

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
CURSO DE BACHARELADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

MARCELA FERNANDA DE ALMEIDA ÁVILA

**Outorga onerosa do direito de construir em Porto Alegre: a trajetória da
formulação do instrumento de solo criado (1994-2020)**

Porto Alegre, dezembro de 2020.

MARCELA FERNANDA DE ALMEIDA ÁVILA

**Outorga onerosa do direito de construir em Porto Alegre: a trajetória da
formulação do instrumento de solo criado (1994-2020)**

Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) como requisito parcial à obtenção do título de bacharelado em Políticas Públicas do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Vanessa Marx

Porto Alegre, dezembro de 2020.

CIP - Catalogação na Publicação

de Almeida Avila, Marcela Fernanda
Outorga onerosa do direito de construir em Porto Alegre: a trajetória da formulação do instrumento de solo criado (1994-2020) / Marcela Fernanda de Almeida Avila. -- 2020.
82 f.
Orientadora: Vanessa Marx.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Curso de Políticas Públicas, Porto Alegre, BR-RS, 2020.

1. Outorga onerosa do direito de construir. 2. Formulação de políticas públicas. 3. Solo criado. 4. Porto Alegre. I. Marx, Vanessa, orient. II. Título.

MARCELA FERNANDA DE ALMEIDA ÁVILA

**Outorga onerosa do direito de construir em Porto Alegre: a trajetória da
formulação do instrumento de solo criado (1994-2020)**

Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) como requisito parcial à obtenção do título de bacharelado em Políticas Públicas do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Vanessa Marx

Aprovada em: Porto Alegre, dezembro de 2020.

BANCA EXAMINADORA:

Prof^a. Dr^a. Vanessa Marx
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Prof^a. Dr^a. Luciana Leite Lima
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Prof^a. Me. Claudia Damasio
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Para as gerações que vivem em mim,
meus pais e meus avós.

AGRADECIMENTOS

Compreendo como pode ser arriscado assumir que os tempos que vivemos são inéditos e absolutamente extraordinários. Acreditar que o momento presente é temporário e que, mais cedo ou mais tarde, as coisas voltarão a ser ao menos parecidas a como eram até alguns meses atrás é uma condição para persistir e seguir a vida. Desde o início do ano, o Brasil e o mundo tem enfrentado uma ameaça que resume parte grande dos erros cometidos pela humanidade em sua trajetória de desenvolvimento. Uma pandemia global, causada pelo tão temido corona vírus, escancarou problemas que há tempos encaramos sem a urgência necessária. A desigualdade, a falta de saneamento básico, a pobreza, o racismo e a desinformação têm trabalhado juntos pela manutenção do status quo e pelo avanço de um projeto que concentra quase tudo na mão de muito poucos. Hoje, são 1,2 milhões de mortos ao redor do globo, quase 160 mil no nosso país. Nem eu e nenhum dos meus familiares e amigos, porém, fazem parte dessa estatística. E a esse privilégio eu preciso agradecer.

Enquanto aluna e estudante do campo das políticas públicas, também preciso dar destaque e agradecer pelas condições e oportunidades que usufruí graças à Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), instituição pública de ensino superior. Tenho muito orgulho em poder me perceber enquanto uma parte, mesmo que muito pequena, de uma organização acadêmica tão vibrante e presente na defesa da ciência brasileira, da produção de um conhecimento mais plural e representativo do que é a nossa sociedade. Como aluna, aprendi que o ensino superior público, gratuito e de qualidade é parte fundamental de um projeto de país mais justo e democrático, e qualquer ataque a sua autonomia e existência não será mais forte do que a comunidade acadêmica que sustenta essa instituição política. Pela paciência e parceria nos últimos meses da minha graduação, preciso fazer um agradecimento especial à minha orientadora, Prof.^a Vanessa Marx, que me guiou na construção do presente trabalho. Levarei comigo, também, a admiração que guardo por todos os professores e professoras que tornaram possível a minha formação acadêmica — Prof.^a Maria Izabel Noll, Prof.^o André Marengo, Prof.^a Luciana Leite Lima, Prof.^a Marília Patta Ramos, Prof.^a Andrea Fachel Leal, entre outros tantos pelos quais passei e com quem pude aprender. Aos meus colegas do curso de Políticas Públicas, colegas de bolsa — ISAPE, Confúcio, colegas de extensão — UFRGSMUN, UFRGSMUNDI, colegas de trabalho — Prefeitura de Porto Alegre, RHAMA Consultoria Ambiental, Pulsar, obrigada.

Minha trajetória até a universidade e a vida profissional, porém, foi guiada pela minha família. Enquanto neta, agradeço aos meus avós: Dona Graça, Seu José e Dona Narciza — que muitas vezes, mesmo sem entender, confiaram e me apoiaram quando eu precisei. Enquanto filha, agradeço a minha mãe Elisa, ao meu pai César — que me criaram sempre certos de que eu era capaz e nunca hesitaram em confiar em mim. Enquanto irmã, agradeço a minha irmã Julia — que das bonecas aos livros sempre me desafiou a ir além ou olhar pelo outro lado. Enquanto namorada, agradeço ao meu companheiro Bruno — que há cinco anos compartilha comigo os sonhos dos próximos passos das nossas vidas. Eu amo vocês.

Vamos, não chores.
A infância está perdida.
A mocidade está perdida.
Mas a vida não se perdeu.

O primeiro amor passou.
O segundo amor passou.
O terceiro amor passou.
Mas o coração continua.

Perdeste o melhor amigo.
Não tentaste qualquer viagem.
Não possuis carro, navio, terra.
Mas tens um cão.

Algumas palavras duras,
em voz mansa, te golpearam.
Nunca, nunca cicatrizam.
Mas, e o humour?

A injustiça não se resolve.
À sombra do mundo errado
murmuraste um protesto tímido.
Mas virão outros.

Tudo somado, devias
precipitar-te, de vez, nas águas.
Estás nu na areia, no vento...
Dorme, meu filho.

Carlos Drummond de Andrade, "Consolo na Praia"

RESUMO

O presente trabalho analisa a trajetória da formulação da política de outorga onerosa do direito de construir (OODC) em Porto Alegre, também conhecida como solo criado, analisando as alterações que ocorreram entre 1994 e 2020. A cidade foi um dos primeiros municípios brasileiros a desenhar uma política que reconhece a função social da propriedade privada ao buscar capturar parte da valorização dos imóveis no mercado imobiliário para investir em infraestrutura urbana e em rede de serviços públicos. O trabalho é composto por três pilares em seu marco teórico composto por três pilares: i. as políticas públicas urbanas brasileiras, ii. a etapa de formulação das políticas públicas e iii. a mobilidade das políticas públicas. A partir disso, a pesquisa faz uma análise documental de leis e decretos municipais que estruturam o arcabouço institucional da política de solo criado de Porto Alegre, bem como realiza uma revisão da literatura acadêmica que dá suporte e contexto para sua formulação. Além disso, mobiliza dados quantitativos sobre o valor do m² do solo criado na cidade ao longo da sua trajetória, possibilitando ter conhecimento sobre a evolução em diferentes períodos a partir da publicação das tabelas de valores de decretos municipais. Dessa forma, a pesquisa verifica a importância da instituição do Estatuto da Cidade como um marco da formulação de políticas urbanas no Brasil que reorienta a política de Porto Alegre para a utilização plena da sua infraestrutura urbana em detrimento do incentivo à construção civil. Também identifica alterações na formulação da política de OODC de Porto Alegre ao longo de sua história, que mudam os valores do m² do solo criado no território da cidade, realocam a utilização dos recursos arrecadados e redirecionam os objetivos da política como um todo.

Palavras-chave: Outorga onerosa do direito de construir. Formulação de políticas públicas urbanas. Solo criado. Porto Alegre.

ABSTRACT

The present work analyzes the trajectory of the Porto Alegre land value capture (LVC) policy design, also known as *solo criado*, analyzing its changes between 1994 and 2020. The city was one of the first Brazilian municipalities that designed a policy that recognizes the social function of private property by seeking to capture part of the appreciation of real estate prices to invest in urban infrastructure and public service network. The work consists of three pillars in its theoretical framework: i. Brazilian urban public policies, ii. the formulation of public policies and iii. the mobility of public policies. Based on this, it makes a documentary analysis of municipal laws and decrees that structure the institutional framework of the LVC policy created in Porto Alegre, as well as a review of the academic literature that provides support and context for its formulation. Also, it mobilizes quantitative data on the building rights value in the city along its trajectory, making it possible to understand its evolution according to the values determined by municipal decrees. Therefore, the research verifies the importance of the *Estatuto da Cidade* as a milestone for urban policy design in Brazil, since it redirects Porto Alegre's policy towards the full use of its urban infrastructure despite the incentive to civil construction. It also identifies changes in Porto Alegre's OODC policy design throughout its history, which changed the building rights values in the city's territory, reallocated the use of the collected resources, and redirected the objectives of the policy as a whole.

Keywords: Land value capture. Urban policy design. Building rights. Porto Alegre.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 — Ciclo de políticas públicas	27
Gráfico 1 — Distribuição dos valores do m ² de solo criado por macrozonas em 2003	48
Gráfico 2 — Distribuição dos valores do m ² de solo criado por macrozonas em 2011	54
Gráfico 3 — Distribuição dos valores do m ² de solo criado por macrozonas em dez/2013	57
Gráfico 4 — Distribuição dos valores do m ² de solo criado por macrozonas em 2016	58
Gráfico 5 — N° de quarteirões cadastrados nas políticas de OODC de Porto Alegre	59
Gráfico 6 — N° de quarteirões por faixa por ano	60
Mapa 1 — Macrozonas no PDDUA 1999	46
Mapa 2 — Macrozonas no PDDUA 2010	53
Quadro 1 — Quadro resumo de leis complementares relacionadas a solo criado em Porto Alegre entre 1993 e 2016	39
Quadro 2 — Tipos de Solo Criado (PDDUA 2010)	52
Quadro 3 — Quadro resumo de leis complementares relacionadas a solo criado em Porto Alegre entre 2017 e 2020	61
Quadro 4 — Objetivos dos instrumentos solo criado nas leis de 1994 e 2020	61
Equação 1 — Fórmula do Valor do Solo Criado em 2019	64

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 — Valores do m ² do solo criado por faixas em 2003	47
Tabela 2 — Valores do m ² do solo criado por faixas em 2011	54
Tabela 3 — Valores do m ² do solo criado por faixa em janeiro de 2013.....	55
Tabela 4 — Valores do m ² do solo criado não adensável por faixa em dezembro de 2013.....	56
Tabela 5 — Valores do m ² do solo criado adensável por faixa em dezembro de 2013	56
Tabela 6 — Valores do m ² do solo criado por faixa em 2016.....	57

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AC	Área Construída Adensável
CF	Constituição Federal
CMPA	Câmara Municipal de Porto Alegre
DOPA	Diário Oficial de Porto Alegre
EVU	Estudos de Viabilidade Urbanística
FMD	Fundo Municipal de Desenvolvimento
FMGT	Fundo Municipal de Gestão do Território
FMHI	Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social
FMPU	Fundo Municipal de Planejamento Urbano
FP	Fator de Planejamento
HIS	Habitação de Interesse Social
IA	Índice de Aproveitamento
IP	Índice de Aproveitamento Ponderado
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
LC	Lei Complementar
LVC	Land Value Capture
OODC	Outorga Onerosa do Direito de Construir
OP	Orçamento Participativo
PDDU	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano
PDDUA	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental
PMPA	Prefeitura Municipal de Porto Alegre
PT	Partido dos Trabalhadores
PPS	Partido Popular Socialista
SEI	Sistema Eletrônico de Informação
SMAMS	Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Sustentabilidade
SMDE	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico
SMF	Secretaria Municipal da Fazenda
TPC	Transferência de Potencial Construtivo
UDRI	Unidade de Desapropriação e Reserva de Índices
UEU	Unidade de Estruturação Urbana
VMT	Valor de Mercado do metro quadrado de Terreno
VSC	Valor do Solo Criado

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
2 OODC ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA	18
2.1 PLANEJAMENTO URBANO E A POLÍTICA DE OODC	19
2.2 A ETAPA DE FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A OODC	25
3 NO BRASIL E NO MUNDO: <i>Land Value Capture</i> e o Estatuto da Cidade	30
4 EM PORTO ALEGRE: formulações da política de solo criado	38
4.1 HISTÓRICO DAS POLÍTICAS DE OODC DE PORTO ALEGRE.....	40
4.2 A POLÍTICA DE SOLO CRIADO DE PORTO ALEGRE EM 2020.....	60
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	68
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	71
ANEXO A — Elaboração das faixas de valor Decreto 15.977/2008	76
ANEXO B — Elaboração das faixas de valor Decreto 17.329/2011	77
ANEXO C — Elaboração das faixas de valores Decreto 18.166/2013.....	78
ANEXO D — Elaboração das faixas de valores Decreto 18.507/2013.....	79
ANEXO E — Elaboração das faixas de valores Decreto 18.507/2013	81

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho analisa a trajetória da formulação do instrumento de solo criado no município de Porto Alegre, também conhecido como outorga onerosa do direito de construir (OODC) e suas alterações de 1994 até 2020. A OODC é um instrumento urbanístico previsto na Lei Federal 10.257 de 10 de junho de 2001, também conhecida como Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) e propõe capturar ou recuperar a mais-valia fundiária de empreendimentos imobiliários. Esse conceito é conhecido em inglês como *land value capture* (LVC) e para Smolka (SMOLKA, 2014, p. 2) significa “mobilizar, em benefício da comunidade, uma parte ou a totalidade dos incrementos de valor da terra”, arrecadando parte do acréscimo de valor do mercado imobiliário para reinvesti-lo em infraestrutura pública. A publicação do Estatuto da Cidade reviu a utilização de instrumentos de captura de mais-valia de terrenos privados como uma forma de viabilizar investimentos em infraestrutura urbana por parte dos governos municipais. De acordo com o autor (2013), porém, quase metade das cidades brasileiras não regulamenta ou implementa esse instrumento urbanístico, deixando de arrecadar recursos que poderiam ampliar o acesso à cidade para mais cidadãos. Porto Alegre, por sua vez, formulou sua política de LVC anos antes, sendo um dos municípios brasileiros pioneiros em propor a captura da valorização imobiliária da cidade a partir da utilização de instrumentos urbanísticos como o “solo criado” e a transferência de potencial construtivo. Assim, o presente trabalho busca contribuir para a difusão do conhecimento sobre as oportunidades de arrecadação e investimento dos instrumentos de OODC, conhecimento que apoia cidadãos e políticos na busca por alternativas para problemas sociais. Também se pretende apoiar na disseminação do conhecimento sobre os direitos e deveres do público e do privado na garantia do direito à cidade, já que a estruturação dos meios urbanos impacta de maneira direta no acesso a outros direitos fundamentais como a educação, a saúde, a assistência social. Analisar a OODC é uma forma de compreender a questão da falta de infraestrutura pública em regiões periféricas e suas possíveis soluções, a partir de alternativas factíveis que devem compor o debate público a partir da discussão sobre reformas urbanas e o histórico da urbanização do Brasil. Assim, busca-se contribuir para a construção de um debate público mais aprofundado, que leva em consideração os processos de formulação das políticas públicas e o histórico da regularização fundiária e urbanização do Brasil. Da mesma forma, o presente trabalho busca colaborar com a construção de conhecimento no campo das políticas públicas, principalmente na área das políticas urbanas. Estudar as cidades é um desafio que precisa ser encarado a partir de uma perspectiva transversal e complexa, e a abordagem do campo de públicas

contribui para isso. A implementação da OODC se dá a partir da cobrança de uma contrapartida das incorporadoras e empresas da construção civil que tenham interesse em construir acima dos limites de altura assegurados por lei, adicionando mais andares em um empreendimento. Dessa forma, aumenta-se o coeficiente de aproveitamento de um terreno, adensando mais população em mesma área e aumentando o número de unidades habitacionais em um único condomínio (PREFEITURA DE PORTO ALEGRE, 2019; SMOLKA, 2013). Permitir e incentivar o adensamento em espaços urbanos, porém, traz novos custos de infraestrutura para o setor público. Em áreas mais densas, é fundamental garantir mais investimentos em mobilidade urbana, saneamento básico e outros tipos de infraestrutura urbana, que garantem condições de vida adequadas para os habitantes de uma cidade. Pensando nisso, o Estatuto da Cidade prevê que todo o recurso arrecadado por instrumentos de LVC seja reinvestido em obras de infraestrutura urbana, que são especificadas de acordo com os interesses dos governos locais (BRASIL, 2001). É por conta do impacto do adensamento nas condições de uso da infraestrutura urbana que instrumentos como a OODC regulamentam a “separação dos direitos de propriedade e dos direitos construtivos” (CYMBALISTA et al., 2007, p. 76). Sua regulamentação atesta que, embora a terra seja loteada e vendida como propriedade privada, seu uso tem função social e impacto na coletividade, portanto, deve ser regulado de acordo com o interesse público.

Porto Alegre regulamentou seu instrumento de solo criado pela primeira vez em 1994, através da Lei Complementar 315/94 (PORTO ALEGRE, 1994). Desde então, ele vem sendo alterada por leis e decretos¹, que adaptaram conceitos importantes e os valores dos m² nas diferentes partes da cidade. Dito isso, o presente trabalho questiona quais foram essas alterações, estruturando sua investigação a partir do contexto oferecido pela trajetória da formulação de políticas urbanas no Brasil e pelas contribuições do campo de públicas sobre a etapa de formulação das políticas públicas. Seu objetivo geral é explicar o processo de formulação da OODC de Porto Alegre, comparando suas alterações desde 1994 e analisando o arcabouço legal proporcionado pelo Estatuto da Cidade. Este trabalho busca verificar a hipótese de que o instrumento do solo criado de Porto Alegre foi alterado de maneira

¹ Foram analisados 19 peças de legislação que alteram a política de solo criado de Porto Alegre, entre leis e decretos municipais. São eles: LC 315/1994, LC 434/1999, LC 463/2001, LC 515/2004, Decreto 15.977/2008, LC 606/2008, LC 612/2009, LC 644/2010, LC 646/2010, LC 667/2011, Decreto 17.329/2011, Decreto 18.166/2012, Decreto 18.507/2013, Decreto 19.344/2016, LC 850/2019, Decreto 20.297/2019, Decreto 20.325/2019, Decreto 20.327/2019, Decreto 20.542/2020, Decreto 20.613/2020, 20.655/2020 e LC 891/2020.

substancial desde sua primeira formulação, em 1994, acompanhando o desenvolvimento da cidade e os aprendizados sobre a implementação do instrumento na cidade.

A OODC de Porto Alegre é analisada considerando um marco teórico composto por dois pilares, sendo eles: i. políticas públicas urbanas e ii. formulação de políticas públicas. No primeiro pilar, abordaremos o arcabouço institucional das políticas urbanas no Brasil, em grande medida estabelecido pelo Estatuto da Cidade e seu histórico, além de relembrar as principais características da sociedade brasileira em torno de políticas públicas de planejamento urbano. Essa perspectiva torna-se relevante já que a OODC é um instrumento que impacta no crescimento e desenvolvimento urbano das cidades, estando diretamente relacionada ao planejamento urbano e outras regulações importantes para o contexto brasileiro, como os planos diretores (MARICATO, 2001, 2011; VILLAÇA, 2011). No segundo pilar, falaremos sobre a literatura nacional e internacional que explica como acontecem os processos de formulação de políticas públicas, etapa em que se analisa o esforço dos governos na busca por “alternativas para resolver problemas sociais que entram para a agenda política”, nesse caso na ceara do planejamento urbano. Essa etapa do *policy cycle*² pode ser compreendida de várias maneiras, tornando-se necessário um debate sobre as possíveis formas de compreender a concepção e desenho de uma política pública. Essa seção apoiará o estudo sobre a forma como a OODC de Porto Alegre foi desenhada, trazendo reflexões sobre atores envolvidos e os processos de definição de agenda e de alternativas (CAPELLA, 2018; HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

A partir desse quadro teórico, este trabalho faz uma análise de dados qualitativos e numéricos para revisar leis e decretos e compreender a evolução do valor do metro quadrado do solo criado. Realiza-se análise documental comparativa entre as legislações que regulamentam a OODC de Porto Alegre e do arcabouço legal estabelecido pelo Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001). Essa técnica será utilizada a partir da leitura e comparação entre as leis complementares e os decretos municipais que instituem a política de OODC de Porto Alegre desde 1994, identificando as alterações. Também realiza-se uma comparação numérica entre os valores do m² do solo criado a partir de faixas nas diferentes regiões da cidade. A partir de uma proposta de estratificação que considera a distribuição dos valores no território da cidade, sugerimos uma comparação que demonstra a valorização (ou não) de algumas

² Expressão em inglês para “ciclo de políticas públicas”.

regiões em detrimento de outras, bem como o aumento relativo do valor do m² em todo o território da cidade.

A estrutura do trabalho está organizada em três capítulos: teórico, subdividido em três seções, e dois capítulos empíricos, que abordam o contexto das políticas de LVC no mundo, no Brasil e em Porto Alegre. O Capítulo 2 trata dos dois pilares do marco teórico: as políticas urbanas no Brasil e a formulação de políticas públicas. Os Capítulos 3 e 4, por sua vez, consideram esse aporte teórico para trazer dados empíricos sobre a política de OODC em outras cidades e em Porto Alegre, respectivamente. No primeiro, são analisadas algumas experiências internacionais de políticas de LVC em outras cidades do mundo e o arcabouço institucional proporcionado pelo Estatuto da Cidade, que abre espaço para a regulamentação de políticas de OODC nos municípios do Brasil. Na sequência, é realizada uma retomada histórica sobre a OODC de Porto Alegre, observando suas revisões e alterações e relacionando suas mudanças com os governos locais e dados sobre o valor dos m² na cidade.

2 OODC ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA

A OODC é uma alternativa para a busca pelo cumprimento da função social da propriedade. Ao taxar³ a construção de edifícios mais altos e, portanto, mais adensados, os governos municipais tem a oportunidade de captar parte da valorização do mercado imobiliário, arrecadando recursos para reinvestimento em infraestrutura pública. O valor da terra se dá, em grande medida, por conta do que existe no seu entorno. Isso significa que o que valoriza (ou desvaloriza) um terreno público ou privado é o investimento na infraestrutura de serviços do seu entorno, o que independe do trabalho ou capital dos proprietários, configurando uma forma de acumular patrimônio com grande potencial especulativo.

Analisar este instrumento, portanto, precisa levar em consideração um marco teórico que aborde a trajetória do planejamento urbano no Brasil e o processo da formulação de políticas públicas. Também mobilizamos a literatura sobre difusão e mobilidade de políticas públicas, já que o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) também deu ferramentas para que políticas públicas de OODC fossem implementadas nos governos locais brasileiros. Para além do que justifica a existência da OODC enquanto instrumento urbanístico, é importante entender em que contexto ela se constrói, bem como a literatura que discute como são formuladas as políticas.

³ Cabe ressaltar a correta utilização dos termos “tributo”, “imposto” e “taxa” de acordo com os conceitos do Código Tributário Nacional (CTN). De acordo com seu Art. 3º, “tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”. Dito isso, o Art. 5º afirma que “os tributos são impostos, taxas e contribuições de melhoria”. O imposto, por sua vez, é definido pelo Art. 16, que diz que “imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte”. Por fim, as taxas têm seu conceito abordado no Art. 77, que diz que “as taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição”. Em resumo, tributo é um termo amplo que pode se referir a várias formas de arrecadação. Impostos, por sua vez, são arrecadados independente de ações estatais específicas, diferente das taxas, que são cobradas em troca de serviços públicos que estão a disposição da população (BRASIL, 1996).

2.1 Planejamento urbano e a política de OODC

A OODC é um instrumento⁴ que pode ser utilizado pelos governos locais brasileiros dentro das suas possibilidades de influenciar no planejamento urbano. Dito isso, se faz necessária uma contextualização sobre o histórico brasileiro na formulação e implementação de políticas públicas nessa área.

O processo de urbanização brasileiro aprofundou processos de exclusão social que estão presentes no país desde seus primórdios. Com suas raízes na sociedade colonial, agroexportadora e escravista, os poderes políticos da sociedade brasileira são fortemente ligados ao patrimônio pessoal, o que reafirmou a concentração da riqueza e a desigualdade social mesmo nos períodos de crescimento econômico (MARICATO, 2011). Quando mais houve migração de áreas rurais para áreas urbanas, a persistência da desigualdade manteve os indicadores de violência, pobreza, poluição do ar e da água, epidemias, entre outras mazelas brasileiras (MARICATO, 2001). Embora seja possível observar a melhora da qualidade de vida da população, de maneira geral, esse fato não se relaciona com a urbanização, ou seja, a vida de brasileiros e brasileiras não melhorou porque suas famílias deixaram de morar em zonas rurais. É por este motivo que o que o Brasil viveu foi chamado de “desenvolvimento moderno do atraso” (FERNANDES, 1975 apud MARICATO, 2001).

A moradia é um direito que pode ser adquirido no mercado, a partir da compra e do aluguel de imóveis, ou a partir de políticas de Estado, como programas de habitação social ou financiamento habitacional. Infelizmente, parte grande da população brasileira segue não sendo contemplada nem pelo Estado nem pelo mercado, o que as obriga a ocupar áreas irregulares ou mesmo invadidas. “A vida na periferia urbana constitui um exílio” (MARICATO, 2001, p. 35), transformando essas regiões de um espaço urbano no que chamamos de “cidade ilegal” — que frequentemente representa a maior parte do território de um município. Esse fenômeno é intensificado por um exercício de poder que se adapta às circunstâncias, configurando um abismo entre a formulação das leis e sua efetiva implementação. Assim, a aplicação da lei só acontece na cidade legal, que não à toa se

⁴ No presente trabalho, nos referiremos à OODC como um instrumento de política pública. Essa ideia é utilizada principalmente na literatura que discute as capacidades estatais, cujo conceito pode ser definido como “conjunto de instrumentos e instituições que dispõe o Estado para estabelecer objetivos, transformá-los em políticas e implementá-los” (AGUIAR; LIMA, 2019, p. 13). Outra forma de compreender o que são os instrumentos de políticas públicas é percebê-los como o que dá sustentação para as relações do cotidiano da implementação, ou seja, métodos identificáveis sobre como agir e sobre como o governo e seus governados se relacionam. Outros exemplos de instrumentos de políticas públicas podem ser: editais, licitações, esquemas de certificação, isenções tributárias (PIRES; GOMIDE, 2018).

constitui dos terrenos mais valorizados pelo mercado imobiliário (MARICATO, 2000, 2001). A cidade legal, que usufrui da infraestrutura da cidade e tem a ocupação do seu solo controlada e fiscalizada, é espaço para a minoria. Dito isso, é possível fazer planejamento urbano no Brasil?

Para Ermínia Maricato (2000), a resposta para essa pergunta não está nas soluções criadas por cidades em países desenvolvidos, no urbanismo modernista ou mesmo nas melhores universidades do planeta. As alternativas para essa e outras tantas está na gestão democrática do espaço urbano, ou seja, no planejamento urbano democrático, apesar das limitações práticas que são inerentes à cidade como objeto de políticas públicas (MARICATO; SANTOS JR., 2007). Além dos desafios impostos pela formação social do Brasil, a autora registra que o território “é objeto e agente de permanências e de mudanças sociais” (MARICATO, 2001, p. 50), simultaneamente sendo impactado e impactando as relações sociais (MATIAS, 2016). Também existem desafios na relação com a máquina pública administrativa, que reproduz a tradição retórica da sociedade brasileira, afastando a prática do discurso (VILLAÇA, 2011).

Assim, na busca por uma compreensão completa sobre a realidade da cidade — legal e ilegal, vinculando suas esferas urbanísticas com aspectos sociais, ambientais e macroeconômicas, também é necessário considerar a centralidade das questões fundiária e imobiliária. As invasões/ocupações são uma alternativa frequentemente utilizada pelas populações que não são atendidas pelo Estado ou pelo mercado para ter acesso a moradia. Assim, essa é uma “alternativa habitacional que faz parte da provisão de habitação no Brasil” (MARICATO, 2001, p. 82), o que faz com que a cidade ilegal seja tolerada dadas as condições altamente especulativas do mercado. Assim, a forma como a cidade cresce e se desenvolve está diretamente conectada com as disputas pela apropriação do lucro gerado por empreendimentos imobiliários, embora parte significativa da valorização de um imóvel aconteça devido a investimentos públicos — como infraestrutura de mobilidade urbana, saneamento, iluminação pública, entre outros equipamentos (MARICATO, 2000).

Dessa forma, a utilização do OODC como instrumento do planejamento urbano se torna interessante por apresentar uma alternativa de capturar uma parte da valorização dos imóveis construídos na cidade, especialmente em áreas onde a infraestrutura urbana contribui para um aumento do preço de mercado das novas unidades habitacionais. Além disso, autorizar a construção de mais unidades habitacionais em edifícios verticais, ou seja, que adicionam mais residências em uma mesma área de terreno, proporciona um maior adensamento da população dentro do espaço urbano, reduzindo seu espraiamento para regiões

periféricas. A vantagem de conduzir o crescimento urbano dessa forma é que os investimentos com a infraestrutura de saneamento, mobilidade, iluminação, entre outros, torna-se mais eficiente por atender mais pessoas com a mesma quantidade de recurso.

As políticas urbanas, porém, trazem consigo um histórico de dúvidas e dilemas abordados por Villaça (2011), que reflete sobre a utilização dos Planos Diretores enquanto instrumento urbano. Para o autor, atualmente os planos diretores são um conjunto de propostas para o futuro desenvolvimento social e econômico de uma cidade, a partir da sua organização espacial e uso do solo. Atualmente, eles tratam sobre aspectos físicos e territoriais do município, com políticas públicas objetivas e algumas diretrizes gerais, ainda sem dispositivos autoaplicáveis (VILLAÇA, 2011). Ao mesmo tempo, segundo Villaça (2011), os Planos Diretores pouco abordariam questões relacionadas a zoneamento e desigualdade, embora reflexões sobre como uma cidade deve crescer se manifestem no chamado “plano discurso”, com ideias e referências internacionais com pouca aplicação na realidade.

Além disso, sua implementação enfrenta alguns dilemas. Para Villaça (2011), não existem atores políticos interessados em debater planos diretores nos setores da política, da elite econômica ou mesmo dos órgãos municipais. Além disso, seu papel enquanto instrumento urbano não esclarece se tudo o que é importante deve constar no documento, se este se aplica apenas às zonas urbanas e centrais da cidade ou quais aspectos sociais e econômicos devem ser levados em consideração. Por conta disso, o autor afirma que para que os Planos Diretores tenham um futuro possível, é importante considerarmos sua politização. Enquanto um projeto de lei, por exemplo, essa política poderia abordar objetivos de natureza exclusivamente física e territorial, além de incluir políticas com aplicação imediata — sem necessidade de regulação posterior, na contramão dos planos amplos e generalistas defendidos pelo empresariado. Embora atualmente desgastado, a retomada da importância dos planos diretores para o debate sobre o urbanismo no Brasil relaciona-se com a sua capacidade de mobilizar os movimentos populares urbanos, que até hoje não se apropriaram dessa política pública como uma pauta a ser tensionada.

A OODC de Porto Alegre é uma Lei Complementar, ou seja, é um instrumento urbano politizado, de acordo com a perspectiva de Villaça. Embora sua utilização esteja preconizada em outras peças importantes de legislação, como o Plano Diretor de Porto Alegre e o Estatuto da Cidade, seu texto foi defendido e aprovado junto a Câmara de Vereadores da cidade em 1996 e desde então sofreu uma série de alterações a partir de emendas. Mais detalhes sobre sua regulação serão abordados mais a frente no presente trabalho.

A literatura internacional, porém, traz algumas outras perspectivas sobre as possibilidades e limitações do planejamento urbano pelos governos locais na contemporaneidade. Uma das perspectivas mais conhecidas dentro dessa área é conhecida como o “planejamento estratégico”, difundida e argumentada por Castells e Borja, que apresentaram sua principal publicação na Conferência de Istambul (ONU-Habitat II), em junho de 1996 (BORJA; CASTELLS, 1995). Para os autores, as grandes cidades devem buscar cinco objetivos centrais, sendo eles uma “nova base econômica, infra-estrutura urbana, qualidade de vida, integração social e governabilidade” (CASTELLS; BORJA, 1996, p. 155). Dessa forma, as cidades teriam condições de serem competitivas o suficiente para se inserir nos espaços econômicos globais, dando garantias e bem-estar para suas populações.

Para alcançar esses objetivos, portanto, Castells e Borja (1996) defendem a elaboração de um projeto de cidade que mobilize uma ação conjunta dos governos locais com os principais agentes econômicos da cidade, em torno de um grande mobilizador de recursos externos. Amsterdam, Birmingham e Lyon, por exemplo, mobilizaram-se em torno de grandes obras de infraestrutura urbana, cujas funções eram “facilitar a passagem do modelo industrial tradicional” (CASTELLS; BORJA, 1996, p. 155). Uma alternativa é a articulação local em torno de grandes eventos, como Jogos Olímpicos ou a Exposição Universal, situações representativas dos casos de Barcelona e Lisboa, respectivamente. Para os autores, outra característica importante para o avanço dos planos estratégicos é a existência de uma “liderança personalizada”. Eles argumentam que a presença de uma figura emblemática, de personalidade forte e dinâmica, frequentemente surge entre os prefeitos e cumprem um papel decisivo no avanço do “planejamento estratégico” enquanto projeto. Com menos frequência, também é possível observar casos de sucesso onde a liderança dos planos foi realizada de maneira compartilhada, entre instituições públicas e privadas, como são os casos de Valencia e Bilbao (BORJA; CASTELLS, 1995; CASTELLS; BORJA, 1996).

De maneira resumida, portanto, os autores defendem que o sucesso da implementação de um “plano estratégico” urbano acontece mediante três condições:

- a) a sensação de crise aguda pela conscientização da globalização da economia; b) a negociação entre os atores urbanos, públicos e privados, e a geração de liderança local (política e cívica); c) a vontade conjunta e o consenso público para que a cidade dê um salto adiante, tanto do ponto de vista físico como econômico, social e cultural (CASTELLS; BORJA, 1996, p. 156).

A perspectiva trazida por Castells e Borja (1996) pode ser observada em várias experiências brasileiras de utilização do planejamento urbano enquanto política pública. A

OODC, uma possibilidade de instrumento para a condução do desenvolvimento de uma cidade, pode estar inserido dentro de um projeto de desenvolvimento que aborda a cidade enquanto uma empresa, dependendo do seu direcionamento e objetivos.

Vainer (2000), porém, também faz uma crítica sobre as consequências desse “planejamento estratégico” defendido por Castells e Borja (1996) enquanto forma de implementar políticas públicas acerca do desenvolvimento das cidades. Para o autor, essa abordagem defende que as cidades precisam competir entre si por recursos e notoriedade, tendo como principal exemplo o caso de Barcelona. Sua crítica estrutura-se no artigo citado no presente trabalho a partir de três partes: a cidade como mercadoria, a cidade como empresa e a cidade como pátria. Na primeira, Vainer explica que na abordagem do “planejamento estratégico” a cidade é como uma *mercadoria* a ser vendida dentro de um mercado extremamente competitivo, em que outras cidades também estão a venda. O produto a ser vendido, portanto, é praticidade e importância de um centro urbano de gestão e serviços avançados, enquanto o cliente a ser alcançado são visitantes e usuários solventes. Assim, todas as cidades devem vender produtos muito semelhantes, sempre aos mesmos clientes, cujas necessidades e demandas se repetem em todo o planeta.

Esta forma de compreender o desenvolvimento das cidades também incide na forma de fazer a gestão do espaço urbano, assunto abordado na seção cidade como *empresa*. Vainer (2000) defende que a abordagem do “planejamento estratégico” propõe um fenômeno de empresariamento da gestão urbana, onde a produtividade, a competitividade e a subordinação dos fins à lógica do mercado tornam-se ideias aplicáveis aos órgãos municipais. Dessa forma, dentro da gestão municipal formam-se espécies de pequenas empresas, cada uma como uma unidade de gestão de negócios, o que também consolida a presença de empresários dentro da estrutura pública. A ideia de que “se o assunto é business, melhor deixá-lo nas mãos de businessmen” (VAINER, 2000, p. 87) coloca como tomadores de decisões sobre o crescimento urbano os mesmos que protagonizam as ações do mercado, trazendo a articulação público-privada para a definição dos objetivos, para a execução dos programas e para a gestão dos serviços da cidade.

A importância do discurso e da unidade do espaço urbano também são características do “planejamento estratégico” enquanto forma de compreender o urbanismo. Na compreensão da cidade como *pátria*, nega-se de forma radical o espaço urbano como espaço político, pretendendo-se instaurar socialmente a existência do que no discurso se supõe real. É nessa perspectiva, portanto, que o planejamento estratégico consolida-se como um projeto ideológico, trazendo a ideia de que um governo forte, personalizado, estável e carismático

expressa a vontade unitária de uma cidade, mantendo a paz e a harmonia e partir da coesão interna absoluta. Com isso, seu objetivo torna-se afrontar as outras cidades, suas adversárias, com base num projeto competitivo e num patriotismo cívico (VAINER, 2000).

O estímulo da competição entre as cidades, portanto, autoriza a transposição do modelo estratégico do mundo das empresas para o universo urbano, permitindo a venda das cidades a partir do uso do “marketing urbano”. Além disso, a unificação autoritária e despolitizada da vida nos meios urbanos a partir da instauração de um patriotismo cívico consolida o conceito da *city* — cidade objeto de negócios, sob a *polis* — cidade espaço do encontro e do confronto. Para Vainer (2000):

o conceito de cidade, (...) de poder público e de governo da cidade são investidos de novos significados, numa operação que tem como um dos efeitos a transformação da cidade em sujeito/ator econômico (VAINER, 2000, p. 89)

A transposição da lógica empresarial também é analisada na literatura internacional há vários anos. Por exemplo, Harvey (1989; HARVEY; SZLAK, 2005) acredita que é por conta desse empresariamento⁵ que os governos locais passaram a atuar como atores do setor privado nas décadas de 70 e 80, quando a abordagem do “gerenciamento”⁶ perdeu força. Para o autor, isso se deve a questões relacionadas a desindustrialização, desemprego, austeridade fiscal a nível nacional e local, neoconservadorismo e um forte apelo à racionalidade do mercado, acompanhados de uma maior ênfase na ação local e ao declínio dos poderes do Estado-Nação. Assim, “os investimentos tomam cada vez mais forma de uma negociação entre o capital financeiro internacional e os poderes locais” (HARVEY, 1989, p. 50).

Além de refletir sobre uma série de consequências conceituais em torno da reificação (coisificação) da cidade, Harvey (1989) também traz três afirmações gerais que auxiliam na compreensão desse fenômeno de maneira genérica. A primeira diz respeito a noção central de parceria público-privada, que coloca os governos locais como “agilizadores dos interesses estratégicos do desenvolvimento capitalista” (HARVEY, 1989, p. 52), ideia contrária a de governo que estabiliza e intermedia a sociedade capitalista como um todo.

A segunda afirmação diz respeito a atividade dessas parcerias público-privadas, que no empresariamento da administração urbana devem necessariamente ser de natureza empresarial. Com isso, Harvey (1989) afirma que sua execução e concepção tem fins

⁵ “Empresariamento” é uma tradução para a palavra do inglês “entrepreneurialism” (HARVEY, 1989, p. 63).

⁶ “Gerenciamento” é uma tradução para a palavra do inglês “managerialism” (HARVEY, 1989, p. 63).

especulativos e, logo, sujeitos aos riscos inerentes aos empreendimentos imobiliários. Em muitos casos, isso coloca o setor público como o ator que assume os riscos da iniciativa, enquanto o setor privado acessa seus benefícios e lucros. Em terceiro lugar, por fim, o autor também afirma que esse fenômeno opta por focar a atenção da administração urbana na economia política do local e não no desenvolvimento do território como um todo. Assim, o empresariamento urbano tem objetivos políticos e econômicos imediatos, que ocorrem a partir de empreendimentos imobiliários pontuais e especulativos, deixando de lado a melhoria das condições do território.

A OODC, objeto de estudo do presente trabalho, é um instrumento urbanístico que pode ser utilizado pelos governos locais brasileiros desde a sua instituição pelo Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001). Sua utilização, porém, só faz sentido de contextualizada a partir dos dilemas do planejamento urbano que são carregados pela história do Brasil e pelos desafios impostos pela constituição da sua sociedade, como abordado por Maricato (2000, 2001, 2011), Villaça (2011) e Vainer (2000). Ao mesmo tempo, essa perspectiva é fortemente influenciada por tendências internacionais, como as analisadas por Harvey (1989; HARVEY; SZLAK, 2005), Borja e Castells (1995; 1996) na compreensão sobre o empresariamento da gestão urbana e o planejamento estratégico. A OODC enquanto instrumento urbano, portanto, pode ser utilizada em variadas situações e circunstâncias, podendo ser articulada como um meio para a superação de diferentes desafios da gestão do território das cidades. Nas seções seguintes, referenciais sobre a formulação e a difusão de políticas públicas fornecerão os recursos necessários para que possamos compreender a política de OODC de Porto Alegre de maneira mais ampla, permitindo uma compreensão mais aprofundada sobre sua formulação e o papel de outras instituições políticas nesse processo.

2.2 A etapa de formulação de políticas públicas e a OODC

Outra perspectiva teórica que apoia na compreensão da OODC de Porto Alegre é estudar sobre seu surgimento. Para isso, a presente seção traz subsídios da literatura sobre

como as políticas públicas são formuladas⁷, e uma das perspectivas mais conhecidas é a do ciclo de políticas públicas, abordada por vários autores e pelo “Guia de Políticas Públicas”, redigido por Wu et al. (2014a).

Para esses autores, formular políticas públicas é “gerar um conjunto de escolhas de políticas plausíveis para resolver problemas”, momento em que “uma gama de potenciais escolhas de políticas é identificada e uma avaliação preliminar de sua viabilidade é oferecida” (WU et al., 2014a, p. 52). Embora existam outras abordagens mais lineares, também é possível entender a etapa de formulação como um processo que se estende durante todo o ciclo das políticas públicas⁸, já que a busca por alternativas pode acontecer antes da definição da agenda, depois de decisões terem sido tomadas e políticas implementadas. Além disso, é nessa etapa que o papel dos gestores públicos de carreira se faz mais presente, dada sua influência direta na geração de opções e sua longevidade em postos de trabalhos. Essa etapa oferece oportunidades importantes para que estes profissionais dêem contorno ao conteúdo das políticas, o que posteriormente os apoia nas etapas de implementação e avaliação (WU et al., 2014a).

Os autores sintetizam as etapas do ciclo de políticas públicas conforme o esquema que segue abaixo.

⁷ No presente trabalho, optamos pela abordagem do ciclo de políticas públicas abordado por Wu et al (2014a), mas esta não é a única forma de compreendê-lo. Outra alternativa que também poderia ter sido utilizada é a que insere a etapa de “desenho da política pública” (*policy design*), quando é analisado o processo de formulação (tomada de decisão, atividade política, conflito entre atores, ideias, interesses) e o seu conteúdo (elementos formadores, características, implicações). Para Lima e Aguiar (2020), falar sobre a etapa de desenho é analisar o “conjunto de elementos que delineiam as políticas públicas, traçando sua estrutura e dinâmica”. Essa perspectiva teórica vem se expandindo nas últimas décadas mas não será aprofundado no presente trabalho, embora futuras pesquisas possam explorar essa teoria para compreender a OODC e outras políticas públicas de planejamento urbano.

⁸ O guia estrutura-se a partir de capítulos sobre “Definição de Agenda”, “Formulação de Políticas Públicas”, “Tomada de Decisão”, “Implementação de Políticas Públicas”, “Avaliação de Políticas Públicas” e “Rumo à criação de políticas públicas integradas”. Esta ordem é ilustrativa de como os autores entendem o ciclo de políticas públicas como um todo (WU et al., 2014b).

Figura 1 — Ciclo de políticas públicas



Fonte: elaboração própria com base em Wu et al. (2014a).

Nem só gestores públicos tem condições de influenciar na etapa de formulação. Atores de fora dos governos, como grupos de interesse, frequentemente incidem nessa fase do ciclo de políticas públicas. Associações profissionais, grupos da sociedade civil, universidades, *think tanks*, entre outros tipos de organização, tem condições de influenciar de forma indireta propondo e analisando formas de governar e legislar, muitas vezes contribuindo com dados científicos, produção acadêmica e literatura sobre boas práticas e experiências de outras cidades ou países (WU et al., 2014a).

Ao investigar possíveis opções de políticas públicas, os formuladores devem se preocupar não apenas com *o quê* fazer, mas também com *como* fazer. Os meios ou dispositivos que os governos utilizam para implementar essas políticas, considerando como se dará na prática da sociedade, são conhecidos como ferramentas ou instrumentos de políticas públicas. Não existem muitos tipos genéricos de instrumentos, havendo uma quantidade imensa de possibilidades e combinações que se adequam melhor para os mais variados setores e contextos, o que torna a etapa de implementação bastante imprevisível e com efeitos difíceis de controlar (WU et al., 2014a).

Na área do planejamento urbano, a expressão “instrumento urbanístico” é comumente utilizada como forma de se referir a políticas públicas que operacionalizam a prática de uma legislação que impacta no direcionando ou conduzindo o desenvolvimento de uma cidade. A OODC, objeto da presente pesquisa, é um desses exemplos. Mais detalhes sobre sua formulação e sobre quais outras instituições influenciaram nessa etapa do seu surgimento serão investigados nas próximas seções do trabalho.

Capella (2018), que também escreve sobre a etapa de formulação, argumenta que ferramentas e instrumentos de políticas públicas são os “meios que os governos têm a sua disposição” para superar os problemas identificados na sua agenda são seus instrumentos e

ferramentas (CAPELLA, 2018, p. 74). Assim, as políticas públicas seriam desenhadas a luz dos instrumentos que o Estado tem acesso, o que traduz as intenções dos *policy-makers* (formuladores) em planos e ações concretas. Essas ferramentas, que tem como objetivo principal a produção de mudanças sociais, exercem o poder do Estado ao alterar o comportamento de indivíduos, distribuir bens de consumo e bens públicos, entre outras alterações estruturais da sociedade.

Esta autora entende que esta etapa do ciclo de políticas públicas gira em torno da busca por alternativas para resolver problemas sociais que entram para a agenda política de um governo. Para a autora, esse processo ocorre a partir da ação de uma combinação de atores, instituições, elementos técnicos e políticos que buscam soluções possíveis, seus custos e efeitos estimados. Definida a agenda, ou seja, definidos quais problemas chamam a atenção de um governo e seus tomadores de decisão, diferentes alternativas são avaliadas, definindo um curso de ação que define como os problemas serão solucionados. Esse processo, altamente político e marcado pela competição, antecede a tomada de decisão formal, impacta de forma direta na fase de implementação e tem uma relação codependente à legislação e procedimentos administrativos/burocráticos (CAPELLA, 2018). É na formulação que são identificadas as restrições técnicas e políticas da ação do Estado, revelando o que é inviável dentro das suas capacidades administrativas e financeiras, o que promove seu apelo eleitoral e o que conserva relações com o setor privado (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Para Thomas (2001) apud Howlett et al. (2013), é possível dividir a fase da formulação em fases que esclarecem porque algumas alternativas são eliminadas enquanto outras seguem adiante. Na primeira delas, chamada “apreciação”, identificam-se dados e evidências em formatos de relatórios, informações de partes interessadas ou participação cidadã, num momento em que o governo gera e recebe informações sobre os problemas da sua agenda e suas soluções. A fase seguinte, chamada “diálogo”, tem como objetivo a comunicação entre os atores políticos com diferentes posicionamentos sobre os problemas abordados. Essa conversa, que pode acontecer em reuniões abertas ou mesmo com a presença de especialistas, é marcada por debates mais ou menos acalorados dependendo da sua estrutura, influenciando os participantes e o processo político de forma direta e contundente. As interações dessa fase culminam com o esboço de uma proposta de solução, que avança para a fase de “consolidação”, quando são colhidos os posicionamentos dos envolvidos, provocando discordâncias e novos debates.

A formulação de políticas públicas, porém, também é vista pela literatura a partir de outras abordagens. Schneider (2013) acredita que a etapa de *policy design* é muito mais um

processo de cópia e adaptação do que um processo de invenção ou criação. Ela argumenta que os formuladores estão constantemente atentos a experiências de outros lugares e são muito influenciados por tendências e orientações mais amplas, nacionais ou internacionais, documentadas em estudos sobre difusão de políticas públicas — tema da próxima seção do presente trabalho. Além disso, a autora defende que nem sempre a formulação de políticas públicas tem como objetivo um resultado ou impacto claro, mas sim constantemente serve como uma forma de atender a um compromisso político ou pessoal. Isso ocorre já que, como qualquer outro indivíduo, os formuladores também são influenciados por suas construções sociais, imagens e símbolos que emitem mensagens sobre quem merece o quê e por quais motivos.

Assim, Schneider (2013) alerta sobre os perigos de entender a formulação de políticas públicas como um processo que baseia-se apenas em aspectos racionais e sistemáticos, já que essa explicação não é suficiente para justificar a escolha de certos arranjos e suas consequências para a democracia. Dado que políticas públicas são amplamente utilizadas tendo em vista propósitos políticos e ideológicos, nota-se que os gestores públicos são bem orientados a estudar não apenas os aspectos analíticos de uma política, mas também sobre seus beneficiários, seus benefícios, quais grupos ganham e perdem, quais são as mensagens emitidas para as populações atingidas e para o resto da sociedade.

Analisar a formulação da política de OODC de Porto Alegre é uma perspectiva que faz sentido para o presente trabalho e contribui para uma compreensão mais ampla sobre quais instituições e interesses estão em jogo nesta arena política. Elementos figurativos e muitas vezes imateriais serão buscados também com o suporte teórico de Robinson (2018), que aborda essa questão na área da difusão de políticas públicas e do planejamento urbano.

No estudo da formulação da política pública chamada OODC, entende-se que o Estado busca alterar as dinâmicas de distribuição da propriedade privada ao cobrar tributos das construtoras que optarem por construir prédios com IA mais elevado. Os instrumentos e ferramentas que viabilizam essa ação estão previstos no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), que foi traduzido para o contexto de cidades como Porto Alegre para a sua implementação. Sua etapa de formulação e quais instituições, interesses e atores estiveram envolvidos serão investigados nas próximas seções do presente trabalho, com aporte teórico e metodológico de autores que estudam não apenas a etapa de policy design do ciclo de políticas públicas, como também o contexto do planejamento urbano no Brasil e a influência da transferência e circulação de políticas públicas.

3 NO BRASIL E NO MUNDO: *Land Value Capture* e o Estatuto da Cidade

Várias cidades do mundo implementam políticas de *land value capture* (LVC). O *Lincoln Institute of Land Policy* é um *think tank* que frequentemente aborda nas suas publicações análises sobre as experiências de várias cidades na implementação dessas políticas (BROWN; LINCOLN INSTITUTE OF LAND POLICY, 1997; DYE; ENGLAND; LINCOLN INSTITUTE OF LAND POLICY, 2009; SMOLKA; FURTADO, 2014). A cidade de São Francisco (Estados Unidos), por exemplo, tem aprimorado a implementação do seu instrumento de LVC nos últimos anos, ampliando sua arrecadação de US\$96.117.729 em 2013-14 para US\$236.921.739 em 2015-16, o que possibilitou o financiamento de obras de mobilidade urbana, como manutenção de vias de trânsito, infraestrutura para bicicletas e melhora de calçadas e mobiliário para pedestres (BERNSTEIN; GERMÁN, 2019). Em relatório (*policy brief*), foram mobilizados dados sobre a arrecadação em LVC dessa cidade e sua utilização para o financiamento de infraestrutura urbana, destacando que

A captura de mais-valia viabiliza a recuperação de comunidades e o reinvestimento da valorização dos terrenos privados, resultando em novos investimentos públicos e outras ações de governo (BERNSTEIN; GERMÁN, 2019, p. 1, tradução própria)⁹.

Na Índia, as cidades de Ahmedabad e Gujarat implementam políticas de LVC através de “esquemas de planejamento municipal” (*town planning schemes*), que influenciam o crescimento urbano enquanto buscam financiar moradias sociais e infraestrutura pública. No modelo indiano, proprietários de zonas rurais cedem até 40% dos seus terrenos para o governo, que paga um valor abaixo do mercado e realiza obras de infraestrutura pública na área. Os 60% restantes, que seguem de posse dos proprietários, podem ser vendidos a incorporadoras ou loteados em terrenos menores, o que incentiva a construção de moradias e a urbanização de áreas rurais (INGRAM; HONG, 2012).

Também é possível encontrar experiências deste tipo de política na América Latina. A cidade de Córdoba (Argentina) também taxa alterações em prédios já existentes que sobrecarreguem a infraestrutura urbana do seu entorno, revertendo a arrecadação para a manutenção das regiões afetadas (SMOLKA, 2013). A Guatemala (Guatemala), por sua vez, instituiu uma política de LVC para captar recursos privados para a manutenção de grandes vias — já que estas, quando finalizadas, valorizaram de forma significativa os terrenos e,

⁹ Trecho original: “Land value capture enables communities to recover and reinvest land value increases resulting from public investment and other government actions” (BERNSTEIN; GERMÁN, 2019, p. 1).

logo, o patrimônio dos seus proprietários. O valor total das obras viárias foi complementado com recursos dos cofres públicos e, desde 2006, já arrecadou o equivalente a mais de US\$20 milhões (SMOLKA, 2013).

No Brasil, as políticas urbanas foram abordadas pela primeira vez na Constituição Federal de 1988, graças a pressão e mobilização dos movimentos sociais urbanos e num contexto de acelerada urbanização, que dificultaram muito o acesso aos serviços públicos a partir da década de 60 (MARICATO, 2001). Essas reivindicações foram consideradas na Assembleia Nacional Constituinte, principalmente graças às contribuições do Fórum Nacional da Reforma Urbana, que congregava entidades de classe, profissionais e sociais. Assim, foram incluídos artigos sobre o “direito urbanístico”, com destaque para o capítulo II que fala especificamente sobre “política urbana”, conforme os artigos 182 e 183 que seguem abaixo.

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião. (BRASIL, 1998b, art. 182 e 183).

De forma resumida, pode-se dizer que esse trecho da Constituição brasileira tem como objetivo principal exigir que a propriedade privada localizada em meios urbanos cumpra a sua função social. O Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), por sua vez, foi aprovado em 2001 para regular estes artigos, estabelecendo as suas diretrizes e vinculando as ações municipais aos seus princípios. De acordo com essa legislação, o plano diretor é o instrumento básico da política urbana municipal, que determina a função social das propriedades urbanas públicas e privadas. Para Rolnik (1997), o Estatuto da Cidade é como uma “caixa de ferramentas” a disposição das prefeituras, trazendo para a arena da construção democrática a determinação de como deve se desenvolver uma cidade. Entre elas, inclui-se a “recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos” (BRASIL, 2001, p. 2). Assim, assume-se que o valor da terra não está na terra em si mas sim no seu entorno, ou seja, na infraestrutura urbana e na rede de serviços da sua região. O que está a disposição de um imóvel e o valoriza não é consequência do investimento do proprietário, mas sim do poder público (BASSUL, 2002; “Estatuto da Cidade: Antecedentes e Perspectivas”, 2016).

O patrimônio de uma pessoa física é constituído pela sua propriedade e pelos seus direitos. Isto fica evidente quando pensamos no impacto dos direitos de um proprietário de terra. O dono de um terreno onde o poder público autoriza a construção de até dois andares, por exemplo, terá seu patrimônio valorizado caso a autorização passe a permitir construção de até dez andares. Isso ocorre sem que esse proprietário precise investir capital ou trabalho, ou seja, assim configura-se uma atividade especulativa. O poder público, que gera rendas urbanas para os proprietários, segue sem recursos para reinvestir nas áreas desqualificadas da cidade, o que agrava a desigualdade e dificulta ainda mais o acesso à educação, saúde, entre outras provisões fundamentais para o exercício da cidadania. Assim, justifica-se a presença do instrumento de captura de mais-valia no Estatuto da Cidade, o que estabelece as diretrizes legais para a formulação da política de OODC de cidades brasileiras como Porto Alegre (BASSUL, 2002; “Estatuto da Cidade: Antecedentes e Perspectivas”, 2016).

Interessado na regulamentação e implementação de políticas de OODC em municípios brasileiros, Cymbalista et al. (2007) utilizam a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) do IBGE dos anos de 2001 e 2005 para construir uma amostragem de cidades brasileiras que tivessem regulamentado, implementado e/ou arrecadado recursos a partir de políticas de OODC depois da aprovação do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001). Para os autores, a MUNIC 2005 é um instrumento eficiente para a coleta de dados urbanísticos sobre municípios brasileiros, e o estudo atestou que muitas cidades passaram a implementar políticas de OODC depois do Estatuto (BRASIL, 2001), que trouxe determinações que foram

levadas em consideração. Ao observar as cidades que arrecadaram recursos com a implementação do instrumento, os autores também sugerem que a OODC só é relevante às cidades com mercado imobiliário mais ativo e dinâmico, embora esta também possa ser utilizada para antecipar a sua implementação de forma preventiva, ampliando ganhos coletivos futuros.

O caso de Porto Alegre destaca-se entre os municípios brasileiros principalmente por ter feito a regulamentação de uma política de OODC muito antes da aprovação do Estatuto da Cidade, em 1994. Por conta disso, a próxima seção do trabalho fará uma análise histórica das formulações deste instrumento urbanístico da cidade, a partir da análise documental da legislação proposta e aprovada desde a primeira concepção dessa política pública na cidade.

A formulação de políticas de outorga onerosa do direito de construir em várias cidades do Brasil e do mundo, portanto, também torna pertinente trazer as contribuições sobre a literatura de difusão e mobilidade de políticas públicas para o presente trabalho. Segundo Oliveira e Faria (2017, p. 13, tradução nossa), “globalização e difusão de políticas públicas são fenômenos que se retroalimentam”¹⁰. Para os autores, estudos da Ciência Política e das Relações Internacionais demonstram que as políticas públicas não são formuladas apenas considerando questões culturais, econômicas e políticas dos seus contextos domésticos. Isso significa que as dimensões internacionais e transnacionais também precisam ser consideradas, analisando inclusive a presença de atores que circulam entre cidades e países do mundo com o objetivo de promover modelos de políticas públicas ou “boas práticas”. Assim, estudos sobre transferência de políticas públicas apontam que não é suficiente comparar diferenças e similaridades entre as decisões de diferentes atores públicos, já que é possível e importante buscar traçar a genealogia e a trajetória dos modelos adotados, aprendendo sobre como se estabeleceram dinâmicas de aprendizado, competição e influência (OLIVEIRA; FARIA, 2017).

No texto de Oliveira e Faria (2017), o estudo deste fenômeno se divide em três abordagens: a transferência (*policy transfer*), a difusão (*policy diffusion*) e a circulação (*policy circulation*). Na primeira, a transferência de políticas públicas é definida como um processo onde

o conhecimento sobre políticas públicas, arranjos institucionais e ideias de um cenário político (presente ou passado) é utilizado no desenvolvimento

¹⁰ No original: “globalization and policy diffusion are phenomena that tend to reinforce each other” (OLIVEIRA; FARIA, 2017, p. 13).

das políticas públicas, arranjos institucionais e ideias de um outro cenário político (DOLOWITZ; MARSH, 2000¹¹, p. 5 apud OLIVEIRA; FARIA, 2017, p. 17, tradução nossa)¹².

A compreensão de que estas transferências não necessariamente ocorrem em relacionamentos bilaterais trouxe a academia para um olhar mais amplo, que busca entender como acontecem as interações entre múltiplos atores — inclusive não estatais, como organizações internacionais, *think tanks*, ONGs e organismos privados. Assim surge a abordagem da difusão de políticas públicas, que ocorre quando as escolhas de um ator político estão condicionadas pelas escolhas de outro(s) ator(es) político(s). Nesses casos, que podem acontecer por coerção, aprendizado, competição ou construção, fica nítido que a adoção de políticas públicas similares em diferentes contextos não necessariamente está atrelada a um processo coordenado, além de não pressupor apenas decisões racionais tomadas com base em informações completas (OLIVEIRA; FARIA, 2017).

O protagonismo dos burocratas e tecnocratas das organizações internacionais nestes processos é o fator que dá espaço para a criação de uma nova abordagem: a circulação de políticas públicas. De origem francesa, essa tradição relaciona-se com a sociologia da ação pública, que trabalha com a cópia de arranjos institucionais e adoção/rejeição de modelos estrangeiros (OLIVEIRA; FARIA, 2017). Para os autores,

A circulação pode ser compreendida como um movimento amplo e contínuo de produção de modelos, emissões, apropriações e traduções dos conteúdos de múltiplos atores (individuais ou coletivos, governamentais ou não-governamentais), que têm diferentes recursos de poder (OLIVEIRA; FARIA, 2017, p. 22, tradução nossa)¹³.

Nesta abordagem, a forte presença da noção de instrumentos de políticas (*policy instruments*), conceito abordado na seção anterior do presente trabalho, sugere a utilização de processos aparentemente técnicos e neutros, buscando instrumentalizar a ação pública como um conjunto de escolhas que foram realizadas a partir de escolhas técnicas (OLIVEIRA; FARIA, 2017). Outro texto mais recente de Oliveira e Pal (2018), que sugere novas fronteiras

¹¹ DOLOWITZ, David; MARSH, David. Learning from Abroad: *The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy Making Governance*, v. 13, v. 1, pp. 5-24, 2000.

¹² Do trecho original, “a process in which knowledge about policies, administrative arrangements, institutions and ideas in one political setting (past or present) is used in the development of policies, administrative arrangements, institutions and ideas in another political setting” (DOLOWITZ; MARSH, 2000, p. 5 apud OLIVEIRA; FARIA, 2017, p. 17).

¹³ Do trecho original, “circulation can be seen as a vast and continuous movement of production of models, emission, appropriation and translation of their contents by multiple actors (individuals or collective, governmental or non-governmental), which have different power resources” (OLIVEIRA; FARIA, 2017, p. 22).

para esta área de estudo, aponta a influência das corporações do setor privado e das consultorias como uma área ainda pouco analisada, embora muito presentes em governos nacionais e subnacionais de todos os continentes.

Os trabalhos acerca da transferência, difusão e circulação de políticas públicas apoiam no estudo sobre o surgimento e formulação da política de OODC de Porto Alegre e chamam atenção sobre a influência de atores políticos estatais e não-estatais nesse processo. Nas seções seguintes, quando buscaremos mapear quais atores estão envolvidos no contexto da capital do Rio Grande do Sul, essa literatura será resgatada para compreender como se dá o processo de compartilhamento de políticas e instrumentos entre as cidades do Brasil e do mundo.

Também apoia na organização deste marco teórico as especificidades do processo difusão de políticas públicas na área do planejamento urbano abordadas por Robinson (2018). Ela argumenta sobre a necessidade de reformatarmos o modo como fazemos comparações em estudos urbanos, incluindo uma maior amplitude de experiências internacionais e buscando novas táticas para tornar a área mais global. Para isso, ela propõe o conceito de mobilidade de políticas públicas (*public policy mobility*), que estrutura-se a partir de três diferentes tipos de análise: dos processos de urbanização, das instâncias repetidas e das suas topologias.

Ao comparar políticas urbanas, busca-se seguir conexões que demonstram os caminhos trilhados pelos formuladores de políticas públicas (ROBINSON, 2018). Para isso, é necessário inovar metodologicamente para ir além das observações de um só lugar, já que muitos fluxos e referências interligadas com outros territórios no planeta são relevantes para a análise. Para a autora,

A urbanização não tem a ver (apenas) com a territorialização, e sua análise é intrínseca à sua capacidade de trabalhar com as muitas linhas diferentes de conexão, espaços de extensão e circuitos de prática que constituem processos de urbanização (ROBINSON, 2018, p. 224).

Outra forma de trabalhar a mobilidade de políticas públicas é a partir de conexões que produzem instâncias repetidas. Para isso, analisa-se o caso de uma política urbana a partir das suas singularidades e seus resultados específicos, que fazem parte de um campo mais amplo e compartilhado com outros territórios. Como método, essa forma de comparar políticas urbanas exige que o pesquisador: 1. Identifique a(s) instância(s), que podem ser formações sociais, processos, territórios, lugares, entre outros; 2. Busque resultados empiricamente aditivos, seguindo conexões de múltiplas instâncias e mobilizando uma história acumulativa sobre o processo de urbanização analisado e; 3. Busque uma reflexão analiticamente

subtrativa, observando as diferenças entre os casos estudados e produzindo futuros alternativos (ROBINSON, 2018).

Por fim, a autora também sugere a comparação entre políticas urbanas a partir de conexões topológicas, onde “podemos pensar no urbano como um emaranhado de conexões”¹⁴ (ROBINSON, 2018, p. 232). Nessa abordagem, em que se observam “os múltiplos elementos que são transportados junto com as ideias e práticas circulantes” (ROBINSON, 2018, p. 232), incluem-se os contextos amplos, como o da economia política e do capitalismo global. Além disso, essa abordagem também chama a atenção ao relembrar sobre a importância de contextos particulares como conversas esquecidas em reuniões, leitura de publicações de forma descompromissada, amizade e rede de amigos imprevisíveis, tão importantes quanto associações formais e informais. Assim, pensar em conexões topológicas como método é analisar a infraestrutura de transferência de políticas como processos significativamente imateriais, definidos por memórias em movimento e inspirando ambições e sonhos (ROBINSON, 2018).

A partir do aporte teórico e metodológico de Robinson (2018), o presente trabalho também tem condições de utilizar como material de pesquisa todo o contexto material e imaterial do processo de formulação da política de OODC de Porto Alegre. Isso amplia substancialmente o universo de dados e informações a serem considerados, trazendo questões relacionadas aos relacionamentos, às ideias e às experiências dos políticos e formuladores de políticas públicas, que também influenciam na forma como esse instrumento urbano foi interpretado, regulado e, posteriormente, implementado.

O trabalho de Marx (2008, 2011) também aborda a difusão de políticas públicas entre governos locais a partir da sua projeção como atores políticos das relações internacionais. Ao abordar os modelos propostos por Porto Alegre e Barcelona, a autora trabalha a dualidade entre os aspectos econômicos/comerciais e políticos da atuação internacional das duas cidades, levando em considerações suas experiências com o “planejamento estratégico” de Borja e Castells (1996) traduzido pelo marketing urbano, incentivos finais, grandes eventos, redes internacionais de cidades, projetos de cooperação internacional bilateral/multilateral, entre outras formas de atuação.

Enquanto a priorização do aspecto econômico tensiona a competição entre os posicionamentos de governos locais, a busca por instâncias de representação institucional

¹⁴ A versão em inglês do mesmo texto traz uma citação de Mbembe e Nuttall, que diz que “the urban condition is one lived in the midst of ‘multiple elsewheres’” (MBEMBE; NUTTALL, 2004 apud ROBINSON, 2018).

reforça canais de cooperação e a formulação de políticas públicas que solucionem problemáticas comuns entre as cidades. Ambas as abordagens, porém, exigem constância e permanência de um projeto político, que guia o que o governo local tem como objetivo ao buscar tornar-se uma “cidade internacional” (MARX, 2008, 2011).

Fenômenos de transferência, difusão, circulação (OLIVEIRA; FARIA, 2017; OLIVEIRA; PAL, 2018) e mobilidade de políticas públicas urbanas (ROBINSON, 2018), além da atuação de governos locais como atores das relações internacionais (MARX, 2008, 2011), são citadas nos textos de Villaça (2011), Vainer (2000), Rolnik (2015) e outros expoentes sobre a história e os desafios da implementação da agenda urbana no Brasil. Esses autores, que frequentemente mencionam a presença de organismos internacionais e empresas privadas (consultores), criticam os problemas dos processos de formulação de políticas públicas urbanas importadas, que dão origem a lógica das “as ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias”, cunhado por Maricato (2000, 2001, 2011).

No presente trabalho, buscaremos compreender o processo da formulação da OODC de Porto Alegre, cidade que como outras tantas busca recuperar parte da mais-valia dos empreendimentos imobiliários do seu território como forma de reinvestir na sua infraestrutura. Considerando a literatura que explica como são formuladas as políticas públicas e o contexto do planejamento urbano no Brasil, além da trajetória e experiências de outros municípios com políticas de LVC, a seção seguinte buscará traçar uma linha cronológica montada pelos decretos e leis que impactaram a formulação do instrumento de Porto Alegre.

4 EM PORTO ALEGRE: formulações da política de solo criado

O Art. 29 da Constituição Federal, que faz parte do seu Título III — Da Organização do Estado e do Capítulo IV — Dos Municípios, diz que os municípios são regidos pelas suas Leis Orgânicas, cujo conteúdo é votado em dois turnos, com um intervalo de dez dias, e com artigos aprovados por dois terços dos membros da Câmara Municipal — no caso de Porto Alegre, da Câmara Municipal de Porto Alegre (CMPA). Seus princípios devem estar de acordo com a Constituição Federal e com a Constituição do respectivo Estado, além de outros preceitos relacionados a composição dos poderes legislativos e executivos nos poderes locais (BRASIL, 1988).

Ao analisarmos a Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, portanto, encontramos conteúdos que impactam de maneira direta com a forma como a cidade pensa seu planejamento urbano. No seu Art. 212, parte do Capítulo III, intitulado “Do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (Denominação atual conforme Lei Complementar nº 434/99: Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental)”, lê-se:

Art. 212 O **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano** é peça fundamental da gestão do Município e tem por objetivo definir diretrizes para a execução de programas que visem à redução da segregação das funções urbanas e ao acesso da população ao solo, à habitação e aos serviços públicos, observados os seguintes princípios: (Artigo regulamentado pela Lei Complementar nº 315/1994)

I - determinação dos limites físicos, em todo o território municipal, das áreas urbanas, de expansão urbana e rurais e das reservas ambientais, com as seguintes medidas:

- a) delimitação das áreas impróprias à ocupação urbana, por suas características geológicas;
- b) delimitação das áreas de preservação ambiental;
- c) delimitação de áreas destinadas à implantação de atividades com potencial poluidor, hídrico, atmosférico e do solo;

II - determinação das normas técnicas mínimas obrigatórias no processo de urbanização de áreas de expansão urbana;

III - delimitação de áreas destinadas à habitação popular, atendendo aos seguintes critérios mínimos:

- a) dotação de infra-estrutura básica;
- b) situação acima de quota máxima das cheias;

IV - ordenação do processo de desmembramento e de remembramento;

V - **estabelecimento das permissões e impedimentos do uso do solo em cada zona funcional, assim como dos índices máximos e mínimos de aproveitamento do solo;**

VI - identificação dos vazios urbanos e das áreas subutilizadas, para o atendimento do disposto no art. 182, § 4º, da Constituição Federal;

VII - **estabelecimento de parâmetros mínimos e máximos para parcelamento do solo urbano, que assegurem o seu adequado aproveitamento, respeitadas as necessidades mínimas de conforto urbano** (PORTO ALEGRE, 2014, p. 65, ênfase nossa)

Ao buscar a implementação do que está previsto na sua Lei Orgânica, o poder executivo de Porto Alegre — exercido pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PMPA), propôs uma série de Leis Complementares e Decretos que entram em detalhes sobre as diretrizes para o planejamento urbano da cidade. Além dos Planos Diretores de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (PDDUA), existem leis que especificam os critérios para a utilização de outros instrumentos urbanísticos, entre eles o do solo criado. Essa expressão, utilizada pela capital do Rio Grande do Sul como um sinônimo para OODC, foi utilizada numa peça da legislação pela primeira vez em 1994 e segue sendo difundida até os dias atuais, como poderemos observar na seguinte seção do trabalho.

Ao traçar uma linha do tempo da formulação das leis complementares de Porto Alegre que interagem com a formulação da política de OODC da cidade, encontramos o histórico que segue esquematizado na planilha abaixo.

Quadro 1 — Quadro resumo de leis complementares relacionadas a solo criado em Porto Alegre entre 1993 e 2016

Prefeito e Mandato	Aprovação	Descrição da Legislação
Tarso Genro (PT) 1993-1996	Jan/1994	Lei Complementar 315/1994 (instituto do Solo Criado)
Raul Pont (PT) 1997-2000	Jan/1999	Lei Complementar n. 434/1999 (Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de 1999)
Tarso Genro (PT) 2001-2002	Jan/2001	Lei Complementar 463/2001 (altera artigos do PDDUA 1999 – LC 434/1999 sobre Solo Criado)
João Verle (PT) 2002-2004	Dez/2004	Lei Complementar 515/2004 (altera artigos no PDDUA 1999 sobre Transferência de Potencial Construtivo)
José Fogaça (PPS) 2005-2008	Jun/2008	Decreto 15.977/2008 (atualiza tabela de valores)
	Dez/2008	Lei Complementar 606/2008 (direito de superfície, consórcio imobiliário, estudo de impacto de vizinhança, operação urbana consorciada)
José Fogaça (PMDB) 2009-2010	Fev/2009	Lei Complementar 612/2009 (alocação de recursos no FMHIS)
José Fortunati (PDT) 2010-2012	Jul/2010	Lei Complementar 644/2010 (instituição FMPU)
	Jul/2010	Lei Complementar 646/2010 (Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental 2010)
	Jan/2011	Lei Complementar 667/2011 (altera Lei Complementar 434/1999)
	Set/2011	Decreto 17.329/2011 (nova tabela valores, altera Leis

Complementares 315/1994, 434/1999)		
José Fortumati (PDT)	Jan/2013	Decreto 18.166/2013 (atualiza tabela valores)
2013-2016	Dez/2013	Decreto 18.507/2013 (atualiza tabela de valores)
	Mar/2016	Decreto 19.344/2013 (atualiza tabela de valores)

Fonte: elaboração própria com base em leis municipais (PORTO ALEGRE, 1994, 1999, 2001, 2004, 2008c, a, b, 2010a, b, c, 2011, 2013a, b, 2016)

Dito isso, a presente seção analisará a evolução da formulação da política de OODC de acordo com as leis complementares e decretos listados acima. A partir deles, é possível traçar uma linha lógica sobre como a política foi formulada na cidade ao longo do tempo, além de permitir a relação entre as suas mudanças e os governos eleitos na cidade desde 1993.

4.1 Histórico das políticas de OODC de Porto Alegre

Porto Alegre é uma cidade pioneira na instituição de políticas de *land value capture*. Além de formular um instrumento de transferência de potencial construtivo ainda na década de 70, a cidade também instituiu em 1994 a captura da mais valia imobiliária a partir da venda do solo criado (PORTO ALEGRE, 1994), muito antes da aprovação do Estatuto da Cidade, que é de 2011 (BRASIL, 2001).

A **Lei Complementar 315/1994** foi proposta pelo Executivo Municipal da época, liderado pelo Prefeito Tarso Genro (PT) e seu Secretário de Planejamento Newton Burmeister. Ela foi aprovada pela Câmara Municipal, regulamentando o artigo 212 da Lei Orgânica do Município, instituindo pela primeira vez a OODC como um instrumento urbano a ser utilizado pelo poder municipal. Seus cinco objetivos são:

- I - **incentivar a construção civil**, através da utilização plena da capacidade construtiva, permitindo, assim, uma densificação populacional em regiões da cidade melhor atendidas com redes de serviço, saneamento e equipamentos públicos;
- II - **evitar o adensamento populacional em regiões com estrutura urbana precária**, através do aumento do potencial construtivo das regiões passíveis de densificação populacional;
- III - **obter, através dos recursos auferidos, o retorno dos investimentos públicos**, buscando o desenvolvimento harmônico da cidade, particularmente através da compra de áreas urbanas incorporadas ao Banco de Terra, visando políticas habitacionais para a população de baixa renda e regularização fundiária;
- IV - **propiciar, através dos recursos auferidos, investimentos em urbanização e equipamentos públicos** nas regiões carentes da cidade e a complementação da infraestrutura urbana de regiões melhor estruturadas, bem como a implantação do traçado do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, favorecendo, assim, o pleno aproveitamento do potencial construtivo destas regiões;

V - auxiliar e incentivar supletivamente, através dos recursos auferidos, outras políticas públicas, preferencialmente nas áreas de proteção ao menor, a cultura e ao patrimônio histórico (PORTO ALEGRE, 1994, p. 1, ênfase nossa).

Assim, entende-se que a lei tem como objetivo adensar áreas da cidade com mais infraestrutura urbana instalada, densificando regiões mais centrais e evitando o espraiamento para zonas com pouca ou nenhuma rede de serviço público. Além disso, é possível perceber que a lei deixa explícita sua intenção de arrecadar recursos, se comprometendo a reinvestir os valores em habitações sociais e regularização fundiária, além de infraestrutura urbana — inclusive de forma complementar nas regiões adensadas. Por fim, a lei também abre margem para a utilização dos recursos em políticas públicas de áreas diferentes do planejamento urbano, como de proteção ao menor, cultura e patrimônio histórico (PORTO ALEGRE, 1994).

Ao regulamentar a utilização do solo criado enquanto instrumento urbanístico, a Lei Complementar 315/1994 orienta que as receitas provenientes da implementação desta política sejam alocados no Fundo Municipal de Desenvolvimento. É nessa parte do orçamento municipal que os recursos gerados a partir da implementação desta política pública serão registrados e, por sua vez, geridos para os objetivos acima mencionados (PORTO ALEGRE, 1994). Sua criação data de 1987, através da Lei Complementar 159/1987 (PORTO ALEGRE, 1987), determina que seus recursos devem ser utilizados para

- I - implantação do traçado do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, nomeadamente no que se refere ao sistema viário e aos equipamentos urbanos e comunitários projetados;
- II - melhoria da infraestrutura urbana já existente, especialmente no que concerne ao sistema viário, aos equipamentos urbanos e comunitários e ao desenvolvimento de atividades comunitárias relativas à saúde, educação, cultura, desportos e lazer;
- III - outros programas e projetos de implementação da política municipal de desenvolvimento urbano, nomeadamente a implantação de programas habitacionais e de equipamentos de caráter social (PORTO ALEGRE, 1987, p. 1).

Também é nessa lei que o conceito de solo criado é cunhado para o contexto do município de Porto Alegre, que traz a OODC como “(...) a permissão onerosa do Poder Público ao empreendedor particular, para fins de Área Urbana de Ocupação Intensiva, acima do índice 1.0 (...)” (PORTO ALEGRE, 1994, p. 1). Dessa forma, a lei relembra que não há ônus para as edificações construídas dentro dos limites do Plano Diretor, ao passo de que qualquer aumento do potencial construtivo da cidade deve ser regulado a partir de aquisição de solo criado junto ao poder público (PORTO ALEGRE, 1994).

Seu Art. 4º, porém, estabelece que é dever do município revisar a densificação da área urbana motivo de interesse do setor privado antes da venda de mais potencial construtivo, a fim de considerar a utilização plena da capacidade de infraestrutura urbana já instalada. Dito isso, o aumento da capacidade de construção deve ser organizado pelo poder público a partir de “Estoques Construtivos para Habitação” e “Estoques Construtivos para Comércio e Serviços”, a serem quantificados e distribuídos conforme o Art. 6º (PORTO ALEGRE, 1994), que segue abaixo.

I - considerar a capacidade de densificação proporcionada pela rede de infraestrutura urbana, rede viária e transportes, equipamentos públicos e comunitários e paisagem urbana, conforme critérios técnicos;

II - priorizar os destinados à habitação, intervindo, inclusive, para a correção, de distorções urbanas em áreas onde a concentração de escritórios profissionais e edificações para comércio e serviços deixam subutilizados equipamentos públicos e redes de infraestrutura;

III - abranger áreas mais amplas do que as UTPs¹⁵ do PDDU, buscando a formação de unidades maiores integradas por redes viárias e pela abrangência de equipamentos públicos (PORTO ALEGRE, 1994, p. 2–3, ênfase nossa)

Ao determinar como o estoque de solo criado deverá ser distribuído, a política de 1994 determina que a infraestrutura urbana do seu entorno deve ser considerada, evitando sobrecargas ou densificações intensas demais para o espaço urbano. Além disso, a lei determina que a habitação deve ser uma prioridade, abrindo precedente, inclusive, para a intervenção em regiões com concentrações de escritórios profissionais e edificações destinadas a comércio/serviços. Caso exista interesse do setor construtivo em adquirir solo criado em regiões em vias de saturação da sua infraestrutura urbana, o Art. 7º permite a distribuição de estoque construtivo caso existam leis que prevejam as obras públicas necessárias para a sua renovação, podendo essas serem executadas pelo poder público ou pelo poder privado (PORTO ALEGRE, 1994).

O Art. 8º, por sua vez, aborda questões relacionadas ao preço do metro quadrado de solo criado no município (PORTO ALEGRE, 1994). Os valores, disponibilizados a partir de uma tabela elaborada pelo executivo municipal, deve apresentar valores com as seguintes características.

I - preço diferenciado de acordo com as UTPs da cidade;

¹⁵ UTP é uma sigla presente em várias peças de legislação sobre planejamento urbano em Porto Alegre e significa “Unidade Territorial de Planejamento”. Ela institui pedaços do território da cidade, que somados compõem todo o município (PORTO ALEGRE, 2020e).

- II - preço estipulado partir de resultados técnicos, com base na metodologia científica de avaliação, e considerando, também, os valores de mercado;
- III - preços reajustados mensalmente pela URM ou índice que a venha substituir;
- IV - preços reavaliados a cada seis meses (PORTO ALEGRE, 1994, p. 4)

Além do pagamento dos valores de tabela, a Lei também prevê a possibilidade de permuta entre a iniciativa privada e o governo local, sendo possível trocar solo criado por imóveis ou outros tipos de área construída, mediante aprovação do Conselho Municipal competente. Outra exceção importante instituída nessa parte da legislação se relaciona a aquisição de solo criado para construção de habitações populares para população de baixa renda, empreendimentos realizados por órgãos públicos competentes (Departamento Municipal de Habitação - DEMHAB, Companhia de Habitação Popular - COHAB¹⁶) ou cooperativas de trabalhadores (PORTO ALEGRE, 1994).

Os metros quadrados de solo criados adquiridos a partir do arcabouço da Lei 315/1994 são distribuídos a partir de “Certificados de Permissão para Construir”, obedecendo alguns procedimentos. São eles:

- I - O empreendedor ou construtor comprará o Certificado de Permissão para Construir diretamente na Prefeitura Municipal;
- II - limitação de aplicação de estoques de índices construtivos, consideradas as pré-condições constantes nesta Lei Complementar, ao dobro do índice de aproveitamento do terreno, conforme regulamentação a ser elaborada;
- III - os Certificados terão validade por cinco anos, renováveis por mais três anos, findo os quais, se não utilizados, retornarão ao Município de pleno direito;
- IV - a aquisição por um único empreendedor de mais de 5% (cinco por cento) dos Estoques de uma determinada UTP deverá ser precedida por estudos de impacto ambiental e urbanístico (PORTO ALEGRE, 1994, p. 3).

Nas eleições de outubro de 1996, a população de Porto Alegre elegeu o governo indicado pelo então prefeito Tarso Genro (PT), o que deu início a gestão de Raul Pont (PT) a partir de janeiro de 1997. Entre os principais desafios do mandato esteve a construção e aprovação do Plano Diretor Urbano e Ambiental de Porto Alegre, que foi aprovado quase três anos depois do início da gestão. O governo aprovou junto a Câmara Municipal o **PDDUA de**

¹⁶ A Companhia de Habitação Popular (COHAB) do Rio Grande do Sul foi empresa de sociedade de economia mista que tinha como objetivo a implementação do Plano Estadual de Habitação, que previa a construção e disponibilização de habitações de interesse social para inúmeras comunidades do estado. Sua extinção, porém, foi aprovada em 1995, após 30 anos de operação, tendo entregue 104 mil unidades habitacionais em 166 cidades do Rio Grande do Sul. O poder executivo estadual, porém, até hoje negocia a liquidação das dívidas desses financiamentos habitacionais, podendo utilizar incentivos fiscais e habitacionais (SECRETARIA DE OBRAS E HABITAÇÃO RS, 2019).

1999, votado e consolidado na Lei Complementar 434/1999. Essa legislação, que revoga a o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) de 1979, registra um processo de debate intenso entre a sociedade civil e o governo, em espaços como seminários, audiências públicas e no Congresso da Cidade. Ainda sob forte influência da então recente experiência do Orçamento Participativo (OP) e do Fórum Cidade Constituinte, essa lei é produto de um “pacto social”, construído a partir da visão do governo, mais de 170 entidades e 2000 pessoas, consolidando o objetivo de agregar múltiplas visões e interesses (SOUZA, Vitória Gonzatti de, 2017).

Este plano estrutura-se a partir de sete estratégias, que abordam variadas questões relacionadas a vida na cidade e visões para seu futuro desenvolvimento, e prevê quatro instrumentos básicos (estratégias de desenvolvimento urbano, programas, plano regulador e modelo espacial) e oito instrumentos urbanísticos de intervenção no solo para sua aplicação, sendo eles: I. Normas de Uso e Ocupação do Solo; II. Transferência de Potencial Construtivo; III. Solo Criado; IV. Tributação e Incentivos; V. Projetos Especiais; VI. Monitoramento da Densificação; VII. Áreas Especiais; e VIII. Direito de Preempção (PORTO ALEGRE, 1999)¹⁷.

O instrumento “III. Solo Criado”, que é motivo do presente trabalho, é definido como

a permissão onerosa do Poder Público ao empreendedor para fins de edificação em Área de Ocupação Intensiva, utilizando-se de estoques construtivos públicos, e rege-se pelo disposto na Lei Complementar 315, de 6 de janeiro de 1994 (PORTO ALEGRE, 1999, p. 30-31)

No mesmo Art. 53, a Lei define que a venda destes estoques construtivos poderão ser imediatamente suspensos pelo poder público caso seja detectado impacto negativo na infraestrutura de alguma região da cidade. Além disso, ela estabelece a obrigatoriedade da publicação semestral no Diário Oficial de Porto Alegre (DOPA) dos quarteirões que não terão seu IA aumentados mediante a utilização de solo criado (PORTO ALEGRE, 1999). Assim, compreendemos que a importância do PDDUA de 1999 para o presente trabalho é a consolidação em mais uma peça importante da legislação de Porto Alegre a possibilidade de utilização do Solo Criado como um instrumento urbanístico, como registra a Lei Complementar 315/1994.

¹⁷ A Lei Complementar 606/2008 inclui quatro novos instrumentos urbanísticos ao PDDUA 1999, vigente no momento da aprovação dessa nova lei. São eles: IX. Direito de Superfície; X. Consórcio Imobiliário; XI. Estudo de Impacto de Vizinhança; XII. Operação Urbana Consorciada (PORTO ALEGRE, 2008b).

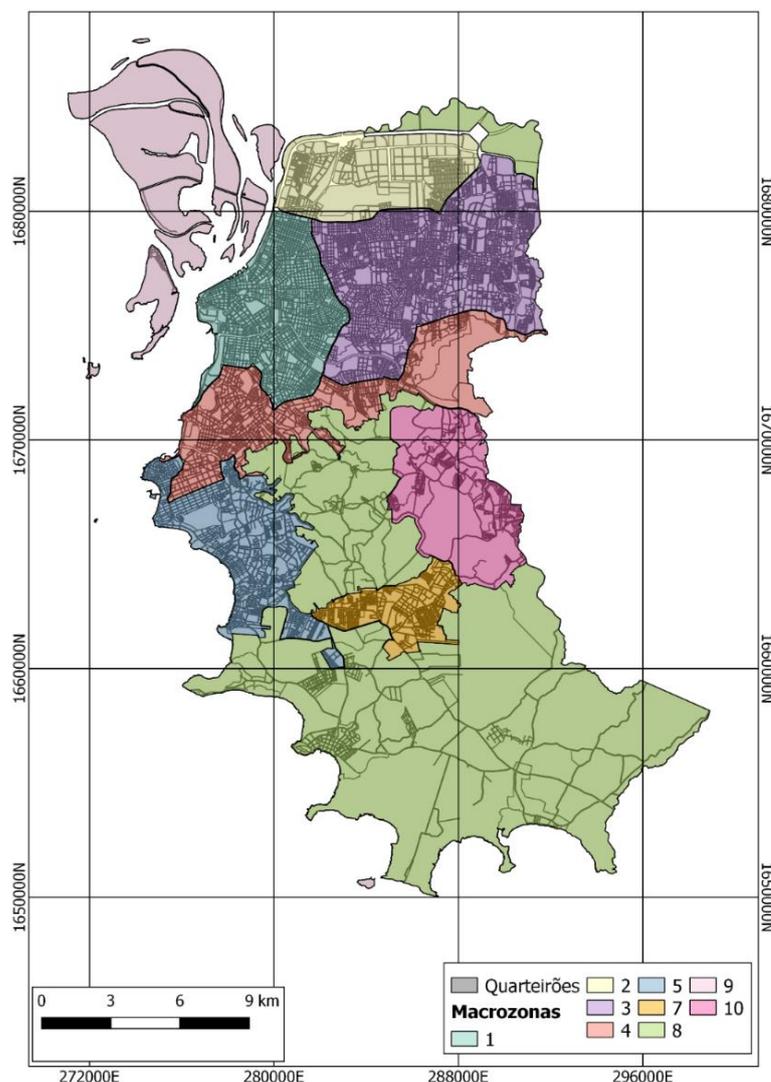
Anos mais tarde, em janeiro de 2001, a **Lei Complementar 463/2001** foi proposta pelo prefeito Tarso Genro (PT), mais uma vez eleito em Porto Alegre, e aprovada pela CMPA para alterar seis artigos da Lei Complementar 434/1999, ou seja, para alterar o PDDUA de 1999 e disposições sobre o Solo Criado enquanto instrumento urbanístico. Ela atualiza a utilização da expressão “estoque construtivo” para “estoque de índices adensáveis” e inclui um conceito que complementa o instrumento do solo criado: o índice de ajuste. Esse índice permite a aplicação do solo criado para ajuste de um projeto arquitetônico, permitindo sua altura ultrapasse até 10% do previsto na lei, o que pode chegar a um acréscimo de até 100m² (cem metros quadrados). Por fim, a LC 463/2001 também atualiza a tabela do Anexo 6, que esquematiza quais os limites de IA em cada tipo de uso do solo para a cidade (PORTO ALEGRE, 2001).

No ano de 2002, porém, Tarso Genro (PT) renunciou de seu cargo de prefeito e deixou a gestão da cidade nas mãos do seu vice, João Verle (PT), que realizou mais uma alteração no PDDUA de 1999 através da proposição e aprovação da **Lei Complementar 515/2004**. Essa lei altera regras para a utilização do instrumento de transferência de potencial construtivo, um instrumento semelhante ao do solo criado mas que se aplica a casos em que o potencial construtivo de um terreno é transferido para outro do mesmo proprietário por motivos de proteção patrimonial ou ambiental (PORTO ALEGRE, 2004). Não entraremos em detalhes sobre essa alteração já que a “transferência de potencial construtivo” é outro instrumento urbanístico previsto nos PDDUAs de Porto Alegre, portanto apenas tangencia o escopo do presente trabalho.

Depois de uma série de anos de governos liderados pelo Partido dos Trabalhadores (PT), foi a vez de José Fogaça (PPS) ser eleito prefeito da cidade, iniciando seu governo em janeiro de 2005. No último ano do seu primeiro mandato, em junho de 2008, o prefeito sugeriu alterações no PDDUA de 1999 e na Lei Complementar 315/1994, impactando diretamente na formulação da política de solo criado da cidade. O **Decreto Municipal 15.977** (PORTO ALEGRE, 2008a) determina questões operacionais relevantes, como quais documentos precisam ser apresentados por pessoas físicas e jurídicas interessadas em adquirir metragem de solo criado em Porto Alegre, além de esclarecer o fluxo administrativo da compra e eliminar dúvidas que a formulação anterior da política de OODC poderia gerar. Por fim, a legislação tem como anexo uma tabela atualizada dos valores do por metro quadrado

(m²) da cidade, que variam de acordo com as macrozonas¹⁸, unidades de estruturação urbana¹⁹ e bairros da cidade, conforme estabelecido na regionalização do PDDUA de 1999, que segue ilustrada pelo mapa abaixo.

Mapa 1 — Macrozonas no PDDUA 1999



Fonte: elaboração própria com base no PDDUA 1999 (Porto Alegre, 1999).

Cada quarteirão possui um valor para a compra de solo criado não adensável e de ajuste²⁰, sendo o valor do m² de ajuste sempre o dobro do valor do m² não-adensável. Para

¹⁸ De acordo com o PDDUA de 1999, macrozonas são “conjuntos de Unidades de Estruturação Urbana com características peculiares quanto a aspectos socio-econômicos, paisagísticos e ambientais” (PORTO ALEGRE, 1999, p. 16).

¹⁹ De acordo com o PDDUA de 1999, unidades de estruturação urbana são “módulos estruturadores do Modelo Espacial definidos pela malha viária básica, podendo ser divididos em Subunidades quando englobarem regimes urbanísticos distintos” (PORTO ALEGRE, 1999, p. 16).

facilitar a compreensão da presente análise, a variação dos valores foram agrupadas em faixas que consideram sua frequência no território da cidade, conforme organiza a Tabela 1 — Valores do m² do solo criado por faixas em 2003. Para chegar nos valores abaixo, organizamos todos os valores do m² de todos os quarteirões cadastrados em uma distribuição por quartis, que apontou os valores mínimos e máximos das faixas A, B, C e D. Estas quatro primeiras faixas são representativas da quantidade de quarteirões cadastrados, ou seja, representam os valores cuja frequência é significativa perante a tabela completa. Na faixa E, porém, estão representados os quarteirões com menos significância estatística, que se mantiveram como outliers por possuírem valores muito mais altos por m². A mesma lógica de montagem de tabelas será utilizada para organizar os valores dos próximos decretos municipais analisados pelo presente trabalho.

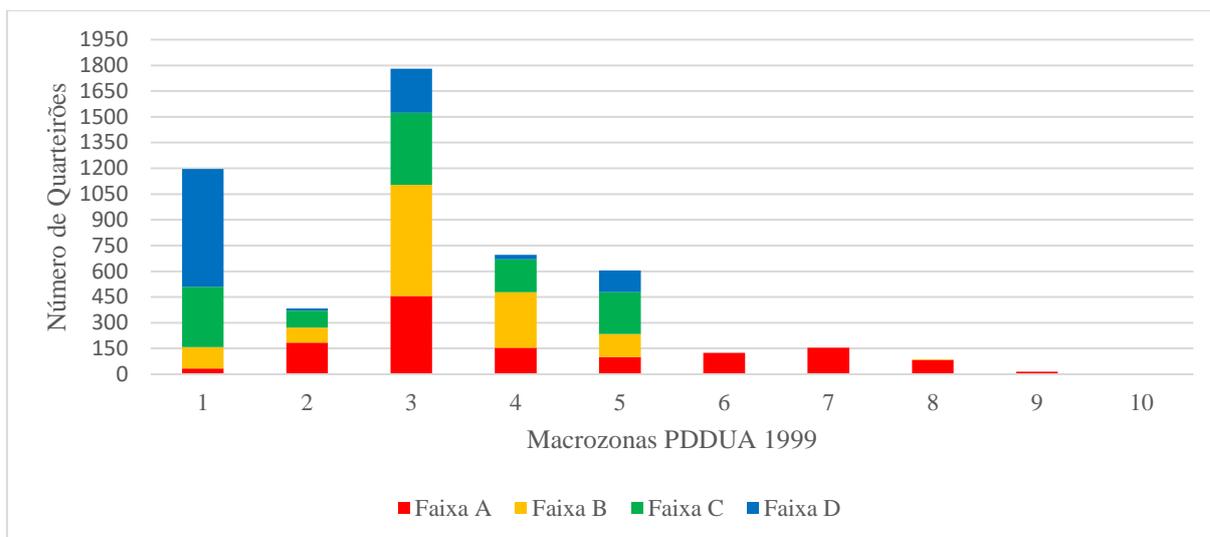
Tabela 1 — Valores do m² do solo criado por faixas em 2003

Faixa	Não Adensável		Ajuste		N° de Quarteirões
	Valor Mínimo	Valor Máximo	Valor Mínimo	Valor Máximo	
A	R\$ 14,99	R\$ 59,90	R\$ 29,99	R\$ 119,81	1306
B	R\$ 59,91	R\$ 85,07	R\$ 119,82	R\$ 170,15	1322
C	R\$ 85,08	R\$ 134,80	R\$ 170,16	R\$ 269,61	1307
D	R\$ 134,81	R\$ 246,58	R\$ 269,62	R\$ 493,17	1107
E	R\$ 246,59	R\$ 423,20	R\$ 493,18	R\$ 846,40	214
				Total	5256

Fonte: elaboração própria com base no Decreto 15.977 (PORTO ALEGRE, 2003).

Dito isso, é possível observar como se dá a distribuição dos valores de solo criado em Porto Alegre na extensão do seu território, como demonstra o gráfico abaixo. São 5.256 quarteirões cadastrados e distribuídos nas 10 macrozonas da cidade, cada um com um valor de m² de solo criado para as categorias não adensável e de ajuste.

²⁰ De acordo com o PDDUA de 1999, define-se como índice não adensável aquele que encontra-se em “áreas destinadas a atividades complementares à atividade principal” (PORTO ALEGRE, 1999, p. 53), como estacionamentos, salões de festas e outras áreas comuns. Ao mesmo tempo, índices de ajuste é o que permite a aplicação do solo criado para ajuste de um projeto arquitetônico, liberando que a altura ultrapasse até 10% do previsto na lei, o que pode chegar a até 100m² (cem metros quadrados) (PORTO ALEGRE, 1999, p. 55).

Gráfico 1 — Distribuição dos valores do m² de solo criado por macrozonas em 2003

Fonte: elaboração própria com base no Decreto 15.977 (PORTO ALEGRE, 2003).

Ao observar a distribuição dos valores do m² pelo território de Porto Alegre a partir dos critérios definidos pelo Decreto 15.977 (PORTO ALEGRE, 2008a), é possível chegar a algumas reflexões interessantes. A única faixa de valor presente em todas as macrozonas da cidade é a mais barata (faixa A), no gráfico demonstrada pela cor vermelha e equivalente a valores entre R\$14,99 e R\$199,81 (m² não adensável e ajuste). Os valores mais altos (faixa E), no gráfico ilustrados pela cor roxa, por sua vez, foram encontrados apenas nas macrozonas 1 e 3, que compreendem regiões da faixa entre o Centro Histórico e os limites a leste da cidade, conforme mostra o Mapa 1 — Macrozonas no PDDUA 1999. Essas duas macrozonas também são as que registram o maior número de quarteirões cadastrados, o que pode indicar maiores índices de urbanização e infraestrutura pública instalada.

No final do mesmo ano, em dezembro de 2008, José Fogaça (PPS) também propôs e aprovou uma outra peça de legislação bastante curta, mas com alterações conceituais ao PDDUA de 1999 (PORTO ALEGRE, 1999), além de incluir novos instrumentos urbanísticos e alterar o regime de uma subunidade da cidade. Na **Lei Complementar 606/2008** (PORTO ALEGRE, 2008b), são criados os seguintes instrumentos urbanísticos: direito de preempção; direito de superfície; consórcio imobiliário; estudo de impacto de vizinhança; e operação urbana consorciada. A lei não entra em detalhes sobre qual seria o uso e importância desses instrumentos, que não serão analisados por serem instrumentos que fogem do escopo do objeto do presente trabalho. Ao mesmo tempo, as alterações na subunidade 3 da Unidade de Estruturação Urbana (UEU) 94 da Macrozona 3 dizem respeito a uma alteração de limite de

densidade bruta e índice de aproveitamento, o que permite um aumento das possibilidades de venda de solo criado nessa área da cidade.

Nas eleições de outubro de 2008, a população portoalegrense reelegeu José Fogaça (PMDB) e o prefeito e sua equipe propuseram uma nova alteração impactante a política de solo criado da cidade, através da **Lei Complementar 612/2009** (PORTO ALEGRE, 2008c). Desta vez, a lei aprovada em fevereiro de 2009 cria o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS), que previa a incorporação de receitas do município, entre eles os

recursos auferidos com aplicação do instituto do Solo Criado e da alienação da reserva de índices, nos seguintes percentuais: a) 85% até 31 de dezembro de 2014; e b) 90% a partir de 1º de janeiro de 2015 (PORTO ALEGRE, 2008c, p. 2).

Com isso, fica determinado que mais de 85% dos recursos arrecadados através de implementação do solo criado enquanto política pública serão reservados no FMHIS, o que reforça a importância de que seu valor deve ser investido na construção e melhoria de HIS na cidade²¹. Além de prever quais receitas comporiam esse Fundo Municipal, a LC 612/2009 entra em detalhes sobre a composição do conselho diretor do FMHIS e suas competências. Sua composição se dá a partir de 3 (três) representantes do governo, 3 (três) representantes de entidades de classe e 3 (três) representantes do movimento popular comunitário (PORTO ALEGRE, 2008c). Por fim, a lei também que determina como podem ser utilizados os recursos do FMHIS, como determina seu Art. 6º.

- I - aquisição, construção, conclusão, melhoria, reforma, locação social e arrendamento de unidades habitacionais em áreas urbanas;
- II - produção de lotes urbanizados para fins habitacionais;
- III - urbanização, produção de equipamentos comunitários, regularização fundiária e urbanística de áreas caracterizadas como de interesse social;
- IV - implantação de saneamento básico, infra-estrutura e equipamentos urbanos, complementares aos programas habitacionais de interesse social, ou em regiões carentes do Município de Porto Alegre;
- V - aquisição de materiais para construção, ampliação e reforma de moradias;
- VI - recuperação ou produção de imóveis em áreas encortiçadas ou deterioradas, centrais ou periféricas, para fins habitacionais de interesse social;
- VII - remoção de moradias em área de risco e reassentamentos;
- VIII - despesas cartoriais e de registros decorrentes do processo de regularização fundiária, bem como desapropriações que se fizerem necessárias;

²¹ Esta determinação, será alterada anos mais tarde, no governo de Nelson Marchezan (PSDB), cujas mudanças serão debatidas mais a frente no presente trabalho.

- IX - contratação de serviços, convênios ou termos de cooperação referentes à execução de projetos habitacionais e de regularização fundiária;
- X - investimentos na construção de albergues para crianças e adolescentes em situação de risco social e casas de passagem, para fins de enfrentamento de situações decorrentes de problemas habitacionais; e
- XI - outros programas e intervenções na forma aprovada pelo Conselho Gestor do FMHIS (PORTO ALEGRE, 2008c, p. 5)

Em resumo, os recursos do FMHIS devem ser investidos única e exclusivamente em obras de infraestrutura urbana (mobiliário, saneamento, equipamentos comunitários) e em construção ou melhoria de unidades habitacionais. Até o momento anterior a essa lei, os recursos oriundos da taxa do solo criado eram alocados no Fundo Municipal de Desenvolvimento (FMD), como determina a Lei Complementar 315/1994 (PORTO ALEGRE, 1994). Ao compararmos as determinações da utilização dos recursos do FMD às determinações do FMHIS, é possível concluir que a atualização confere muito mais especificidade com relação ao que pode ser feito com o recurso, além de dar mais destaque à importância do investimento em habitações de interesse social (HIS).

Em 2010, porém, José Fogaça (PMDB) renuncia ao seu cargo na Prefeitura de Porto Alegre, assumindo seu então vice-prefeito, José Fortunati (PDT), que também é eleito prefeito nas eleições de outubro de 2012 — completando mais de 6 anos de gestão no município. Seu governo foi o que mais alterou a política de solo criado, com 5 leis e decretos importantes sobre a política da cidade. Sua primeira alteração, porém, muda justamente a última determinação do prefeito Fogaça, alterando a Lei Complementar 612/2009 (PORTO ALEGRE, 2008c) e criando mais um fundo municipal.

A **Lei Complementar 644/2010** (PORTO ALEGRE, 2010a) foi proposta e aprovada em julho de 2010 e tem como objetivo a instituição do Fundo Municipal de Planejamento Urbano (FMPU). Com isso, as orientações sobre os investimentos realizados a partir dos recursos do fundo tornam-se ainda mais direcionadas à construção e melhoria de HIS, retomando diretrizes do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) e do PDDUA de 1999 (PORTO ALEGRE, 1999). Os recursos financeiros do FMPU não são constituídos pelos mesmos do FMHIS ou do FMD, porém. São eles

- I - 15% (quinze por cento) até 31 de dezembro de 2014 e 10% (dez por cento) a partir de 1º de janeiro de 2015, do montante dos valores arrecadados pela alienação dos estoques construtivos de Solo Criado, previsto no art. 111 da Lei Complementar nº 434, de 1999, e alterações posteriores; e
- II - outros créditos, rendas adicionais ou extraordinárias que, por sua natureza, lhe possam ser destinados (PORTO ALEGRE, 2010, p. 2)

Poucos dias depois da aprovação da Lei Complementar 644/2010, em julho de 2010 (PORTO ALEGRE, 2010a), o governo fez um avanço importante com relação ao planejamento urbano da cidade através da aprovação de um novo Plano Diretor, o **PDDUA de 2010**, a partir da Lei Complementar 646/2010 (PORTO ALEGRE, 2010b). Este documento, cuja construção iniciou-se em 2003, registra a experiência de Porto Alegre em um momento bastante diferente do urbanismo brasileiro, já que o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) já estava aprovado e exigia muito mais transparência e diálogo a partir dos governos municipais executivos e legislativos. Como registra seu Art. 40,

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

§ 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

§ 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos (BRASIL, 2001, p. 27)

No PDDUA de 2010, mais uma vez o solo criado está entre os instrumentos de regulação para a intervenção no solo, listados no Art. 49 (PORTO ALEGRE, 2010b). Embora a definição do instrumento siga inalterada, ou seja, conforme a aprovada pela LC 315/1994 (PORTO ALEGRE, 1994), algumas outras mudanças importantes acontecem no instrumento de Porto Alegre a partir dessa lei. A primeira é com relação a publicação da prestação de contas dos recursos auferidos com a venda de estoques públicos, que a partir deste momento deve acontecer mensalmente. A segunda diz respeito a categorização do instrumento em quatro diferentes tipos, conforme esquematiza a tabela abaixo.

Quadro 2 — Tipos de Solo Criado (PDDUA 2010)

Tipo de Solo Criado	Potencial Construtivo Adensável	Impacto	Aquisição	Estudos
Solo Criado de Pequeno Adensamento	Até 300m ²	Não causam impacto significativo.	Aquisição direta, dispensada a licitação.	Nenhum.
Solo Criado de Médio Adensamento	De 300m ² até 1000m ² Até 30% da área adensável do empreendimento	Causam baixo impacto.	Aquisição direta, dispensada licitação, desde que disponível conforme Anexo 6 e nos quarteirões liberados para adensamento pelo sistema de monitoramento da densificação.	Nenhum.
Solo Criado de Grande Adensamento	Mais de 1000m ²	Podem causar impacto	Mediante licitação, desde que disponível conforme Anexo 6 e nos quarteirões liberados para adensamento pelo sistema de monitoramento da densificação.	Estudo de Viabilidade Urbanística (EVU).
Solo Criado Não Adensável	Estoque ilimitado	Não causam impacto.	Aquisição direta e disponíveis em todas as UEUs	Nenhum.

Fonte: elaboração própria com base em Porto Alegre (2010b).

Assim, o PDDUA de 2010 categoriza o impacto da distribuição do solo criado na cidade a partir de seu impacto, onde tem mais impacto a aquisição de mais área de potencial construtivo adensável. Ao facilitar a aquisição de até 300m² por empreendimento, a lei opta por exigir processo licitatório e estudos de viabilidade urbanística (EVU) para aquisições com baixo e alto impacto a infraestrutura urbana, colocando o aparato da gestão municipal como responsável por fiscalizar e monitorar o adensamento da densificação da cidade (PORTO ALEGRE, 2010b).

Em janeiro do ano seguinte, José Fortunati (PDT) aprova junto à CMPA uma alteração pontual através da **Lei Complementar 667/2011** (PORTO ALEGRE, 2010c). Sua redação bastante reduzida aborda apenas a distribuição dos estoques de solo criado na macrozona mais central da cidade, a chamada “Cidade Radiocêntrica”, conforme demonstra o mapa abaixo.

Mapa 2 — Macrozonas no PDDUA 2010



Fonte: PDDUA 2010 (Porto Alegre, 2010b).

A LC 667/2011 concede uma exceção relevante à Cidade Radiocêntrica com relação a sua distribuição de estoques de solo criado. De acordo com o §7, esta parte da cidade pode ter altura superior ao estabelecido no regime volumétrico do PDDUA 2010, o que sugere um tratamento diferenciado para a região mais central de Porto Alegre.

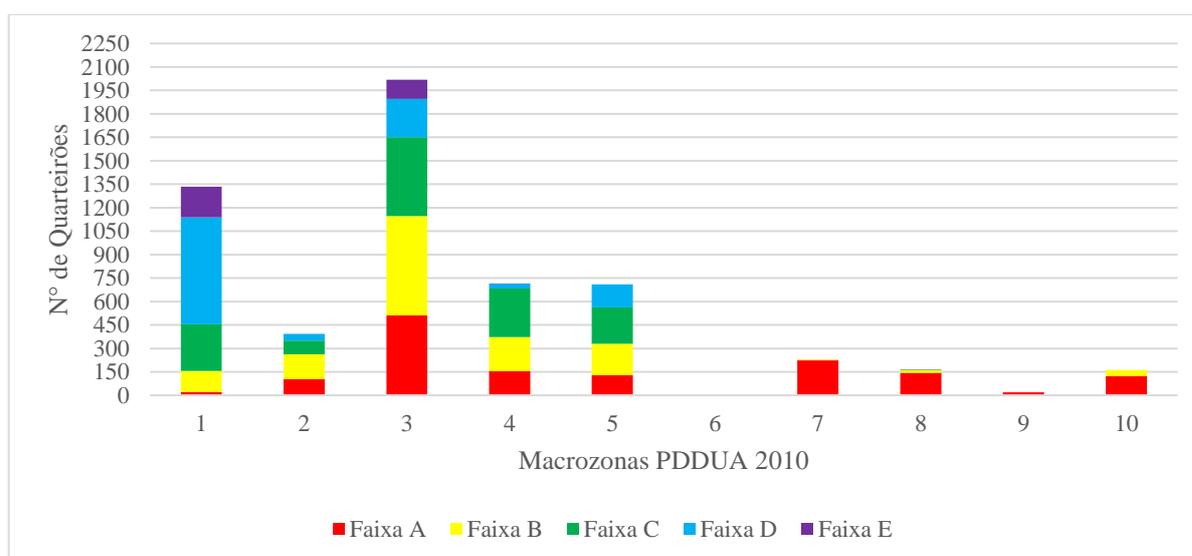
Mais tarde no mesmo ano, em setembro de 2011, a gestão do então Prefeito José Fortunati (PDT) sanciona uma nova tabela de valores para a implementação do solo criado de Porto Alegre, desta vez referenciando a regionalização aprovada pelo PDDUA de 2010. O Decreto 17.329 (PORTO ALEGRE, 2011) traz na sua tabela anexa, valores distribuídos para todos os bairros da cidade, que foram categorizados em 5 faixas conforme registra a tabela abaixo.

Tabela 2 — Valores do m² do solo criado por faixas em 2011

Faixas	Não-adensável		Pequeno Adensamento e Ajuste		Nº de Quarteirões
	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	
A	R\$ 24,30	R\$ 89,05	R\$ 48,60	R\$ 178,10	1429
B	R\$ 89,05	R\$ 135,55	R\$ 178,10	R\$ 271,11	1410
C	R\$ 135,55	R\$ 209,45	R\$ 271,11	R\$ 418,91	1435
D	R\$ 209,45	R\$ 389,97	R\$ 418,91	R\$ 779,94	1148
E	R\$ 389,97	R\$ 687,51	R\$ 779,94	R\$ 1.375,02	322
Total					5744

Fonte: elaboração própria com base no Decreto 17.329 (PORTO ALEGRE, 2011).

A partir dos novos valores, também buscamos identificar qual a distribuição das 5 (cinco) faixas de valores encontradas no território de Porto Alegre, dessa vez dividido em 10 macrozonas. Dessa vez, são 5.744 quarteirões cadastrados, número maior do que no decreto anterior. O gráfico encontrado é o que segue abaixo.

Gráfico 2 — Distribuição dos valores do m² de solo criado por macrozonas em 2011

Fonte: elaboração própria com base no Decreto 17.329 (PORTO ALEGRE, 2011).

Como mostra o Gráfico 2 — Distribuição dos valores do m² de solo criado por macrozonas em 2011, as macrozonas 1 (um), 3 (três) e 4 (quatro) são as que possuem quarteirões com valores de m² em todas as faixas da Tabela 2 — Valores do m² do solo criado por faixas em 2011, inclusive a faixa E, com o preços mais altos da cidade (entre R\$389,97 e R\$1.375,02). Essas mesmas macroregiões são as que possuem o maior número absoluto de quarteirões da cidade, com 1335, 2019 e 714, respectivamente. Chama a atenção, também, o fato de que a macrozona 6 (seis) não tem nenhum quarteirão com estoques construtivos

disponíveis, além do baixo número de quarteirões disponíveis nas macrozonas 7 (sete), 8 (oito), 9 (nove) e 10 (dez), todos com menos de 250.

Pouco mais de um ano depois, José Fortunati (PDT) assume mais uma vez a prefeitura, dessa vez tendo sido eleito o líder da chapa em outubro de 2012. Durante sua gestão, foram aprovadas 3 (três) novas tabelas de valores do m² do solo criado em Porto Alegre, através dos Decretos 18.166 (PORTO ALEGRE, 2013a), 18.507 (PORTO ALEGRE, 2013b) e 19.344 (PORTO ALEGRE, 2016).

O **Decreto 18.166/2013** (PORTO ALEGRE, 2013a), aprovado no primeiro mês do novo governo, retoma as alterações operacionais do Decreto anterior e publica uma nova tabela de valores. Essa nova tabela multiplica todos os valores da tabela anterior pelo coeficiente de 1,0557, ou seja, os valores do m² de solo criado (ajuste/pequeno adensamento e não-adensável) de todos os quarteirões foram multiplicados por 1,0557. Como apenas os valores foram alterados, o gráfico que demonstra a distribuição das faixas de valores pelas macrozonas da cidade permanesse idêntico ao elaborado para ilustrar o decreto anterior, já que nenhum outro quarteirão foi adicionado ou foi alterada a regionalização do território da cidade. Não foi adicionado nenhum quarteirão a mais na planilha, que traz os mesmos 5.744 itens.

Tabela 3 — Valores do m² do solo criado por faixa em janeiro de 2013

Faixas	Não-adensável		Pequeno Adensamento e Ajuste		N° de Quarteirões
	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	
A	R\$ 25,65	R\$ 94,01	R\$ 51,31	R\$ 188,02	1429
B	R\$ 94,01	R\$ 143,10	R\$ 188,02	R\$ 286,21	1410
C	R\$ 143,10	R\$ 221,12	R\$ 286,21	R\$ 442,24	1435
D	R\$ 221,12	R\$ 411,69	R\$ 442,24	R\$ 823,38	1148
E	R\$ 411,69	R\$ 725,80	R\$ 823,38	R\$ 1.451,61	322
				Total	5744

Fonte: elaboração própria com base no Decreto 18.166 (PORTO ALEGRE, 2013).

Em dezembro do mesmo ano, porém, é aprovado o **Decreto 18.507/2013** (PORTO ALEGRE, 2013b). Diferente do anterior, ele traz não apenas uma nova tabela de valores como também aborda questões procedimentais acerca da compra e solicitação de documentação junto a Prefeitura de Porto Alegre. São determinações sobre quais documentos pessoas físicas e jurídicas devem apresentar para poder adquirir m² de solo criado para seus empreendimentos. A nova tabela de valores, porém, pela primeira vez determina que alguns quarteirões não terão o valor do m² adensável igual ao dobro do m² não-adensável. Na

construção de um quadro por faixas de valor, portanto, embora os valores mínimos e máximos de cada faixa sejam equivalentes ao dobro quando comparamos o valor do m² não-adensável com o valor do m² adensável, as faixas terão números diferentes de quarteirões cadastrados, como demonstram as tabelas abaixo. Além disso, há um número maior de quarteirões registrados na tabela, que mais uma vez traz mais itens listados.

Tabela 4 — Valores do m² do solo criado não adensável por faixa em dezembro de 2013

Faixas	Não-adensável		Nº de Quarteirões
	Mínimo	Máximo	
A	R\$ 47,89	R\$ 161,46	1423
B	R\$ 161,46	R\$ 234,38	1420
C	R\$ 234,38	R\$ 360,58	1487
D	R\$ 360,58	R\$ 657,61	1165
E	R\$ 657,61	R\$ 1.173,79	283
	Total		5778

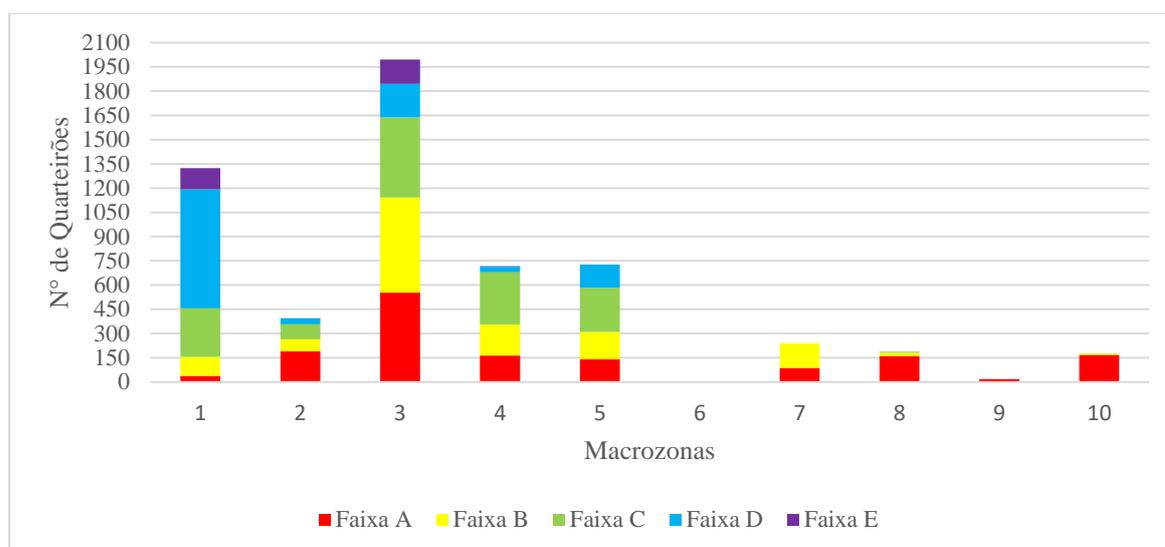
Fonte: elaboração própria com base no decreto 18.507/2013 (PORTO ALEGRE, 2013b).

Tabela 5 — Valores do m² do solo criado adensável por faixa em dezembro de 2013

Faixas	Adensável		Nº de Quarteirões
	Mínimo	Máximo	
A	R\$ 95,78	R\$ 332,92	1521
B	R\$ 332,92	R\$ 468,76	1322
C	R\$ 468,76	R\$ 721,16	1487
D	R\$ 721,16	R\$ 1.315,22	1165
E	R\$ 1.315,22	R\$ 2.347,58	283
	Total		5778

Fonte: elaboração própria com base no decreto 18.507/2013 (PORTO ALEGRE, 2013b).

Destacado na Tabela 4 — Valores do m² do solo criado não adensável por faixa em dezembro de 2013 e na Tabela 5 — Valores do m² do solo criado adensável por faixa em dezembro de 2013, verificamos que na taxação dos m² não-adensáveis existem 98 quarteirões a menos cadastrados na faixa A quando na comparação com a mesma faixa na tabela de valores da metragem adensável. No universo de 5778 quarteirões, esse número não é grande o suficiente para ser visualizado no gráfico de distribuição das faixas por macrozona, como ilustrado abaixo (PORTO ALEGRE, 2013b).

Gráfico 3 — Distribuição dos valores do m² de solo criado por macrozonas em dez/2013

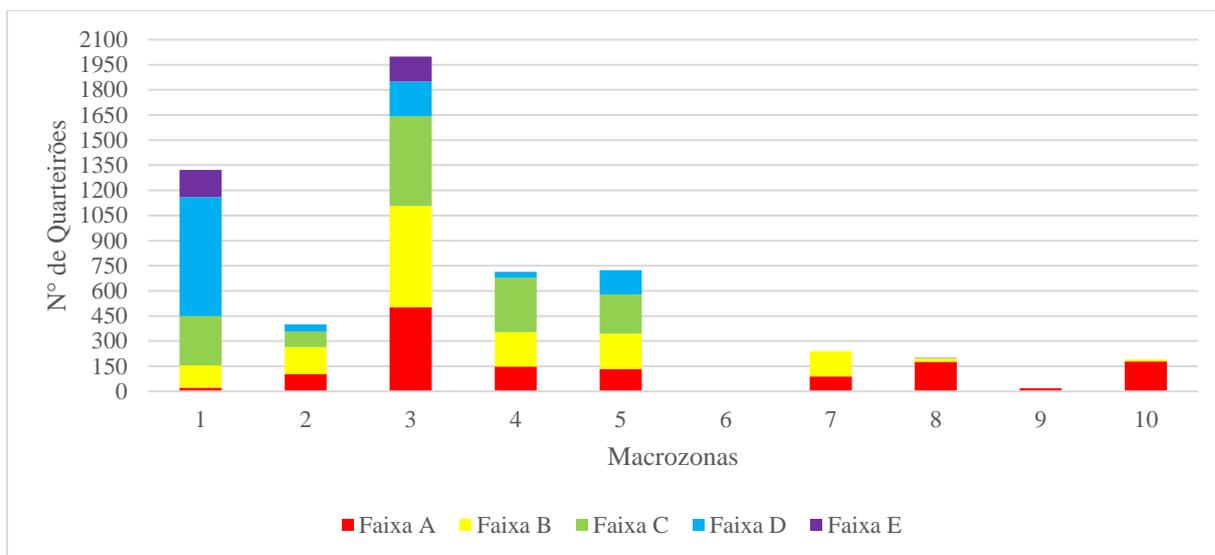
Fonte: elaboração própria com base no decreto 18.507/2013 (PORTO ALEGRE, 2013b).

Essa diferença entre o número de quarteirões nas faixas A e B foi corrigida em março de 2016, a partir do **Decreto 19.344/2016** (PORTO ALEGRE, 2016). Essa legislação tem como objetivo apenas a alteração da tabela de valores determinada pelo decreto anterior, além do cadastro de mais quarteirões, conforme registra a tabela e o gráfico de distribuição abaixo.

Tabela 6 — Valores do m² do solo criado por faixa em 2016

Faixas	Não-adensável		Adensamento		Nº de Quarteirões
	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	
A	R\$ 50,40	R\$ 184,82	R\$ 100,80	R\$ 369,65	1373
B	R\$ 184,82	R\$ 279,70	R\$ 369,65	R\$ 559,41	1497
C	R\$ 279,70	R\$ 439,96	R\$ 559,41	R\$ 879,93	1483
D	R\$ 439,96	R\$ 822,66	R\$ 879,93	R\$ 1.645,33	1139
E	R\$ 822,66	R\$ 1.543,25	R\$ 1.645,33	R\$ 3.086,51	311
			Total		5803

Fonte: elaboração própria com base no Decreto 19.344/2016 (PORTO ALEGRE, 2016).

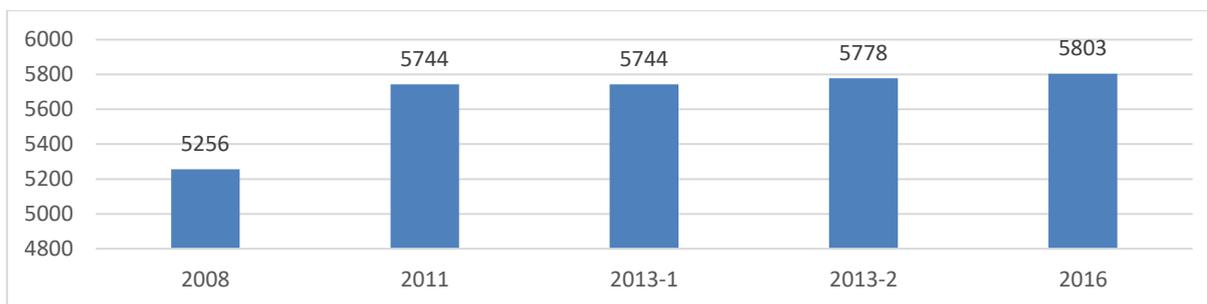
Gráfico 4 — Distribuição dos valores do m² de solo criado por macrozonas em 2016

Fonte: elaboração própria com base no Decreto 19.344/2016 (PORTO ALEGRE, 2016).

Analizadas as alterações realizadas entre 1994 e 2016, também cabe propor uma análise comparativa entre as alterações realizadas na política de solo criado de Porto Alegre a partir dos dados quantitativos presentes nas atualizações das planilhas de valor do m² ao longo do tempo. Ao posicionarmos lado a lado as informações quantitativas dos decretos de 2003, 2011, janeiro de 2013 (2013-1), dezembro de 2013 (2013-2) e 2016, é possível identificar algumas tendências interessantes que abrem o debate sobre a política de solo criado de Porto Alegre que é implementada na atualidade e, conseqüentemente, sobre suas possíveis projeções de futuro (PORTO ALEGRE, 2008a, 2011, 2013a, b, 2016).

O recorte temporal analisado mostra um aumento crescente da quantidade de quarteirões cadastrados nas tabelas de valor do m² para solo criado, o que sugere que cada vez mais quarteirões do município são identificados como regiões com possibilidade de mais adensamento a partir da aquisição de solo criado junto ao poder público. No gráfico abaixo, é possível observar a evolução no número de quarteirões cadastrados conforme os decretos de 2003, 2011, jan/2013, dez/2013 e 2016.

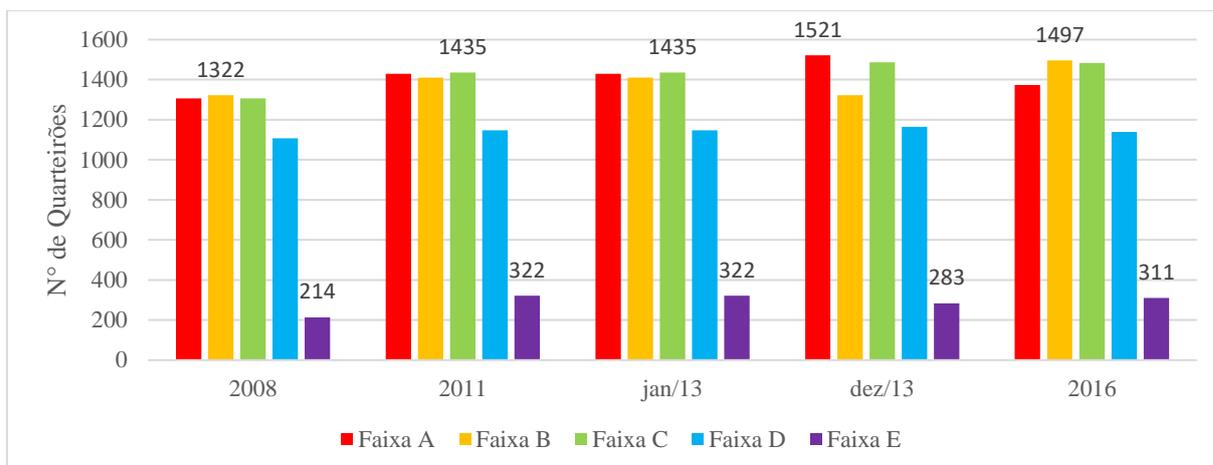
Gráfico 5 — N° de quarteirões cadastrados nas políticas de OODC de Porto Alegre



Fonte: elaboração própria com base em decretos municipais (PORTO ALEGRE, 2008a, 2011, 2013a, b, 2016).

Outra informação interessante trazida pelas mesmas planilhas de valores é a distribuição dos diferentes preços de m^2 pelo território da cidade. Para facilitar a sua análise, o presente trabalho propôs uma divisão por faixas de valores, cada uma representativa das distribuições de cada um dos decretos. Foram elaboradas 5 faixas para cada planilha analisada, o que permite uma comparação entre as formulações da política que aponta para quantidades de quarteirões em cada faixa de valor, ano a ano. Como demonstra o gráfico abaixo, as planilhas de valores de 2008, 2011 e janeiro de 2013 apresentam uma distribuição muito semelhante, mantendo quase a mesma quantidade de quarteirões cadastrados nas suas três faixas mais baixas (A, B e D), além de um número de quarteirões das faixas D e E também bastante similar entre esses anos. Nas barras que representam a distribuição dos valores em dezembro de 2013 e 2016, porém, a distribuição se altera bastante. Em dezembro de 2013, a faixa com maior número de quarteirões cadastrados é a faixa mais barata (A), que absorve uma parcela significativa de quadras que antes estavam na faixa B, significando uma queda do valor do m^2 para esta parcela. O decreto seguinte, em contrapartida, traz as faixas B e C, respectivamente, como as com mais quarteirões cadastrados, o que sugere um aumento geral nos valores do m^2 da cidade como um todo. A faixa E mantém-se com um crescimento estável ao longo dos anos analisados. Assim, é possível concluir que existe uma tendência de aumento da quantidade de quarteirões com valor do seu m^2 mais alto, saindo das faixas mais baixas e passando para faixas de valor mais elevado.

Gráfico 6 — N° de quarteirões por faixa por ano



Fonte: elaboração própria com base em decretos municipais (PORTO ALEGRE, 2008a, 2011, 2013a, b, 2016).

É nesse contexto que inicia-se o governo de Nelson Marchezan (PSDB), que inicia em janeiro de 2017. Seu governo, que no momento da redação do presente trabalho está nos seus últimos meses, realizou as alterações que compõem o arcabouço atual da formulação da política na cidade, configurando sua versão mais atualizada. Sua análise, portanto, será abordada na próxima seção do presente trabalho.

4.2 A política de solo criado de Porto Alegre em 2020

O governo de Nelson Marchezan (PSDB) foi eleito em outubro de 2016 e teve seu governo entre janeiro de 2017 e dezembro de 2020, período em que se encontra a produção do presente trabalho. Nesse meio tempo, foram aprovados um número bastante significativo de leis e decretos acerca da política municipal de solo criado, alguns deles alterando de maneira significativa a forma como esse instrumento urbanístico foi pensada desde sua criação, em 1994. Juntas, essas alterações compõem o que acreditamos ser a formulação atual da política de OODC da cidade, moldando o arcabouço legal que dá as diretrizes atuais da sua implementação.

No quadro abaixo, segue um resumo histórico das leis complementares e decretos que foram aprovados em Porto Alegre no governo do prefeito Nelson Marchezan (PSDB), no período compreendido entre 2017 e 2020.

Quadro 3 — Quadro resumo de leis complementares relacionadas a solo criado em Porto Alegre entre 2017 e 2020

Prefeito e Mandato	Aprovação	Descrição da Legislação
Nelson Marchezan (PSDB) 2017-2020	Abr/2019	Lei Complementar 850/2019 (determina equação para cálculo do m ² do solo criado, institui FMGT e altera fundo para alocação dos recursos oriundos do solo criado)
	Jul/2019	Decreto 20.297/2019 (regimento interno da SMDE)
	Ago/2019	Decreto 20.325/2019 (retoma processo administrativo)
	Ago/2019	Decreto 20.327/2019 (regulamenta o FMGT)
	Abr/2020	Decreto 20.542/2020 (pandemia COVID19, altera processo administrativo solo criado)
	Jul/2020	Decreto 20.613/2020 (autoriza declaração de responsabilidade técnica)
	Jul/2020	Decreto 20.655/2020 (pandemia COVID19, prioriza licenciamentos)
	Set/2020	Lei Complementar 891/2020 (institui FMGT, altera Lei Complementar 612/2009, revoga Leis Complementares 315/1994 e 644/2010)

Fonte: elaboração própria com base nas Leis Complementares 850/2019 e 891/2020 (PORTO ALEGRE, 2019d, 2020d) e nos Decretos 20.297, 20.325, 20.327, 20.542, 20.613, 20.655 (PORTO ALEGRE, 2019a, b, c, 2020a, b, c).

A primeira delas foi proposta e aprovada pela CMPA em abril de 2019, a **Lei Complementar 850/2019** (PORTO ALEGRE, 2019d). Ela revoga a Lei Complementar 315/1994 (PORTO ALEGRE, 1994), que foi a legislação pioneira na cidade e no país na instituição da OODC por governos municipais, e traz uma redação atualizada dos objetivos do instrumento do solo criado em Porto Alegre. Para propor uma análise comparativa entre essas duas legislações, de 1994 e 2019, abaixo construímos um quadro a redação de ambas as leis lado a lado.

Quadro 4 — Objetivos dos instrumentos solo criado nas leis de 1994 e 2020

Item	Lei 315/1994	Lei 850/2019
A	I - incentivar a construção civil , através da utilização plena da capacidade construtiva , permitindo, assim, uma densificação populacional em regiões da cidade melhor atendidas com redes de serviço, saneamento e equipamentos públicos;	I - utilizar a plena infraestrutura urbana disponível, permitindo, assim, densificação populacional em regiões da Cidade melhor atendidas com redes de serviço, saneamento e equipamentos públicos;
B	II - evitar o adensamento populacional em	II - evitar o adensamento populacional

	regiões com estrutura urbana precária , através do aumento do potencial construtivo das regiões passíveis de densificação populacional;	incompatível com a estrutura urbana existente;
C	III - obter, através dos recursos auferidos, o retorno dos investimentos públicos, buscando o desenvolvimento harmônico da cidade ,	III - implementar e melhorar a infraestrutura existente de modo a permitir um adensamento compatível com as necessidades da Cidade;
D	particularmente através da compra de áreas urbanas incorporadas ao Banco de Terra, visando políticas habitacionais para a população de baixa renda e regularização fundiária;	IV - buscar o ordenamento e o direcionamento da expansão urbana, constituição de reserva fundiária, visando à regularização fundiária e à execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;
E	IV - propiciar, através dos recursos auferidos, investimentos em urbanização e equipamentos públicos nas regiões carentes da cidade e a complementação da infraestrutura urbana de regiões melhor estruturadas , bem como a implantação do traçado do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano , favorecendo, assim, o pleno aproveitamento do potencial construtivo destas regiões;	V - propiciar a criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes, a criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental, a implantação de equipamentos públicos urbanos, comunitários e o desenvolvimento e a implementação de planos, programas, ações, projetos previstos nos incs. I a VIII do art. 26 da Lei Federal nº 10.257 , de 2001, e alterações posteriores; e
F	V - auxiliar e incentivar supletivamente, através dos recursos auferidos, outras políticas públicas , preferencialmente nas áreas de proteção ao menor, a cultura e ao patrimônio histórico.	VI - auxiliar e incentivar as políticas públicas voltadas ao planejamento e desenvolvimento da política urbana do Município de Porto Alegre

Fonte: elaboração própria com base nas Leis Complementares 315/1994 (PORTO ALEGRE, 1994, p. 1) e 850/2020 (PORTO ALEGRE, 2020, p. 1).

A comparação entre os objetivos das duas políticas permite algumas reflexões relevantes sobre a evolução da formulação de OODC da cidade, sintetizada pelo Quadro 4 — Objetivos dos instrumentos solo criado nas leis de 1994 e 2020. No seu primeiro ponto (A), destaca-se a retirada do trecho “incentivar a construção civil”, que compunha a primeira parte do primeiro objetivo da política de 1994. Ao mesmo tempo, enquanto em 1994 a LC colocava como objetivo a utilização plena da “capacidade construtiva da cidade”, a lei de 2019 busca a utilização plena da “infraestrutura urbana disponível”, formas diferentes de expressar a busca por uma densificação mais alta nas áreas da cidade com mais redes de serviço, saneamento e equipamentos públicos (PORTO ALEGRE, 1994, 2019d).

O objetivo B também traz uma simplificação interessante da sua redação, que não altera de maneira significativa a intenção de evitar o adensamento em áreas sem a infraestrutura urbana necessária. Ainda assim, a substituição da expressão “estrutura urbana precária” por “incompatível com a estrutura urbana existente” sugere um maior cuidado com a forma como a lei se refere às partes da cidade com menos oferta de redes de serviço público. O objetivo C, de forma semelhante, retira a menção a um “desenvolvimento harmônico da cidade” e a substitui por uma afirmação mais ampla, que sugere a “implementação e melhora da infraestrutura existente”. A menção às políticas de investimento em HIS, presente no mesmo tópico na lei de 1994, ganha destaque em um objetivo a parte na lei de 2019, no quadro listado como o item D. É nele que existe uma menção à importância do investimento em unidades habitacionais populares a partir da utilização dos recursos arrecadados pelo instrumento do solo criado. Este objetivo se justifica, nesse caso, devido à busca pela regularização fundiária, o que de acordo com a lei é uma forma de direcionar e ordenar a expansão urbana (PORTO ALEGRE, 1994, 2019d).

No item E, a redação de 1994, menciona a importância de “investimentos em urbanização e equipamentos públicos nas regiões carentes da cidade”, além de incentivar a “complementação da infraestrutura” de outras partes da cidade. O texto de 2019, porém, incentiva a “criação de espaços públicos, de lazer e áreas verdes” sem especificar em qual parte do território da cidade, sugerindo que a política pode ser implementada de maneira difusa. O mesmo trecho também menciona a “criação de unidades de conservação” e a “implantação de equipamentos públicos urbanos comunitários”, sendo mais específica com relação aos possíveis tipos de investimentos a partir dos recursos auferidos pelo instrumento de OODC. Por fim, a LC de 1994 também menciona a importância da implementação do traçado do PDDUA da época, que proporcionava um “pleno aproveitamento do potencial construtivo” da cidade. Em substituição a esse objetivo, a LC de 2019 promove a implementação de “planos, programas, ações e projetos” previstos no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), o que sugere uma conformidade com a legislação nacional quando da formulação da política a nível local (PORTO ALEGRE, 1994, 2019d).

Por fim, no item F, as políticas de 1994 e 2020 mencionam outras políticas que podem ser auxiliadas ou incentivadas a partir do uso dos recursos arrecadados a partir do instrumento de solo criado de Porto Alegre. Enquanto a LC de 1994 abre a possibilidade de investimento em “outras políticas públicas”, com preferência para as áreas de “proteção ao menor”, “cultura” e “patrimônio histórico”, a LC de 2019 torna a utilização dos recursos exclusiva

para políticas públicas de “planejamento e desenvolvimento da política urbana”, restringindo o uso dos recursos à questão urbana (PORTO ALEGRE, 1994, 2019d).

Ao determinar os limites de metragem, impacto, forma de aquisição e necessidade de estudos adicionais, a LC 850/2019 repete aquelas determinadas pelo PDDUA 2010, esquematizadas no presente trabalho pelo Quadro 2 — Tipos de Solo Criado (PDDUA 2010). Seus valores, porém, passam a ser determinados por uma fórmula matemática, e não apenas por tabelas anexas a decretos municipais. A partir da aprovação desta Lei Complementar, o valor do m² de solo criado em Porto Alegre passa a ser calculado a partir da seguinte equação (PORTO ALEGRE, 2019d).

Equação 1 — Fórmula do Valor do Solo Criado em 2019

$$\text{Valor Solo Criado (VSC)} = \frac{\text{VMT} \times \text{AC} \times \text{FP}}{\text{IP}}$$

Fonte: Lei Complementar 850/2019 (PORTO ALEGRE, 2019).

Nessa fórmula, a sigla VMT corresponde a “valor de mercado do metro quadrado do terreno de face do quarteirão”, a sigla AC corresponde a “área construída adensável adicional pretendida no empreendimento” e a sigla FP corresponde a “fator de planejamento”. Na base do cálculo, sinalizado pela sigla IP, consta o índice de aproveitamento ponderado de face de quarteirão. Assim, torna-se muito mais complexa a construção do valor do m² do solo criado em Porto Alegre, que agora é composto por elementos relacionados ao valor de mercado dos imóveis e à estratégia de desenvolvimento da Prefeitura para a região que é motivo da compra.

O primeiro elemento da fórmula é o **VMT — o valor de mercado do metro quadrado do terreno de face do quarteirão**. Esse valor corresponde a uma estimativa de quanto custa o terreno motivo da aquisição do solo criado no mercado imobiliário da cidade, o que muda muito conforme o desenvolvimento do seu território e dinâmicas de crescimento. Esse valor é de posse da PMPA, mais especificamente a partir do trabalho da Secretaria Municipal da Fazenda (SMF), através da elaboração de uma planilha de “regiões homogêneas”, publicada periodicamente no DOPA. Esses mesmos valores de mercado são utilizados no cálculo de outros tributos e taxas da cidade, como por exemplo, o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) (PORTO ALEGRE, 2019d). Incluir esse elemento ao cálculo do valor do m² do solo criado sugere um maior cuidado com relação a captura da mais valia produzida pelo mercado imobiliário da cidade, já que entende-se que imóveis mais caros e mais valorizados pela iniciativa privada terão seus m² de solo criado mais caros.

O segundo elemento da fórmula é a **AC — área construída adensável adicional pretendida no empreendimento**. Esse valor corresponde a quantidade de m² que o proprietário deseja adquirir junto ao poder público, ou seja, qual área ele pretende construir acima do que está estabelecido para o seu terreno. O elemento seguinte, **FP — fator de planejamento**, porém, representa uma das alterações mais significativas da adoção da Equação 1 — Fórmula do Valor do Solo Criado em 2019. Esse número, que pode variar entre 0 e 1,3, é determinado pelo poder público municipal, de acordo com a sua estratégia de crescimento para a cidade, seguindo os critérios presentes na lei. São eles:

- I - quando constatada a existência de áreas da Cidade dotadas de infraestrutura, equipamentos públicos e comunitários capazes de suportar um maior adensamento;
- II - quando houver motivado interesse do Executivo Municipal em estimular o desenvolvimento de determinada área da Cidade;
- III - quando houver motivado interesse do Executivo Municipal em estimular a construção de habitações de interesse social em determinada área da Cidade;
- IV - quando constatado que existem áreas da Cidade capazes de suportar um maior adensamento, mas que necessitam de investimentos em infraestrutura e equipamentos públicos;
- V - quando a aplicação se der em zona de acentuada concentração urbana; e
- VI - quando a aplicação se der em zona urbana crítica. (PORTO ALEGRE, 2019, p. 3)

Isto significa que áreas da cidade onde o poder público entende que existe necessidade de um estímulo para o setor da construção civil podem ter seu FP reduzido, o que torna o valor do m² do solo criado menor comparado com outras partes da cidade. O contrário também torna-se possível, ou seja, basta aumentar o valor do FP para aumentar o valor do m² do solo criado em outras partes do território, o que torna a aquisição do solo criado menos atrativa em regiões onde o poder público entende que é necessário reduzir o interesse do setor privado (PORTO ALEGRE, 2019d). Esse elemento confere uma autonomia importante para o poder público na condução do desenvolvimento da cidade, o que proporciona um poder significativo à implementação da política do solo criado no adensamento (ou desadensamento) da malha urbana do município. Até o momento da redação do presente trabalho, porém, não existe registro da utilização de um FP diferente de 1 (um) pela PMPA, embora exista prerrogativa para tal de acordo com a LC 850/2019.

Por fim, o último elemento da fórmula é o **IP — índice de aproveitamento ponderado**. Esse valor, que sinaliza o quão adensado pode ser um quarteirão, ou seja, qual é a área de solo criado permitida para a área do terreno, é determinado pelo PDDUA vigente do município. Ele está organizado em uma planilha anexa ao PDDUA e mostra, quarteirão a

quarteirão, qual a proporção permitida pelo poder público. Caso algum quarteirão não conste no documento, é possível solicitar uma avaliação da prefeitura, que considerará o adensamento do entorno para fazer um novo cálculo e determinar qual a proporção autorizada (PORTO ALEGRE, 2019d).

Além desta alteração importante no cálculo do valor do m² de solo criado, a LC 850/2019 também altera onde serão acumulados os recursos arrecadados por este instrumento urbanístico. A partir dessa lei, os recursos arrecadados a partir da compra de m² para solo criado não-adensável e solo criado para pequeno adensamento, conforme o Quadro 2 — Tipos de Solo Criado (PDDUA 2010), serão depositados no FMHIS, instituído pela LC 612/2009, que foi analisada no presente trabalho. Os recursos obtidos através da venda de m² de solo criado para médio adensamento e grande adensamento, porém, serão depositados no Fundo Municipal de Gestão do Território (FMGT), que é instituído pelo art. 17 da mesma LC que determina essa divisão. A implementação dos recursos do FMGT podem ser investidos de acordo com o que determina o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), ou seja, para melhoria da infraestrutura urbana (PORTO ALEGRE, 2019d). Mais detalhes sobre seu funcionamento, recursos e possibilidades de investimentos regulamentados pelo **Decreto 20.327/2019** (PORTO ALEGRE, 2019c).

Pouco antes da regulamentação do FMGT, porém, foi aprovado o **Decreto 20.297/2019** (PORTO ALEGRE, 2019a). Em julho de 2019, depois de mais de dois anos de governo, este decreto é o que aprova o regimento interno da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico (SMDE), criada na reestruturação da Prefeitura, em janeiro de 2017, junto com o início do governo Nelson Marchezan (PSDB). Essa informação é pertinente para o presente trabalho já que é nesta secretaria que está a Unidade de Desapropriação e Reserva de Índices (UDRI), responsável por “gerenciar e monitorar os índices construtivos do solo criado, da Transferência de Potencial Construtivo (TPC) e demais instrumentos urbanísticos e econômicos, visando o desenvolvimento urbano”, além de “analisar a viabilidade da utilização e alienação dos índices de TPC e solo criado”, entre outras atribuições centrais para a implementação da política (PORTO ALEGRE, 2019a, p. 29–30). O decreto também determina a criação de equipes menores, subordinadas a UDRI, responsáveis por uma série de etapas menores mas igualmente importantes para o monitoramento e gestão do solo criado enquanto política pública. Essa alteração é importante quando consideramos o arranjo institucional interno a PMPA para a gestão dos seus instrumentos urbanísticos, que até esse momento centralizavam-se na Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Sustentabilidade (SMAMS).

O **Decreto 20.325/2019** (PORTO ALEGRE, 2019b), de agosto de 2019, por sua vez, é muito semelhante aos anteriores que determinaram questões relacionadas ao processo administrativo para a implementação da política, afirmando quais são os documentos necessários para aquisição de m² junto a PMPA e questões relacionadas. Pouco tempo depois, porém, várias das suas determinações são alteradas, tendo em vista a pandemia do COVID-19. O **Decreto 20.542/2020** (PORTO ALEGRE, 2020a), de abril de 2020, organiza como deve ocorrer o processamento eletrônico das solicitações de aquisição de solo criado, através do Sistema Eletrônico de Informações (SEI), o que torna remoto todo o envio de documentação e comunicação entre o proprietário e o poder público. Já operando a partir desse novo sistema, o **Decreto 20.613/2020** (PORTO ALEGRE, 2020b) vem para permitir o licenciamento a partir de declarações de responsabilidade técnica para alguns casos específicos, entre eles para a aquisição de solo criado. Isso torna o trâmite administrativo facilitado para proprietários que tenham interesse em adquirir metragem junto ao poder público, apesar das indicações legais determinadas pela legislação. Mais uma vez no contexto da pandemia, em julho de 2020, o **Decreto 20.655/2020** (PORTO ALEGRE, 2020c) é aprovado para determinar a priorização de categorias pontuais de projetos, tendo como uma das suas atribuições “antecipar a tramitação das etapas necessárias à aprovação e licenciamento dos empreendimentos, como a alienação de solo criado, a transferência de potencial construtivo” (PORTO ALEGRE, 2020c, p. 3).

Por fim, em setembro de 2020, é aprovada a **Lei Complementar 891/2020** (PORTO ALEGRE, 2020d). Ela altera questões pontuais na LC 850/2019 (PORTO ALEGRE, 2019d), principal legislação que sintetiza a formulação do solo criado em Porto Alegre na atualidade. Suas alterações dizem respeito a possibilidade do poder público aceitar imóvel, permuta de área construída, bens, obras e/ou serviços de utilidade pública municipal como forma de pagamento a m² de solo criado.

A partir destas últimas determinações, que entre LCs e Decretos alteraram de maneira substancial a política de solo criado de Porto Alegre, estabelece-se o arcabouço legal que dá as diretrizes para a formulação da OODC no município. A grande quantidade de peças de legislação, planilhas e números torna complexa a busca por respostas que podem parecer simples, como calcular o valor do m² do solo criado para nossas casas ou edifícios. Ao mesmo tempo, a possibilidade de solicitar a sua aquisição através de processos eletrônicos possibilita a simulação e o acesso a documentos mais esquematizados sobre a política pública, o que pode apontar para uma melhor organização e sistematização do instrumento urbanístico na cidade nos próximos anos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho analisou o histórico da formulação de um instrumento urbanístico da cidade de Porto Alegre chamado de solo criado ou OODC. Para tal, considerou-se o aporte teórico da literatura que discute como se deu a trajetória das políticas de planejamento urbano no Brasil, as contribuições do campo de políticas públicas sobre como a etapa de formulação e sua difusão. Na sequência, foi mobilizado o histórico da legislação que aborda essa política, analisando a trajetória da sua formulação entre 1994 e 2020, com destaque para alterações conceituais e para a distribuição dos valores do m² de solo criado no território da cidade. Também foi dado destaque às alterações realizadas no último governo municipal, que iniciou em janeiro de 2017, a fim de agrupar as formulações mais recentes do instrumento para compreender quais são as atuais diretrizes da sua implementação.

A literatura sobre políticas públicas urbanas no Brasil dá contexto sobre como é feito o planejamento das cidades no país, remontando às questões ligadas a desigualdade e à lógica da “importação” de receitas e projetos do exterior sem a devida adaptação. As “ideias fora do lugar” e o “lugar fora das ideias” é o pano de fundo para a forma como o planejamento urbano aconteceu no Brasil por muitos anos, de acordo com Maricato (MARICATO, 2000). O Estatuto da Cidade, porém, trouxe novas diretrizes ao incorporar a lei federal às reinvenções dos movimentos sociais urbanos. Ao regulamentar como deve ser gerido o espaço urbano para que a função social da propriedade fosse respeitada, o Estatuto fornece instrumentos de arrecadação e gestão para os governos locais, propondo inclusive formas de capturar a mais-valia dos incrementos de valor da terra.

Compreender a formulação e a difusão de políticas públicas também mostrou possibilidades de compreensão sobre como são criadas e disseminadas as políticas que dão forma para a gestão dos municípios e, inclusive, a gestão do planejamento urbano das cidades. O processo de identificação de alternativas para solucionar os problemas da agenda política dos governos coloca as políticas de OODC como uma alternativa para a falta de recursos para obras de infraestrutura urbana. Ao mesmo tempo, o Estatuto da Cidade difunde uma “caixa de ferramentas” para que as cidades tenham condições de cumprir a lei ao garantir a função social da propriedade pública e privada.

Assim, a análise dos dados empíricos levantados pelo trabalho verifica que a política de solo criado de Porto Alegre mudou de maneira bastante significativa desde a sua primeira formulação. A partir de 1994, momento em que Porto Alegre foi uma das pioneiras ao regulamentar uma política de OODC no Brasil, seus objetivos foram alterados de maneira

substancial, conforme ilustra de maneira resumida o Quadro 4 — Objetivos dos instrumentos solo criado nas leis de 1994 e 2020. As alterações conceituais acompanham a evolução do debate sobre as políticas urbanas do Brasil, cujo marco é a aprovação do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001). Além de estabelecer enquanto lei federal a obrigatoriedade da construção colaborativa e democrática do Plano Diretor, instrumento urbano central para a gestão das cidades a nível municipal, o Estatuto da Cidade também nivela as prefeituras brasileiras com relação a padrões mínimos de participação social e transparência na gestão democrática dos espaços urbanos. Se forem analisadas especificamente as diretrizes do Estatuto e as mudanças do instrumento de OODC ao longo da história, serão encontradas adequações importantes com relação aos seus objetivos. Porto Alegre redirecionou seus objetivos, que em 1994 mencionavam inclusive “incentivar a construção civil” e em 2020 passam a buscar a “utilização plena da infraestrutura” urbana instalada.

Destacam-se, também, as alterações da política de Porto Alegre com relação a sua gestão através de diferentes fundos municipais. Ao longo de sua história, os recursos arrecadados a partir da implementação do solo criado foram depositados em diferentes fundos municipais, cada um deles com diferentes composições de conselhos gestores e possibilidades de utilização do recurso. Isso alterou de maneira importante a forma como o recurso oriundo desse instrumento foi utilizado, prevendo melhorias e construção de obras de infraestrutura urbana, HIS ou mesmo políticas de proteção ao menor, cultura e preservação do patrimônio histórico. Ao passo que os valores do m² de solo criado tendem a aumentar e os protocolos para a sua venda se tornam mais acessíveis e simplificados, é importante acompanhar como se dará a gestão dos recursos arrecadados pelos próximos governos municipais, que tradicionalmente mudam bastante a organização dos fundos como forma de alterar políticas públicas locais. Uma possível sequência para o presente trabalho seria uma análise mais detalhada sobre a utilização dos recursos oriundos da venda de solo criado em Porto Alegre ao longo da história, já que seus valores podem atingir montantes expressivos para a receita da cidade e sua utilização pode ser alterada a partir da aprovação de leis complementares e decretos municipais, apesar das limitações impostas pela lei federal.

Ao analisarmos os dados numéricos gerados pelas planilhas de valores do m² do solo criado de Porto Alegre, também encontramos conclusões relevantes sobre a evolução dessa política pública na cidade. A Prefeitura tem cadastrado cada vez mais bairros dentro das possibilidades de compra de solo criado, o que sugere uma expansão territorial das possibilidades de implementação da política. Assim, identifica-se uma tendência crescente dos estoques de índice construtivo da cidade. Ao mesmo tempo, também é possível perceber

um aumento do valor do m² quando comparamos os decretos lado a lado. A partir de 2016, percebe-se um aumento relativo do número de quarteirões cadastrados nas faixas B e C e uma redução na faixa A, apontando um aumento do preço do m² de maneira geral. Essa tendência, aliada ao aumento do número de quarteirões cadastrados, pode significar a soma cada vez mais significativa dos recursos arrecadados a partir da política de solo criado, uma tendência a ser observada e verificada por pesquisas no futuro. A partir das formulações mais recentes da política de solo criado, realizar uma análise comparativa sobre o valor do m² no território da cidade torna-se um desafio, principalmente a partir da implementação da Equação 1 — Fórmula do Valor do Solo Criado em 2019. O presente trabalho não teve condições de incluí-la já que isso demandaria a inclusão de novas variáveis, como valor de mercado, fator de planejamento e índice de aproveitamento ponderado. Esse é um tema interessante para futuros trabalhos acadêmicos que busquem compreender a evolução do valor do m² ao longo do tempo e sua distribuição no território a partir das alterações propostas na LC 850/2019 (PORTO ALEGRE, 2019d).

Assim, espera-se ter apoiado no registro histórico desta política pública de Porto Alegre, cujo impacto no desenvolvimento da cidade é relevante e pode contribuir para a construção de uma capital com infraestrutura mais igualitária e bem distribuída. Considerando os achados do presente trabalho, indica-se a investigação sobre a implementação do instrumento do solo criado em Porto Alegre, buscando compreender na prática quais foram as alterações que ocorreram desde a sua primeira formulação. Da mesma forma, o presente trabalho aponta como um potencial próximo passo a busca por mais informações sobre a difusão do instrumento do solo criado entre as cidades do Brasil e do mundo, já que existem muitos municípios com experiências a serem analisadas à luz do impacto das interações políticas entre si e com outras instituições (organismos internacionais, *think tanks*, ONGs). Devido às limitações impostas pela pandemia do COVID-19, que impactou diretamente a elaboração do presente trabalho, não foi possível realizar entrevistas ou pesquisas de campo que pudessem verificar a análise documental e trazer mais insumos ao trabalho. A OODC é uma possibilidade oferecida pelo Estatuto da Cidade com grande potencial de apoiar o financiamento de obras públicas pelos governos municipais que aceitem o desafio da sua formulação e implementação que, como demonstra o trabalho, será motivo de alterações importantes ao longo do tempo, já que a regulação do espaço urbano precisa mudar e se adaptar a novas realidades, demandas e lutas das cidades.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, Rafael Barbosa de; LIMA, Luciana Leite. Capacidade estatal: definições, dimensões e mensuração. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 89, p. 1–28, 2019.

BASSUL, José Roberto. Reforma Urbana e Estatuto Da Cidade. **EURE (Santiago)**, v. 28, n. 84, set. 2002. Disponível em: <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612002008400008&lng=en&nrm=iso&tlng=en>. Acesso em: 28 out. 2020.

BERNSTEIN, Allison; GERMÁN, Lourdes. **Land Value Capture: tools to finance our urban future**. Policy Brief. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 1 set. 2019. Disponível em: <<https://www.lincolninst.edu/publications/policy-briefs/land-value-capture>>. Acesso em: 21 dez. 2019.

BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. **Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información**. Quito: Programa de Gestión Urbana/Oficina Regional para América Latina y Caribe, 1995.

BRASIL. **Código Tributário Nacional (CTN)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm>. Acesso em: 5 jan. 2021.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

_____. 10.257. . Estatuto da Cidade - LEI No 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001. , 10 jul. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em: 9 out. 2020.

BROWN, H. James; LINCOLN INSTITUTE OF LAND POLICY (Org.). **Land use & taxation**. Cambridge, Mass: Lincoln Institute of Land Policy, 1997.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2018.

CASTELLS, Manuel; BORJA, Jordi. As cidades como atores políticos. **Novos Estudos CEBRAP**, v. 45, p. 152–166, jul. 1996Tradução Omar Ribeiro Thomaz. .

CYMBALISTA, Renato et al. A Outorga Onerosa do Direito de Construir após o Estatuto da Cidade: um panorama de implementação nos municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 9, n. 2, p. 73, 30 nov. 2007.

DYE, Richard F.; ENGLAND, Richard W.; LINCOLN INSTITUTE OF LAND POLICY (Org.). **Land value taxation**. Cambridge, Mass: Lincoln Institute of Land Policy, 2009.

Estatuto da Cidade: Antecedentes e Perspectivas. , Programa Nacional de Capacitação das Cidades. São Paulo: [s.n.]. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=iUVuhDJ8Xs>>. Acesso em: 28 out. 2020. , 19 ago. 2016

FERNANDES, Florestan. **Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina**. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

HARVEY, David. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. **Geografiska Annaler**, v. 71B, p. 3–17, 1989Tradução Luís Octávio da Silva; Micaela Krumholz. .

HARVEY, David; SZLAK, Carlos. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

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

INGRAM, Gregory K.; HONG, Yu-hung (Org.). **Value capture and land policies**. Cambridge, Mass: Lincoln Institute of Land Policy, 2012.

LIMA, Luciana Leite; AGUIAR, Rafael Barbosa de. Modelando problemas, selecionando soluções... elidando com as expectativas: mapeando a literatura sobre análise do desenho de políticas públicas. In: 44º ENCONTRO DA ANPOCS, 1 dez. 2020, [S.l: s.n.], 1 dez. 2020. Disponível em: <https://www.anpocs2020.sinteseeventos.com.br/atividade/view?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyI7czozNjoiYT0xOntzOjE6Im9iOjIjRjF9BVElWSURBREUjO3M6MzoiMTU4Ijt9IjtzOjE6Im9iO3M6MzI6Ijc0ZDg3NmRlMDM0NTM4NmUyMDE1ODAzYmRmNmNlZmY5Ijt9&ID_AATIVIDADE=158>. Acesso em: 26 jan. 2021.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 121–192.

_____. **Brasil, Cidades - alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 2001.

_____. O impasse da política urbana. In: MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. Rio de Janeiro: Vozes, 2011. p. 15–88.

MARICATO, Ermínia; SANTOS JR., O. A. Construindo a política urbana: participação democrática e o direito à cidade. In: RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JR., O. A. (Org.). **As metrópoles e a questão social brasileira**. Rio de Janeiro: Fase, 2007. .

MARX, Vanessa. **As cidades como atores políticos nas relações internacionais**. 2008. Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona, 2008.

_____. AS CIDADES COMO ATORES POLÍTICOS NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS. In: 3º ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS, 2011, Belo Horizonte. *Anais...* Belo Horizonte: [s.n.], 2011.

MATIAS, K. N. Costa. Henri Lefebvre e a dialética da tríade: considerações sobre a produção social do espaço. **Norus**, v. 4, n. 6, dez. 2016.

OLIVEIRA, Osmany Porto de; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. POLICY TRANSFER, DIFFUSION, AND CIRCULATION: Research Traditions and the State of the Discipline in Brazil. **Novos estud. CEBRAP**, v. 36, n. 1, p. 13–32, mar. 2017.

OLIVEIRA, Osmany Porto de; PAL, Leslie A. Novas fronteiras e direções na pesquisa sobre transferência, difusão e circulação de políticas públicas: agentes, espaços, resistência e traduções. **Rev. Adm. Pública**, v. 52, n. 2, p. 199–220, abr. 2018.

PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre. GOVERNANÇAE CAPACIDADES ESTATAISA PARTIRDA ABORDAGEMDOS ARRANJOSE INSTRUMENTOSDE POLÍTICAS PÚBLICAS. **Boletim de Análise Político-Institucional**, v. 19, 1 dez. 2018. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8966?mode=full>>. Acesso em: 26 jan. 2020.

PORTO ALEGRE. DECRETO 15.977. , 23 jun. 2008 a. Disponível em: <<https://bit.ly/38uyS6S>>. Acesso em: 18 out. 2020.

_____. DECRETO 17.329. , 29 set. 2011. Disponível em: <<https://bit.ly/38zltul>>. Acesso em: 20 out. 2020.

_____. DECRETO 18.166. , 11 jan. 2013 a. Disponível em: <<https://bit.ly/3osZFpD>>. Acesso em: 20 out. 2020.

_____. DECRETO 18.507. , 19 dez. 2013 b. Disponível em: <<https://bit.ly/3i2fIO9>>. Acesso em: 27 out. 2020.

_____. DECRETO 19.344. , 18 mar. 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/3id6lWN>>. Acesso em: 27 out. 2020.

_____. DECRETO 20.297. , 10 jul. 2019 a. Disponível em: <<https://bit.ly/39eX2kU>>. Acesso em: 27 out. 2020.

_____. DECRETO 20.325. , 6 ago. 2019 b. Disponível em: <<https://bit.ly/3owY9Ty>>. Acesso em: 27 out. 2020.

_____. DECRETO 20.327. , 6 ago. 2019 c. Disponível em: <<https://bit.ly/3q0nR34>>. Acesso em: 27 out. 2020.

_____. DECRETO 20.542. , 9 abr. 2020 a. Disponível em: <<https://bit.ly/39iLGfQ>>. Acesso em: 27 out. 2020.

_____. DECRETO 20.613. , 17 jun. 2020 b. Disponível em: <<https://bit.ly/2LHWpYM>>. Acesso em: 27 out. 2020.

_____. DECRETO 20.655. , 13 jul. 2020 c. Disponível em: <<https://bit.ly/3qcB74P>>. Acesso em: 27 out. 2020.

_____. LEI COMPLEMENTAR Nº 159. , 22 jun. 1987. Disponível em: <<https://bit.ly/2XqwSWZ>>. Acesso em: 20 out. 2020.

_____. LEI COMPLEMENTAR Nº 315. , 10 jan. 1994. Disponível em: <<https://bit.ly/3boUUty>>. Acesso em: 20 out. 2020.

_____. LEI COMPLEMENTAR Nº 434. , 1 dez. 1999. Disponível em: <<https://bit.ly/2MHza3>>. Acesso em: 20 out. 2020.

_____. LEI COMPLEMENTAR Nº 463. , 23 jan. 2001. Disponível em: <<https://bit.ly/39iLhKm>>. Acesso em: 20 out. 2020.

_____. LEI COMPLEMENTAR Nº 515. , 28 dez. 2004. Disponível em: <<https://bit.ly/2LGPqiN>>. Acesso em: 18 out. 2020.

_____. LEI COMPLEMENTAR Nº 606. , 29 dez. 2008 b. Disponível em: <<https://bit.ly/3s9RYXE>>. Acesso em: 20 out. 2020.

_____. LEI COMPLEMENTAR Nº 612. , 19 fev. 2008 c. Disponível em: <<https://bit.ly/35vr8zD>>. Acesso em: 20 out. 2020.

_____. LEI COMPLEMENTAR Nº 644. , 2 jun. 2010 a. Disponível em: <<https://bit.ly/3snoZ2O>>. Acesso em: 20 out. 2020.

_____. LEI COMPLEMENTAR Nº 646. , 2 jun. 2010 b. Disponível em: <<https://bit.ly/2LcdTNq>>. Acesso em: 20 out. 2020.

_____. LEI COMPLEMENTAR Nº 667. , 2 jun. 2010 c. Disponível em: <<https://bit.ly/3nySlrl>>. Acesso em: 20 out. 2020.

_____. LEI COMPLEMENTAR Nº 850. , 17 abr. 2019 d. Disponível em: <<https://bit.ly/3i5uzBZ>>. Acesso em: 20 out. 2020.

_____. LEI COMPLEMENTAR Nº 891. , 15 set. 2020 d. Disponível em: <<https://bit.ly/2XA3oFT>>. Acesso em: 23 out. 2020.

_____. LEI ORGÂNICA. , 17 jul. 2014. Disponível em: <<https://legislacao.camarapoa.rs.gov.br/lei-organica/>>. Acesso em: 17 out. 2020.

_____. **Porto Alegre tem tradição em Planejamento.** Institucional. Disponível em: <https://www2.portoalegre.rs.gov.br/spm/default.php?p_secao=125>. Acesso em: 17 out. 2020e.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. **Escritório de Licenciamento - Solo Criado de Pequeno Adensamento, Médio e Não Adensável.** Disponível em: <<https://alfa.portoalegre.rs.gov.br/carta-de-servicos/escritorio-de-licenciamento-solo-criado-de-pequeno-adensamento-medio-e-nao>>. Acesso em: 21 dez. 2019.

ROBINSON, Jennifer. Policy mobilities as comparison: urbanization processes, repeated instances, topologies. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 2, p. 221–243, 2018.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares.** 1ª edição ed. São Paulo, SP: Boitempo, 2015.

_____. Planejamento Urbano nos Anos 90: Novas Perspectivas para Velhos Temas. **Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana**, p. 351–360, 1997.

SCHNEIDER, Anne. Policy design and transfer. In: ARARAL, Eduardo et al. (Org.). **Routledge handbook of public policy.** Routledge handbooks. London ; New York: Routledge, 2013. .

SECRETARIA DE OBRAS E HABITAÇÃO RS. **Força Tarefa da Extinta COHAB/RS**. Disponível em: <<https://obras.rs.gov.br/forca-tarefa-da-extinta-cohab-rs>>. Acesso em: 2 out. 2020.

SMOLKA, Martim Oscar. **Implementing Value Capture in Latin America**. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2013.

_____. **Recuperação de Mais-Valias Fundiárias na América Latina: políticas e instrumentos para o desenvolvimento urbano**. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2014. Disponível em: <https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/recuperacao-mais-valias-fundiarias-full_0.pdf>. Acesso em: 9 nov. 2020.

SMOLKA, Martim Oscar; FURTADO, Fernanda. **Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina**. Quito: Lincoln Institute of Land Policy, 2014. Disponível em: <https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/instrumentos-notables-politicas-de-suelo-america-latina-full_0.pdf>. Acesso em: 21 dez. 2019.

SOUZA, Vitória Gonzatti de. **Evolução dos planos diretores de Porto Alegre: atores na fase de formulação**. 2017. 73 f. UFRGS, Porto Alegre, 2017. Disponível em: <<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/180527/001070694.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 31 ago. 2020.

VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 121–192.

VILLAÇA, Flávio. Dilemas do Plano Diretor. **O município no século XXI: cenários e perspectivas**, p. 237–247, 2011.

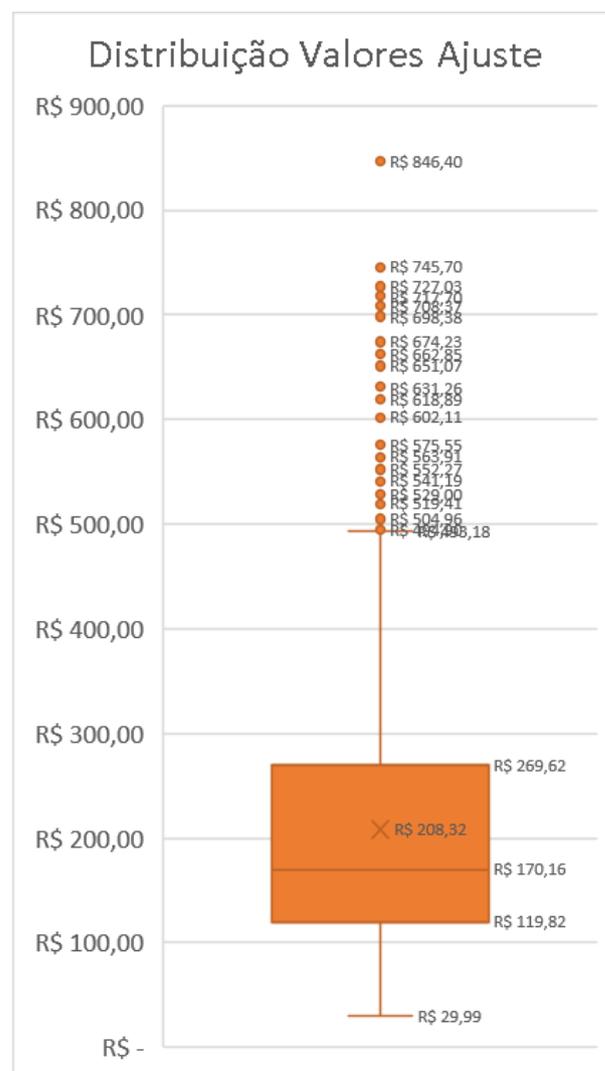
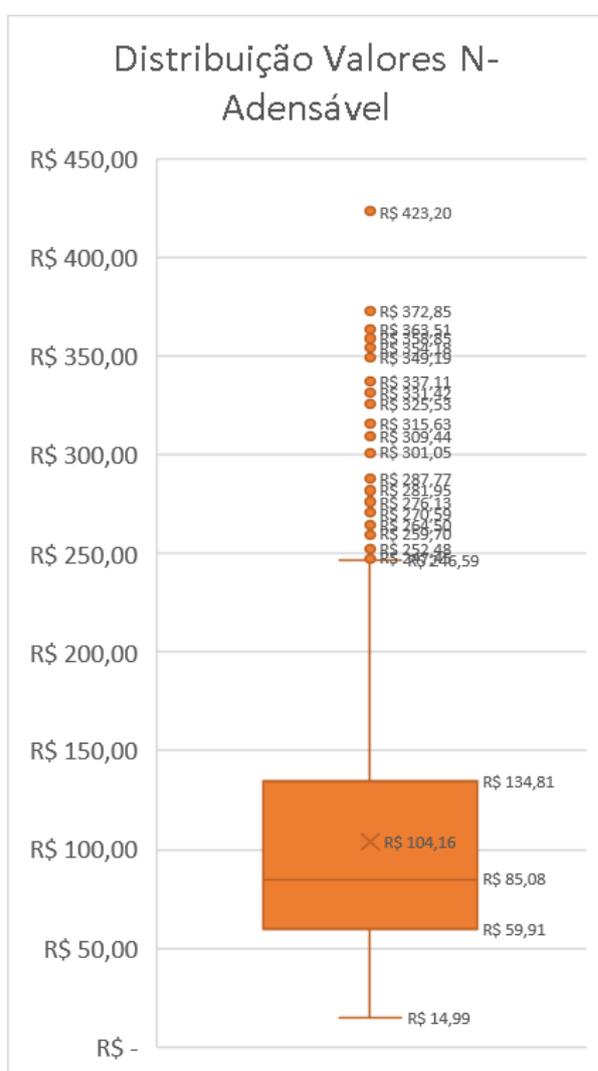
WU, Xun et al. Formulação de políticas públicas (capítulo 3). **Guia de Políticas Públicas: gerenciando processos**. Tradução Ricardo Avelar de Souza. Brasília: ENAP, 2014a. p. 160.

_____. **Guia de Políticas Públicas: gerenciando processos**. Tradução Ricardo Avelar de Souza. Brasília: ENAP, 2014b.

ANEXO A — Elaboração das Faixas de Valor Decreto 15.977/2008

FAIXAS DE VALOR POR MACROZONA 208

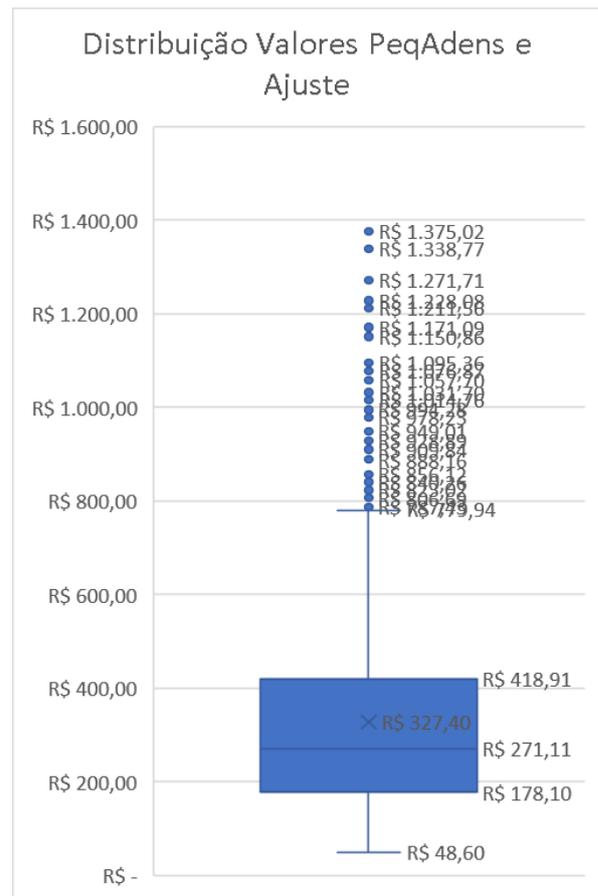
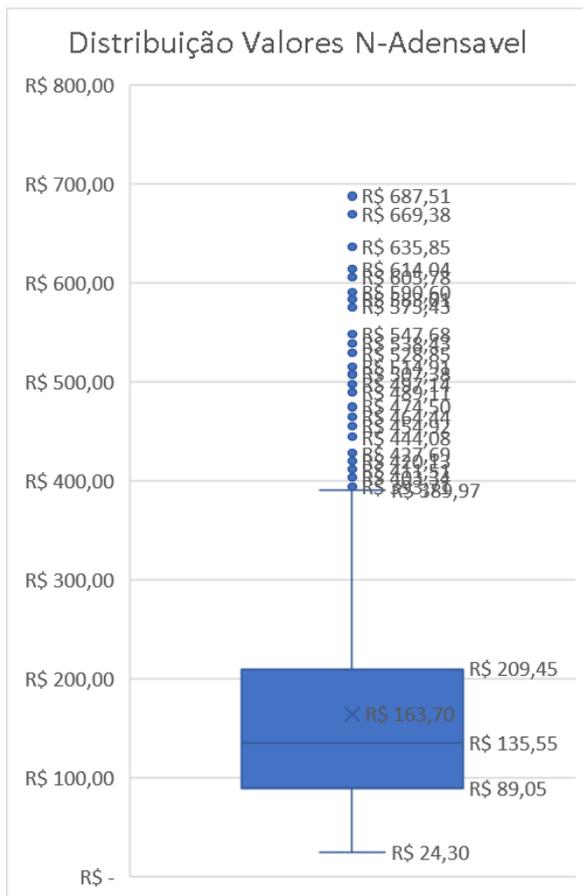
MZ	Faixa A	Faixa B	Faixa C	Faixa D	Faixa E	n_QRT
1	33	126	351	687	99	1296
2	184	87	100	12	0	383
3	455	648	421	256	115	1895
4	155	323	192	25	0	695
5	100	135	243	127	0	605
6	125	0	0	0	0	125
7	155	0	0	0	0	155
8	84	3	0	0	0	87
9	15	0	0	0	0	15
n_QRT	1306	1322	1307	1107	214	5257



ANEXO B — Elaboração das Faixas de Valor Decreto 17.329/2011

FAIXAS DE VALOR POR MACROZONA 2011

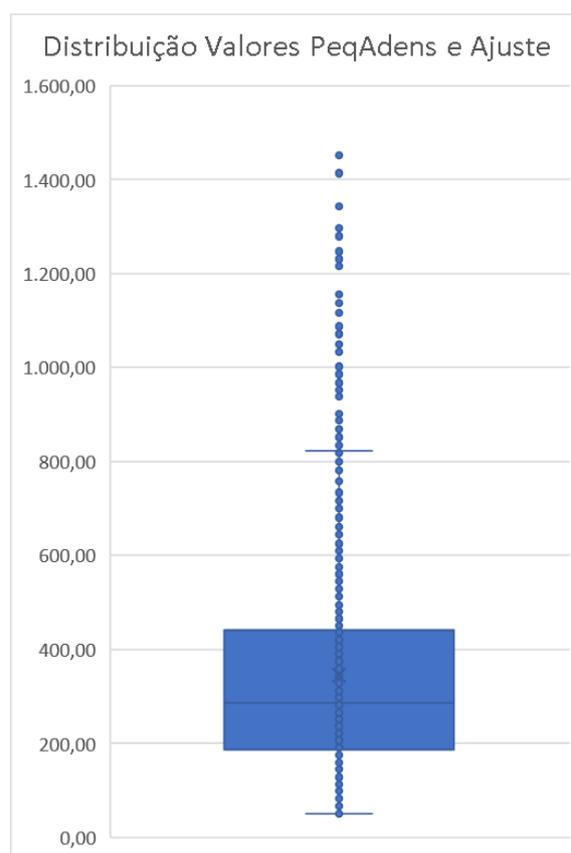
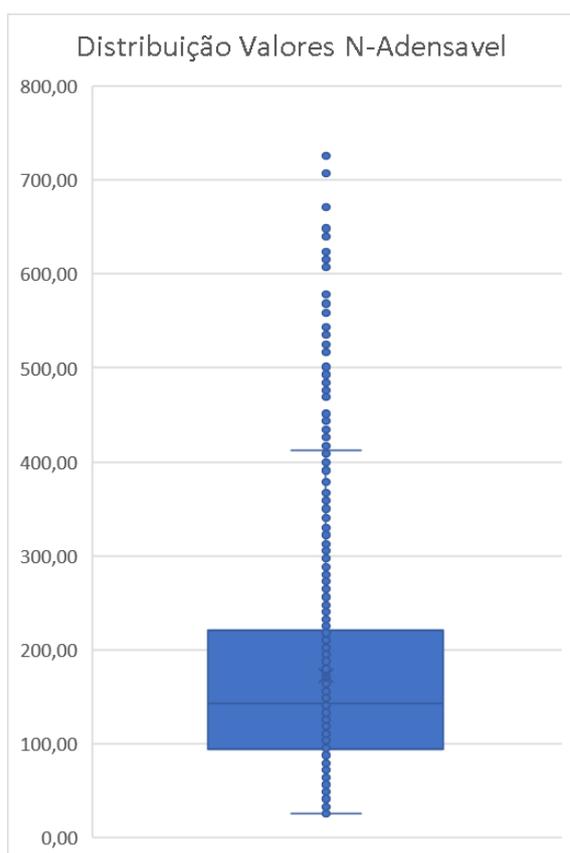
MZ	Faixa A	Faixa B	Faixa C	Faixa D	Faixa E	n_QRT
1	22	135	298	683	197	1335
2	103	160	88	41	0	392
3	512	635	504	245	123	2019
4	154	218	310	31	1	714
5	129	200	233	148	0	710
6	0	0	0	0	0	0
7	224	3	0	0	0	227
8	143	20	2	0	1	166
9	19	0	0	0	0	19
10	123	39	0	0	0	162
N_QRT	1429	1410	1435	1148	322	5744



ANEXO C — Elaboração das Faixas de Valores Decreto 18.166/2013

FAIXAS DE VALOR POR MACROZONA 2013

MZ	Faixa A	Faixa B	Faixa C	Faixa D	Faixa E	N_QRT
1	22	135	298	683	197	1335
2	103	160	88	41	0	392
3	512	635	504	245	123	2019
4	154	218	310	31	1	714
5	129	200	233	148	0	710
6	0	0	0	0	0	0
7	224	3	0	0	0	227
8	143	20	2	0	1	166
9	19	0	0	0	0	19
10	123	39	0	0	0	162
N_QRT	1429	1410	1435	1148	322	5744



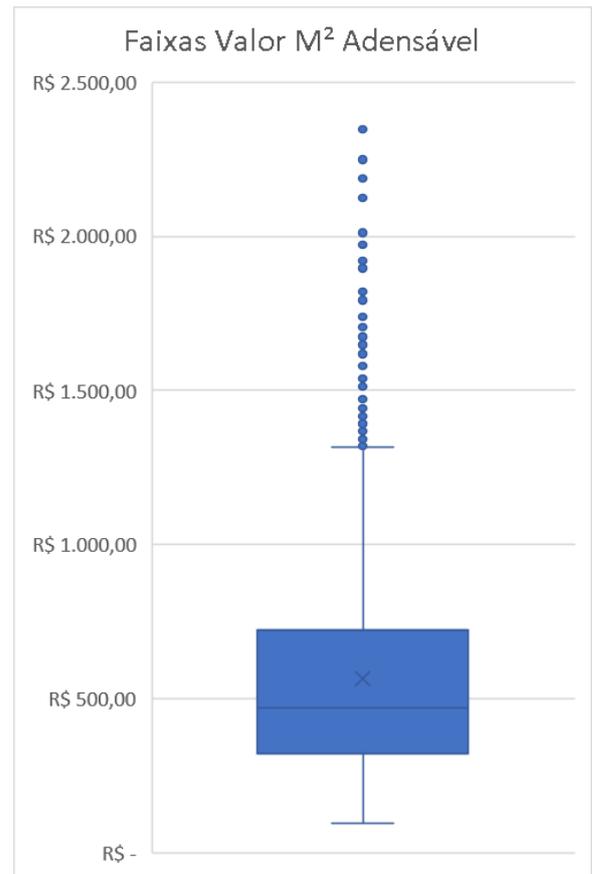
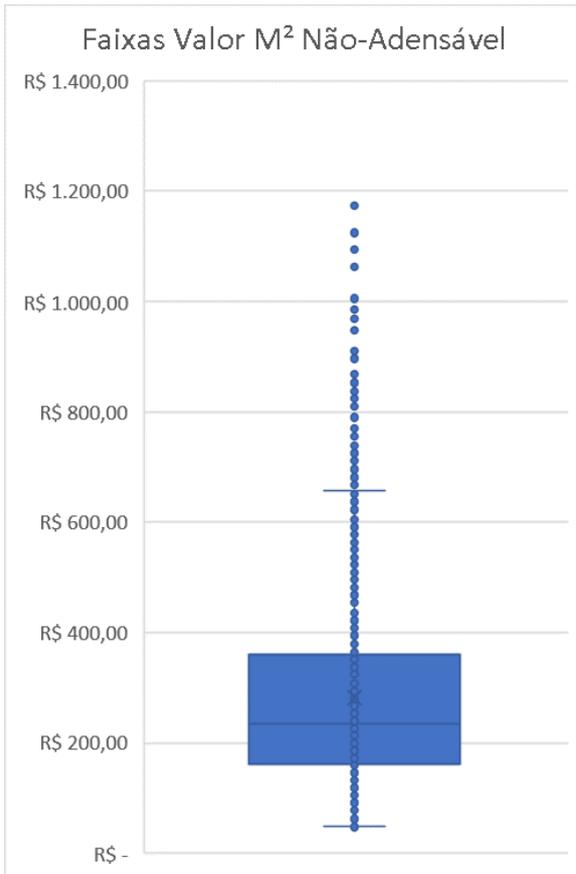
ANEXO D — Elaboração das Faixas de Valores Decreto 18.507/2013

FAIXAS DE VALOR ADENSÁVEL POR MACROZONA 2013-2

MZ	Faixa A	Faixa B	Faixa C	Faixa D	Faixa E	N_QRT-Adens
1	37	119	301	736	130	1323
2	189	75	93	39	0	396
3	553	588	497	208	150	1996
4	165	191	323	36	2	717
5	140	170	272	146	0	728
6	0	0	0	0	0	0
7	88	151	0	0	0	239
8	161	21	1	0	1	184
9	19	0	0	0	0	19
10	169	7	0	0	0	176
N_QRT	1521	1322	1487	1165	283	5778

FAIXAS DE VALOR NÃO-ADENSÁVEL POR MACROZONA 2013-2

MZ	Faixa A	Faixa B	Faixa C	Faixa D	Faixa E	N_QRT-NAdens
1	23	133	301	736	130	1323
2	183	81	93	39	0	396
3	537	604	497	208	150	1996
4	153	203	323	36	2	717
5	136	174	272	146	0	728
6	0	0	0	0	0	0
7	88	151	0	0	0	239
8	148	34	1	0	1	184
9	19	0	0	0	0	19
10	136	40	0	0	0	176
N_QRT	1423	1420	1487	1165	283	5778



ANEXO E - Elaboração das Faixas de Valores Decreto 18.507/2013

FAIXAS DE VALOR POR MACROZONA 2016

MZ	Faixa A	Faixa B	Faixa C	Faixa D	Faixa E	N_QRT
1	22	133	295	710	162	1322
2	103	161	94	41	0	399
3	503	604	536	208	147	1998
4	149	205	324	35	1	714
5	133	212	233	145	0	723
6	0	0	0	0	0	0
7	89	151	0	0	0	240
8	176	20	1	0	1	198
9	19	0	0	0	0	19
10	179	11	0	0	0	190
N_QRT	1373	1497	1483	1139	311	5803

