essa seção examinará as origens e a evolução, no tempo, dos seus conceitos, procurando também mostrar as implicações gerais de sua utilização como princípio regulatório do espaço urbano. Na terceira seção será realizada uma análise, numa perspectiva econômica, dos dois instrumentos,

1 Este artigo resultou de um trabalho realizado para a Prefeitura do Recife. O projeto, os termos de referência, a sua concepção geral e mesmo a construção de um modelo matemático, não utilizado nesta versão, foram realizados pelo economista Alexandre Rands Barros. Além de Rands, este autor também se beneficiou largamente da contribuição dos economistas André Magalhães e Marcos Melo. Todavia, o autor deste artigo assume total responsabilidade pelos erros e omissões nele contidos.

2 Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais de política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União, seção 1 – Atos do Poder Legislativo. Edição nº 133 de 11.7.2001 (neste artigo correspondendo à chamada Brasil 2001a). Além dessa lei federal, é fonte fundamental de consulta o documento “Estatuto da Cidade – Guia para a implementação pelos municípios e cidadãos”, elaborado pelo Instituto Pólis, e publicado pelo Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, Brasília, DF, 2001 (neste artigo correspondendo à chamada Brasil 2001b).

examinando-se, à luz de alguns princípios básicos da microeconomia padrão, as implicações mais importantes de sua aplicação, como parte de um conjunto de soluções relevantes de que dispõe a autoridade municipal para amenizar muitos dos problemas que decorrem de processos desordenados de urbanização. Essa seção fará uso dos importantes conceitos de economias e deseconomias de aglomeração, responsáveis pelo surgimento de externalidades, que são fenômenos de crucial importância para a explicação das diferenciadas formas de ocupação do espaço urbano.

A utilização dessas ferramentas de análise permitirá demonstrar, na quarta seção, que a aplicação criteriosa da Transferência do Direito de Construir e da Outorga Onerosa poderá alterar o equilíbrio do mercado imobiliário, no sentido da obtenção de níveis de bem-estar mais elevados para a cidade, e poderá conduzir à promoção de uma melhor distribuição do adensamento entre os bairros, com amplos reflexos positivos sobre o processo da ocupação de seus diversos espaços urbanos. Uma quinta e última seção finalizará o estudo, apresentando as principais conclusões do trabalho.

A TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR E A OUTORGA ONEROSA: CONCEITOS E IMPLICAÇÕES GERAIS DE SUA APLICAÇÃO

Os instrumentos de política denominados Transferência do Direito de Construir e Outorga Onerosa do Direito de Construir constituem parte do conjunto das novas políticas de um ambicioso projeto de reforma urbana, que sofreu longos e intensos debates no Brasil pelo menos desde a década de 1970. Sancionado pela Constituição de 1988, esse projeto foi, finalmente, regulamentado em lei federal no ano de 2001 – chamada de Estatuto da Cidade – e que está em vigor desde 10 de outubro desse ano de 2001 (Brasil, 2001a)

As origens dos dois instrumentos remontam às últimas três ou quatro décadas do século passado e seu conceito e aplicação evoluíram e se aperfeiçoaram ao longo do tempo. A fonte original de sua concepção como instrumento de controle e uso do solo pode ser encontrada no fato de que, em todos os países, a aceleração dos processos de urbanização tem levado ao estabelecimento de políticas ou leis de zoneamento, das quais comumente resultam severas restrições ao direito de construir.

O exercício pelos poderes públicos dessas restrições decorre de variadas circunstâncias, entre as quais podem ser destacadas a preservação de patrimônio histórico ou de edificações de elevado valor arquitetônico; a conveniência da manutenção, ou da criação, de espaços para uso coletivo e de significativo valor ambiental, como praças, áreas de lazer, parques, bosques e outras áreas verdes; e o controle do excesso de adensamento populacional em certas partes dos centros urbanos e de suas vizinhanças.

Vale ressaltar que as leis de zoneamento objetivam, essencialmente, a melhoria dos padrões urbanísticos das cidades, com vistas ao aumento do bem-estar dos indivíduos e de toda a coletividade. Essas leis de zoneamento se manifestam sob várias modalidades, como o estabelecimento de dimensões mínimas de lotes e a definição de índices urbanísticos que se expressam através de limites e restrições à ocupação e à utilização do solo urbano.

A despeito dos seus louváveis objetivos, todavia, a experiência tem mostrado que a aplicação dessas medidas de controle urbano pode vir a penalizar indivíduos ou grupos minoritários e até mesmo segmentos mais expressivos da sociedade, em virtude da pró-

pria natureza dos instrumentos de controle, cuja finalidade é impor restrições ao direito de construir em determinados terrenos ou em certas áreas da cidade.

Um exemplo clássico de uma restrição ao direito de construir é o que resulta de uma lei de tombamento de imóveis considerados de valor histórico ou que possuam reconhecido valor arquitetônico. Nesses casos, os proprietários dos imóveis são claramente penalizados por não poderem exercer sobre os seus terrenos o direito de construir, já que o seu imóvel ficou definitivamente congelado pelo tombamento. Dessa forma, os terrenos sob restrição de uma lei preservacionista perdem quase totalmente o seu valor, em relação a terrenos vizinhos ou localizados em outros bairros, não sujeitos ao tombamento.

Outro exemplo ainda mais comum é o que ocorre numa cidade que limita a construção de prédios altos em certas áreas, enquanto em outras não há essa restrição de altura. A consequência é que os proprietários dos terrenos liberados para edificação recebem um elevado prêmio pela sua maior capacidade de construir, enquanto os outros são grandemente prejudicados, ao presenciarem a desvalorização dos seus terrenos sobre os quais incide o limite para construção.

Para um mais claro entendimento das implicações gerais e da evolução, no tempo, dos conceitos dos dois instrumentos aqui discutidos é interessante retornar à discussão sobre a questão dos índices urbanísticos de controle de uso e ocupação do solo.

As leis de zoneamento em todos os países que as adotam, consagram a existência de dois índices de disciplinamento do uso do solo urbano: um relativo à densidade populacional, outro referente à densidade edilícia (ou construtiva). Tais índices (ou taxas, ou ainda coeficientes) são comumente denominados índices de ocupação e índices de aproveitamento (ou de utilização). Esses dois índices são instrumentos básicos para a definição de uma distribuição equitativa de densidades urbanas compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica das cidades (Brasil, 2001a, 2001b).

O primeiro deles (o índice ou taxa de ocupação) estabelece os limites da ocupação do terreno, ou seja, define a área do terreno urbano que poderá ser ocupada pela edificação, e aplica-se, assim, à superfície de terreno edificável. O segundo índice (o de aproveitamento ou utilização) estabelece o grau ou a taxa de aproveitamento do terreno, ou seja, fixa a quantidade de edificação, em metros quadrados ou em altura, que poderá ser construída na superfície edificável do terreno. Da aplicação desses índices, porém, emerge uma série de distorções e uma fonte de geração de iniquidades que afetam os proprietários de terrenos e os moradores já residentes e potenciais residentes de certos bairros, além também de produzir outra série de conflitos entre interesses públicos e privados.

A razão para a ocorrência de distorções decorrentes da aplicação dos índices mencionados é muito simples de explicar. Embora tais índices intencionem operar como um instrumento importante de controle do uso do solo urbano, o fato de esses variarem largamente nas diferentes áreas ou zonas da cidade provoca uma situação de injustiça e de iniquidade tanto para os proprietários de terrenos quanto para os potenciais demandantes de moradia nas construções edificáveis nesses terrenos. E isso porque, em decorrência de restrições de ordem legal, o proprietário de um terreno não pode usar toda a área de sua propriedade para construir ou não pode ultrapassar uma determinada altura para edificação, o que levará, sem dúvida, a uma perda para esse proprietário, resultante da desvalorização do preço do seu terreno. Assim, quanto maior o índice de ocupação ou de aproveitamento que for concedido a um terreno urbano, tanto maior deverá ser o preço desse terreno, e tanto menor será o daquele ao qual for conferido um coeficiente de ocupação ou de aproveitamento menor. O mesmo resultado se aplicará, em princípio, tam-

3 A questão do valor da moradia pode parecer menos óbvia, mas o efeito sobre esse valor também deve se conformar ao acima descrito. Para justificar a equivalência de tais efeitos, considere-se duas áreas de uma cidade (ou mesmo de um bairro) nas quais são aplicados diferentes coeficientes de aproveitamento. Numa, a altura permitida é de quinze andares; noutra, de apenas cinco. Considerando-se, ademais, que as duas áreas são providas de mesma infra-estrutura e de idêntica qualidade de serviços públicos, o custo médio de uma unidade habitacional no edifício de cinco andares deverá ser maior do que o de uma unidade do edifício de quinze andares, mesmo levando-se em conta que os custos marginais de edificação são crescentes, por exemplo, em decorrência dos mais elevados custos das fundações. Essa diferença é explicada principalmente em razão de ser maior o custo fixo médio do terreno, que terá de ser repassado a cada uma das unidades construídas no edifício de cinco andares.

bém ao custo da moradia: as habitações tenderão a ser mais caras quando forem menores os índices mencionados e mais baratas, no caso inverso.³

Cria-se, assim, uma situação iníqua, já que as diferenças nos coeficientes de ocupação ou de aproveitamento atentam contra o princípio da igualdade, por dar tratamento desigual aos proprietários de terrenos, bem como aos potenciais demandantes das moradias que neles forem construídas.

Além disso, a simples aplicação de diferentes índices de ocupação e de aproveitamento, sem a consideração de critérios urbanísticos adequados, poderá provocar um outro efeito ainda mais importante sobre o espaço urbano: o de produzir profundas diferenciações de adensamento entre as diferentes áreas ou zonas da cidade.

Como mostra a experiência da urbanização em todo o mundo, e talvez de modo especial a do Brasil, uma pequena parte das cidades – aquelas mais bem providas de infra-estrutura e de serviços públicos –, tem-se tornado objeto de cobiça e disputa imobiliária, gerando muito conflito em relação a usos e potenciais construtivos permitidos. Como conseqüência, as distorções provocadas pelas ações ou omissões das autoridades públicas têm gerado uma diversidade de situações perversas em relação aos usos e ocupação do solo urbano, propiciando, por exemplo, uma expansão desordenada das cidades, a coexistência de vazios urbanos com áreas excessivamente verticalizadas e até mesmo a deterioração das partes mais nobres da cidade, decorrente de sobrecargas de suas infra-estruturas instaladas.

Esse conjunto de complexos problemas levou os urbanistas em várias partes do mundo à procura de soluções que viessem eliminar, ou pelo menos reduzir, as distorções e as situações de iniquidade causadas pela aplicação das leis de zoneamento. A concepção dos instrumentos denominados de Transferência do Direito de Construir e da Outorga Onerosa surgiu, inicialmente, para oferecer uma solução para as situações de desigualdade que as leis de zoneamento criavam para os proprietários de terrenos que sofriam restrições ao seu direito de construir. Ao longo do tempo, o conceito evoluiu para além da simples correção das injustiças no plano individual, assumindo objetivos mais nobres e mais complexos, como o de influenciar de forma mais ampla o mercado de terras urbanas, o de controlar tendências de excessivos adensamentos e o de promover uma melhor justiça social, mediante a utilização desses dois instrumentos de política urbana para finalidades redistributivas.

Nas suas origens, o princípio da Transferência do Direito de Construir e da Outorga visava, essencialmente, reparar os danos que a legislação urbanística causava ao proprietário de um terreno que sofria limitações para a sua plena utilização, em termos construtivos. Em decorrência de restrições de ordem legal, o proprietário de um terreno poderia ser totalmente proibido de construir (onde houvesse um imóvel tombado, por exemplo), impedido de usar toda a superfície de um terreno para construir, ou ser obrigado a respeitar um certo limite de altura para edificação. Em todos esses casos, as restrições de ordem urbanística impunham uma perda ao proprietário do terreno, resultante da desvalorização do seu imóvel.

A solução desse problema consistiu simplesmente na concepção do princípio de que era necessário separar o direito de propriedade do direito de construir (ou seja, separar a propriedade dos terrenos urbanos do direito de edificação). Consagrou-se, assim, a idéia de que deveria ser atribuído ao proprietário, no caso da impossibilidade total de esse construir no seu imóvel, uma transferência do direito de construir em outro local; e, nos demais casos dos proprietários cujos terrenos sofressem outro tipo de restrição do seu direi-

to de construir, uma concessão na forma de um direito a um adicional de potencial construtivo no seu próprio terreno, mediante certas condições. Reconhecia-se, dessa forma, que o direito de construir tinha um valor em si mesmo, independentemente do valor da propriedade, o que equivalia a reconhecer, de fato, que deveria ser conferido um valor específico ao direito de construir, separado e independente, do direito de propriedade (Brasil, 2001b; Figueiredo, 2001)

O reconhecimento da independência desses direitos e a correção de eventuais injustiças provocadas pela aplicação da legislação urbanística foram, assim, a motivação inicial que levou à concepção dos dois instrumentos. Ao longo do tempo, porém, urbanistas e legisladores começaram a reconhecer que tais instrumentos de política urbana poderiam servir a propósitos muito mais amplos e complexos. Embora se admitisse que era justo compensar os danos causados aos proprietários decorrentes da legislação de zoneamento, partia-se agora da idéia de que a separação entre o direito de propriedade e o direito de construir, também fosse compreendida como uma separação entre o direito de construir e o preço do terreno urbano. Como os terrenos têm seus valores fortemente influenciados pelas obras e serviços públicos custeados pela coletividade, impunha-se a concepção de um mecanismo que não se prestasse apenas a compensar perdas dos proprietários, mas também a impedir a apropriação de ganhos excessivos por esses mesmos proprietários, em decorrência das alterações na dinâmica da ocupação urbana e dos investimentos públicos nas cidades. Complementava-se, assim, a necessidade da reparação de direitos do proprietário de terrenos com uma nova visão, que incorporava a dimensão dos efeitos dessas medidas sobre o processo de formação de preços no mercado imobiliário.

Essa nova compreensão do princípio da separação desses direitos e a sua associação à função social da propriedade propiciaram uma evolução dos dois conceitos de política urbana conferindo-lhes, atualmente, expressiva modernidade. A implicação mais imediata dessa evolução foi a de aumentar a sua capacidade de regulação urbanística, ao permitir maior poder do Estado em interferir nos mercados imobiliários, influenciando, em benefício da coletividade, a própria lógica de formação de preços dos terrenos e dos imóveis nesses mercados. A esse respeito, como será mostrado na seção seguinte deste estudo, a aplicação dos dois instrumentos, ao promover uma alteração no equilíbrio no mercado de terras num sentido mais socialmente desejável, induzirá uma tendência de queda nos preços dos terrenos urbanos nas áreas mais adensadas e, conseqüentemente, uma valorização dos terrenos de outras de menor adensamento, resultando da interação desses processos, uma tendência de ocupação dos espaços urbanos mais racional e desejável, do ponto de vista social e urbanístico.

A modernidade dos conceitos atuais da Transferência do Direito de Construir e da Outorga trouxe outras implicações de grande significação. Uma delas decorre do fato de que o Estatuto da Cidade, ao definir as áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, induzirá usos e ocupações específicos do solo urbano, quando identificadas distorções entre a capacidade e a real utilização de cada parcela da cidade. O efeito dessas medidas será produzir situações mais próximas dos ideais de distribuição de densidades, evitando-se adensamentos excessivos que terminariam por comprometer a sustentabilidade social, econômica e ambiental de certas áreas da cidade, ao mesmo tempo que estimularia a ampliação de adensamentos em outras, que ainda apresentam uma proporcionalidade favorável entre infra-estrutura existente e densidade de ocupação.

Uma outra implicação relevante resulta da definição, também pelo Estatuto da Cidade, de que a transferência do direito de construir e a concessão da Outorga dar-se-á, excetuando-se os casos previstos em lei municipal, de forma onerosa. Isso significa dizer que o poder público municipal passa a ter a prerrogativa de, no interesse coletivo, recuperar parcela da valorização imobiliária, decorrente dos investimentos em infra-estrutura física e social que foram pagos pela coletividade. A justificativa da recuperação de parte dessa valorização que resulta da apropriação dos benefícios gerados pelos investimentos públicos (sem propiciar vantagens para a sociedade) é dupla: primeiro, por promover uma mais justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização; e segundo, mais especificamente, por assumir características claramente redistributivas. A esse respeito vale ressaltar que, também por disposição constitucional, os recursos decorrentes da cobrança das concessões de transferência de potencial construtivo terão obrigatoriamente destinação para finalidades sociais.

Em conclusão, é importante destacar que a aplicação desses novos instrumentos de política urbana, no seu conceito mais atual, e como consagrado no Estatuto da Cidade e na Constituição Brasileira, alcança múltiplas e relevantes finalidades: controla a distribuição de densidades, influencia positivamente o mercado de terras, gera recursos para as prefeituras e exerce funções redistributivas socialmente desejáveis.

UMA ANÁLISE FORMAL DOS NOVOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA URBANA

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A Lei Federal nº 10.257, ou Estatuto da Cidade, estabelece, no seu art. 28, que o Plano Diretor de cada município definirá as áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado. Esse direito de edificação acima do coeficiente definido em lei municipal se manifesta na forma do instrumento de política urbana chamado, também pelo mencionado Estatuto, de Outorga Onerosa do direito de construir.

Uma visualização gráfica do conceito de Outorga é oferecida na Figura 1. Considere uma determinada parte da cidade na qual a lei municipal estabelece um determinado coeficiente de aproveitamento (a relação entre a área edificável e a área do terreno). A área hachureada de cinza escuro é a fixada pelo coeficiente de aproveitamento (ou de utilização) e corresponde àquela que o proprietário do terreno ou o empreendedor imobiliário terá automaticamente à sua disposição para construir, mediante apenas o cumprimento dos procedimentos normais da legislação municipal. Acima desse limite, a prefeitura poderá conceder um adicional de potencial construtivo, que é indicado pela área hachureada em cinza claro da Figura 1. Esse adicional construtivo corresponde à área de outorga, e representa o que também é chamado de solo criado. A linha horizontal em cinza escuro mostra o que se poderia chamar de linha de outorga, enquanto a linha horizontal em cinza claro equivaleria ao limite máximo em que o coeficiente de aproveitamento poderia ser ultrapassado, limite que deverá também ser estabelecido em lei municipal. Segundo o Estatuto da Cidade, o direito à construção acima do coeficiente de aproveitamento dar-se-á mediante uma concessão, exigindo-se, a não ser em casos especiais previstos em lei, uma contrapartida a ser prestada pelo beneficiário, na forma de obras, terrenos ou re-

cursos monetários. Essa contrapartida não caracteriza um imposto, pelo seu caráter facultativo, mas no caso da utilização da concessão de um direito adicional de construir, essa poderá ocorrer de forma onerosa.

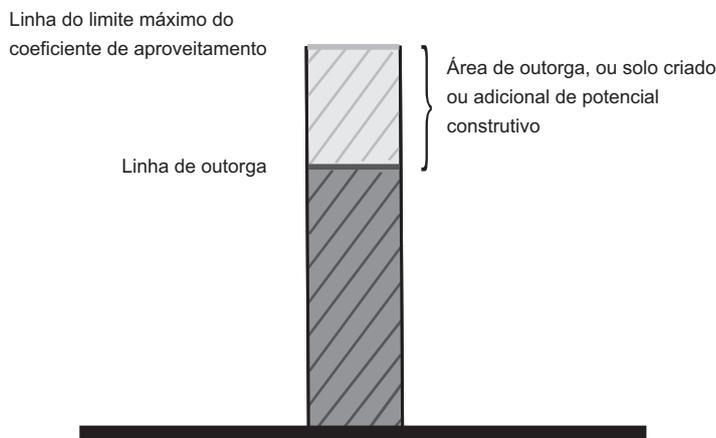


Figura 1 – Visualização gráfica do conceito de concessão de adicional de potencial construtivo.

Para uma melhor compreensão dos efeitos de uma concessão adicional de potencial construtivo, a serem adiante analisados mais formalmente, é conveniente considerar, brevemente, quatro situações hipotéticas que poderão ocorrer numa cidade qualquer, examinando-se algumas de suas implicações mais óbvias:

- No primeiro caso, considere-se uma cidade onde não há quaisquer normas de disciplinamento urbanístico. Portanto, não há definição de coeficientes de aproveitamento nem existe a possibilidade de concessão de adicional de potencial construtivo, já que essa é definida como um direito de construir acima de um determinado coeficiente – que não existe. A ausência de normas disciplinadoras de edificação tenderá a criar ilimitadas possibilidades de verticalização. O preço do terreno urbano tenderá a ser muito elevado e tão mais alto quanto maior a altura dos prédios, quanto melhor a qualificação da parte da cidade onde se localiza o terreno e quanto maior a demanda dos potenciais compradores de imóveis. Nessa situação, o proprietário do terreno tenderá a ser o maior beneficiário, apropriando-se das mais valias imobiliárias, porque a prefeitura do município não será capaz de recuperar a parcela da valorização do terreno decorrente de seus investimentos em infra-estrutura e outros serviços públicos. O resultado final dessa situação de ausência total de disciplinamento urbanístico será uma tendência de adensamento crescente, com a clara possibilidade da geração dos conhecidos problemas de excesso de congestionamento e poluição, sobrecarga nas infra-estruturas instaladas e deterioração ambiental.
- O segundo caso pode ser definido também como uma situação extrema e, de certa forma, oposta à primeira. Considere uma cidade onde os códigos urbanísticos são excessivamente rígidos e expressos pela definição de um coeficiente de aproveitamento muito baixo e onde não está prevista a aplicação de instrumentos de concessão de adicionais de potencial construtivo – ou seja, nessa cidade não se permite a concessão de direitos

de construir acima do limite do coeficiente de aproveitamento. O resultado será muito provavelmente o de uma tendência oposta à verificada no primeiro caso, traduzida numa excessiva horizontalização da cidade, ou seja, na geração de um padrão espacial dispersivo de localização da população e da atividade econômica e, portanto, de uma tendência à expansão da urbanização no sentido da periferia da cidade. Embora essa tendência exerça o efeito de impedir excessos de adensamento em alguns bairros da cidade, o processo de expansão do espaço urbano tenderá a elevar os preços dos terrenos e das habitações, além de inflar enormemente os custos da infra-estrutura necessária para criar uma rede de novos serviços nas áreas expandidas. Vale ressaltar que, com relação a esses dois primeiros casos, são dados como exemplos a cidade de Nova York (onde predominam edificações acima dos 50 andares e muitos até ultrapassando os cem andares) e as cidades de Los Angeles, nos Estados Unidos, e Bangalore, na Índia, cujos processos de crescimento urbano teriam levado essas duas cidades a uma expansão excessiva, e urbanisticamente ineficiente, de suas dimensões territoriais.⁴

⁴ Sobre a experiência de Bangalore, ver o interessante estudo de caso de Bertrand & Brueckner (2003).

- O terceiro caso é o de uma cidade que pratica leis de zoneamento e estabelece coeficientes adequados de aproveitamento, mas que não se utiliza do instrumento da concessão onerosa de adicionais de potencial construtivo. Essa é uma situação intermediária entre o primeiro e o segundo casos descritos, e que apresenta vantagens e desvantagens em relação às possibilidades de expansão da cidade em termos de um padrão de uso e ocupação do solo socialmente mais desejável. As vantagens desse terceiro caso decorrem da capacidade de as leis de zoneamento induzirem um certo disciplinamento dos adensamentos urbanos, sem a provável ocorrência nem dos efeitos de excessiva verticalização nem de demasiada horizontalização, como tendências possíveis de ocorrer tal como sugerido nos dois primeiros casos analisados. Todavia, como as leis de zoneamento, de modo geral, estabelecem coeficientes de utilização do solo urbano diferenciados entre os diversos espaços da cidade, será inevitável a geração de todas aquelas distorções e injustiças já examinadas nas seções anteriores deste estudo. As desvantagens da não-utilização de uma cobrança pela concessão de direitos de construir como um princípio regulatório aplicável em complemento às leis comuns de zoneamento e, especificamente, em complemento aos índices ou coeficientes de aproveitamento constituirão exatamente o argumento para demonstrar a superioridade do quarto e último caso abaixo considerado.
- O quarto e último caso é o de uma cidade que faz uso criterioso de leis de zoneamento, estabelece coeficientes de aproveitamento adequados e, além do mais, utiliza o instrumento da cobrança pela concessão de direitos de adicional de potencial construtivo. A experiência internacional, assim como as poucas mas já expressivas experiências no plano nacional (Brasil, 2001b) fazem que a combinação de coeficientes de aproveitamento com a aplicação dos instrumentos de concessões onerosas aumente consideravelmente o potencial dos benefícios e dos níveis de bem-estar que podem ser apropriados pela coletividade, como será mostrado nas seções seguintes deste estudo.

Após essas considerações gerais sobre as implicações dos novos instrumentos de política urbana, passamos a apresentar uma análise mais formal do impacto que a introdução de mecanismos de cobrança por concessões de adicional produtivo pode exercer no mercado imobiliário de uma cidade qualquer.

O ponto de partida da análise que será realizada a seguir é a consideração da existência das estreitas relações entre economias de aglomeração e o bem-estar individual e coletivo dos habitantes de uma cidade.

Economias de aglomeração constituem talvez a principal razão para a formação das cidades em todo o mundo. Tais economias produzem implicações que emergem das inter-relações e interdependência entre diversos agentes sociais (indivíduos, grupos de indivíduos, firmas e indústrias) e que se manifestam pela proximidade espacial desses agentes. Economias de aglomeração geram um processo de concentração de população e de atividades econômicas dentro das cidades e essa concentração afeta enormemente o nível e os padrões de bem-estar de cada indivíduo nos locais onde residem, dependendo, dentre muitos fatores, do grau de adensamento urbano, da quantidade e qualidade dos serviços públicos oferecidos e de um razoável equilíbrio entre área construída e aquelas destinadas ao usufruto coletivo (praças, parques, áreas de lazer, bosques e outras áreas verdes e os equipamentos nelas disponíveis).

A aglomeração de pessoas e atividades econômicas em um dado espaço físico pode produzir tanto benefícios quanto custos: pode gerar enormes vantagens para alguns agentes sociais sem provocar incomodidades ou inconveniências para outros agentes, mas também pode, ao contrário, propiciar pequenas ou grandes inconveniências para outros agentes.

As cidades, em suma, se desenvolvem como o resultado de fortes tensões entre forças centrípetas (de atração ou polarização) e forças centrífugas (de dispersão ou expulsão). As forças centrípetas produzem concentração de população e atividades econômicas num dado espaço urbano (aumentando o adensamento), enquanto as forças centrífugas resultam na desconcentração de população e de atividades nesse mesmo espaço (produzindo dispersão espacial, ou tendência de afastamento em relação a um determinado centro urbano).

A combinação dessas forças gera o fenômeno apreendido pelo conceito conhecido como externalidades. São duas as formas de externalidades geradas pela aglomeração: economias externas de aglomeração e deseconomias externas de aglomeração.

As economias externas de aglomeração (também chamadas de externalidades positivas) são a verdadeira razão de ser das cidades. Decorrem de uma grande diversidade de vantagens da proximidade espacial de pessoas, empresas e outros agentes sociais, que buscam se agrupar dentro de certos espaços urbanos, porque a proximidade gera interações e sinergias que conduzem à eficiência coletiva. Economias externas constituem uma fonte de especialização produtiva (que eleva a produtividade dos agentes econômicos), de interação humana (propiciando e estimulando a difusão de novas idéias e conhecimentos, a aprendizagem, a educação formal e profissional, o desenvolvimento de novas habilidades e a emulação entre indivíduos e outros agentes sociais), de inovação científica e tecnológica (a cidade é o *locus* privilegiado para a pesquisa e o desenvolvimento da ciência e da tecnologia), e de cooperação coletiva (por meio da qual os diversos agentes sociais podem alcançar níveis de bem-estar mais elevados de forma mais fácil, rápida e a custos menores).

As deseconomias externas de aglomeração (também chamadas de externalidades negativas), por sua vez, são as desvantagens ou inconveniências geradas de igual modo pela aglomeração de população e atividades econômicas no espaço urbano. A enumeração dessas externalidades negativas é quase infinita, mas vale destacar, como as mais importan-

5 As referências básicas para a discussão das relações entre externalidades e bem-estar são Pigou (1932), Anas, Arnott & Small (1997), Malpezzi (1996) e Cheshire e Sheppard (1997).

tes, o adensamento excessivo do solo urbano em relação à infra-estrutura disponível; a sobrecarga do sistema viário, levando a grandes congestionamentos do tráfego em uma certa área e nas suas vizinhanças; a deterioração das áreas urbanizadas; e a poluição e a degradação ambiental.

A estrutura espacial de uma cidade, portanto, é o resultado da ação conjunta de forças aglomerativas centrípetas (as economias externas de aglomeração) e forças centrífugas relacionadas com o adensamento excessivo de população (as deseconomias externas de aglomeração). A questão é que essas externalidades estão fortemente interligadas – ou seja, uma mesma ação de um agente social pode causar tanto externalidades positivas quanto negativas. Por essa razão, a organização de uma cidade que maximize as externalidades positivas e minimize as negativas vem constituir o grande e mais elevado objetivo dos poderes públicos, mas também, é importante ressaltar, dos grupos organizados da sociedade que velam pelo bem-estar comum.

Na maioria dos casos, são as forças e as pressões do mercado que distribuem, pelo tecido social das cidades, tanto os benefícios quanto os custos da aglomeração, e o mercado, dentro de certas circunstâncias, pode operar como um mecanismo eficiente de distribuição desses custos e benefícios. Todavia, diante das complexidades caracterizadas pelos ambientes urbanos, há um conjunto de fatores que atua no sentido de impedir que o mercado, sozinho, seja capaz de alcançar níveis ótimos e socialmente desejáveis de ocupação do solo que levem à maximização do bem-estar de uma comunidade urbana.

Esse conjunto de fatores se expressa exatamente por meio das fortes externalidades que costumam estar presentes nos ambientes dos espaços urbanizados. Muitas dessas externalidades operam fora do mercado e são, portanto, “externas” às firmas e às famílias, no sentido de que o resultado de suas ações não são “precificáveis”, ou geram custos que penalizam outros agentes e que não são cobráveis por esses ou ainda propiciam a apropriação de benefícios que não são distribuídos a outros agentes.⁶

O resultado da presença de externalidades poderá ser a criação de uma forte divergência entre benefícios privados e custos sociais – elevando esses últimos para a coletividade. Nesse caso, a implementação de certas ações corretivas pode tornar-se urgente e necessária, simplesmente em virtude do fato de que os padrões de organização do espaço e os resultados da operação do mercado podem seguir caminhos bem diferentes dos desejados pela sociedade.

O grande desafio, então, é que a intervenção pública, por meio de instrumentos adequados de política urbanística, possa contribuir para a internalização da enorme quantidade e variedade de externalidades positivas, e para impedir a realização das também inúmeras e variadas externalidades negativas, ao mesmo tempo sem sacrificar os benefícios da operação do mercado e de igual modo minimizando os conflitos entre as partes interessadas e envolvidas no processo do desenvolvimento da cidade.

Com base nesse marco teórico será desenvolvida, a seguir, uma apreciação mais formal dos problemas causados pela existência de externalidades no mercado imobiliário de uma cidade hipotética e as justificativas para a introdução dos novos instrumentos de política urbana.

EXTERNALIDADES, DENSIDADES E A FUNÇÃO UTILIDADE

Como problema inicial será admitido que cada interferência na utilização ou ocupação de um determinado terreno urbano produz impactos sobre o seu entorno, podendo

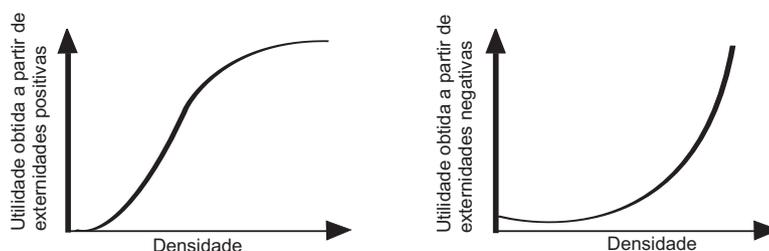
6 Exemplos de externalidades negativas: o congestionamento do trânsito, o aumento da poluição e o adensamento excessivo provocados pelo excesso de demanda por moradia em alguns bairros nobres da cidade. Essas externalidades existem porque os usuários de automóveis e os moradores que insistem em morar nesses bairros já adensados, não pagam pela sua contribuição marginal ao congestionamento do trânsito, da poluição e do aumento do adensamento. Um exemplo de externalidade positiva é o que decorre da valorização de terrenos e imóveis em virtude de investimentos em infra-estrutura urbana e serviços públicos. Essa externalidade também existe, porque os governos não impedem que a mais valia imobiliária seja apropriada pelos proprietários de terrenos ou por empresas construtoras (através, por exemplo, de um imposto adicional que recuperasse, para a comunidade, os benefícios privados da valorização resultante do uso dos tributos pagos pela maioria da sociedade).

repercutir, direta e indiretamente, na dinâmica urbana da cidade e na qualidade de vida de outros agentes sociais.

As conseqüências dessa interferência serão examinadas de diversos ângulos: a) do ponto de vista do consumidor individual; b) do ponto de vista das relações entre consumidores já residentes em um determinado bairro da cidade e os outros demandantes que procuram nele residir; c) da perspectiva das relações entre moradores de bairros diferentes; d) da perspectiva das relações entre consumidores e proprietários de terrenos urbanos; e e) do ponto de vista das relações entre consumidores, proprietários de terrenos e empresas imobiliárias (construtoras).

As Figuras 2 e 3 procuram mostrar que existe uma relação estreita entre níveis de bem-estar e o grau de adensamento em um determinado bairro da cidade.

As figuras descrevem uma relação entre as externalidades negativas e as externalidades positivas, decorrentes de crescentes graus de densidade, mostrando, assim, que a aglomeração urbana pode gerar tanto vantagens (utilidades) quanto desvantagens (desutilidades) para o consumidor individual ou para grupos de moradores de uma certa localidade da cidade.



Figuras 2 e 3 – Relações entre externalidades, densidades e bem-estar.

Na Figura 2 é mostrada a associação entre externalidades positivas e o grau de densidade. O formato da curva revela claramente que as utilidades crescem rapidamente para níveis iniciais de adensamento, tornando-se esse crescimento bem mais devagar na medida em que os níveis de adensamento aumentam – refletindo a emergência das deseconomias de aglomeração.

A Figura 3, por sua vez, mostra a associação entre externalidades negativas e o grau de densidade. O formato dessa curva sugere que o aumento da densidade propicia, inicialmente, pequenas reduções no bem-estar, mas provoca grandes reduções nesses níveis de bem-estar à medida que cresce a densidade – refletindo, também, a importância da presença de externalidades negativas geradas pelo aumento do nível de adensamento.

A partir dessas relações é possível construir uma Função Utilidade (ou de bem-estar) para os agentes envolvidos no processo de urbanização, investigando-se, inicialmente, os efeitos causados, sobre esses, por um novo empreendimento imobiliário em um dado bairro da cidade.

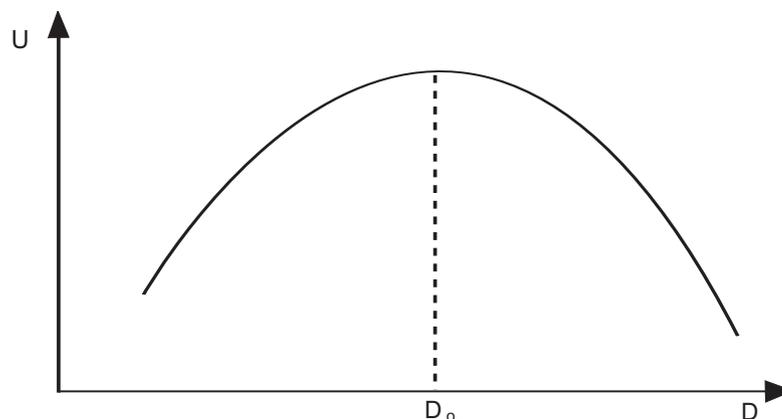


Figura 4 – Externalidades positivas e negativas do adensamento e a Função Utilidade.

A Figura 4, que tem a forma de um sino ou de um U invertido, reproduz as propriedades de uma função utilidade, traduzindo as várias situações que podem resultar das relações entre externalidades, utilidade e os diversos níveis de densidade.

A primeira constatação a ser extraída desse gráfico é a de que ele capta a associação entre bem-estar e densidade mostrando que a decisão de um indivíduo de se agrupar em uma comunidade pode lhe trazer tanto vantagens quanto desvantagens, o que é visualizado na própria curva. Uma outra constatação é a de que o formato da curva da função utilidade mostra uma relação positiva e crescente entre utilidade e densidade, em um trecho da curva; um ponto de utilidade máxima em outro trecho; e uma utilidade (ou nível de bem-estar) descendente na medida em que aumenta a densidade – de tal forma que o nível de utilidade que um indivíduo auferir por morar junto a outros indivíduos pode chegar a valores muito baixos, quando for muito elevado o grau do adensamento. Todas essas situações refletem as presenças das já mencionadas externalidades, tanto as positivas (economias de aglomeração) quanto negativas (deseconomias de aglomeração).

Chame-se a atenção para o importante fato de que haverá um grau de densidade em que a utilidade alcançada por cada indivíduo será máxima – aquele em que a densidade atinge o valor na abscissa do gráfico, que representa exatamente uma situação em que são maximizadas as externalidades positivas e minimizadas as negativas. Trata-se, portanto, de um nível ótimo de densidade, que gerará um nível máximo de utilidade ou de bem-estar, sugerindo, como implicação, que, se o mercado, sozinho, fosse capaz de conduzir os indivíduos de uma comunidade a um nível socialmente desejável não haveria nenhuma necessidade de intervenção da parte do governo.

O fato de o mercado, sozinho, não produzir o equilíbrio desejado decorre exatamente de forças que operam fora do mercado, ou seja, em virtude da presença de externalidades geradas pela interação dos diversos agentes sociais. Indivíduos, pequenos grupos sociais, firmas e indústrias, costumam considerar tão-somente os seus custos e benefícios privados, ignorando os efeitos (na verdade, as externalidades) que suas ações podem causar sobre outros agentes sociais. Quando, então, externalidades são internalizadas por um agente mas não por outros; quando ocorrem apropriações desproporcionais de externalidades positivas; e quando um agente tem a capacidade de transferir externalidades negativas para outros agentes sociais, será gerado um conflito entre o interesse privado e o social, e haverá uma clara possibilidade, então, de o equilíbrio que a sociedade poderá alcançar não ser ótimo.

O resultado dessas amplas possibilidades de apropriações diferenciadas de externalidades pode conduzir, no contexto em exame neste estudo, a um excessivo adensamento de alguns bairros da cidade, enquanto oportunidades alternativas de ocupação em outros bairros não são aproveitadas. Essas situações podem ser bem captadas na Figura 5.

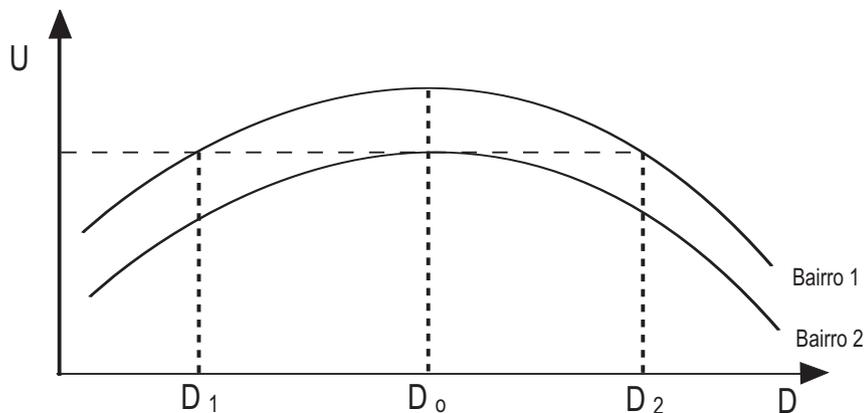


Figura 5 – Externalidades, densidades e bem-estar intrabairro e interbairros.

O gráfico da Figura 5 reforça e exemplifica, geometricamente, as situações de conflito mostradas antes, descrevendo relações mais complexas entre adensamentos, externalidades e bem-estar (privado e coletivo), dentro de cada bairro e entre bairros diferentes.

A Figura 5 considera a existência de dois bairros, que oferecem possibilidades de adensamentos diferentes e situações de maximização de utilidades também distintas.

Considere que as densidades existentes nos dois bairros são diferentes, sendo no bairro 2 e no bairro 1. Considere, ademais, que o bairro 1 oferece uma melhor oferta de infra-estrutura em relação ao bairro 2, e que essa diferença seja percebida por potenciais demandantes de moradias que estejam em processo de escolha de um bairro para morar.

As diferenças de qualidade dos bairros são refletidas nos valores da ordenada da Figura 5, que mostram que, para uma mesma densidade, o nível de utilidade esperada é maior no bairro 1 do que no bairro 2. Esse gráfico revela, ainda, que a densidade ótima em cada bairro é – que é aquela em que as famílias já residentes no bairro 1 estão maximizando as suas utilidades, e em que as famílias dos novos entrantes passariam a alcançar, caso escolhessem, para morar, o bairro 2. Todavia, diante da percepção da existência de externalidades positivas no bairro 1, a escolha dos novos moradores potenciais deverá ser a de morar no bairro 1, em vez de no bairro 2.

Essa decisão dos moradores potenciais – ou novos entrantes – de morar no bairro 1 exercerá, como resultado, um distanciamento do ponto ótimo das densidades entre os bairros, mantendo-a inalterada no bairro 2 (que continuará apresentando uma densidade sub-ótima) e elevando-a no bairro 1 – fazendo esse bairro ultrapassar a sua densidade ótima, ao passar de para , como mostrado na Figura 5. Observa-se, assim, que diante da presença de externalidades, os novos moradores não aumentariam as suas utilidades, mas reduziram as dos moradores antigos do bairro 1, em virtude de tais externalidades gerarem demandas diferenciadas nos dois bairros – menores para o bairro 2 e maiores para o bairro 1, como mostrado na Figura 6.

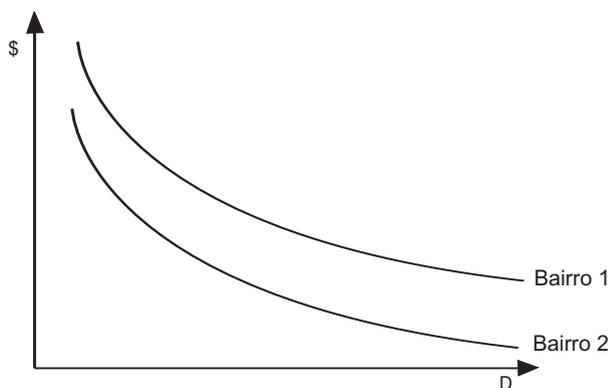


Figura 6 – Demanda por imóveis em diferentes bairros na presença de externalidades.

Nessas circunstâncias, o mercado, ao atender às demandas dos novos moradores, estaria produzindo duas situações não-ótimas, mantendo uma certa ociosidade em um bairro e provocando excesso de adensamento em outro.

Essa tendência deverá continuar a ocorrer ao longo do tempo, agravando cada vez mais o problema já discutido, caso não sejam tomadas medidas de política urbana adequadas, que possam impedir a apropriação de externalidades que, sem aparentemente trazerem benefícios a alguns, produzem, sem nenhuma dúvida, prejuízos a outros, exatamente por conta da ausência de mecanismos que induzam uma melhor e maior racional utilização do solo urbano.

Vale notar que a geração de demandas diferenciadas por imóveis entre bairros, além de produzir diferentes e não-ótimos graus de densidades, traz pelo menos duas outras conseqüências socialmente não desejáveis e que, em verdade, se reforçam mutuamente. A primeira conseqüência é a de gerar uma diferenciação de preços dos terrenos, da qual resulta uma valorização excessiva de lotes urbanos nas áreas com maior demanda por imóveis, o que vem a implicar custos cada vez maiores para os construtores e para os consumidores. A outra conseqüência da diferença de demandas por imóveis e de seus impactos negativos sobre as densidades urbanas é a geração de necessidades também cada vez maiores de investimentos públicos em áreas já densamente ocupadas, o que vem a provocar um círculo vicioso, que se expressa em ainda maiores valorizações dos terrenos, maiores preços dos imóveis, maior adensamento e maior necessidade de investimentos públicos para atender à crescente demanda dos bairros mais valorizados e mais densamente ocupados.

O enfrentamento desse problema está previsto no Estatuto da Cidade, pela utilização de vários instrumentos de política urbana, que serão destacados na seção seguinte.

O NOVOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA URBANA DO ESTATUTO DA CIDADE

Dentre os novos instrumentos de indução do desenvolvimento urbano previstos no Estatuto da Cidade, quatro merecem um destaque especial.

- a) a cobrança de IPTU progressivo no tempo – aplicável a solo urbano não-edificado, subutilizado ou não-utilizado, penalizando-se, assim, a prática da retenção de terrenos urbanos para fins especulativos;

- b) a aplicação do direito de preempção – que confere ao poder público municipal preferência para aquisição de imóvel urbano para finalidades sociais;
- c) a utilização do mecanismo de transferência do direito de construir – ou de transferência de potencial construtivo – que autoriza o proprietário de imóvel urbano que sofrer de alguma restrição legal de uso, a exercer o direito de construir em outro local; e
- d) a Outorga Onerosa do direito de construir – que consiste na concessão do direito de construir acima de uma densidade construtiva básica, definida por legislação municipal específica (Brasil 2001a, 2001b).

A despeito da importância de todos os quatro novos instrumentos de atuação municipal, aqui mencionados, o da Outorga Onerosa do direito de construir talvez seja o mais eficaz como regulador de adensamentos e de controle da expansão urbana. Mas é certamente o mais complexo e mais polêmico, pela sua capacidade de implicar ônus elevado para proprietários de terrenos, compradores de imóveis novos e empresas imobiliárias – dependendo da forma em que tal instrumento seja aplicado.

A particularidade da importância do instrumento da Outorga decorre de pelo menos dois fatores: da sua relevante função social, e da capacidade de ser utilizado como mecanismo de captação de recursos em áreas ricas da cidade, para utilização em obras de interesse social em outras áreas, beneficiando maiores frações das comunidades mais pobres da cada município.

A relevância da função social da Outorga resulta da sua possibilidade de corrigir um tipo de distorção que é gerada no processo de expansão da cidade, correção da qual pode propiciar a promoção de trajetórias de crescimento urbano mais desejáveis do ponto de vista social e urbanístico.

Como é parte da experiência de todo cidadão urbano num país como o Brasil, a forma de ocupação do solo nas metrópoles exacerbou enormemente o problema das desigualdades sociais. Nessas metrópoles, tais desigualdades se manifestam por meio de uma extremamente injusta distribuição da renda e da propriedade (notadamente moradias), da oferta de serviços e de infra-estrutura, de amenidades e segurança ambiental e do acesso a áreas de usufruto coletivo. O resultado da pobreza e da desigualdade tem sido a criação de segregações espaciais marcantes, caracterizadas por profundas diferenças na distribuição, nesses espaços, da quantidade e qualidade dos investimentos em obras e serviços realizados pelos poderes públicos.

Além do mais, a desorganização dos processos de ocupação do solo urbano e o crescente adensamento populacional têm possibilitado o aparecimento de um perverso mecanismo de transferência de renda de expressivas frações da sociedade, para uma pequena minoria de proprietários de terrenos – particularmente daqueles localizados nos bairros melhor servidos de infra-estrutura e serviços públicos. Nesses bairros, os donos dos terrenos se apropriam de rendas de suas propriedades muito mais elevadas do que aquelas que obteriam caso essas se localizassem em outros bairros da cidade.

Essa situação é perpetuada, senão ainda mais agravada, pelas ações equivocadas dos poderes públicos no meio urbano, na medida em que esses ofertam desproporcionalmente mais serviços públicos aos bairros privilegiados, contribuindo para reforçar cada vez mais os efeitos das distorções sociais entre pobres e ricos dentro de uma mesma comunidade urbana. Essas distorções, por sua vez, geram formas de espaços urbanos ineficientes e nos quais ocorre uma apropriação bastante diferenciada de custos e benefícios entre os diversos segmentos da sociedade.

É exatamente nesses casos, em que é mais gritante a divergência entre benefícios privados e custos sociais (situação na qual uma minoria se beneficia às expensas da maioria), que é justificada a intervenção governamental. E, dentro desse contexto, a Outorga Onerosa aparece como um poderoso instrumento de enfrentamento dessas situações conflituosas entre o interesse público e o privado e entre o interesse de minorias e o de maiorias.

A Outorga Onerosa do direito de construir, também denominada instituto do Solo Criado, está baseada, como visto no início deste trabalho, no princípio da separação entre o direito de propriedade e o direito de construir, possibilitando, nos casos de sua aplicação, o enobrecimento da função social da propriedade. A idéia que está por trás da Outorga Onerosa é a admissão do direito de construir como um direito cuja titularidade pertence ao proprietário de um terreno, mas só até o limite de edificação estabelecido por um coeficiente de aproveitamento do solo que tenha sido previamente instituído por lei. A partir desse limite, o direito de construir passa a pertencer à coletividade. Assim, o direito de edificar, além do limite máximo permitido por lei, transformar-se-á em direito atribuído à coletividade (ou transferível a esta), operando-se essa transferência através de uma concessão, de caráter oneroso.⁷

⁷ Estatuto da Cidade, Seção IX, arts. 28 a 31. Ver também Figueiredo, 2001.

Outra característica diferenciadora do instrumento da outorga é o fato de possibilitar às prefeituras municipais a arrecadação das mais valias imobiliárias geradas no processo do desenvolvimento urbano (Brasil, 2001b). As receitas obtidas com a cobrança das outorgas do direito de construir em excesso ao que é permitido por lei serão, por princípio constitucionais, obrigatoriamente destinadas a obras de interesse social. Como essas outorgas tenderão a ocorrer quase que sempre nos bairros mais nobres da cidade, haverá uma transferência de renda desses bairros para os mais carentes, cujas comunidades poderão passar a ter uma fração significativa de infra-estrutura e de serviços públicos subsidiada por aquelas comunidades dos bairros mais ricos. O mecanismo da Outorga Onerosa torna-se, assim, um instrumento capaz de gerar recursos para investimentos públicos com destinação obrigatória da sua utilização em áreas mais carentes das comunidades urbanas.

No que diz respeito à experiência com a utilização do instrumento da Outorga Onerosa e de outros instrumentos relacionados à transferência de potencial construtivo, vale ressaltar a ocorrência de graves conflitos de interesses, envolvendo proprietários de terrenos e empresas imobiliárias, em praticamente todos os municípios em que houve a intenção de sua pronta aplicação, logo após a sanção constitucional do Estatuto da Cidade, no ano de 1988 e, principalmente, após a regulamentação desse Estatuto em lei federal, no ano de 2001.

É importante frisar que a aplicação da lei federal de 2001 exigia a elaboração de planos diretores detalhados para cada município e a definição exata dos critérios a serem utilizados para a cobrança sobre a concessão de direitos de transferência de potencial construtivo – o que levou, em grande número de municípios, a uma longa discussão entre prefeituras, empresas imobiliárias e representantes de bairros que seriam afetados com as permissões para as concessões desses adicionais construtivos. Em muitos casos tais discussões levaram anos, de modo que, na prática, somente após alguns anos depois de aprovada a Lei Federal que regulamentou os artigos constitucionais que criaram os novos instrumentos de ordenamento urbano, é que os primeiros resultados puderam ser avaliados.

Alguns municípios brasileiros – como São Paulo, Belém, Curitiba Natal e Porto Alegre – tentaram, sem muito sucesso, se antecipar à aplicação dos princípios constitucionais, mas esses sempre esbarraram nos argumentos jurídicos, levantados principalmente

pelos representantes das empresas imobiliárias, de que a efetiva aplicação dos novos instrumentos dependia, conforme estabelecia a própria Constituição, de leis municipais específicas, que exigiam, por sua vez, a elaboração de novos e detalhados planos diretores de desenvolvimento urbano.

É por essa razão que um estudo recente do Instituto Pólis, para o ano de 2005, disponível em site na internet, e que apresenta estudos de casos especificamente sobre a aplicação da Outorga Onerosa do direito de construir em 84 municípios brasileiros, conclui que a aplicação desse instrumento somente começou a ser implementada nos anos de 2003 e 2004 ou mesmo no de 2005. Mesmo assim, as poucas evidências apontam para impactos bastante favoráveis da aplicação desse instrumento em termos de sua capacidade de influenciar o ordenamento urbano das cidades que pioneiramente elaboraram os seus planos diretores e definiram as novas regras de cobrança para a concessão de adicionais de potencial construtivo.

Os novos instrumentos, principalmente o da outorga, passaram a ser largamente utilizados no município de Curitiba, e as primeiras avaliações mostram que teriam provocado impactos extremamente favoráveis sobre a cidade e seu entorno metropolitano (Pólis, 2005). No município de Natal, que também foi pioneiro na antecipação do uso dos novos instrumentos do Estatuto da Cidade, há o registro de resultados também bastante positivos, sobretudo no que diz respeito à sua influência na capacidade de reorientar o processo de verticalização da capital potiguar.

Na grande maioria dos municípios avaliados pelo Instituto Polís, é claramente indicado que a implementação dos novos instrumentos está em fase de início, não havendo ainda a possibilidade de uma avaliação concreta de resultados, em virtude do fato de as leis municipais estarem ainda sendo revistas e atualizadas para a definição dos valores a serem cobrados, bem como das áreas onde será aplicado o instrumento da Outorga. Apenas para dar um exemplo, no município do Recife, mesmo depois de anos de discussão, até os dias atuais não foi ainda elaborada a lei específica para tratar dos novos instrumentos, em virtude de sérios conflitos de interesses que emergiram durante as discussões.⁸

CONCLUSÕES

Dentre os vários instrumentos de política urbana concebidos pelo Estatuto da Cidade a partir do ano de 2001, o da Outorga Onerosa do direito de construir constitui uma das ferramentas mais relevantes de que dispõem os governos municipais para disciplinar o uso e a ocupação do solo urbano. A utilização desse instrumento deve ser, porém, bastante criteriosa – resultando em concessões que não sejam excessivamente onerosas, a ponto de expulsar as classes médias dos bairros mais bens servidos de infra-estrutura, e assim elitizando ainda mais tais sítios urbanos; nem tão elevadas que resultem no bloqueio de iniciativas imobiliárias capazes de gerar empregos e fontes de recursos para as prefeituras; e tampouco excessivamente generosas, que terminem por funcionar apenas como um mecanismo arrecadatário dos governos municipais sem operar como um eficiente mecanismo de controle do adensamento urbano.

Se utilizada criteriosamente, todavia, a outorga onerosa pode aumentar consideravelmente o potencial dos benefícios e os níveis de bem-estar apropriáveis pela coletividade, tanto dos resultantes das demais políticas de desenvolvimento urbano praticadas pelo município, quanto das decorrentes da alocação de seus escassos recursos orçamentários.

⁸ O autor deste trabalho acompanhou, durante todo o ano de 2004, as discussões sobre a definição dos novos instrumentos de política na região metropolitana do Recife. Até o presente momento, porém, não foi votada a lei municipal específica para a aplicação desses instrumentos.

Dessa forma, a aplicação da Outorga poderá ser capaz de gerar um conjunto de impactos favoráveis, produzindo benefícios em nível individual e coletivo, promovendo a justiça social sem causar danos para os agentes sociais ou conflitos entre os diversos segmentos da sociedade.

Vista numa perspectiva bem ampla, a introdução e a aplicação criteriosa da Outorga Onerosa do direito de construir é capaz de gerar os seguintes efeitos e benefícios para a coletividade:

- controla, de modo mais eficaz, a distribuição de densidades entre as várias áreas e bairros da cidade, por permitir uma flexibilização das leis de zoneamento e, particularmente, da utilização do coeficiente de aproveitamento;
- influencia positivamente o mercado de terras urbanas, impedindo tanto perdas quanto ganhos indevidos da parte dos proprietários desses terrenos;
- torna menos rentável a prática da retenção especulativa de terrenos urbanos, por inibir a elevação excessiva de seus preços;
- possibilita uma maior interferência do poder público no mercado imobiliário em benefício da coletividade, ao promover uma alteração no equilíbrio do mercado de terras num sentido socialmente mais desejável, induzindo queda nos preços dos terrenos nas áreas mais adensadas e valorização nos preços daqueles de áreas menos adensadas;
- introduz a possibilidade da mediação de conflitos de interesses entre proprietários de terrenos e empreendedores imobiliários, mediante negociações que forem conduzidas pelas autoridades municipais;
- permite a recuperação, pela sociedade, de parcela da valorização imobiliária decorrente dos investimentos em infra-estrutura e outras obras públicas que foram financiados com recursos coletados da grande maioria da população;
- promove uma mais justa e democrática distribuição dos recursos públicos municipais, que resultam da cobrança das concessões e da obrigação constitucional de destinação desses recursos para finalidades sociais.

Em suma, a Outorga Onerosa poderá contribuir para a elevação do bem-estar social, propiciar uma tendência no sentido da melhoria da qualidade de vida em cada bairro da cidade, contribuir para a geração de densidades entre os bairros mais compatíveis com a sua oferta de infra-estrutura, provocar uma tendência para a elevação de preços dos imóveis nos bairros mais adensados e uma diminuição relativa daqueles dos bairros menos adensados e gerar recursos adicionais para as prefeituras para uso nos bairros menos privilegiados com recursos públicos.

Olimpio Galvão é PhD em Economia pela Universidade de Londres, professor aposentado da UFPE, professor titular da Faculdade Boa Viagem, Recife, pesquisador I do CNPq. E-mail: olimpio.galvao@uol.com.br

Artigo recebido em outubro de 2005 e aprovado para publicação em dezembro de 2005.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANAS, A.; ARNOTT, R.; SMALL, K. S. *Urban Spatial Structure*, The University of California Transportation Center, University of California at Berkeley, UCTC Working Paper nº 357, USA, 1997.
- BERTRAND, A. E.; BRUECHNER, J. K. *Analysing Building-Height Restrictions – Predicted Impacts, Welfare Costs and a Case Study of Bangalore, India*. Institute of Government and Public Affairs, University of Illinois, USA (Mimeogr.), 2003.
- BRASIL. Congresso Nacional. Lei Federal nº10.257, Estatuto da Cidade. Congresso Nacional, Brasília, DF, *Diário Oficial da União*, seção1, Ed. nº 133 de 11/07, 2001a.

BRASIL. Câmara dos Deputados, *Estatuto da Cidade* – Guia para Implementação pelos Municípios e Cidadãos. Brasília DF: Instituto Pólis e Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, 2001b.

FIGUEIREDO, M. *Considerações a respeito da “Outorga Onerosa” (solo criado) no Projeto de Lei nº 5.788 de 1990*. Faculdade de Direito da Universidade Nova Lisboa, Working Paper nº 300, Lisboa, Portugal, 2001.

CHESHIRE, P.; SHEPPARD, S. *Welfare Economics and Land Use Regulation*. Research Papers in Environmental and Spatial Analysis, LSE, 1997.

MALPEZZI, S. Housing Prices, Externalities, and Regulation in U.S Metropolitan Areas. *Journal of Housing Research*, v.7, issue 2, Fannie Mae Foundation, 1996.

PIGOU, A. C. *The Economics of Welfare*. London: Mac Millan, 1932.

PÓLIS (Instituto). *Estudo de casos sobre a aplicação da outorga onerosa em 84 municípios brasileiros*. Relatório de Avaliação de junho, 2005, obtido em www.polis.org.br, em maio de 2006.

A B S T R A C T *This work aims at analysing, from an economic perspective, the most relevant implications from the utilization, by the brazilian municipalities, of some new and important instruments of urban policy, as introduced in the recently approved estatuto da cidade. By making use of the relationships among the concepts of externalities, urban density e utility function, the work intends to show that the criterious application of some instruments of urban policy consecrated in the Estatuto da Cidade, and most specially the onerous concession of additional constructive potential, can contribute to the correction of distortions generated in the process of urban expansion and give margin to the promotion of more desirable urban growth strategies from the social and urbanistic point of view.*

K E Y W O R D S *Urban development; externalities and urban density; urban legislation.*