



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ – UFPA
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS – NAEA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL DO TRÓPICO ÚMIDO

BRUNO SOEIRO VIEIRA

VERTICALIZAÇÃO IMOBILIÁRIA E CONTROLE DO USO
E DA APROPRIAÇÃO DO ESPAÇO URBANO EM BELÉM:
discursos e conflitos em torno da Outorga Onerosa do Direito de Construir

BELÉM-PA

2017

BRUNO SOEIRO VIEIRA

**VERTICALIZAÇÃO IMOBILIÁRIA E CONTROLE DO USO
E DA APROPRIAÇÃO DO ESPAÇO URBANO EM BELÉM:**

discursos e conflitos em torno da Outorga Onerosa do Direito de Construir

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido (PPGDSTU), do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) da Universidade Federal do Pará (UFPA), para a obtenção do grau de Doutor, sob a orientação do Prof. Dr. Saint-Clair Cordeiro da Trindade Júnior.

BELÉM-PA

2017

FICHA CATALOGRÁFICA

V657b VIEIRA, Bruno Soeiro.

A VERTICALIZAÇÃO IMOBILIÁRIA E CONTROLE DO USO E DA APROPRIAÇÃO DO ESPAÇO URBANO EM BELÉM: discursos e conflitos em torno da Outorga Onerosa do Direito de Construir / Bruno Soeiro Vieira; Orientador: Saint-Clair Cordeiro da Trindade Junior; – UFPA-NAEA - Belém, 2017.

216 p.

Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido - PPGDSTU) --

Universidade Federal do Pará – UFPA. Núcleo de Altos Estudos Amazônicos - NAEA, 2017.

1. Verticalização 2. Desenvolvimento Urbano 3. Outorga Onerosa do Direito de Construir 4. Uso do Solo 5. Apropriação do Espaço urbano – Belém. I. Autor. II. Título.

CDU - 911.3

CDD – 341.374

BRUNO SOEIRO VIEIRA

VERTICALIZAÇÃO IMOBILIÁRIA E CONTROLE DO USO E DA APROPRIAÇÃO DO ESPAÇO URBANO EM BELÉM:

discursos e conflitos em torno da Outorga Onerosa do Direito de Construir

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido (PPGDSTU), do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) da Universidade Federal do Pará (UFPA), para obtenção do grau de Doutor, sob a orientação do Prof. Dr. Saint-Clair Cordeiro da Trindade Júnior.

Belém (PA):

BANCA EXAMINADORA

Dr. Saint-Clair Cordeiro da Trindade Júnior (PPGDSTU/NAEA-UFPA)
Orientador

Dra. Simaia do Socorro Sales das Mercês (PPGDSTU/NAEA-UFPA)
Membro Interno

Dr. Hisakhana Pahoona Corbin (PPGDSTU/NAEA-UFPA)
Membro Interno

Dra. Luly Rodrigues da Cunha Fischer (PPGD/ICJ-UFPA)
Membro Externo

Dr. Márcio Douglas Brito Amaral (PPGEO/IFCH-UFPA)
Membro Externo

Dra. Edna Maria Ramos de Castro (PPGDSTU/NAEA-UFPA)
Membro Suplente

Dra. Mirleide Chaar Bahía (PPGDSTU/NAEA-UFPA)
Membro Suplente

Dedico esta conquista aos homens e às mulheres que sofrem as consequências do modelo ortodoxo de produção do espaço urbano, que garante o direito à cidade a poucos privilegiados e segrega os despossuídos.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, divindade, por vezes abstrata, mas que é concreta em meu cotidiano. Obrigado senhor por ter me concedido força física e mental suficiente para alcançar esta etapa em minha carreira profissional.

Agradeço ao meu pai, Euclides Vieira, exemplo de homem que, mesmo diante de todos os erros inatos ao ser humano, conseguiu transmitir a mim a essência daquilo que é ser um bom homem, pai e marido.

Também agradeço à minha mãe, Rosa Maria Vieira, com seu jeito único e espontâneo de amar sua família e amigos. Te amo minha mãe!

Necessário agradecer à minha esposa Iracema que, nesses quase vinte e sete anos de convivência e parceria, sempre foi meu equilíbrio, minha sensatez e meu senso de razoabilidade. Espero um dia te ouvir mais. Obrigado por acreditar e ter me incentivado.

Aos meus eternos filhotes, Caio, Bruna e Vitória, obrigado por existirem e contribuírem para que eu seja um ser humano melhor.

Agradeço ao meu orientador, Prof. Dr. Saint-Clair Cordeiro da Trindade Júnior, docente e pesquisador que sempre busca a excelência e que me apresentou a análise do discurso e a interdisciplinaridade. Mas, acima de tudo, foi fundamental para que eu não tivesse desistido deste desafio durante o percurso. Obrigado mestre!

Aos demais mestres do doutorado que fazem da docência uma arte na qual a humildade e a generosidade intelectual são as maiores das marcas.

Aos agentes do discurso que aceitaram ser entrevistados, sem seus discursos não seria possível a conclusão desta tese.

Aos meus amigos, Rofolfo Hardt e Marluce Martins, pela contribuição nas digitalizações dos gráficos e na elaboração da ficha catalográfica, respectivamente.

Aos colegas de curso e jornada acadêmica, obrigado por tudo.

Aos servidores do NAEA, que sempre foram atenciosos comigo, meus sinceros agradecimentos.

O fenômeno urbano, tomado em sua amplitude, não pertence a nenhuma ciência especializada. Mesmo considerando-se como princípio metodológico que nenhuma ciência renuncia a si própria, mas que, ao contrário, cada especialidade deve levar a utilização de seus próprios recursos até o limite para atingir o fenômeno global, nenhuma dessas ciências pode pretender esgotá-lo. Nem governá-lo. Admitido ou estabelecido isso, as dificuldades começam.

Henri Lefèbvre, (1999, p. 55)

RESUMO

Esta tese visou compreender o processo de verticalização imobiliária na mancha urbana do Município de Belém (PA) e sua correlação com o instrumento jurídico-urbanístico da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), que pode auxiliar as municipalidades na relevante tarefa de ordenar o uso e a ocupação do solo e do espaço urbano, bem como, promover de modo mais equitativo a distribuição dos benefícios e ônus oriundos do processo de urbanização. A pesquisa, de natureza qualitativa, utilizou-se da técnica da Análise do Discurso, na qual o *corpus* de pesquisa foi constituído por argumentos contidos nas entrevistas com os agentes discursivos capazes de influenciar na configuração do espaço urbano, assim como, por enunciados constantes em reportagens sobre a verticalização e a OODC veiculadas nos dois e mais importantes jornais impressos da cidade. Por intermédio da análise dos diferentes discursos, considerando-se, inclusive, as entrelinhas dos argumentos emitidos, foi possível identificar, segundo o contexto interpretativo, as diferentes concepções acerca do processo de planejamento do desenvolvimento municipal, em especial, sobre o processo de verticalização e da aplicação da OODC pela municipalidade. Ademais, a metodologia viabilizou identificar as convergências e as divergências discursivas, os conflitos existentes entre os diferentes agentes discursivos, as ideologias por eles veiculadas, o jogo de poder inerente à configuração espacial urbana e as recorrências discursivas. Dentre as conclusões alcançadas com esta tese, a análise dos discursos permitiu constatar que em Belém, atualmente, está em curso uma espécie de aliança não-institucionalizada firmada entre os promotores imobiliários e o Poder Executivo municipal em favor de uma concepção de planejamento do desenvolvimento urbano que inviabiliza a garantia ao direito à cidades sustentáveis prevista no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), ou seja, tais agentes discursivos emitem argumentos em favor de um paradigma que é nitidamente antidemocrático, segregador, injusto e insustentável, resultando, em especial, na inefetividade da Outorga Onerosa do Direito de Construir em Belém. Ademais, também ficou patente que a ausência de aplicação do instrumento urbano-ambiental em comento, também é justificada pelo inexpressivo poder de organização da Sociedade Civil que, por consequência, resulta em um frágil e tímido poder de mobilização social e de pressão política em favor de um modelo de desenvolvimento socioespacial sustentável no Município de Belém.

PALAVRAS-CHAVE: Verticalização, Desenvolvimento Urbano, Outorga Onerosa do Direito de Construir, Análise do discurso, Belém.

ABSTRACT

This thesis aimed to comprehend the process of real estate verticalization in the urban area of Belém (PA) and its correlation with the Onerous Building Right (OODC), a legal instrument which can assist the municipalities to order the use and occupation of the cities space, as well as to promote an equitable distribution of its benefits and burdens arising from the urbanization process. As methodology, it is provided a discourse analysis, by interviewing the social agents responsible for the urban space distribution and its decision making process, with the aid of the available data, mostly collected from the local press. With the discourse analysis it is possible to capture the different understandings of the local development planning process, specially the verticalization process and OODC enforcement by the municipality. As a result, it was possible to identify the discourse convergences and divergences, the conflicts among different social agents, their ideology and the decision making power game shift inherent to the space urban configuration. Among the conclusions reached with this doctoral thesis, the analysis of the discourses showed that in Belém, a kind of non-institutionalized alliance signed between real estate developers and the municipal executive branch in favor of a conception of urban development planning that makes impossible the guarantee of the right to sustainable cities foreseen in the City Statute (BRASIL, 2001), that is, such discursive agents emit arguments in favor of a paradigm that is clearly antidemocratic, segregating, unjust and unsustainable, resulting, in particular, in the ineffectiveness of the Onerous Building Right in Belém. In addition, it was also clear that the lack of application of the urban-environmental instrument in question is also justified by the inexpressive power of organization of civil society which, as a consequence, results in a fragile and timid power of social mobilization and political pressure in favor of a model of sustainable socio-spatial development in municipality of Belém.

Key-words: Verticalization, Urban Development, Onerous Building Right, Discourse Analysis, Belém.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	O DESENVOLVIMENTO URBANO EM UMA PERSPECTIVA INTERDISCIPLINAR	19
2.1	Do Direito Urbanístico ao direito à cidade: o diálogo interdisciplinar com vistas ao desenvolvimento urbano	19
2.2	A cidade sustentável enquanto direito fundamental	34
3	A REFORMA URBANA: UMA UTOPIA?	43
3.1	O movimento pela reforma urbana no Brasil	43
3.2	As políticas públicas de planejamento e gestão das cidades brasileiras	49
4	A OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR	70
4.1	Gênese da Outorga Onerosa do Direito de Construir como instrumento do Direito Urbanístico	70
4.2	Eficácia e efetividade da Outorga Onerosa do Direito de Construir como instrumento do direito à cidade no Brasil	98
5	A OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR NO MUNICÍPIO DE BELÉM: DISCURSOS E CONFLITOS DE INTERESSE	128
5.1	A verticalização em Belém	129
5.2	Os agentes do discurso, suas relações e seus interesses com a verticalização imobiliária urbana	135
5.3	Os discursos sobre a verticalização	145
5.4	Os discursos sobre a Outorga Onerosa do Direito de Construir	155
5.5	Coerências e contradições nos discursos em torno da verticalização e da OODC	170
5.6	A efetividade da OODC, a partir dos discursos emitidos pelos agentes discursivos que influenciam na configuração do espaço urbano	192
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	197
	REFERÊNCIAS	204
	APÊNDICE A	219
	APÊNDICE B	223
	APÊNDICE C	224
	APÊNDICE D	225
	APÊNDICE E	226

1 INTRODUÇÃO

O processo de verticalização da cidade de Belém (PA), exige a elaboração de um número maior de pesquisas que atualizem a discussão e a análise sobre o mencionado objeto. Nos últimos anos é perceptível que tal dinâmica da configuração espacial ganhou um ritmo muito mais acelerado, até mesmo frenético, resultando no adensamento construtivo e populacional expressivo em determinadas zonas do município, bem como, em uma sobrecarga infraestrutural que implica na fragilização da sustentabilidade urbano-ambiental. Logo, surgem questionamentos, tais como:

1) Qual a importância da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) como instrumento de política urbana e controle do uso do solo para os diferentes agentes que contribuem e influenciam na definição da configuração do espaço urbano?

2) Quais as retóricas emitidas pelos agentes sobre a aplicabilidade da OODC no Município de Belém?

3) Quais as relações de poder, os interesses e os conflitos existentes entre os diferentes agentes responsáveis pela configuração urbana e a sua correlação com o processo de verticalização da cidade e a (in) aplicabilidade da Outorga Onerosa do Direito de Construir em Belém?

Justifica-se o recorte espacial, restringindo-se esta pesquisa ao Município de Belém, pelo fato do pesquisador ser morador da cidade e isto facilitar o desenvolvimento dos procedimentos metodológicos, mas, sobretudo, pelo fato da mencionada cidade estar sofrendo uma alteração em sua configuração que é perceptível ao olhar mais atento e que este processo de adensamento populacional e construtivo em determinados bairros está vinculado, mesmo que indireta, à inaplicabilidade da OODC em Belém, afinal, este instrumento jurídico-urbanístico pode auxiliar, em comunhão com os demais instrumentos previstos na ordem urbanística nacional, na reconfiguração do solo e do espaço urbano em uma perspectiva sustentável que garanta, em última análise, o direito à cidade a todos.

Sobre a verticalização imobiliária e a inaplicabilidade da OODC, deve ser dito que, apesar da existência de um arcabouço constitucional e infraconstitucional que determina que as municipalidades devem promover o ordenamento do uso e da ocupação do solo e do espaço de modo a construir uma cidade sustentável na perspectiva urbano-ambiental, em Belém resta patente que o poder público deixa de cumprir com tão importante desiderato previsto no art. 182 da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Entretanto, esta é apenas a superfície do problema, em verdade, se a OODC não está regulamentada é porque existem razões para que isto esteja ocorrendo.

Assim, a tese ora apresentada versa sobre a problemática da dinâmica do processo de verticalização imobiliária como resultado de um embate travado na sociedade belenense entre distintos agentes que produzem o espaço urbano em torno de qual o paradigma de política urbana e de configuração do solo e do espaço da cidade a ser adotado, tendo como substrato a inefetividade da OODC no Município de Belém (PA).

É oportuno registrar que a OODC consiste em um instrumento urbano-ambiental que pode ser utilizado visando a recuperação da mais valia urbana e, portanto, pode ser empregada objetivando a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, tal como consignado no inciso IX do Artigo 2º do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001).

O objetivo geral consiste em analisar os conflitos e argumentos contidos nos discursos construídos pelos distintos agentes que influenciam na configuração do espaço urbano do Município de Belém, em especial, quanto ao instrumento jurídico-urbanístico da OODC.

Como objetivos específicos definiu-se: 1) identificar os agentes do discurso que são capazes de influenciar na configuração do espaço urbano, inclusive, em relação ao processo de produção vertical do espaço urbano da cidade e suas redes de interesses configuradas em torno de suas estratégias de ação; 2) analisar as retóricas emitidas pelos diversos agentes discursivos acerca da aplicabilidade da OODC; 3) identificar e analisar as relações de poder, os interesses e os conflitos que existem entre os agentes do discurso envolvidos, direta ou indiretamente, no processo de verticalização da cidade, bem como, na inefetividade da OODC no Município de Belém.

Sobre as hipóteses de pesquisa que, ao final desta tese, serão confirmadas ou refutadas, seguem abaixo:

1) No espaço de uma grande cidade capitalista, como Belém, no qual a força do capital é subjacente, a aplicabilidade da outorga onerosa do direito de construir constituir-se-á em relevante obstáculo aos interesses de diversos agentes produtores do espaço urbano, tais como: os incorporadores, os proprietários fundiários (especuladores), as empresas de construção civil e os corretores imobiliários. Por outro lado, na ótica de outros agentes do discurso que atuam na organização espacial da cidade, como os grupos sociais excluídos do direito à moradia, a exigência do citado instrumento será benéfica ao desenvolvimento urbano-sustentável e dificultará a segregação residencial. Assim, evidencia-se que há um conjunto de diferentes discursos enunciados pelos distintos agentes discursivos que produzem o espaço urbano, refletindo conflitos e tensões entre os mesmos.

2) O Poder Executivo, desde o advento da Lei Orgânica Municipal (BELÉM, 1990), vem representando interesses de segmentos vinculados ao capital imobiliário e financeiro, atuando decisivamente para que não seja regulamentada e, portanto, aplicada a OODC no Município de Belém. Logo, o Poder Executivo materializa os interesses de agentes da produção do espaço urbano que têm relação direta e indireta com o capital imobiliário-financeiro. Para tais agentes, o citado instrumento dificultará sobremaneira a continuidade e a ampliação das atividades de construção e incorporação imobiliária no Município de Belém, impondo-lhes restrição econômica à construção de edifícios acima de determinado índice urbanístico que resultará no aumento do custo das obras de construção civil e da incorporação imobiliária, bem como, em um menor número de contratados pela indústria da construção civil, gerando consequências sociais e políticas a serem administradas pelo Chefe do Poder Executivo.

3) O descumprimento do disposto no art. 165 do Plano Diretor atual (BELÉM, 2008) por parte do Poder Executivo (nas três últimas gestões), que se concretiza na ausência de encaminhamento à Câmara Municipal de Belém do projeto de lei específica que visa a regulamentar a aplicação da OODC no Município de Belém, demonstra que os movimentos sociais, analisados através de discursos enunciados por diversos agentes discursivos que produzem a organização espacial da cidade, não estão mobilizados em torno da relevância do instrumento urbanístico em questão e em favor, efetivamente, da construção de uma cidade sustentável na perspectiva urbano-ambiental, bem como, não conseguem perceber as estratégias e os jogos políticos e sociais que visam a maximizar a apropriação do solo urbano, gerando maiores lucros com a verticalização imobiliária. Dessa forma, a referida postura de inconsciência facilita, sobremaneira, a ação dos agentes do discurso que produzem e modelam o espaço urbano com base na lógica e nos interesses do capital imobiliário e financeiro, tais como: os proprietários fundiários, os especuladores, as empresas de construção civil e os corretores imobiliários. Além disso, a cidade verticalizada representa uma concepção majoritariamente consagrada de desenvolvimento urbano que relaciona diretamente a existência dos arranha-céus ao grau de desenvolvimento econômico da cidade (quanto mais verticalizada, mais desenvolvida economicamente), fazendo com que a aplicação do instrumento da OODC em Belém seja considerada um obstáculo significativo a essa equivocada concepção de desenvolvimento das cidades, que despreza os aspectos sociais e ambientais necessários à construção de uma cidade sustentável.

Dessa maneira, empreendeu-se uma pesquisa qualitativa com a utilização da técnica da análise do discurso que visou entender e apreender quais as retóricas discursivas têm

prevalecido na cena urbana no Município de Belém e que corroboram com a ausência de aplicação da OODC. Outrossim, objetivou-se compreender, através dos discursos, os entendimentos e os interesses relacionados à aplicação ou não da OODC, assim como, acerca da verticalização imobiliária no Município.

Necessário informar que a análise do discurso trabalha com o sentido e não apenas com o conteúdo e, por isso, preocupa-se também em compreender os sentidos que o sujeito manifesta através do seu discurso. Logo, pelo fato da linguagem não ser transparente, mas opaca, o analista de discurso se põe diante da opacidade da linguagem, fazendo a leitura do texto, dando ênfase à posição discursiva do sujeito, sua condição social e sua ideologia, visando encontrar os sentidos contidos nos discursos (CAREGNATO; MUTTI, 2006).

A utilização da técnica da análise do discurso também fundamenta-se na lição de Chizzotti (2008), que deixa evidente que são múltiplas as versões da análise do discurso, mas ressalta que uma forte tendência admite estar o mesmo situado em um contexto sócio-histórico e “considera que ele só pode ser compreendido se relacionado com o processo cultural, socioeconômico e político nos quais o discurso acontece, crivado pelas relações ideológicas e de poder” (CHIZZOTTI, 2008, p. 121).

Segundo Gill (2008), os analistas do discurso devem, concomitantemente, ao exame da linguagem empregada, ter atenção aos sentidos que estão contidos nas entrelinhas, ou seja, devem também estar sensíveis àquilo que não está sendo dito, não está contido expressamente nas falas dos agentes discursivos. Para tanto, o analista precisa dispor de uma consciência aprimorada das tendências e do contexto interpretativo no qual o discurso está sendo enunciado.

Sendo assim, com relação ao desenvolvimento da metodologia escolhida, foi adotada a lição de Gill (2008), com pequenos e necessários ajustes ao desenvolvimento desta tese e consistiu em etapas necessárias à realização da pesquisa, conforme abaixo será descrito.

Inicialmente, foram elaboradas questões norteadoras de pesquisa que funcionaram como uma espécie de guia para todo o desenvolvimento desta tese, sendo, em razão disso, relevante anunciá-las, conforme abaixo:

- I) Qual a importância da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) como instrumento de política urbana e controle do uso do solo e do espaço para os diferentes agentes discursivos que influenciam na configuração urbana em Belém?
- II) Quais os discursos proferidos pelos diferentes emissores do discurso acerca da aplicabilidade da Outorga Onerosa do Direito de Construir como instrumento voltado ao ordenamento urbano no Município de Belém?

- III) Em que contextos interpretativos são construídos os discursos proferidos pelos diferentes sujeitos que influenciam na construção do espaço urbano do Município de Belém?
- IV) Que relações de poder podem ser percebidas, mediante a análise dos distintos discursos construídos sobre a verticalização do espaço urbano?
- V) Para os agentes do discurso selecionados, a Outorga Onerosa do Direito de Construir demonstra ser eficiente, eficaz e efetiva como instrumento urbanístico que seja capaz de contribuir com a construção de uma política urbana democrática, equitativa e sustentável?

Para que a problemática de pesquisa e as indagações pudessem ser respondidas adequadamente, bem como, os objetivos da pesquisa fossem alcançados, houve a necessidade preliminar de constituir-se o *corpus* da pesquisa, materializado nos discursos contidos nas entrevistas com os agentes emissores selecionados previamente e aqueles contidos nas reportagens publicadas nos dois jornais de maior circulação do Estado do Pará (O Liberal e o Diário do Pará) sobre a questão da verticalização imobiliária e da OODC.

Com efeito, por meio da técnica empregada, foram divididos os entrevistados (agentes do discurso) em cinco grupos (Agentes Gestores do Poder Executivo, Agentes da Sociedade Civil Organizada, Agentes Expertises do Planejamento Urbano, Agentes do Poder Legislativo e Agentes Imobiliários). Constituído o *corpus* da pesquisa, as entrevistas e as reportagens jornalísticas foram transcritas, com exceção de algumas das entrevistas que foram realizadas através de mensagens enviadas por correio eletrônico (e-mail), visando facilitar o andamento da pesquisa.

A partir dos conteúdos dos diversos discursos tornou-se viável identificar aspectos que estavam explícitos neles, mas também outros obscuros, ocultos ou camuflados, tais como, as relações de poder estabelecidas, as lutas, as tensões e os conflitos existentes entre os agentes do discurso em torno do paradigma de desenvolvimento do espaço urbano a ser adotado no Município de Belém, e em especial, sobre a verticalização imobiliária e a aplicação da OODC.

Posteriormente, deu-se início ao processo de leitura e releitura do material a ser analisado, através daquilo que se denominou de leitura cética (GILL, 2008) na qual o analista busca descartar possíveis respostas antecipadas que, segundo o senso comum, poderiam implicar em conclusões equivocadas. Coube, assim, identificar os detalhes contidos em cada discurso proferido, mesmo que estivessem aparentemente fragmentados, escusos ou fossem contraditórios, pois os argumentos que buscam camuflar reais interesses e objetivos, assim como, a falta de coerência discursiva são fundamentais na utilização da técnica da análise do discurso.

Seguindo essa trilha, após o esforço de ler e reler todo o material selecionado (*corpus*), buscou-se encontrar a presença recorrente (regularidade) das categorias selecionadas para a leitura do referido material, e também identificar as contradições, os jogos de poder, as convergências e as polaridades (divergências) que existem nos discursos e em suas entrelinhas.

Assim, tais discursos foram contextualizados objetivando a construção de uma matriz discursiva que, ao final da tese, viabilizou a compreensão das motivações, dos interesses e das ideologias contidas nos diferentes discursos proferidos pelos agentes selecionados. Ressalte-se que, naquele estágio da pesquisa, percebeu-se a existência de uma assimetria discursiva bem evidente acerca do mais adequado paradigma de desenvolvimento urbano.

Com relação ao desenvolvimento da redação da estrutura da tese, é relevante informar que, além desta introdução, a tese foi formatada em quatro capítulos que serão abaixo apresentados.

Coube ao segundo capítulo conter a análise das questões relativas ao desenvolvimento urbano em uma perspectiva interdisciplinar, afinal, todos os temas que estão relacionados (de modo direto ou indireto) à cidade e seus habitantes são extremamente complexos e não podem ser estudados em ciências fragmentadas.

Assim, foi a concepção científica interdisciplinar que permitiu a análise e o debate sobre o ideário do desenvolvimento urbano, pugnando-se por um paradigma vinculado à tutela do meio ambiente urbano e à garantia do direito à cidade a todos os habitantes urbanos (sem exceção), no qual o desenvolvimento urbano, sem desconsiderar o critério econômico básico, avance e considere outros aspectos objetivando, em última análise, garantir o denominado direito à cidade que, por seu turno, pressupõe valorizar aspectos relativos à tutela dos bens culturais edificados, à mobilidade urbana, à acessibilidade das pessoas, à insolação, ao clima e, em síntese, garanta qualidade de vida ao habitantes e usuários das cidades brasileiras.

Logo, ganhou importância na análise o modelo de utilização da propriedade urbana em uma país capitalista como o Brasil, isto porque, mesmo que exista fundamento na Constituição Federal (BRASIL, 1988) que expresse o dever da propriedade urbana estar em consonância com o cumprimento de sua função social, na grande maioria das vezes (na realidade fática das cidades brasileiras), prevalece o paradigma de utilização predatória da propriedade que causa consequências extremamente negativas às cidades e a seus habitantes e que, em razão disso, inviabiliza que o direito fundamental à cidade sustentável seja plenamente efetivado.

O terceiro capítulo analisou a evolução histórica do movimento pela reforma urbana no Brasil, dentro de um contexto no qual a população mundial e brasileira cada vez mais está

concentrada nas manchas urbanas, fenômeno que tem resultado no espraiamento do perímetro das cidades e as conseqüentes mazelas decorrentes do processo de urbanização tradicional e corporativa, como ensina Santos (2009). Entretanto, a reforma urbana e sua necessária vinculação ao planejamento e à gestão das cidades não pode considerar apenas o aspecto físico do espaço urbano (seu traçado e sua forma), pelo contrário, deve também valorizar as questões sociais e culturais ali presentes, dando corpo à uma perspectiva bem mais ampla de planejamento e de gestão urbana.

Sendo assim, pugna-se por uma reforma urbana que seja fruto de um ambiente plural e democrático, seguindo a diretriz prevista no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), na qual o Estado, a iniciativa privada e a sociedade civil sejam parceiros nesta reconfiguração das cidades brasileiras. Contudo, tem-se a consciência que essa harmonia apregoada é de difícil aplicação prática, pois os diferentes agentes do discurso defendem distintas concepções acerca do mais adequado modelo de desenvolvimento do espaço urbano, de planejamento e de gestão das cidades, embate que tem resultado, em grande medida, na execução de um padrão de política urbana ortodoxa (de cunho corporativo), que gera e aprimora a injustiça socioeconômica e espacial nos municípios do Brasil, pois o espaço urbano tem sido configurado de modo desigual e fragmentado, conforme afirma Corrêa (1989).

Por seu turno, o quarto capítulo dá enfoque ao instrumento jurídico-urbanístico da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), cuja construção teórica é bem precedente ao arcabouço jurídico-normativo hoje em vigor (remonta ao início da década de 1970). Ressalte-se, inclusive, que a OODC é um dos poucos exemplos de instrumentos que estão à disposição das municipalidades e que foi concebido (técnica e cientificamente) antes mesmo de estar consignado em normas de cunho jurídico. Destarte, atualmente a instituição da OODC, como mecanismo que pode contribuir na política urbana municipal, está expressamente prevista no inciso V do artigo 4º do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) e também no inciso II do artigo 142 do Plano Diretor (BELÉM, 2008).

Cabe afirmar que a aplicação isolada da OODC pelas municipalidades deve ser rechaçada, pois, para que o citado instrumento possa ajudar concretamente no controle do uso do solo e do espaço da cidade, na recuperação de mais valia urbana, na equitativa distribuição dos benefícios e ônus oriundos do processo de urbanização, assim como, no incremento da receita pública municipal visando a ampliação de obras e serviços urbanos que favoreçam o equilíbrio entre as estruturas e a verticalização imobiliária, é imperioso que os agentes produtores do urbano entendam que, durante o processo de planejamento urbano e ao longo da gestão da cidade, os diversos instrumentos contidos na “caixa de ferramentas” que é o Estatuto

da Cidade (BRASIL, 2001) devem ser considerados e utilizados concomitante e harmonicamente. Em outros termos, a OODC deve estar contida no amplo e complexo processo de planejamento e de gestão das cidades brasileiras ao lado dos demais planos e instrumentos urbanísticos.

No entanto, apesar da OODC ter sido instituída no Plano Diretor (BELÉM, 1993) e aplicada ligeira e superficialmente na década de 1990, foi alvo de ataques por parte do segmento do capital imobiliário-financeiro, resultando em alteração da legislação municipal que inviabilizou sua aplicação pela municipalidade. Desde então, a OODC não está sendo aplicada em Belém, apesar de prevista no vigente Plano Diretor (BELÉM, 2008) dispor que, após a publicação daquela lei, o Poder Executivo municipal teria três meses para elaborar lei específica objetivando regulamentar a OODC, sem que isto fosse providenciado.

No último capítulo, elaborou-se uma análise sobre o processo de verticalização no Município de Belém, com especial atenção às duas últimas décadas, lapso temporal no qual se observou a intensificação na velocidade do citado processo. Ademais, foram descritos os emissores do discurso; estes que foram entrevistados para efeito de coleta dos diferentes discursos acerca da verticalização e da OODC. Destarte, tal como anteriormente informado, os agentes do discurso foram selecionados e divididos em cinco grupos: Agentes Gestores do Poder Executivo, Agentes da Sociedade Civil Organizada, Agentes Expertises do Planejamento Urbano, Agentes do Poder Legislativo e Agentes Imobiliários. É necessário também informar que foram extraídos discursos contidos em reportagens publicadas nos dois jornais de maior circulação no Estado do Pará.

Naquele capítulo, mediante o material coletado e sistematizado, deu-se início à análise, considerando-se o contexto no qual os discursos foram enunciados, possibilitando identificar as coerências, as incoerências, os conflitos, as obscuridades, as relações de poder, os argumentos retóricos que visam falsear os posicionamentos e as contradições entre os distintos discursos, inclusive aqueles expressos nos textos jornalísticos relacionados tanto ao processo de produção vertical do espaço urbano quanto à efetividade da OODC no Município de Belém.

2 O DESENVOLVIMENTO URBANO EM UMA PERSPECTIVA INTERDISCIPLINAR

2.1 Do Direito Urbanístico ao direito à cidade: o diálogo interdisciplinar com vistas ao desenvolvimento urbano

Preliminarmente, é imperioso dizer que para promover a análise de questões atinentes ao direito à cidade, mediante diferentes visões, faz-se necessário afirmar que, na antiguidade clássica, a sociedade humana “[...] não cresceu como um círculo que se alastrasse pouco a pouco, mas, ao contrário, pela agregação de pequenos grupos, de há muito constituídos. Várias famílias formaram a fratria, várias fratrias a tribo, e diversas tribos a cidade” (COULANGES, 2004, p. 138).

Munford (1998, p. 68) lembra que anteriormente à existência da cidade, havia uma pequena povoação, um santuário e também a aldeia. E que antes da aldeia, existia o acampamento, o esconderijo, a caverna. Mas, que antes mesmo da tudo isso existia uma predisposição para a vida social que o homem compartilha, inclusive, com outras espécies de animais.

Por sua vez, Leal (2003) lembra que antes da cidade ter a característica de ser uma residência fixa, era um ponto de encontro, onde os indivíduos voltavam para cultuar uma sepultura, um símbolo pintado ou um bosque sagrado. Denota-se, portanto, que nos primórdios da civilização ocidental a importância da cidade estava relacionada com a veneração de uma força suprema e divina. No entanto, apesar de na atualidade a criação das cidades ocorrer de maneira distinta, tanto na antiguidade quanto nos dias atuais, sempre foi necessária a existência de regras que ordenassem o espaço habitável. É evidente que, devido à organização mais simples e rudimentar das cidades na antiguidade, as normas que existiam eram bem simplórias e básicas (muitas vezes repassadas de maneira oral) se comparadas com as existentes atualmente nas cidades pós-modernas.

Lefèbvre (2001) entende que a cidade é uma obra, fruto do seu passado, onde grande parte das riquezas geradas era investida improdutivamente nela própria, mas que tal característica choca-se com a orientação inexorável na direção do dinheiro, na direção do comércio, na direção das trocas, na direção dos produtos. Depreende-se, portanto, que a cidade detinha um valor de uso, mas agora detém preponderantemente um valor de troca devido à força do capital imobiliário-especulativo que a trata como um mero produto capaz de fazer com que ocorra a reprodução do valor investido, ou ainda, como diz Harvey (2012), a cidade é necessária para que o capitalista reinvesta seu capital excedente.

Em um outro estudo, Harvey (2014) aprofunda sua análise ao afirmar:

A cidade tradicional foi morta pelo desenvolvimento capitalista descontrolado, vitimada por sua interminável necessidade de dispor da acumulação desenfreada de capital capaz de financiar a expansão interminável e desordenada do crescimento urbano, sejam quais forem suas consequências sociais, ambientais ou políticas. (HARVEY, 2014, p. 20).

A dicotomia valor de uso e valor de troca muito bem caracterizado por Lefèbvre (2001) também deve ser pesquisada pela ciência jurídica, em especial, na relação que se evidencia com à ilegalidade urbana que cria a denominada cidade ilegal (MARICATO, 2000). É imperioso ressaltar que, em regra, nas cidades dos países em desenvolvimento a “ilegalidade” é característica que mais marca a organização da sociedade contemporânea, desestabilizando o próprio ordenamento jurídico. Destarte, “se há 80% das pessoas vivendo ilegalmente, o que está em xeque é a própria ordem jurídica que exclui toda essa enorme parcela da população do reconhecimento de muitos dos direitos universais” (FERNANDES, 2008b, p. 23).

Nesse sentido, as políticas públicas que visarem promover a legalização dos imóveis urbanos, tal qual o modelo defendido por Soto (2000), objetivando o enfrentamento da pobreza, devem ser vistas com reservas, afinal, utilizar o “capital morto” (SOTO, 2000) através de medidas que legalizam e tirem da informalidade imóveis urbanos podem, diferentemente do que pensa o economista, fomentar a utilização da cidade e de seus imóveis como instrumento de troca e, assim, fragilizar o valor de uso das cidades.

Nessa esteira, entende Fernandes (2008b), *in verbis*:

A atribuição de títulos individuais de propriedade pode até dar segurança de posse individual, mas não leva ao objetivo fundamental dos programas de legalização, ou seja, garantir a permanência das pessoas no espaço que elas ocupam, bem como promover a integração socioespacial daquelas áreas e daquelas comunidades no contexto da estrutura urbana e da sociedade urbana. A legalização pode até dar segurança individual legal a uma pessoa, mas, dados (sic) a dinâmica do mercado, o peso da formalização, da taxaão, da tributação, etc., em muitos casos as pessoas acabam vendendo as propriedades legalizadas e invadindo outras áreas, em outro lugar, sobretudo áreas públicas (FERNANDES, 2008b, p. 25).

Logo, no processo de produção do espaço urbano tem prevalecido a lógica da acumulação, cujos objetivos se impõem ao modo de vida e aos modos de usos do espaço, produzindo, sob a égide do valor de troca, uma cidade injusta, desigual, onde está a sociedade de classe, apoiada na existência da propriedade privada (CARLOS, 2013).

Ao seguir o mesmo raciocínio, afirma que:

Assim, a cidade aparece como um bem material, como uma mercadoria consumida de acordo com as leis da reprodução do capital. O processo de produção da cidade tem por característica fundamental produzir um produto que é fruto do processo social de trabalho, enquanto processo de valorização, que aparece sob a forma de mercadoria, que se realiza através do mercado; isto é, a terra urbana é comprada e vendida no mercado imobiliário enquanto mercadoria (CARLOS, 2009, p. 27-28).

E se a cidade é compreendida como uma mera mercadoria na dinâmica capitalista de produção espacial, a “qualidade de vida”, tão apregoada pelo marketing do setor imobiliário e incorporador, torna-se inevitavelmente uma espécie de mercadoria (HARVEY, 2014) que só pode ser fruída por aqueles que têm recursos. Aos despossuídos de bens, aos “quase-cidadãos”, restará viver nas franjas da cidade, espaço urbano no qual, em regra, a infraestrutura urbana é precaríssima e, portanto, local no qual a cultuada “qualidade de vida” inexistente, aperfeiçoando a não-cidade (MARICATO, 2000), aquela cidade ilegal e invisível aos olhos do Estado.

Complementando a ideia acima, Libório (2015, p. 12) compreende que a comercialização de imóveis privados no ambiente urbano remete a um padrão de habitação nostálgico, histórico (natureza, silêncio, praça, convivência social e familiar) que se choca com as necessidades das outras categorias deixando explícito que a cidade não é apenas um palco de acumulação de riquezas, mas também, um *locus* de acumulação de pobreza. Destarte, o capital transforma a cidade em mercadoria “através da dialética valor de uso/valor de troca com a preponderância do segundo em relação ao primeiro orientando e subsumindo as relações sociais” (CARLOS 2015, p. 28).

Assim, apesar da constatação acerca do papel do capital na dinâmica da produção e reprodução do espaço urbano, na qual o valor de troca prevalece sobre o valor de uso das cidades, registre-se, também, que é fundamental entender, apesar de muito complexa, a origem e a mutação das cidades até culminar com o momento na qual ela passa a ser, preponderantemente, um bem de troca, conforme o excerto abaixo evidencia:

A cidade é uma construção antropológica e que deve transcender o próprio tempo, pois deve levar em consideração o passado, presente e futuro. Por isso, para reconhecermos a cidade e projetarmos seu futuro, remete-nos a necessidade de uma reflexão da origem da construção da própria cidade.

[...] O homem sempre escolheu o espaço de habitar, levando em consideração necessidades de sobrevivência, como a existência de água, de frutas, caça, terra cultivável, etc. Mas também escolhíamos no passado espaços que garantissem segurança, como no alto dos morros; por questões de transporte, como ao longo dos rios, ou mesmo por opções de conforto, beleza e paisagens. Na realidade, homem sempre buscou aquilo que o nosso Estatuto da Cidade define como cidade sustentável, e cujo conceito necessita de uma construção científica [...]. (RECH; RECH, 2010, p. 15-16).

Desse modo, em relação ao surgimento daquilo que, posteriormente, seria denominado cidade, bem como, ao desenvolvimento das cidades, relevante aduzir que a ideia de desenvolvimento do espaço urbano deve buscar apoio na ótica interdisciplinar, partindo do pressuposto que se trata de um grande desafio, afinal, primeiramente, porque o conceito de desenvolvimento não é unívoco e, portanto, admite diversas concepções e depois pelo fato de existir um forte entendimento (quase hegemônico) de que o desenvolvimento deve restringir-

se ao aspecto econômico (onde a cidade deve ter apenas valor de troca), desprezando-se outros importantes aspectos, tais como, o social, o cultural e o ambiental.

Se assim for, ao relegar tais aspectos a um plano secundário ou até mesmo renunciá-los, em vez de desenvolvimento econômico, dever-se-á utilizar o termo crescimento econômico, isso porque tal ótica restringe-se exclusivamente a índices e indicadores de cunho econômico, v.g. PIB (produto interno bruto). É, por isso, que Souza declara:

Dito isto, cabe insistir: o desenvolvimento estritamente econômico só pode ser, na melhor das hipóteses, um meio, e jamais um fim, não sendo razoável, por conseguinte, “economicizar” o conceito de desenvolvimento em geral. É óbvio que ninguém, em sã consciência, proporia que o objetivo do desenvolvimento se limita ao crescimento e à modernização tecnológica. No entanto, precisamente porque a ideologia do desenvolvimento hegemônica recobre interesses vinculados ao fim (no sentido de meta) que é a perpetuação do modelo social capitalista e, neste contexto, dos benefícios de determinados grupos ou classes, ela privilegia um conceito que coloca em primeiro plano os meios pelos quais se pode aprimorar esse modelo. No interior desse conceito fortemente ideologizado a discussão ética e política sobre os fins é sacrificada (ou mesmo desaparece), silenciosamente, em favor de uma discussão instrumental sobre os meios (SOUZA, 1997, p. 15, grifo do autor).

Ainda sobre o surgimento e o desenvolvimento das cidades, é imperioso que os urbanistas reflitam acerca das razões e não ignorem o espírito que motivou o surgimento das cidades ao longo da história, “mas fundamentalmente o direito, que não conseguiu preservar o que é naturalmente direito e passou a transformar o ambiente natural em ambiente criado, sem respeitar o que é e deve ser respeitado” (RECH; RECH, 2010, p. 18). Destarte, um caminho viável para que se adote um modelo reflexivo sobre as cidades é a utilização da interdisciplinaridade, no qual seja possível admitir e avaliar os diversos aspectos do desenvolvimento das cidades modernas, abandonando-se a ótica míope e cartesiana voltada exclusivamente ao “desenvolvimento” de cunho eminentemente econômico, ainda comum a muitas ciências que insistem em pensar que são autossuficientes quanto à análise e proposição de soluções aos problemas complexos das cidades.

No entanto, o debate acerca do desenvolvimento urbano somente veio a consolidar-se como algo importante ao “espaço social” (SOUZA, 1997, p. 22) há menos de dois séculos, evidenciando a necessidade de um aprofundamento científico a respeito. No entanto, para regular a ordenação e a constituição das cidades concebeu-se como técnica e ciência interdisciplinar o denominado urbanismo, enquanto arte de embelezar a cidade. Todavia, Mukai (2002, p. 15) adverte que no início do século passado, tal concepção começou “[...] a desvencilhar-se da cidade, preocupando-se não mais com aspectos meramente físicos do território”.

Sem dúvida, a discussão científica acerca do desenvolvimento das cidades perpassa pela escolha de um modelo de desenvolvimento urbano e esse debate urge, pois o fenômeno da urbanização mundial, em especial, dos países periféricos é um fato que requer mais empenho dos cientistas sociais que investigam a problemática das cidades do mundo. Nesse sentido, transcreve-se o seguinte entendimento:

A urbanização é seguramente o maior fenômeno do século XX e vai continuar se desenvolvendo de maneira significativa ainda, porque o palco dessa nova economia pós-industrial, dessa nova configuração econômica e financeira que está sendo identificada no contexto global continuará sendo a cidade. Sobre o processo de urbanização como um todo, há vários dados que são reveladores. No contexto dos países em desenvolvimento, entre 40% e 70%, em alguns casos 80%, das pessoas estão vivendo na ilegalidade, no que diz respeito às formas de acesso ao solo urbano e à produção da moradia. Nesse contexto, a discussão sobre o papel do Direito no desenvolvimento urbano também é uma discussão sobre a ilegalidade urbana (FERNANDES, 2008b, p. 22)

Desse modo, o fenômeno da urbanização está acompanhado desse novo traço: a ilegalidade urbana. Esta que agrava a segregação socioespacial nos países onde o ordenamento jurídico valoriza sobremaneira o direito de propriedade (de cunho civilista), implicando na ampliação do abismo que separa os habitantes e impede a salutar mistura social nas cidades.

Ainda sobre o conceito de urbanismo, no mesmo sentido, segue Silva (2008, p. 30) aduzindo que “[...] esse conceito, porém, evoluiu no sentido social, tanto quanto evoluíra o conceito de ‘cidade’, que tende a expandir-se além do perímetro urbano”. Por isso, o urbanismo deixou de estar direcionado apenas à ornamentação da cidade (funcionalidade), avançando seu raio de aplicação aos aspectos sociais existentes nas cidades, tornando-o mais humanizado e, conseqüentemente, com maior capacidade de contribuir na construção de cidades mais justas e menos desiguais na dimensão urbano-ambiental.

Lefèbvre (2008) também contribui com o debate aduzindo:

Agora podemos definir de maneira *objetiva* o urbanismo que, oficialmente, se define como sendo a atividade que “traça a ordenação dos estabelecimentos humanos no território com traços de pedra, de cimento ou de metal”. Durante o nosso percurso, adquirimos os elementos conceituais que permitem a crítica radical (no plano teórico) dessa atividade que pretende dominar e submeter à sua *ordem* o processo de urbanização, assim como a prática urbana. [...] Existem diversos urbanismos, o dos humanistas, o dos promotores imobiliários, o do Estado e dos tecnocratas. Os primeiros propõem utopias abstratas; os segundos vendem o urbanismo, ou seja, felicidade, “estilo de vida”, “status”; quanto aos últimos, sua atividade, assim como a do Estado, dissocia-se em vontade e representação, em instituições e ideologias (LEFÈBVRE, 2008, p. 137, grifos do autor)

Por sua vez, é relevante dizer que Souza (2010b, p. 58) distingue o urbanismo do planejamento urbano. O primeiro está contido no segundo, ou seja, o urbanismo seria uma modalidade específica de planejamento urbano, realizada, notadamente, pelos arquitetos-urbanistas que, devido à sua formação, dão atenção maior aos aspectos adstritos ao traçado e à

forma dos logradouros, assim como, os conjuntos espaciais intraurbanos em geral. Por outro lado, os cientistas sociais humanos e sociais quando atuam no planejamento urbano atribuem maior importância aos aspectos ligados ao social, à política, à economia e à história. Mas conclui o autor, advertindo que a atuação de tais profissionais, apesar de tudo, não é incompatível.

Em um tom bastante crítico e cético, Maricato (2000, p. 122) afirma que o “urbanismo brasileiro (entendido aqui como planejamento e regulação urbanística) não tem comprometimento com a realidade concreta, mas com uma ordem que diz respeito a uma parte da cidade, apenas”. Contudo, mesmo concordando com o entendimento da pesquisadora citada, compreende-se que é um dever do cientista social (e isso ela realiza brilhantemente), após a análise conjuntural, investigar as razões e circunstâncias de um determinado fenômeno, objetivando contribuir com sugestões ou, quiçá, soluções para determinada problemática socioambiental.

No que tange ao Direito Urbanístico e à sua conexão com o urbanismo, é necessário pontuar que, segundo Pinto (2011, p. 74), só “[...] um direito urbanístico forte pode garantir a institucionalização do urbanismo, sem o que a política pública urbana corre o risco de degenerar em casuísmo e corrupção”. Tal autor, dessa maneira, atribui uma importância significativa às normas jurídicas e princípios que findam por materializar o que se denomina de Direito Urbanístico.

Desse modo, a respeito da construção de uma nova ordem jurídico-urbanística no Brasil e os desafios que a mesma deve enfrentar rumo à efetivação de um verdadeiro direito à cidade, transcreve-se o trecho seguinte:

The construction of a new legal-urban order in Latin America is a process full of contradictions and challenges, and, although the legal basis of the ‘right to the city’ have been laid in a most promising way in the Brazilian case, none of the recent legal developments can be taken for granted.

Urban law has been placed where it has always belonged, that is, at the heart of the political process, and it is the quality of this legal-political process that can determine the extent to which the ‘right to the city’ will be effectively undertaken (FERNANDES, 2007, p. 19).¹

Assim, compreendendo que a política urbana apresenta muitos desafios a serem enfrentados que perpassam pela construção de um ordenamento jurídico-urbanístico consolidado, objetiva-se demonstrar nesse momento a evolução do Direito Urbanístico em

¹ Tradução Livre: A construção de uma nova ordem jurídico-urbanística na América Latina é um processo cheio de contradições e desafios. Embora os fundamentos jurídicos do "direito à cidade" tenham sido estabelecidos de maneira mais promissora no caso brasileiro, nenhum dos avanços legais recentemente obtidos estão efetivados. O Direito Urbanístico está onde sempre esteve, isto é, no centro do processo político e é a qualidade desse processo jurídico-político que pode determinar a extensão na qual o "direito à cidade" será efetivamente garantido.

direção a um *direito fundamental à cidade* e, para tanto, parte-se do disposto no texto constitucional que tratou da denominada Política Urbana até a edição do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001). São dois momentos importantes e distintos. O primeiro quando o Direito Urbanístico estava em formação, cujo objetivo precípua era ordenar a cidade por intermédio de regras jurídicas, notadamente municipais, com foco nas funcionalidades da cidade.

Sobre a existência de um direito fundamental à cidade sustentável agrega-se ao texto a dicção seguinte:

O direito a cidades sustentáveis é de fato um direito fundamental das populações urbanas e deve prevalecer em toda a política urbana, devendo haver um equilíbrio entre o bem-estar dos cidadãos e o desenvolvimento da cidade, de forma que todos possam viver harmoniosamente.

Deve-se sempre ter em vista, no planejamento das cidades, as presentes e futuras gerações. Todos os direitos relacionados ao desenvolvimento urbano, bem como o processo de formação de cidades sustentáveis, devem visar ao bem-estar social. A cidade sustentável é uma conjugação dos fatores do meio ambiente urbano com os do meio ambiente natural (SOUSA, 2016, p. 197-198, grifou-se).

Após a promulgação da atual Carta da República (BRASIL, 1998) e a consequente regulamentação do capítulo destinado à política urbana por meio do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), verificou-se uma mudança de rumo, um segundo momento, em que o Direito Urbanístico brasileiro ganhou densidade, fortaleceu-se, chegou à maturidade, possuindo maior consistência jurídica e, por isso, tornando possível à população, em conjunto com o Estado, promover concretamente (com fundamento constitucional e legal) um ordenamento pleno das funções sociais da cidade visando a garantir uma cidade sustentável, enquanto uma das diretrizes mais importantes previstas no referido Estatuto.

No sentido de ratificar o entendimento exposto, transcreve-se o excerto seguinte:

Esta lei (Estatuto da Cidade) com certeza vai dar suporte jurídico ainda mais consistente às estratégias e aos processos de planejamento urbano, e sobretudo à ação daqueles governos municipais que se têm empenhado no enfrentamento das graves questões urbanas, sociais e ambientais que têm diretamente afetado a vida de enorme parcela – 82% da população total – de brasileiros que vive em cidades. De fato, se a Constituição de 1988 já tinha afirmado o papel fundamental dos municípios na formulação de diretrizes de planejamento urbano e na condução do processo de gestão das cidades, o Estatuto da Cidade não só consolidou esse espaço da competência jurídica e da ação política municipal, como também o ampliou sobremaneira (FERNANDES, 2008a, p. 44).

Com efeito, quando se trata de descrever a evolução do Direito Urbanístico no Brasil é apropriado trazer à colação a elucidativa abordagem construída por Sundfeld (2002) quando o jurista ensina que a fase na qual o Direito assimilou as novidades do mundo, recepcionando-as e dando-lhes contornos normativos através de leis e regulamentos deve ser considerada a “infância” do Direito Urbanístico; etapa em que apenas esboça uma identidade teórica, conforme ilustra a transcrição seguinte:

Pode-se situar a infância do direito urbanístico brasileiro entre as décadas de 30 a 70, período em que o direito positivo acena com o princípio da função social da propriedade, os administrativistas e civilistas passam a estudar aspectos jurídicos do urbanismo, surgem os Planos Nacionais de Desenvolvimento e leis de zoneamento (SUNDFELD, 2002, p. 46-47).

Na sequência, quando o Direito Urbanístico e suas normas jurídicas absorveram a teoria, surge uma identidade normativa para o novo ramo, eis, portanto, a fase da “adolescência” do Direito Urbanístico brasileiro, momento que coincide com a explosão do crescimento urbano, notadamente nas capitais dos estados e no qual “o direito urbanístico irá conquistando sua identidade: leis nacionais instituirão mecanismos urbanísticos, serão publicados os primeiros tratados sobre o novo ramo do Direito, [...]” (SUNDFELD, 2002, p. 47-48). Todavia, o jurista afirma que a promulgação do atual texto constitucional foi o grande marco da “adolescência” do Direito Urbanístico no Brasil, afirmando a sua existência e definindo seus objetivos e instrumentos.

Na esteira de processo de consolidação do Direito Urbanístico, vislumbra-se a alvorada de uma fase “adulta” com a regulamentação requerida pelo próprio texto constitucional, através da edição do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), conforme observa-se abaixo:

Nesse contexto surgiu o Estatuto da Cidade, com a pretensão de pôr fim à prolongada adolescência em que ainda vive o direito urbanístico brasileiro. Coube à nova lei enfrentar o desafio de *consolidá-lo* (fixando conceitos e regulamentando instrumentos), de lhe conferir *articulação*, tanto interna (estabelecendo os vínculos entre os diversos instrumentos urbanísticos) como externa (fazendo a conexão de suas disposições com as de outros sistemas normativos, como as do direito imobiliário e registral), e, desse modo, viabilizar sua *operação sistemática* (SUNDFELD, 2002, p. 52, grifos do autor).

Assim, nesse trajeto rumo à fase adulta do Direito Urbanístico no Brasil, é evidente que os instrumentos urbanísticos, jurídicos, financeiros, tributários e políticos expressos no texto do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) somente poderão ser manejados se os entes federados envolvidos, em especial os municípios, editarem leis urbanísticas que regulamentem a referida utilização. Ou seja, as municipalidades são detentoras de um arsenal de instrumentos urbanísticos e ambientais hábeis à construção de um ordenamento sustentável nas cidades, mas que, para serem utilizados, precisam passar pelo crivo das lutas e dos conflitos existentes no seio de cada sociedade, decorrentes dos diferentes interesses daqueles que produzem a organização do espaço urbano nos municípios.

Dessa maneira, entende-se que é promissora a trajetória do Direito Urbanístico no Brasil rumo à consagração da concepção de Lefèbvre (2001) de um direito à cidade, pois após a promulgação da Constituição Federal (BRASIL, 1988), contendo um capítulo específico

voltado à política urbana e a posterior aprovação do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), observa-se que há no Brasil normas com densidade jurídica suficiente que possibilitam que a população (em sua completude), mediante a participação direta e indireta, seja capaz de gerir democraticamente, em conjunto com o Estado, o ordenamento do espaço das cidades, de maneira a garantir que estas sejam sustentáveis, tal como preconiza o artigo 2º, I do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001).

Destarte, é possível compreender que hoje existe um direito à cidade, previsto nas normas jurídicas brasileiras, mas que necessita ser efetivado por meio da mudança de postura e da conscientização da população, fazendo-a sair da inércia para que exerça plenamente a sua cidadania, influenciando na configuração do espaço urbano, afinal, o próprio Lefèbvre (2001, p. 118) afirmou que “[...] só a classe operária pode se tornar o agente, o portador ou o suporte social dessa realização. [...] ela reúne os interesses (aqueles que superam o imediato e o superficial) de toda a sociedade, e inicialmente de todos aqueles que habitam”.

Todavia, é evidente que as palavras de Lefèbvre (2001) aqui expostas seriam diferentes na atualidade, pois não fariam menção apenas à classe operária, mas sim a todos os habitantes das cidades que, de maneiras distintas, estão à margem do processo de produção do espaço urbano.

Note-se que tal quadro jurídico só foi possível por meio da intenção de introduzir o direito à cidade no ornamento jurídico brasileiro como um direito fundamental, inerente a todas as pessoas que vivem nas cidades, sendo esta uma aspiração popular ainda na época do processo da Assembleia Nacional Constituinte e resultou mais adiante na existência do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001). Este, por sua vez, determina as normas gerais sobre o regime jurídico da política urbana, tornando o direito à cidade um direito fundamental, devido ao princípio constitucional da função social da cidade (SAULE JR., 2007, p. 51).

Desse modo, o direito à cidade traz em seu âmago a ideia de uma cidade desenvolvida em seus diversos aspectos e não apenas a partir da valorização do viés econômico como é comum ser observado. O desenvolvimento das cidades com vistas a garantir o denominado direito à cidade pressupõe valorizar aspectos como a preservação do acervo de relevante valor histórico-arquitetônico, a mobilidade e acessibilidade das pessoas, o clima e a insolação. Destarte, uma cidade desenvolvida deve ser aquela na qual seus habitantes tenham qualidade de vida, dignidade, não necessariamente riqueza material, mas sobretudo a garantia de um mínimo fundamental a uma existência digna, ratificando a tese de que o direito à cidade é, em verdade, um direito difuso ou, ainda, um direito subjetivo exercitável por todos os seus

habitantes, permitindo-lhes que exijam ações positivas por parte do poder público visando a garanti-lo, sob pena de ocorrerem danos à ordem urbanística.

Sobre o entendimento acima e correlacionando-o à temática da aplicação da OODC, transcreve-se o excerto seguinte, *in verbis*:

Todo direito tem custos, e, como o bem-estar do ambiente urbano é direito difuso, direito de todos, se alguém usufruir de benefícios que outros não têm, e estes benefícios acarretarem a supressão de um direito geral, então este particular que o obteve deve pagar por ele. Desta forma, ele estará devolvendo para a sociedade o custo do ônus imposto a todos em benefício de um, pois o simples fato da alteração negativa da totalidade do ambiente urbano circundante já importa utilização diferenciada e, conseqüentemente, o dever de compensar os demais (SOUSA, 2016, p. 194).

Assim, evidencia-se que o direito à cidade sustentável deve, prioritariamente, ficar a cargo do Estado, em especial, das municipalidades que, para realizarem tal incumbência, dispõem do poder-dever para exigir uma compensação daqueles que utilizarem a cidade em benefício próprio e de maneira não isonômica (gerando externalidades negativas a serem suportadas por todos); contrapartida que pode acontecer de diferentes maneiras, sobretudo, as compensações financeiras, como acontece com a OODC. Portanto, havendo fundamento jurídico consubstanciado na Constituição Federal (BRASIL, 1988) e no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), devem os legisladores municipais envidar esforços no sentido de aplicar todos os instrumentos urbanísticos em benefício da configuração e reconfiguração das cidades brasileiras de modo que o direito à cidade seja verdadeiramente garantido.

No que tange à relevância do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), é importante lembrar que a sua aprovação tem provocado uma mobilização internacional mais ampla acerca da temática relativa ao desenvolvimento urbano; uma repercussão positiva que redundou, inclusive, na elaboração da Carta Mundial do Direito à Cidade, conforme pode ser lido a seguir:

The socio-political process that has led to the promotion of urban and legal reform in Brazil has also fomented a broader, more international mobilization. The original proposal for a 'Charter for Human Rights in Cities' was presented by Brazilian NGO FASE at the VI Brazilian Conference on Human Rights still in 2001, shortly before the City Statute came into force. In fact, the discussion of the City Statute in the National Congress took over 12 years, and the FASE document also had the aim of boosting the law-making process. It was inspired by the general international instruments already existing on civic, political, economic, social, cultural, and environmental human rights, but it was particularly inspired by the 'European Charter for the Safeguarding of Human Rights in the City' (presented in Saint-Denis in May 2000 and since adopted by more than 200 European cities) and by the 'Treaty for Democratic, Equitable and Sustainable Cities, Towns and Villages' approved in 1992, at the World Environment Summit in Rio de Janeiro. The main objective of the original FASE document was to expand the political platform for the action of those social urban movements in Brazil calling for the promotion of urban reform and social inclusion in the country, as well as providing conditions for better

integration and articulation of both urban issues, social claims, and existing socio-political movements (FERNANDES, 2007, p. 16-17).²

Portanto, o advento do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) causou um forte impacto no denominado direito à cidade que passou a ser um direito fundamental, célebre no plano jurídico, deixando de ser um direito reconhecido apenas na seara política. Desta feita, com o “[...] Estatuto da Cidade, o direito à cidade se transforma num novo direito fundamental no direito brasileiro, integrando a categoria dos direitos coletivos e difusos” (SAULE JR., 2007, p. 50).

Entretanto, Harvey (2012) ensina que tal direito, antes de ser um direito individual é comum a todos, visto que a sua efetivação depende do exercício de um poder coletivo de produzir um processo de urbanização, onde a liberdade de construir e reconstruir a cidade e a todos os seus habitantes é um dos mais preciosos e negligenciados direitos humanos. Por isso, quando se admite que a configuração do espaço urbano é um direito de todos os habitantes de uma dada cidade, admite-se a existência do mencionado direito a ela, sem qualquer forma de segregação.

Fernandes (2007) assevera que, caso a Carta Mundial do Direito à Cidade seja aprovada pela Organização das Nações Unidas (ONU), haverá legitimidade à ação sociopolítica e à política-institucional organizada, servindo como referência política, social, econômica e ambiental na criação de políticas públicas (como um conjunto de princípios que orientam os processos de produção e gestão de cidades, compatível com a afirmação de direitos humanos e de cidadania).

Assim, como uma norma jurídica de direito internacional estabelecerá direitos e obrigações para determinar a ação pública, estatal, das comunidades e dos agentes privados, de modo a garantir a distribuição adequada, equitativa e sustentável do uso e recursos da terra urbana. Se assim for, o direito à cidade será, independentemente de todos os direitos humanos

² Tradução Livre: O processo sócio-político que levou à promoção da reforma urbana e legal no Brasil também tem fomentado uma mobilização mais ampla e internacional.

A proposta original para uma "Carta de Direitos Humanos nas Cidades" foi apresentada pela ONG brasileira FASE na VI Conferência Brasileira de Direitos Humanos, ainda em 2001, pouco antes de o Estatuto da Cidade ter entrado em vigor. Na verdade, a discussão do Estatuto da Cidade no Congresso Nacional levou mais de 12 anos, e o documento da FASE também teve o objetivo de impulsionar o processo de aprovação da lei. Foi inspirado pelos instrumentos internacionais gerais já existentes acerca dos direitos humanos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais, mas foi particularmente inspirado pela "Carta Europeia para a Salvaguarda dos Direitos do Homem na Cidade" (apresentada em Saint-Denis em Maio de 2000 e desde então adotada por mais de 200 cidades europeias) e pelo "Tratado para cidades, vilas e aldeias democráticas, equitativas e sustentáveis", aprovado em 1992, na Cúpula Mundial do Meio Ambiente no Rio de Janeiro. O principal objetivo do documento original da FASE visando expandir a plataforma política para a ação desses movimentos sociais urbanos no Brasil estimulando a promoção da reforma urbana e a inclusão social no país, bem como, proporcionar condições para uma melhor integração e articulação das questões urbanas, reivindicações sociais e movimentos sócio-políticos existentes.

internacionalmente reconhecidos, visto como um direito coletivo integral e indivisível, garantindo-se a plena realização da função social da cidade como um interesse difuso e legitimando a quaisquer indivíduos, grupo de moradores ou organizações sociais para atuar não só na defesa do interesse coletivo de algum determinado grupo, mas também na defesa da função social da cidade.

Registre-se, contudo, que a Carta Mundial do Direito à Cidade, pelo fato de não ter sido aprovada pelas instâncias da ONU, não possui nenhuma força jurídica, ou seja, trata-se de um plexo de normas sem cogência, servindo apenas como um conjunto de normas programáticas de conteúdo de extremamente relevante, construídos por uma organização não governamental e que servem de referência aos estudos e pesquisas sobre a questão urbana, mas apresenta, sobretudo, um conteúdo político, não partidário, em favor de um processo de reforma urbana que garanta o Direito à Cidade à todos.

Como um reforço à ideia da aprovação, por parte da ONU, de uma Carta Mundial do Direito à Cidade, é relevante destacar que a aprovação da Nova Agenda Urbana foi um dos resultados do Habitat III, realizada em Quito (Equador) em outubro de 2016 e nomeada de Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável ou, simplesmente, Habitat III. A referida “agenda” que não possui natureza vinculante foi, por sua vez, denominada de Declaração de Quito Sobre Cidades Sustentáveis e Assentamentos Urbanos para Todos e constitui um documento que deverá contribuir na orientação ao processo de urbanização em uma perspectiva sustentável, pelos próximos vinte anos a partir da aprovação citada “agenda”.

Com efeito, a Nova Agenda Urbana estabelece, diversos compromissos voltados ao processo de planejamento do desenvolvimento urbano sustentável, dentre os quais destaca-se:

“(a) Mudar nossa abordagem sobre o modo que planeamos, financiamos, desenvolvemos, governamos e administramos cidades e assentamentos humanos, reconhecendo o desenvolvimento urbano e territorial sustentável como essencial para alcançar-se desenvolvimento sustentável e prosperidade para todos;” (ONU, 2016, p. 11).

Todavia, indo além das lições advindas da ciência jurídica, sobre a concepção de Lefèbvre (2001) de um direito à cidade, é relevante mencionar que existem autores que entendem que o mencionado direito à cidadania e à gestão democrática das cidades tão cultuados pelos juristas (admitidos e respaldados pelas normas jurídicas vigentes) estão ainda no plano da utopia, pois a existência da propriedade privada da riqueza apoiada numa sociedade de classes e a constituição do espaço como valor de troca, conforme acima exposto, provocam tensões e a luta pelo direito à cidade. Por isso, existe a necessidade de “[...] superação da

contradição valor de uso-valor de troca, que só se resolveria na superação daquilo que funda o capitalismo: a propriedade privada” (CARLOS, 2013, p. 108).

Evidencia-se, portanto, que a questão urbana está adstrita intimamente com o tema relativo ao direito de propriedade, estrutura basilar dos ordenamentos jurídicos de países nos quais impera o regime capitalista. Em tais países, a propriedade, ou melhor, o direito de propriedade é relevantíssimo, afinal, trata-se de um fator de produção da sociedade capitalista, isto porque as propriedades são adquiridas por meio da utilização do capital e, assim, possuem valor econômico. Destarte, nas cidades do mundo e não apenas naquelas situadas na periferia da economia capitalista, a propriedade imobiliária é muito valorizada.

Entretanto, o direito à propriedade vem sofrendo sensível mutação, transformando-se de um direito de caráter nitidamente privado para um direito que deve ser exercido em respeito aos interesses de toda uma coletividade. Em razão disso, ilustra-se esse raciocínio como o fragmento que segue:

Ocorreu uma evolução na noção de propriedade como direito natural para a ideia de propriedade função social. Já não permanece na legislação contemporânea a noção de propriedade como direito absoluto que dominava o direito outrora. Originariamente, eram conferidas prerrogativas que garantiam o pleno direito sobre o bem em detrimento da coletividade. Com os anseios e necessidades da sociedade, a propriedade moderna tende cada vez mais a se subordinar ao bem comum e às inúmeras restrições e limitações que se fazem hoje ao seu livre exercício, imprimindo à propriedade um caráter mais dinâmico e justo. O direito de ter propriedade está cada vez mais ligado à noção de boa gestão em um valor social de bem comum e atinente ao bem-estar coletivo (SOUSA, 2016, p. 195).

Por sua vez, a garantia do direito à cidade perpassa pela articulação dos movimentos sociais que unidos poderiam exercer um controle democrático sobre a produção e a utilização do excedente de capital (este canalizado na produção do espaço urbano); mas, ao contrário, observa-se uma clara desarticulação entre tais movimentos, possibilitando que tal direito continuamente caia nas mãos privadas, afinal, a urbanização tem desempenhado um papel decisivo na absorção de capitais (em preços sempre crescentes), mas que, também, desapropria as massas de qualquer direito à cidade (HARVEY, 2012, p. 85-86). Desse modo, permite-se que apenas a elite política e econômica tenha acesso ao mencionado direito, tornando possível que tais grupos modelem o espaço da cidade de acordo com seus interesses e conveniências.

Sobre os movimentos sociais urbanos, enquanto importantes fonte de emissão dos discursos acerca do paradigma de configuração e reconfiguração sócio-espacial das cidades brasileiras, Souza (2010c) elenca uma série de fatores que se inter-relacionam, entrelaçam-se à medida que vão acontecendo, visando demonstrar que se vislumbra uma decadência no ativismo social nos bairros, entre os quais são mencionados: 1) crise econômica que agravou os

problemas e conflitos urbanos, obrigando que a luta social seja preterida em favor da luta pela sobrevivência; 2) comportamento demagógico ou autoritário das administrações municipais, demagogia que pode revelar-se pernicioso que a simples postura autoritária da administração pública; 3) migração de ativistas para partidos políticos, fenômeno que se observou, em especial, na década de 1980 e início dos anos 1990, enfraqueceu o movimento social que perdeu importantes militantes da causa urbana; 4) cooptação de líderes e “domesticação” de movimentos; 5) influência partidária junto a associações de moradores, a ideologia “associacionista” vê como negativa a influência das máquinas partidárias, apesar de existirem situações nas quais a diretoria de associações de moradores apoiam um partido abertamente; 6) “vanguardismo” de lideranças de esquerda, a imagem do militante de esquerda de tradição marxista-leninista bloqueia a dimensão pedagógica que poderia ser gerada a partir do diálogo entre diferentes grupos e suas respectivas experiências e concepções; 7) burocratização do movimento de bairros, devido a alteração do modelo de organização informal para estruturas hierarquizadas e rígidas, tal qual o funcionamento de repartições públicas e que, equivocadamente, seus gestores são confundidos como servidores voluntários da administração pública; 8) adaptação insuficiente e inadequada à conjuntura democrática, pois poucas foram as entidades que compreenderam que sob a Constituição Federal (BRASIL, 1988) havia um “ancoragem” jurídica que possibilitava que as mesmas a utilizassem para realizar a reforma urbana por meio da utilização dos planos diretores; etc.

Apesar do debate científico ratificar a existência de cidades fragmentadas ou, ainda, informais, nas quais o direito à cidade é negado à grande maioria de seus habitantes, o capital imobiliário-financeiro, sem o mínimo de escrúpulo, aplica os excedentes de capitais visando à maximização destes, transformando os habitantes e usuários das cidades em consumidores automáticos de modo a prevalecer a lógica cruel do valor de troca da cidade e, em razão de tal cenário, torna-se imperioso admitir que as normas jurídicas vigentes no Brasil possibilitam a proteção jurídica do direito à cidade e para ilustrar tal raciocínio transcreve-se:

A inércia ou omissão do Poder Público ou a ação de grupos de habitantes – proprietários de imóveis urbanos e agentes privados que evitem o cumprimento das obrigações e tarefas destinadas a concretizar os objetivos e diretrizes da política urbana, como os do cumprimento da função social da propriedade urbana e do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, de urbanização e regularização fundiária das áreas ocupadas por população de baixa renda – ao configurar um dano à ordem urbanística abre a possibilidade de a ação civil pública ser utilizada (SAULE JR., 2007, p. 59).

Sendo assim, se realmente existe a possibilidade da utilização da ação civil pública visando impedir que ocorram danos à ordem urbanística, resta uma indagação: quem seriam os legitimados a propor a citada ação jurídica? A resposta parte de Saule Jr. (2007), ao

asseverar que as associações, devidamente formalizadas, que atuem na proteção da ordem urbanística, representando os interesses de assentamentos informais, cortiços, de mulheres pobres, de grupos culturais, bem como, as associações comunitárias e organizações não governamentais têm legitimidade de ação para propor a ação civil pública e as medidas “cautelares de atuar, não somente para a defesa de um interesse coletivo de determinado agrupamento, mas também na defesa da efetivação do direito à cidades sustentáveis” (SAULE JR. 2007, p. 60)

Cabe aqui, na esteira do magistério acima transcrito, ressaltar a importância das entidades que atuam na luta pelo direito à cidade, apesar de nem todos os habitantes serem “chamados a trabalhar de forma directa (sic) na política, mas no seio da sociedade floresce uma variedade inumerável de associações que intervêm em prol do bem comum, defendendo o meio ambiente natural e urbano” (VATICANO, 2015, p. 71).

Contudo, somente será concreto e efetivo o direito à cidade no Brasil (apesar de existirem normas jurídicas relevantes sobre a matéria) quando, na *práxis* cotidiana das cidades brasileiras, qualquer cidadão, quaisquer entidades que atuem na proteção da ordem urbanística ou movimentos sociais urbanos tiverem legitimidade e espaço político para participar democraticamente do processo de planejamento e gestão das cidades, possibilitando a construção de cidades sustentáveis no viés urbano-ambiental.

E, para ser efetivo e concreto, o direito à cidade precisa de uma revolução na estrutura e na forma de utilização do poder, do planejamento e da gestão das cidades. Uma simples reforma urbana nos moldes conservadores será insuficiente. Tal assertiva pode transparecer desafiadora, enérgica e até mesmo radical, mas deve-se convir então que o direito à cidade institucionalizado no Brasil não tem caráter revolucionário. Tem muitos aspectos positivos, mas acima de tudo é utilizado como instrumento de arrefecimento das lutas sociais pelo direito à cidade, afinal, não tem conseguido impedir oposição entre a cidade legal e a ilegal, a cidade rica e a pobre, a cidade visível e a invisível.

Demonstra-se também fundamental que a reforma jurídica, que teve início na década de 30 do século passado, que avançou pela inclusão de um capítulo específico sobre política urbana na Constituição Federal (BRASIL, 1988) e desaguou no advento do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) possa, de fato, promover uma mudança de “olhar”, ou seja, consiga instituir um novo paradigma conceitual de compreensão e interpretação que substitua o princípio individualista reinante no Código Civil pelo princípio da função social da propriedade, presente em diversas ordens jurídicas de muitos países capitalistas mais avançados.

Sendo assim, para que seja alterado o paradigma de desenvolvimento urbano, aproximando-o ao que prevê a Constituição Federal (BRASIL, 1988) e o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), é fundamental que a urbanização deixe de ser utilizada como um ativo que serve para “absorver as mercadorias excedentes que os capitalistas não param de produzir em sua busca de mais-valia” (HARVEY, 2014, p. 33). Destarte, a lógica da cidade-mercadoria, da *bussines town* precisa ser abolida, na qual a prioridade seja a utilização da cidade através do seu valor de uso e não do seu valor de troca.

2.2 A cidade sustentável enquanto direito fundamental

O debate acerca do modelo de desenvolvimento propício às cidades revela-se extremamente relevante, porque basta lembrar que há apenas quatro décadas o conceito de desenvolvimento estava adstrito apenas e tão somente à matriz econômica, desprezando-se por completo a fonte da qual eram e são extraídos os recursos e bens necessários à vida da raça humana (meio ambiente), bem como, a variável social inerente ao processo de produção capitalista.

Logo, refletir sobre o paradigma do desenvolvimento sustentável ou, ainda, na construção de uma cidade sustentável remete compulsoriamente à gênese do conceito sustentabilidade, este que ganhou notoriedade no ano de 1987 quando da edição de um documento elaborado pela comissão mundial sobre o meio ambiente e desenvolvimento da Organização das Nações Unidas (ONU), sendo atualmente conhecido como Relatório Brundtland.

O importante documento refere-se à incompatibilidade entre desenvolvimento sustentável e os padrões de produção e consumo reinantes no mundo à época, demonstrando a dificuldade na relação entre o homem e meio ambiente, propondo um caminho conciliatório entre as questões ambientais, sociais e econômicas. Destarte, o cerne do relatório trata de um modelo de desenvolvimento promotor do crescimento econômico, mas que considere concomitantemente outras variáveis, notadamente, o meio ambiente (em todos os seus matizes), afinal, se ocorrer uma fragilização radical dos elementos do meio ambiente, sem dúvida a qualidade de vida dos futuros habitantes do planeta estará afetada radicalmente. Evidencia-se, portanto, uma responsabilidade intergeracional da atual para com as futuras gerações que impõe ao poder público e à coletividade o dever de defender o meio ambiente, preservando-o para as presentes e futuras gerações, conforme consta no artigo 225 da Constituição da República (BRASIL, 1988).

Nessa trilha caminha a transcrição seguinte:

A conciliação dos dois valores consiste, assim, nos termos deste dispositivo, na promoção do chamado *desenvolvimento sustentável*, que consiste na exploração equilibrada dos recursos naturais, nos limites da satisfação das necessidades e do bem-estar da presente geração, assim como de sua conservação no interesse das gerações futuras. Requer, como seu requisito indispensável, um crescimento econômico que envolva equitativa redistribuição dos resultados do processo produtivo e a erradicação da pobreza, de forma a reduzir as disparidades nos padrões de vida e melhor atendimento da maioria da população (SILVA, 2007, p. 27, grifos do autor).

Entretanto, quando tal conceito é transladado para a cidade, algumas questões precisam de maior atenção, pois a falta de precisão e de conteúdo, podem dar azo a várias definições. Destarte, o conceito de desenvolvimento sustentável é muitas vezes utilizado como se fosse expressão de generalizada aceitação por algum tipo de senso comum, trazendo à tona um amplo debate tanto em torno tanto da ideia de *desenvolvimento* como da noção de *sustentabilidade* (COSTA, 1999, p. 61).

E como o conceito de desenvolvimento sustentável é constituído pelas três dimensões (econômica, ambiental e social), na prática, revela-se uma enorme dificuldade em equilibrá-las, sendo comum que as três dimensões entrem em rota de colisão. Contudo, a formatação “ideológica de uma alternativa conciliadora que conseguisse encontrar o consenso entre esses pensamentos tão distintos foi muito bem sucedida (sic)” (PRADO, 2015, p. 88).

Mesmo considerando a dificuldade de legitimação conceitual, pretende-se retratar um posicionamento científico que evidencia a majoritária aprovação do conceito de “sustentabilidade urbana”, como consta no fragmento seguinte:

A associação da noção de sustentabilidade ao debate sobre desenvolvimento das cidades tem origem nas rearticulações políticas pelas quais um certo número de atores envolvidos na produção do espaço urbano procuram dar legitimidade a suas perspectivas, evidenciando a compatibilidade delas com os propósitos de dar durabilidade ao desenvolvimento, de acordo com os princípios da Agenda 21, resultante da Conferência da ONU sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente. Ao mesmo tempo que verificamos uma “ambientalização” do debate sobre políticas urbanas, observamos, também, um movimento em sentido oposto, com a entrada crescente do discurso ambiental no tratamento das questões urbanas, seja por iniciativa de atores sociais da cidade que incorporam a temática do meio ambiente, sob o argumento da substancial concentração populacional nas metrópoles, seja pela própria trajetória de urbanização crescente da carteira ambiental dos projetos do Banco Mundial (ACSERALD, 1999, p. 81).

Sendo assim, se um dos cernes do debate aqui travado diz respeito ao paradigma de desenvolvimento que é mais salutar às cidades, cabe reproduzir a indagação elaborada por Saule Jr. (1997) ao enunciar: o que deve ser compreendido por desenvolvimento urbano? Na sequência, o citado jurista leciona que:

A compreensão do desenvolvimento urbano deve ser extraída do significado do princípio do desenvolvimento sustentável e do direito ao desenvolvimento, previsto no sistema de proteção internacional de direitos humanos e do meio ambiente, considerando os princípios das relações internacionais que regem o Estado brasileiro,

da prevalência dos direitos humanos e da cooperação entre os povos para o progresso da humanidade (art. 4º, inc. II e IX da C.F.) (SAULE JR., 1997, p. 63)

Desse modo, o entendimento adotado nesta pesquisa, sem desmerecer e desqualificar as eventuais críticas ao conceito de desenvolvimento urbano sustentável, vincula-se à ideia de uma imperiosa necessidade de fusão das duas linhas de pesquisa (a ambiental e a urbana) em benefício de um modelo de planejamento do desenvolvimento do uso e da ocupação do solo e do espaço das cidades que consiga equalizar as variáveis ambiental, social e econômica, visando, em última análise, à produção de configurações urbanas equitativas, democráticas e socialmente justas que viabilizem cidades nas quais a segregação socioespacial e a inexistência de diversidade social não sejam o *standard*.

Para que o citado desafio possa ser alcançado, ou seja, para que as cidades brasileiras tenham seus processos de planejamento de desenvolvimento fundados no ideário da sustentabilidade, os brasileiros têm à disposição um conjunto de normas constitucionais (BRASIL, 1988) que vão desde o artigo 21, XX (União tem competência para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano), artigo 23, incisos III, IV, VI e VII e artigo 225 (preservação do meio ambiente), artigo 21, IX (registro, acompanhamento e fiscalização das concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais), artigo 30 (ordenamento territorial), os artigos 182 e 183 (capítulo específico a respeito da política urbana), perpassando pela tão reclamada norma geral de Direito Urbanístico, no caso, o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), até chegar aos planos diretores e demais normas urbano-ambientais municipais.

Contudo, faz-se urgente a reflexão crítica acerca do Direito Urbanístico enquanto parte de uma ciência que visa contribuir, em conjunto com outras ciências, na tarefa de promover o planejamento do desenvolvimento das cidades brasileiras de maneira equitativa, democrática e sustentável, a partir de um novo modelo que entenda a propriedade e o direito dela subjacente, sob uma perspectiva condizente com a atual configuração espacial das cidades brasileiras e com o previsto no conjunto de normas acima citado. Nessa linha, relevante citar o entendimento seguinte:

E o que é a cidade, nessa perspectiva do legalismo liberal? O jurista tradicional vê a cidade a partir do lote privado. A cidade é uma mera soma de lotes. O papel da lei é limitar em alguma medida, as relações entre vizinhos. O papel do Estado, na visão do Direito Civil, é limitado a isso. [...]

Já o paradigma do Direito Urbanístico contemporâneo, que estamos tentando consolidar, é de outra ordem. É o que, na Constituição, se chama de função social da propriedade e da cidade. A cidade não é mais vista a partir da perspectiva individual e o papel do Estado também não se limita a colocar muros externos à ação do indivíduo. O papel do Estado é anterior: é definir o direito por dentro, qualificando as formas de uso, de gozo e de disposição da propriedade. Em termos jurídicos, isso significa “arrancar” a questão da propriedade do Código Civil de 1916, quando apenas 10% das pessoas viviam em cidades, para colocá-la no direito público. O Direito Civil

vai limitar-se às relações entre indivíduos. A questão da *propriedade* vai ser definida, agora, pelo direito público, que não se reduz ao direito estatal. Isso é outra discussão importante: estamos também tentando construir uma esfera pública que não seja reduzida à esfera do Estado (FERNANDES, 2008b, p. 24, grifou-se).

Logo, a configuração de cidades sustentáveis está relacionada ao paradigma de utilização da propriedade, pois, com fulcro na Constituição Federal (BRASIL, 1988), esta fica “submetida esse processo urbanístico, nos termos de seu artigo 182, § 2º, que subordinou o cumprimento de sua função social às exigências da ordenação da cidade expressas no plano diretor” (SILVA, 2008, p. 13). Infelizmente, o atual modelo de utilização da propriedade no mundo capitalista exerce um efeito deletério às cidades, mas o texto constitucional brasileiro tem substancial potencial para alterar o citado modelo de apropriação do solo e do espaço urbano através da propriedade, permitindo que esta possa ser usada de maneira sustentável servindo precipuamente aos interesses comuns de uma sociedade e apenas subsidiariamente aos interesses privados. “Afim, vivemos em um mundo no qual os direitos de propriedade privada e a taxa de lucro se sobrepõem a todas as outras noções de direitos em que se possa pensar” (HARVEY, 2014, p. 27)

Assim sendo, fruto de uma interpretação sistemática do texto da Constituição Federal (BRASIL, 1988) em conjunção com o previsto no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) evidencia-se que o legislador constituinte deseja que a propriedade privada não seja submetida exclusivamente aos caprichos de seu proprietário, pois a conjuntura socioeconômica urbana apresenta muita miséria, iniquidade e necessidades sociais. Em razão disso, compreende-se que a propriedade, em nenhuma circunstância, poderá ser utilizada como um mero bem de mercado a ser utilizado na ciranda da especulação imobiliária urbana. Assim sendo, percebe-se que a “noção de solidariedade que antes restava esquecida floresce diante das privações do mundo. Os valores individuais não podem prosperar diante da opressão da massa, privada de bens mínimos existenciais e excluída do direito à terra” (SOUSA, 2016, p. 195-196).

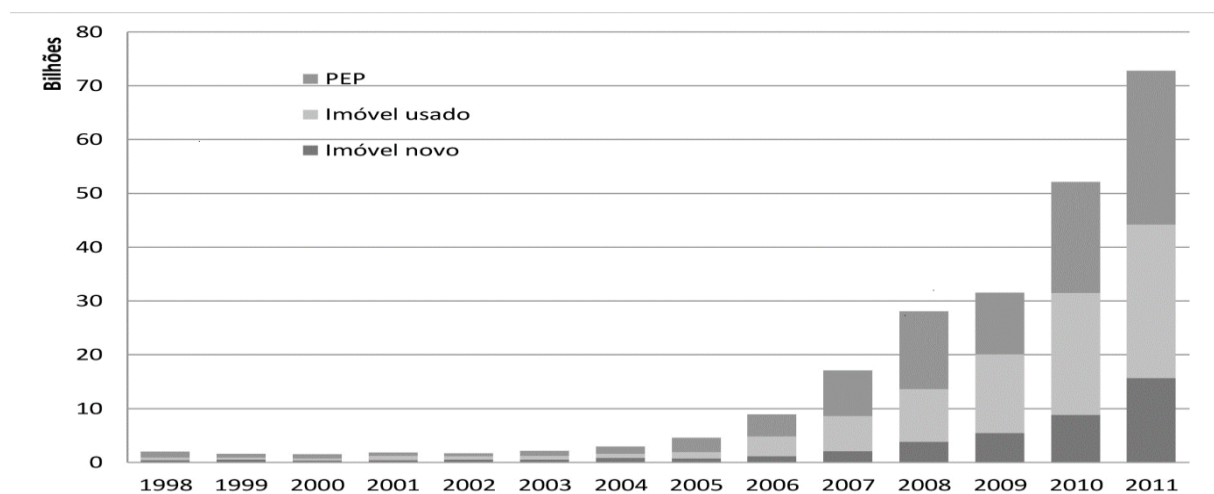
Na mesma trilha dos estudos de Harvey (2012), em recente pesquisa acerca da financeirização da propriedade da terra e da moradia no mundo, Rolnik (2015) assevera:

A propriedade imobiliária (*real state*) em geral e a habitação em particular configuram uma das mais novas e poderosas fronteiras da expansão do capital financeiro. A crença de que os mercados podem regular a alocação da terra urbana e da moradia como forma mais racional de distribuição de recursos, combinada com produtos financeiros experimentais e “criativos” vinculados ao financiamento do espaço construído, levou as políticas públicas a abandonar os conceitos de moradia como um bem social e de cidade como um artefato público. As políticas habitacionais e urbanas renunciaram ao papel de distribuição de riqueza, bem comum que a sociedade concorda em dividir ou prover para aqueles com menos recursos, para se transformarem em mecanismos de extração de renda, ganho financeiro e acumulação de riqueza (ROLNIK, 2015, p. 14-15).

No Brasil, após duas décadas de forte recessão econômica que gerou reflexos na dinâmica do circuito imobiliário, a eleição de Luis Inácio Lula da Silva e a, conseqüente, criação do Ministério das Cidades e da construção de um novo modelo de política habitacional, ocorreu um aquecimento nos negócios inseridos no circuito imobiliário, tanto que, segundo Rolnik (2015, p. 300), em 2007 eram 550 mil unidades habitacionais financiadas pelo Fundo de Garantia pelo Tempo de Serviço (FGTS) e o volume de empréstimos já alcançava 40 bilhões de reais em meados de 2008, ao passo que as incorporadoras haviam constituído um estoque de terreno significativo e estavam preparadas para lançar por volta de 200 mil unidades no mercado. Com efeito, tal lógica decorrente da globalização financeira também pode ser sentida em Belém, pois a partir da pesquisa de Ventura Neto (2015), percebe-se que no período de 2003 a 2008, houve um aumento de aproximadamente 442,6% no número de financiamentos relativos à aquisição de imóveis novos, seja através de empréstimos obtidos via SFH e a Taxa de Mercado (TM), bem como, “a construção de unidades novas por meio do Plano Empresário³ que, no mesmo intervalo, apresentou um crescimento de 895%” (VENTURA NETO, 2015, p. 125).

Em razão do acima exposto, relevante demonstrar graficamente a evolução do financiamento imobiliário no Brasil, conforme abaixo.

Gráfico 1: Financiamento Imobiliário SFH⁴ para construção via PEP⁵ e aquisição de imóveis novos e usados no Brasil (Valores em reais)



Fonte: VENTURA NETO, 2015, p. 125

³ O Plano Empresário ou Plano Empresa da Construção Civil é um financiamento simplificado destinado a empresas de construção civil que desejam produzir empreendimentos imobiliários. Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/empresa/credito-financiamento/imoveis/financiamento-para-producao-imoveis/plano-empresa-da-construcao-civil/Paginas/default.aspx>

⁴ Sistema Financeiro da Habitação.

⁵ Plano Empresário Popular.

Em razão da mencionada financeirização do mercado imobiliário que, dentre outras consequências, resulta na valorização excessiva dos imóveis urbanos, compreende-se que os dispositivos insertos no capítulo da Política Urbana da Constituição Federal (BRASIL, 1988) são os fundamentos jurídicos mais sólidos que podem ser utilizados na tarefa de mitigar a lógica brutal que se impõe ao longo do processo de produção espacial dos núcleos urbanos do país, transformando-os em “não cidades” (MARICATO, 2000), cidades oficiosas (como antítese da cidade oficial) com baixíssima *mixité sociale*.

No que tange ao previsto no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), constata-se que o citado diploma veio ao encontro do paradigma da sustentabilidade urbana, pois entre as diretrizes gerais lá contidas, várias têm vinculação direta e expressa com a ideia de construir espaços urbanos nos quais a sustentabilidade seja o modelo de desenvolvimento adotado.

O artigo 2º, inciso I do Estatuto Cidade (BRASIL, 2001) afirma que a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, garantindo o “direito a cidades sustentáveis” (compreendido como o direito à moradia, o direito à terra urbana, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações). Mais explícito impossível; tal diretriz é clara no sentido da promoção do paradigma da sustentabilidade urbana, tal como ilustra a transcrição que segue:

Em uma dessas diretrizes, especificamente no inciso I, ambas as funções sociais são ordenadas pela política que dê “garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura (sic) urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.”. Apresentados sem alguma ordenação, estes direitos podem ser divididos nas funções sociais da propriedade (terra urbana) e da cidade/urbanísticas (moradia, transporte, trabalho e lazer) e nas práticas do planejamento (infraestrutura urbana), da prestação (saneamento ambiental e serviços públicos) e da preservação (presentes e futuras gerações). E cada das cinco divisões pode ser explicada, de certa maneira. (TEODORO, 2015, p. 31).

Entretanto, com relação à diretriz em comento, deve ser ressaltado que o legislador deseja que a garantia do direito às cidades sustentáveis seja possível através de um pleno ordenamento do desenvolvimento das funções sociais da cidade e da *propriedade urbana* e, por isso, considerou que os proprietários de imóveis urbanos devem fazer uso, gozo e fruição de seus direitos de propriedade de modo que não se desconsidere o interesse coletivo e difuso a um meio ambiente urbano saudável e, caso isto ocorra, o poder público municipal tem o dever de atuar na regulação do uso, do gozo e da fruição do citado direito, ora determinando o parcelamento compulsório, ora tributando progressivamente ou, ainda, por meio da

“desapropriação-sanção” (SILVA, 2008), conforme prevê o artigo 182, § 4º da CF (BRASIL, 1988).

Assim, além dessas medidas (justificadas plenamente pelo princípio da função social da propriedade), podem as municipalidades, objetivando obter o cumprimento daquela, por intermédio da legislação urbanística municipal, determinar a edificabilidade ou a inedificabilidade de certos imóveis, bem como, definir o padrão mínimo de construção em determinado quadrante urbano, entre outras possibilidades, em favor da construção e efetiva materialização das denominadas cidades sustentáveis.

Desse modo, com o objetivo de confirmar o entendimento exposto, colige-se o trecho abaixo:

Acresce-se a isto o fato de que a função social da propriedade pode fundamentar destinos diversos para os terrenos, determinando a atividade dos respectivos proprietários e o conteúdo de seu direito. Com tal fundamento, é lícito determinar, por exemplo, a inedificabilidade absoluta ou relativa de certos terrenos que, em princípio, seriam edificáveis, bastando para tanto a Administração afirmar não ser conveniente ou oportuno determinada construção em respectiva área, em razão da estética urbana, da densidade, por motivos ambientais ou outros, e isto sem falar em desapropriação. O que se deseja salientar é que o direito de propriedade privada não pode superpor-se ao preceito constitucional da sua função social, ao ponto de impor a faculdade de edificar onde o interesse público aconselha a inedificabilidade (SOUSA, 2016, p. 197).

Ademais, registra-se que Silva (2008, p. 84) reforça o acima mencionado, aduzindo que “o direito de propriedade privada não pode superpor-se ao preceito constitucional da sua função social, ao ponto de impor a faculdade de edificar onde o interesse público aconselha a inedificabilidade”.

Quanto ao conceito de cidades sustentáveis trazido pelo Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) e o feixe de ideias que dele brotam, em especial, a clara valorização da ideia da existência de direitos difusos exigíveis pelos habitantes das cidades brasileiras, relevante transcrever o trecho seguinte:

O Estatuto da Cidade reconheceu a existência de interesses transindividuais coletivos e difusos na ordem urbanística, quando impõe como uma de suas diretrizes a adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços, e de expansão urbana, compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica. O Estatuto não mais admite a atuação irresponsável dos órgãos encarregados da política urbana municipal, licenciando empreendimentos sob pressão das construtoras ou dos empreendedores individuais, sem se preocupar com o meio ambiente, sem um planejamento sustentável (SOUSA, 2016, p. 197).

Outra diretriz geral prevista no inciso II do artigo 2º do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) que faz referência à sustentabilidade urbana é a “gestão democrática”, concretizada através da participação da população e das entidades que representam os diversos

segmentos da sociedade durante o processo de formulação, execução e controle dos planos, programas e projetos relativos ao desenvolvimento urbano-ambiental das cidades.

Na sequência, mais uma diretriz geral prevista no inciso IV do artigo 2º do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) diz respeito ao planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do município, visando evitar e viabilizar a correção de distorções no processo de crescimento urbano e suas externalidades negativas sobre o meio ambiente. A citada diretriz materializa-se por meio de um conjunto de instrumentos de planejamento que devem ser utilizados democraticamente em conjunto e harmonicamente, dentre os quais relaciona-se: a) plano diretor; b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo; c) zoneamento ambiental; d) plano plurianual; e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual; f) gestão orçamentária participativa; g) planos, programas e projetos setoriais; e h) planos de desenvolvimento econômico e social.

Uma outra diretriz que está disposta no inciso IV do artigo 2º do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) faz referência à mudança de comportamento dos cidadãos fomentado a adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços que estejam em consonância com o paradigma da sustentabilidade, bem como, ao cuidado com a expansão urbana de modo que a mesma seja compatível com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do município, conforme ratifica a lição seguinte:

Portanto, com alicerce em tais análises, o princípio teórico da sustentabilidade urbana é fundamentado na prática de gestão, com o objetivo de ajustar o padrão produção-consumo e seus limites expansionistas na apropriação dos recursos naturais (relatório “Nosso futuro comum”, de 1987), e, como amparo, nas práticas do planejamento urbano, da prestação de serviços e da preservação do patrimônio (Estatuto da Cidade, de 2001). Este ajuste advém da produção e do consumo mais eficazes, com o reaproveitamento material e em preferência ao uso de fontes energéticas renováveis (TEODORO, 2015, p. 33).

Admite-se, ainda, que as diretrizes previstas nos incisos IX, X e XI do artigo 2º do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) vinculam-se ao modelo de desenvolvimento sustentável das cidades, pois ao tratarem da justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, da adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano e, ainda, da recuperação dos investimentos dispendidos pelo poder público municipal de que tenha resultado no enriquecimento privado decorrente da valorização de imóveis urbanos, respectivamente, estão objetivando proporcionar equidade nas relações entre aqueles que habitam e utilizam as cidades brasileiras.

Desse modo, com o fundamento doutrinário acima apresentado e no conjunto de normas e dispositivos jurídicos acima aludidos que, por sua vez, ratificam que no Brasil o

paradigma do desenvolvimento urbano sustentável é um imperativo de natureza jurídico-institucional, comprova-se a tese que assinala que o desenvolvimento no âmbito das cidades deve estar em consonância com a matriz da sustentabilidade, como segue:

Portanto, um dos componentes do desenvolvimento urbano é o princípio do desenvolvimento sustentável, pelo qual as pessoas humanas são o centro das preocupações e têm o direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza, conforme dispõe o princípio I da Declaração do Rio. Esse componente, como requisito obrigatório, significa a vinculação do desenvolvimento urbano, referido no caput do artigo 182, com o direito ao meio ambiente estabelecido no artigo 225 da Constituição. O desenvolvimento urbano, como política pública, deve ter como condicionante o direito ao meio ambiente sadio, ecologicamente equilibrado, como garantia das presentes e futuras gerações (SAULE JR., 1997, p. 67).

Segundo o raciocínio aqui esboçado, que interliga compulsoriamente as questões ambiental e urbana, é viável a construção de um discurso favorável ao modelo de desenvolvimento urbano sustentável ou, em outros termos, à “cidade sustentável”. Contudo, isso também implica em uma subsidiária conclusão que vincula a “cidade sustentável” ao ideário dos direitos humanos, pois já está pacificado que o direito ao meio ambiente equilibrado para a presente e futuras gerações está inserido no rol dos direitos fundamentais do homem.

Como acima relatado, existe um arsenal de normas garantidoras do direito à cidade sustentável, enquanto um direito fundamental do homem. Todavia, é salutar afirmar que “descendo do plano ideal ao plano real, uma coisa é falar dos direitos do homem, direitos sempre novos e cada vez mais extensos, e justificá-los com argumentos convincentes; outra coisa é garantir-lhes uma proteção efetiva” (BOBBIO, 2004, p. 80).

Assim, após a confirmação da validade do conceito de desenvolvimento urbano sustentável enquanto um direito humano, um novo passo, mais ousado e muito mais importante precisa ser dado rumo à efetividade do direito à cidade sustentável. Por isso, urge que, no cotidiano das cidades brasileiras, seja visível a produção da configuração espacial urbana nos moldes do paradigma do desenvolvimento sustentável, caso contrário, a doutrina construirá teses brilhantes, os legisladores aprovarão normas jurídicas que se ajustam a tal paradigma, mas se não ocorre a transposição do abismo da teoria para a prática, nada será válido, ocorrendo o aprofundamento da crise urbana das cidades brasileiras.

3 A REFORMA URBANA: UMA UTOPIA?

3.1 O movimento pela reforma urbana no Brasil

Diante da tão propalada crise da cidade⁶ (LEFÈBVRE, 2001, p. 21), faz-se necessário buscar mecanismos e aplicar instrumentos que promovam ajustes e correções no seio das cidades, de modo a propiciar qualidade de vida àqueles que nela habitam; afinal, como anteriormente dito, a problemática urbanística anda de mãos dadas com a proteção do meio ambiente. Desse modo, almeja-se evidenciar que uma reforma urbana não pode estar restrita ao espaço físico, muito pelo contrário, deve ser ampla, alcançando o aspecto social e cultural das cidades, e sua realização deve ocorrer precipuamente por meio da contribuição interdisciplinar das ciências sociais.

Acerca da crise das cidades e suas cruéis consequências, observa-se que:

Quanto maior a cidade, mais visíveis se tornam essas mazelas. Mas essas chagas estão em toda parte. Isso era menos verdade na primeira metade deste século, mas a urbanização corporativa, isto é, empreendida sob o comando dos interesses das grandes firmas, constitui um receptáculo das consequências de uma expansão capitalista devorante dos recursos públicos, uma vez que esses são orientados para os investimentos econômicos, em detrimento dos gastos sociais (SANTOS, 2009, p. 105).

Sendo assim, é necessário diferenciar as reformas urbana e urbanística. A primeira tem uma forte dimensão espacial e objetiva aperfeiçoar o padrão de vida da “população, especialmente de sua parcela mais pobre, e elevar o nível de justiça social. Enquanto uma simples reforma urbanística costuma estar atrelada a um entendimento estreito do que seja o desenvolvimento urbano [...]” (SOUZA, 2010a, p. 112).

Segundo Souza (2010b, p. 155, grifou-se), o exemplo mais relevante de apropriação do planejamento e da gestão “[...] urbanos pelo pensamento crítico se deu não no Primeiro Mundo (de onde tem sido importada a maioria das modas e idéias em planejamento e nas ciências sociais em geral), mas no Brasil, com o ideário da *reforma urbana*”. Assim, é imperioso resgatar que no Brasil a concepção progressista de reforma urbana remonta à década de 1960. Todavia, deve-se pontuar que a expressão reforma urbana, já antes da referida década, foi apropriada e desvirtuada por aqueles que eram responsáveis por intervenções de cunho autoritário e antipopular.

Ao seguir a mesma trilha, a expressão reforma urbana é alvo de uma disputa ideológica, porque “[...] é muito comum as pessoas usarem essa expressão para designar uma

⁶ Segundo Lefèbvre, a crise da cidade pode ser analisada através de duas perspectivas (teoria e prática). Logo, na teoria, o conceito de cidade (realidade urbana) evidencia que existe um processo de transformação em curso. Por outro lado, na prática, o núcleo urbano está rachando, transbordando, apodrecendo, ou seja, em processo de deterioração.

simples reforma urbanística, isto é, um projeto de remodelação do espaço que objetiva melhorar a funcionalidade das formas espaciais e embelezar a cidade” (SOUZA, 2006, p. 213).

Concomitantemente ao debate sobre reforma urbana travado no Brasil, outros países também deram início à discussão acerca de um modelo popular e democrático de reforma urbana. Infelizmente, em decorrência do regime de exceção protagonizado pelas forças armadas no Brasil, aquele movimento intelectual que gestava o ideário da reforma urbana foi compelido a ficar adormecido durante quase duas décadas e só veio a sair do seu estado forçoso de letargia a partir dos meados da década de 1980.

Todavia, após duas décadas de recuo no debate acerca da reforma urbana, a conjuntura era outra, em que o tecido urbano apresentava-se muito mais urbanizado e complexo, tornando mais amplo e rico os temas e os desafios relativos à reforma urbana. Assim, com a abertura democrática brasileira e a ampliação do debate sobre um modelo democrático de (re)construção das cidades, ganhou corpo o grupo liderado por diversos ativistas e intelectuais que se materializou com a criação do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU).

Sobre a criação do citado movimento, demonstra-se importante transcrever o excerto seguinte:

O Fórum de Reforma Urbana, entidade criada por a) setores da Igreja Católica de tendência progressista, b) setores não-governamentais e técnicos de assessoria aos movimentos sociais urbanos, permanecer bastante ativo nos anos 1980, na defesa de uma agenda de Reforma Urbana que sempre priorizou, entre outras, a figura jurídica do “solo criado” (MARICATO, 2000, p. 143).

Sobre o MNRU, Santos Júnior (1995) lembra que aquele movimento não era uma entidade com características de movimento de massas, no sentido tradicional e que mesmo sem adquirir a mesma visibilidade política dos movimentos sociais reivindicativos, característicos da sociedade brasileira a partir da década de 1970, representou a emergência de novas formas de luta política, objetivando a conquista de novos direitos de cidadania e maior justiça social.

Com o início dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, o MNRU apresentou uma emenda popular com 130.000 assinaturas de cidadãos brasileiros. A referida emenda durante o processo legislativo constituinte perdeu força, restando ao capítulo da política urbana apenas dois artigos. Contudo, o mencionado capítulo, tal como consta na Constituição Federal (BRASIL, 1988), deu ênfase exagerada à importância dos planos e garantias formais em detrimento da participação popular, esta que deveria ser vista como fator-chave para o impulsionamento de uma democratização do planejamento e da gestão (SOUZA, 2010b). Esse posicionamento é reforçado por Maricato (2000), que entende que a contribuição do FNRU se

equivocou ao centrar o foco de sua atuação nas “propostas formais legais”, desconsiderando que a principal causa de exclusão social não tinha como gênese a inexistência de leis ou instrumentos urbanísticos.

Sendo assim, dos 23 artigos que compunham os cinco títulos (Dos Direitos Urbanos; Da Propriedade Imobiliária; Da Política Habitacional; Dos Transportes e Serviços Públicos e Da gestão Democrática da Cidade) da emenda popular apresentada à Assembleia Nacional Constituinte em 1987, após o processo de negociações e embates travados entre os deputados e senadores constituintes, o resultado foi aquém do esperado pelo MNRU, afinal, a redação do texto final da Constituição Federal (BRASIL, 1988) trouxe apenas dois artigos que passaram a compor o capítulo da Política Urbana (SANTOS JÚNIOR, 1995, p. 46-47).

Assim, apesar de existir um sentimento de frustração por parte do movimento pró-reforma urbana com o resultado da luta materializado no texto da Constituição Federal (BRASIL, 1988), cabe afirmar que ocorreu um expressivo avanço relativo à temática urbana que propiciou, posteriormente, o advento do denominado Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001).

Entendimento ratificado por Rolnik:

Desde o período da Constituinte, um movimento pela reforma urbana articulou movimentos sociais de luta por moradia a profissionais de várias áreas, como advogados, arquitetos, urbanistas, engenheiros, além de técnicos de prefeituras e segmentos da Universidade como parte da mobilização social que pressionava a Constituição de 1988 na direção da ampliação dos direitos humanos e cidadania. Especificamente na área de política urbana, a mobilização resultou na inserção de capítulo de Política Urbana na Constituição (artigos 182 e 183), em que se afirmava a função social da cidade e da propriedade, o reconhecimento e integração dos assentamentos informais à cidade e a democratização da gestão urbana – entendida como ampliação dos espaços de participação e controle social das políticas (ROLNIK, 2009, p. 34).

É certo que a pressão de um movimento social atuante e coordenado, gestado principalmente nas grandes cidades oportunizou um novo texto constitucional que declara uma série de direitos sociais, sendo “reconhecido como um importante avanço jurídico em direção da inclusão social e à diminuição de desigualdades históricas” (ROLNIK, 2015, p. 268), contudo frisa-se que “o texto final da lei revela todas as dificuldades do tenso processo de negociação e barganha que se deu entre os diversos interesses existentes acerca da questão do controle jurídico do desenvolvimento urbano” (FERNANDES, 2008a, p. 44).

Silva e Saule Jr. (1993, p. 23) lembram que, desde 1987, quando a emenda popular foi enviada à assembleia nacional constituinte, um dos pontos que o movimento social urbano tem sempre defendido é a incorporação pelas políticas urbanas da questão da função social das cidades, vinculando tal demanda à reforma urbana, no sentido de politização da questão urbana,

criticando e denunciando o cenário de desigualdade social que caracteriza o espaço urbano nas cidades brasileiras.

Entretanto, o senso comum pode induzir o leitor açodado a crer que a reforma urbana é tarefa exclusiva do poder público. Contudo, frise-se que tal ideia representa um sério equívoco, afinal, uma democrática e equitativa reforma urbana deverá ter como partícipes, além do Estado, a iniciativa privada e a sociedade civil. No entanto, não é razoável crer que a tarefa de liderança neste processo caiba à iniciativa privada, pois esta é incapaz de promover e liderar um movimento que vise corrigir as distorções e males advindos da urbanização de matriz capitalista.

Dessa maneira, no intuito de retificar ou, ao menos, mitigar as externalidades decorrentes do modelo capitalista de produção do espaço urbano, o ideário de uma reforma urbana democrática, equitativa e justa, objetiva reduzir o nível de disparidade socioeconômica e espacial intraurbana, reduzindo, por sua vez, a segregação residencial. No entanto, constata-se que, como resultado do modelo ortodoxo de política urbana, existe uma forte prática de desmembramento de importante parcela de população capaz de gerar um flagrante processo de injustiça socioeconômica e espacial no interior do tecido urbano, cujo resultado é a produção do “espaço urbano fragmentado, articulado e desigual” (CORRÊA, 1989, p. 7-8).

Por seguir o mesmo raciocínio, transcreve-se o fragmento seguinte:

A paisagem urbana metropolitana refletirá assim a segregação espacial fruto de uma distribuição de renda estabelecida no processo de produção. Tal segregação aparece no acesso a determinados serviços, à infra-estrutura (sic), enfim aos meios de consumo coletivo. O choque maior é quando se observa as áreas das cidades destinadas à moradia. É aqui que a paisagem urbana mostra as maiores diferenciações, evidenciando as contradições de classe (CARLOS, 2009, p. 42).

Sobre o fenômeno da segregação, Lefèbvre (2001, p. 98, grifos do autor) entende que deve ser analisada considerando-se índices e critérios distintos, entre os quais enumera: “[...] *ecológicos* (favelas, pardieiros, [...]), *formais* (deterioração dos signos e significações da cidade, degradação do ‘urbano’ por deslocação de seus elementos arquitetônicos), *sociológicos* (níveis de vida e modos de vida, etnias, culturas e sub-culturas etc.)”.

Em razão disso, é imperioso aduzir que a segregação residencial apresenta duas formas. A *primeira* denominada *autossegregação* que se processa na medida em que os grupos sociais dominantes, em razão do seu poderio econômico, procuram reservar melhores espaços, definindo de maneira seletiva, um ambiente idealizado especialmente para eles. Por sua vez, a *segunda* forma, denominada de *segregação imposta* é aquela que se constitui a partir da decomposição e recomposição do espaço urbano em direção, principalmente, às periferias preteridas pelos grupos de renda mais alta e agentes que atuam neste modelo (O’NEIL, 1986,

p. 67). Quanto à autossegregação, Rolnik (2015, p. 274) faz referência à designação dos “enclaves fortificados”, enquanto espaço privatizado, monitorado e fechado que se constitui na antítese simbólica e real da “periferia” e da “favela”, *locus* no qual se difunde o estereótipo da violência.

Na mesma esteira, Harvey (2004, p. 187), ao referir-se ao fenômeno da suburbanização na cidade de Baltimore (EUA), narra que os abastados, sejam negros ou brancos, “[...] continuam a sair da cidade em grandes grupos [...], buscando tranquilidade, segurança e empregos nos subúrbios. Os subúrbios, as cidades-dormitório e as ex-urbes proliferam [...], num crescimento suburbano desordenado extraordinariamente antiecológico”.

Ainda sobre o tema, em outra de suas obras Harvey (2014), elaborou um cotejo do processo de suburbanização dos Estados Unidos (EUA) com as ações empreendidas pelo Barão Haussmann⁷ em Paris em meados do século XIX, afirmando que nos EUA a questão não se restringiu à composição de novas infraestruturas como ocorrera em Paris, implicando, por sua vez, na transformação radical do modo de vida no qual novos produtos como geladeiras, carros (aumentando o consumo de gasolina) e aparelhos de ar-condicionado passaram a fazer parte do cotidiano dos habitantes daquele país, surgindo uma nova classe de consumidores fundamental ao consumo do excedente de produção capitalista, notadamente, nos anos do pós-guerra.

No que tange à autossegregação na cidade de Belém, é necessário dizer que:

[...] há um reforço ao padrão de auto-segregação (sic) das classes de melhor poder aquisitivo que não prescinde das localizações existentes na área central da metrópole, ainda que a afirmação de setores seletivos na fronteira urbano-imobiliário em expansão também já se faça presente.

Por outro lado, a tendência de setorização das classes de melhor poder aquisitivo em condomínios fechados não parece ainda tão forte. Esses condomínios mesmo se fazendo presentes na área de expansão aparecem como alternativas de superação da crise do setor imobiliário expressa em nível nacional e local, que buscou produzir principalmente as condições de infra-estrutura (sic) em espaços segregados, os loteamentos fechados exclusivos, onde a mercadoria comercializada são os lotes devidamente equipados com amenidades (TRINDADE JR.; SANTOS, 2010, p. 29).

No outro lado da mesma moeda, os subúrbios assumem uma segunda função, pois também foram cunhados sob a pressão decorrente do modo de produção capitalista que necessita responder à pressão da classe operária em busca de um “teto” para morar. Assim, devido à suburbanização “[...] principia um processo que descentraliza a Cidade. Afastado da Cidade, o proletariado acabará por perder o sentido da obra [...] deixará se esfumar em sua

⁷ Segundo Benévolo (1998), Georges-Eugène Haussmann foi um advogado, funcionário público, político e administrador francês. Nomeado prefeito de Paris por Napoleão III, tinha o título de Barão e foi o grande remodelador de Paris, cuidando do planejamento da cidade com a colaboração de arquitetos e engenheiros renomados de Paris na época.

consciência a capacidade criadora. A consciência urbana vai se dissipar” (LEFÈBVRE, 2001, p. 25)

Assim, deve haver uma mudança de paradigma que vise a um novo momento, no qual a cidade seja pensada de maneira holística, fruto de um esforço interdisciplinar, onde a reforma urbana (democrática e equitativa), ao ser desdobrada por meio do planejamento e da gestão, permita que a cidade possa ser usada por todos os seus habitantes (direito à cidade). Dessa maneira, as ciências sociais têm uma tarefa muito importante que é enfrentar os desafios emanados de problemas da humanidade, dentre os quais está a tarefa de planejar e gerir o tecido urbano em paralelo com a proteção do meio ambiente em todas as suas nuances para que se permita a perpetuação da vida⁸.

Fica evidente que as ciências sociais têm uma responsabilidade científica relevante, pois deverão compor forças, aliar-se a outras ciências, somar conhecimentos a fim de entender em sua completude os problemas sociais, econômicos e ambientais. Em outros termos, o que se pretende afirmar é que está em desuso a concepção de que uma única ciência, isolada em seu universo particular, tenha algo como um toque mágico capaz de solucionar problemas socioambientais.

Por isso, atualmente fala-se em análise interdisciplinar, ou seja, o exame conjugado de conhecimentos de diversas ciências em um processo analítico único, visando propor soluções que saneiem ou mitiguem os problemas oriundos do meio social. Assim, a humanidade tem o dever de rever a organização do conhecimento, derrubando as barreiras tradicionais que existem entre as disciplinas e ciências, e buscar unir o que até então está separado, abandonando as análises estritamente cartesianas.

No mesmo raciocínio, outros defendem a necessidade de ser empregada a denominada multidisciplinariedade, como segue:

Todos los derechos son tributarios del mundo exterior, necesitan del concurso de otras ciencias sociales que interpretan y transmiten instrucciones derivadas de la dinámica comunitaria. [...]

En el derecho Ambiental la regla general es su alimentación por los dictados de los epígonos correspondientes de ciencias como la física, la química, la biología, la ecología, etc. y de las tecnologías que las aplican. El jurista ambiental deberá tener acceso por tanto a informaciones accesibles para no especialistas de estas disciplinas (MARTÍN MATEO, 1998, p. 64).

Ainda sobre o papel reservado à ciência jurídica nesse enorme desafio interdisciplinar de analisar os diferentes processos de desenvolvimento das cidades com o fim

⁸ Entendida em todas as suas formas, com base em uma visão antropocêntrica alargada, onde o meio ambiente não se restringe a uma mera concepção econômica, conferindo-lhe caráter de unicidade e de titularidade difusa em que o meio ambiente não é visto como um simples passaporte utilizável pelo capital para acumular riquezas.

de ofertar proposições que visem, em última análise, contribuir para a (re)configuração do tecido urbano das cidades do Brasil, relevante fazer menção à lição abaixo:

Como afirmei, internacionalmente essa discussão sobre o Direito no contexto da produção e da gestão da cidade tem cada vez mais vindo à tona, tendo ganhado um espaço muito importante quando, em 1996, em Istambul, a Agenda Habitat colocou o Direito nesse lugar central. Desde então, tem havido uma série de campanhas globais, por exemplo, a Campanha Global da ONU pela Boa Governança Urbana e a Campanha Global da ONU pela Segurança da Posse. Todas enfatizam a necessidade da reforma jurídica como condição de promoção da reforma urbana. Essas duas coisas têm que andar juntas. Não há como fazer reforma urbana sem enfrentar a ordem jurídica vigente (FERNANDES, 2008b, p. 24-25).

As palavras acima não estão fora do lugar, entretanto, como alhures já foi dito, ressalte-se que a ciência jurídica de maneira solitária não terá condições de construir um novo paradigma de planejamento de desenvolvimento das cidades que entenda as relações existentes entre os diferentes agentes que produzem o espaço urbano, nem tampouco, compreenda completamente a repercussão econômica que o capital gera no uso e na ocupação do solo e do espaço das cidades, por exemplo.

Ressalte-se que Fernandes (2008b) também admite a imperiosa necessidade da interdisciplinaridade no trato das questões urbana, *in verbis*:

Acho que é fundamentalmente necessário empreender um esforço de construção de uma ponte de tal forma que juristas possam entender o fenômeno da cidade do ponto de vista da arquitetura, do urbanismo, da sociologia, da economia, da geografia, da antropologia e da ciência política. Por outro lado, é também fundamental que todos esses operadores da cidade entendem o papel do Direito. E mais: é fundamental não só compreender os problemas que o Direito tem e cria, mas também quais as possibilidades com que o Direito acena para que esse quadro de crise urbana existente possa ser revertido (FERNANDES, 2008b, p. 28).

Sendo assim, tal como o movimento social em favor da reforma urbana (e que atuou decisivamente para a inserção do capítulo específico da reforma urbana no texto constitucional) apresentava uma composição plural, inclusive, com profissionais de diferentes formações científicas, atualmente, o esforço desafiador de construir e reconstruir as cidades brasileiras requer uma convergência interdisciplinar que consiga dar as respostas necessárias a todas as nuances da problemática urbano-ambiental, através de um novo capítulo do movimento social urbano.

3.2 As políticas públicas de planejamento e gestão das cidades brasileiras

Inicialmente faz-se necessário abordar a temática relativa ao conceito de urbanismo, porque segundo Silva (2008, p. 30), esse conceito “evoluiu no sentido social, tanto quanto evoluíra o conceito de ‘cidade’, que tende a expandir-se além do perímetro urbano”. Por isso, o urbanismo deixou de estar direcionado apenas à ornamentação da cidade (funcionalidade),

avançando seu raio de aplicação aos aspectos sociais existentes nas cidades, tornando-o mais humanizado e, conseqüentemente, com maior capacidade de contribuir na construção de cidades mais justas e menos desiguais na dimensão urbano-ambiental.

Também é relevante trazer à colação as palavras seguintes:

Esta ecuación semántica (urbanismo como ordenación de la ciudad), históricamente válida hasta la segunda guerra mundial, se ha roto estrepitosamente en la segunda mitad del pasado siglo al comprobar hasta qué punto las tensiones que sacuden la vida urbana y todo lo que en el interior de la ciudad ocurre es una función de los fenómenos que tienen lugar fuera de ella, en su hinterland inmediato, por lo pronto, y en el contexto general del país entero en último término (FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, 2014, p. 19, grifo do autor).

Em relação ao planejamento e à gestão do meio urbano reafirma-se que deverão ser operados com fundamento em diversas ciências, ou seja, deverão apresentar um cunho interdisciplinar que vise dar um tratamento holístico aos problemas e desafios que hoje se apresentam nas cidades. Por isso, qualquer tentativa de planejamento e gestão da cidade nos moldes tradicionais (cartesiano) – nos quais os tecnocratas do poder público reproduzem a mesma cantilena de outrora ao desconsiderar a contribuição de todas as ciências sociais – deverá ser rejeitada pela população. Assim, evidencia-se a importância do direito à cidade que viabiliza a participação democrática e plural rumo à produção de um espaço urbano socialmente mais justo e sustentável, sendo cabível transcrever o trecho seguinte:

A necessidade de diálogo, de aprendizado mútuo e de superação de fronteiras artificiais fica ainda mais evidente quando se tratar de pensar para além da problemática, buscando refletir também sobre as soluções – ou, como já brincou alguém, sobre a “solucionática”. Nenhuma das disciplinas sustentadas pela divisão do trabalho acadêmico em vigor, de cunho positivista, e a qual se baseia em um esartejamento da realidade social concreta em partes (“estruturas”, “subsistemas” etc.) pretendidamente autônomas (economia, política, cultura, espaço, história), consegue dar conta dos processos e fatores que explicam a transformação das relações sociais e a produção do espaço social, sobretudo no caso de um ambiente complexo como o urbano (SOUZA, 2010b, p. 100-101, grifos do autor).

A fim de ilustrar o que até este ponto foi mencionado e conectando ao objeto da tese proposta, faz-se a citação de Lefèbvre (2001, p. 43) ao ensinar que “[...] não se pretende que a cidade tenha escapado às pesquisas dos historiadores, dos economistas, dos demógrafos, dos sociólogos. Cada uma destas especialidades traz sua contribuição para uma ciência da cidade”. Portanto, das ciências parceladas será impossível à obtenção de uma ciência das cidades completa, ampla, holística. Pelo contrário, será mediante a difícil tarefa de sintetizar as diversas ciências relacionadas à cidade (interdisciplinaridade) que o urbanismo poderá construir respostas factíveis às diversas mazelas existentes no tecido urbano.

O que é posto em xeque atualmente são as fragmentadas política urbanas aplicadas no país, em especial, quando se trata na escala metropolitana brasileira. Tal *práxis* de planejar

a cidade precisa ser reexaminada e, quiçá, reinventada no sentido de dar ao planejamento urbano um caráter holístico entre as ciências, mas que também o considere na perspectiva da política de planejamento público na visão macro das cidades, das metrópoles e regiões. Para tanto, importante lembrar outra lição de Lefèbvre (2008), *in verbis*:

Atualmente, convém acrescentar à crítica marxista da filosofia e da ideologia política, em primeiro lugar, a crítica radical das disciplinas redutoras, das ciências parcelares, especializadas, institucionalizadas como tais. Somente essa crítica permite destacar a contribuição de cada uma delas à totalidade em formação. [...] Tomadas isoladamente, cada uma delas se perde na fragmentação ou na confusão, no dogmatismo ou no nihilismo. [...]

A crítica das ciências especializadas não pode ocorrer sem crítica das políticas especializadas, dos aparelhos e de suas ideologias. Cada grupo político, e em especial cada aparelho se justifica através de uma ideologia que ele elabora e alimenta: [...] O que, entre outros inconvenientes, resulta na ocultação de alguns problemas essenciais: os da sociedade urbana e da mutação (transformação ou revolução, caso aconteça) (LEFÈBVRE, 2008, p. 123-124).

Outra questão relevante à discussão travada é aquela que promove a distinção entre a conceituação de planejamento e de gestão, pois, no senso comum é natural que o cidadão atribua o mesmo significado às duas categorias. No entanto, o esforço científico não permite que a confusão reinante, fora dos limites da ciência, seja reproduzida no ambiente acadêmico.

Em razão disso, no que tange ao conceito de gestão, é relevante frisar que este não é nenhuma novidade, visto que as suas raízes etimológicas são antigas. Todavia, notou-se que este sofreu uma popularização recente com notória consolidação no ambiente anglo-saxônico. No Brasil, gestão é uma palavra antiga, oriunda “[...] do latim *gestionēs*, referente ao verbo *gerere* (gerir, administrar), mas começou a tornar-se uma palavra da moda na segunda metade da década de 80 [...]” (SOUZA, 2006, p. 150).

Ainda sobre tal questão transcreve-se o excerto seguinte:

Planejamento e gestão não são termos intercambiáveis, por possuírem *referenciais temporais distintos* e, por tabela, por se referirem a *diferentes tipos de atividades*. Até mesmo intuitivamente planejar remete ao *futuro*: planejar significa tentar prever a evolução de um fenômeno ou, para dizê-lo de modo menos comprometido com o pensamento convencional, *tentar simular os desdobramentos de um processo, com o objetivo de melhor precaver-se contra prováveis problemas ou, inversamente, com o fito de melhor tirar partido de prováveis benefícios*. De sua parte, gestão remete ao presente: *gerir significa administrar uma situação dentro dos marcos dos recursos presentemente disponíveis e tendo em vista as necessidades imediatas* (SOUZA, 2010b, p. 46, grifos do autor).

Na ótica de Matus (1987, p. 21) é necessário assumir que “la planificación se refiere al cálculo que precede y preside la acción”. Destarte, para que o poder público possa agir, pôr em prática sua política urbana deverá, previamente, realizar as etapas que configuram o planejamento estatal, inclusive e precipuamente, contando com a participação da sociedade,

pois “não há ação, muito menos ação coletiva coordenada, que possa prescindir disso. Descurar indiferenciadamente a importância do planejamento [...]” (SOUZA, 2010b, p. 47)

Na mesma trilha, porém em sentido contrário e de modo cético e crítico, Maricato (2011, p. 48) adverte que o “planejamento é competência do Estado e este é a expressão das classes dominantes, daí a impossibilidade do planejamento democrático e igualitário”, tal como a leitura sistemática do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), leva-nos a acreditar. Entretanto, mais adiante a autora admite que não se deve aceitar a interpretação ortodoxa e generalizante acerca da inevitabilidade do planejamento reproduzir o *status quo*, pois isso implicará na condenação do urbanismo de esquerda, constituindo-se na sentença de morte deste urbanismo crítico e propositivo (MARICATO, 2011, p. 48-49).

Por seu turno, Silva (2008) aborda a questão que denomina de princípios básicos do processo de planejamento local, dentre os quais se enumeram em seguida:

- I) o processo de planejamento é mais importante que o plano, pois este é apenas o resultado, a consequência do planejamento;
- II) o processo de planejamento deve construir plano ajustado à realidade municipal, evitando-se que sejam propostas soluções descoladas dos reais problemas de cada cidade;
- III) os planos precisam ser plenamente executáveis, representando eficiência e eficácia na utilização de recursos públicos (financeiros, técnicos e humanos);
- IV) os estudos devem apresentar nível de profundidade adequado à orientação da ação do poder público municipal;
- V) deve haver integração e complementaridade entre as políticas, planos e programas setoriais, visando harmonizar as realidades urbana e rural;
- VI) os planos devem respeitar a realidade regional, objetivando contribuir com o planejamento estrutural; e
- VII) o processo de planejamento deve garantir a participação popular e a transparência no acesso às informações disponíveis.

Infelizmente constata-se que há um abismo entre o que deve ser adotado na tarefa de planejar o desenvolvimento das cidades e aquilo que realmente ocorre durante os processos dos “ditos” planejamentos, afinal, na maioria das vezes há pouca participação popular e muitos planos são transplantados de outra realidade a partir da contratação de consultorias que

desconhecem a realidade municipal e findam por serem planos que não se comunicam com os demais instrumentos de planejamento existentes em cada município.

No que diz respeito à temática do planejamento e gestão urbana, expressa nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), constata-se que o primeiro é uma norma constitucional de eficácia limitada ou reduzida, ou seja, é uma norma que depende de uma integração infraconstitucional para que seus efeitos sejam plenos. Assim, é relevante registrar que foi a partir do projeto da Constituição que se verificou “[...] nitidamente que a Constituinte fez a opção pelo segundo caminho, de atribuir para outro espaço político a regulamentação necessária sobre a política urbana e, portanto sobre a função social da propriedade urbana” (SAULE JR., 1997, p. 33).

Sendo assim, após longos doze anos e alguns meses, após a promulgação da Constituição Federal (BRASIL, 1988), o Presidente da República sancionou a Lei Federal nº 10.257 (BRASIL, 2001), originada do Projeto de Lei nº 5.788 (BRASIL, 1990), regulamentando o artigo 182 da Carta da República (BRASIL, 1988).

Desse modo, segundo Sundfeld (2002), caberá ao Estatuto da Cidade (BRASIL, 1988), o desafio de consolidar o Direito Urbanístico brasileiro, fixando conceitos e regulamentando instrumentos, bem como conferir articulação interna e externa de modo a propiciar a sua sistemática operacionalização. Entretanto, Leal (1998), mesmo celebrando o advento do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), adverte que a vida nas cidades brasileiras prossegue como um grande desafio, provocando o acirramento ainda mais grave dos conflitantes interesses em jogo, cujo “pano de fundo” é a urbanização perversa que agrava paulatinamente o quadro de exclusão social, marginalizando grandes segmentos populacionais.

Quanto à gestão urbana democrática, cujo fundamento é princípio da participação popular, trata-se de um sistema que é formatado com a presença de esferas públicas em que haja a participação da sociedade civil (e que possuam competência para normatizar, executar e fiscalizar as atividades do poder público) e dos agentes privados. “Essas esferas que configuram órgãos colegiados, podem ser constituídas através de canais institucionais do Poder Público, bem como no âmbito da sociedade civil e reconhecidas pelo Poder Público como os Conselhos Populares”. (SAULE JR., 1997, p. 260). Todavia, o paradigma de gestão urbana tradicional que, infelizmente, despreza a participação popular e a cidadania e, por outro lado, fomenta a concentração de renda e a desigualdade social no âmbito urbano, afinal, a tensão dissimulada existente entre a cidade formal e a cidade ilegal evidencia-se quando, na parte “legal” das cidades, os serviços de manutenção das áreas públicas, da pavimentação, da iluminação e do paisagismo são eficazes, ao contrário, do que acontece nos bairros de baixa renda que

representam a parte “ilegal” das cidades, quando a infraestrutura existente e os serviços são sofríveis (MARICATO, 2000, p. 165).

Por seu turno, Acioly (2007) pronuncia-se sobre a participação popular na América Latina no que concerne à política urbana, como segue:

Se destaca la importancia de la participación ciudadana en el diseño de políticas públicas que favorezcan a los pobres. Una cosa es cierta: no podrá haber mucho cambio en la urbanización de las ciudades latinoamericanas si sus habitantes de bajos ingresos no son capaces de articular sus necesidades y exigencias de manera coordinada y organizada, y si no participan en la formulación de dichas políticas. De no haber cambios en esa dirección, su influencia en las políticas del suelo seguirá siendo limitada y persistirán los nocivos patrones de asentamientos y procesos de segregación social y espacial que arrastran a segmentos significativos de la población urbana a las periferias de las ciudades (ACIOLY, 2007, p. 337).

Desse modo, a participação popular e a gestão democrática (enquanto uma das diretrizes-gerais da política urbana nacional), são termos que precisam ser considerados de modo uno, fundidos compulsoriamente, afinal, a gestão das cidades brasileiras deve acontecer com a efetiva participação de todos os agentes que contribuem, direta e indiretamente, para a configuração e a reconfiguração do solo e do espaço das cidades em todas as fases e momentos em que ocorrer o planejamento do desenvolvimento urbano, inclusive, após a aprovação dos planos e leis urbano-ambientais, exercendo a governança urbanística. Deve-se abandonar o paradigma ortodoxo, excludente e antidemocrático no qual o planejamento e a gestão urbana sejam fruto do trabalho exclusivo dos “ilustrados” técnicos da administração pública ou, ainda pior, sejam resultado do trabalho isolado de “badaladas” consultorias contratadas para realizar tal mister. Nesse sentido, o argumento seguinte ilustra tal raciocínio *in verbis*:

A gestão pública para política urbana deve visar o coletivo, ou seja, o bem-estar individual deve ser considerado grupalmente em se entendendo que, sob a perspectiva do Estado, a vida na cidade não é isolada e unitária, mas sim coletiva. Ao se estabelecer projetos e programas de transformação do espaço urbano, é de fundamental importância que, ao lado de diagnósticos e levantamentos técnicos sobre infraestrutura, por exemplo, haja envolvimento da população acerca da definição de seus interesses (LIBÓRIO, 2015, p. 13).

Esclarecida essa questão, um ponto requer reafirmação, pois, apesar da distinção dos conceitos, ressalta-se que estes são complementares e concomitantes. Assim, a gestão urbana é uma realidade que precisa ser eficiente, pois atua levando em consideração um planejamento prévio e, também, os limites atuais de recursos financeiros para que seja possível, ao final, responder às urgentes e imediatas demandas sociais da *persona* urbana (HARVEY, 2014), ou seja, dos habitantes e usuários das cidades.

No que tange à capacidade financeira dos municípios para arcar com as despesas públicas relativas às obras necessárias à reforma urbana nas cidades, é imperioso ressaltar que

o município brasileiro deve ser considerado o integrante mais “frágil” dentro do arranjo do federalismo fiscal vigente, pois a repartição das receitas tributárias (próprias e transferidas), prevista na Constituição Federal (BRASIL, 1988) gera uma distorção significativa (uma assimetria federativa), pois afinal, os municípios que são os responsáveis pelo atendimento direto e imediato das mais importantes demandas sociais, auferem um percentual ínfimo e desproporcional se comparado com as suas competências. Destarte, tal questão, apesar de não ser o foco central desta tese, também deve ser considerada sob pena do planejamento e da gestão urbanos ficarem apenas no plano das ideias, pois sem os recursos financeiros, a reforma urbana tão necessária às nossas cidades não poderá ser realizada.

No que se refere à insuficiência de recursos financeiros pelo poder público municipal e a inércia quanto à implementação de política pública habitacional, relevante transcrever o excerto, *in verbis*:

Mas, como o município dificilmente tem recursos e, por isso, não tem uma política permanente de habitações populares, a população resolve suas necessidades do jeito que pode, construindo de forma irregular, especialmente em locais inadequados e nas periferias do perímetro urbano. No Brasil, graças à inexistência de uma legislação adequada, em determinadas metrópoles as habitações irregulares atingem índice de 62% dos imóveis. Em nível nacional, para um montante de 12 milhões de imóveis urbanos existem 5 milhões na irregularidade. Isso revela uma cidade informal média de aproximadamente 40%, proporção equivalente à denominada economia informal do País (RECH; RECH, 2010, p. 105).

Como dito acima, a temática fiscal dos municípios não é o cerne do debate aqui travado, apesar de importante. Todavia, não se deve perder de foco que as municipalidades podem fazer uso da denominada extrafiscalidade, ou seja, da utilização dos tributos (notadamente o imposto predial e territorial urbano – IPTU), objetivando alcançar outros fins, por exemplo, a proteção do meio ambiente construído ou a regulação urbano-ambiental das cidades brasileiras, conforme registrado no fragmento seguinte:

Em consequência da fragilidade dessa fiscalidade, torna-se de pequeno rendimento extrafiscal, que consistiria precisamente em alcançar aqueles efeitos regulatórios da tributação, de que já falamos acima. É certo que a incidência sobre terrenos pode ser orientada no sentido de constringer os proprietários a edificar (ou alienar para quem queira edificar) seus terrenos, tentando, mediante alíquota progressiva e alíquota diferenciada, tolher o vezo de deixar lotes vagos nos centros urbanos, à espera de maior valorização. Enfim, seria um meio de evitar essas manchas que tanto contribuem para o encarecimento *per capita* dos serviços de utilidade pública. A Constituição de 1988 abriu dupla possibilidade de utilização extrafiscal do IPTU. (SILVA, 2008, p. 462).

Com o mesmo raciocínio, Maricato (2000, p. 176) entende que as municipalidades poderiam fazer uso do IPTU no intuito de alavancar a receita municipal, bem como, para servir de expediente de justiça social, já que sua cobrança pode obedecer a alíquotas diferenciadas.

Assim, é relevante afirmar que não se pode descartar a utilização do planejamento urbano de natureza interdisciplinar, caso contrário, as cidades estarão “largadas” à própria sorte, sujeita aos acontecimentos circunstanciais, possibilitando que a surpresa prevaleça diante da previsão. Em razão disso, ou “planejamos ou somos escravos da circunstância. Negar o planejamento é negar a possibilidade de escolher o futuro, é aceita-lo seja ele qual for” (MATUS, 1996, tomo I, p. 14).

Portanto, após a evidenciação de uma interdisciplinaridade compulsória no âmbito do planejamento e da gestão urbano-ambiental, faz-se necessário adentrar no campo do objetivo de tais instrumentos e, para tanto, ignorando-se a polêmica acerca da distinção entre planejamento e gestão, afirma-se que ambos devem ser utilizados de maneira mais coerente, democrática e equitativa por meio dos mecanismos que estão à disposição, principalmente, das municipalidades, entre os quais, com fundamento na Constituição Federal (BRASIL, 1988) e no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), estão: o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias, o orçamento público, a legislação urbanística e os demais planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Ilustra-se esse entendimento com a reflexão seguinte:

Uma alternativa que, no plano *tático*, procure aproveitar da melhor maneira possível os meios gerais atualmente disponíveis (planos diretores, processo orçamentário, legislação urbanística e tributária, políticas públicas em geral), tentando subverter-lhes a “lógica” original e habitual por meio de novas interpretações e novos instrumentos, na base de uma correlação de forças favorável; e que, no plano *estratégico*, aponte para uma organização espacial e para um tipo de planejamento e gestão completamente diferentes daquilo que hoje é conhecido e praticado (SOUZA, 2006, p. 157, grifo do autor).

Com efeito, é visando à organização do espaço urbano que leve em consideração o homem em sua plenitude que se pugna por um modelo de planejamento urbano-ambiental humanista que considere o capital apenas como um dos elementos que compõem tal dinâmica, mas que não é o fundamental, descartando-se, portanto, o ideário de um urbanismo ortodoxo.

Hoje, o planejamento urbano carrega uma relevante carga de obrigatoriedade, pois o ordenamento jurídico brasileiro apresenta normas compulsórias que determinam a execução de planos e programas de ordem urbanística. O § 1º do artigo 182 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) determina que os municípios com mais de vinte mil habitantes são obrigados a elaborar e a aplicar o Plano Diretor que se constituirá no instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana e de consolidação e aprimoramento de “novos valores fundamentais na cidade, considerando a existência de diferenças, dos conflitos, dos interesses divergentes presentes na sociedade, a prática da democracia e do exercício da cidadania” (SAULE JR., 1997, p. 260).

Entretanto a ideia de um planejamento urbano nos moldes tradicionais (de cunho funcionalista) carrega consigo uma certa dose de polêmica, principalmente, quando se tratar da aprovação, execução e eficácia dos planos diretores com o objetivo de dar a correta direção na tarefa de planejar as cidades brasileiras:

Apesar da história comprovada de falta de respeito, durante décadas, em relação aos Planos Diretores Municipais, esse tema retorna em grande estilo no texto da Constituição de 1988, que estabelece a obrigatoriedade de sua execução em todas as cidades com mais de 20.000 habitantes, restabelecendo seu prestígio e fortalecendo a idéia (sic), muito comum na imprensa, de que nossas cidades são um caos porque não têm planejamento urbano, o que não é verdade. Especialmente nos anos 1970, a produção de Planos Municipais foi muito significativa (MARICATO, 2000, p.144).

Assim, sobre o plano diretor (enquanto importante ferramenta de planejamento da configuração espacial urbana), é imperioso tecer uma crítica à opção do legislador constituinte, pois a adoção do plano diretor deveria ser obrigatória a todos os municípios brasileiros e não somente àqueles que tivessem população superior a vinte mil habitantes. Tal pensamento encontra guarida no fato do plano diretor ser o “protótipo” (SILVA, 2008, p. 97) do planejamento urbanístico municipal.

Compreende-se, portanto, que a instituição e a efetivação do plano diretor nos municípios brasileiros é fundamental e imprescindível ao planejamento do desenvolvimento do uso e da ocupação solo e do espaço urbano, como transcrito:

A imprescindibilidade do planejamento urbano não é resultado apenas de reflexões de cientistas, trata-se de uma obrigação cogente imposta aos Poderes Públicos. Ele se tornou central e obrigatório porque a Constituição Federal reconhece que as políticas públicas de desenvolvimento e expansão urbana, desempenhadas pelo Poder Público municipal, necessitam ter como principal instrumento um plano, no caso, o plano diretor (LUFT, 2011, p. 152).

Importante pontuar que o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) no artigo 41⁹ estabeleceu outras situações que obrigam que os municípios instituam seus respectivos planos diretores, evidenciando a importância atribuída pelos legisladores federais ao mencionado instrumento de planejamento da política de desenvolvimento e expansão das cidades brasileiras.

Por sua vez, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) elaborou pesquisa acerca da evolução da adesão dos municípios brasileiros em relação à instituição dos

⁹ Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:

I – [...];

II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4o do art. 182 da Constituição Federal;

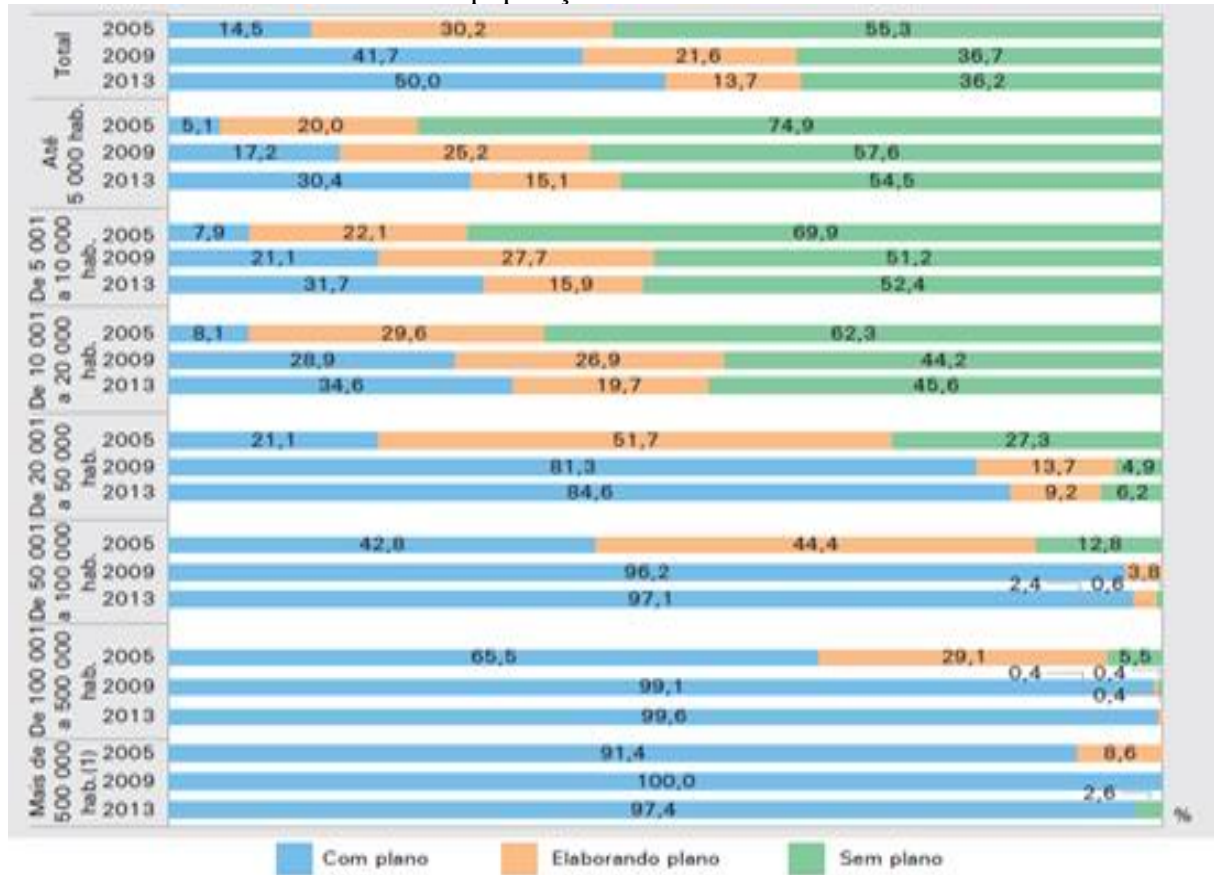
IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;

V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

VI - incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

planos diretores, constatando que ocorreu um expressivo aumento no percentual de municípios com planos diretores no período de 2005 a 2013 no Brasil, tal como mostra o gráfico abaixo:

Gráfico 2: Percentual de municípios de acordo com a situação do Plano Diretor, segundo classes de tamanho de população – Brasil – 2005/2013



Fonte: IBGE, 2014, p. 52

Evidencia-se, portanto, que no lapso temporal da pesquisa acima mencionada ocorreu um significativo aumento no número de municípios que já instituíram seus respectivos planos diretores. Isto pode ser positivo, pois habilita os cidadãos e as entidades que atuam na luta pelo direito à cidade nos municípios nos quais já exista o plano a utilizá-lo como um expediente que contém uma miríade de instrumentos e mecanismos em favor de um desenvolvimento urbano sustentável das cidades brasileiras, afinal, o legislador constituinte entende que o plano diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

Todavia, a mera aprovação de um plano diretor pode representar apenas o cumprimento de uma determinação (obrigação) constitucional ou legal, em nada contribuindo para o aperfeiçoamento de uma cidade mais justa, democrática e equitativa. Para tanto, basta

que o conteúdo dispositivo do plano diretor seja contrário ao ideário da sustentabilidade urbana e do direito à cidade.

Um outro aspecto que vem à tona após a análise da pesquisa em comento diz respeito à relação do porte dos municípios (tamanho da população) e o percentual dos municípios com o plano diretor. “Enquanto nos municípios com até 5.000 habitantes apenas 5,1%, 17,2% e 30,4%, respectivamente, nos anos de 2005, 2009 e 2013, informaram possuir Plano Diretor, todos os municípios acima de 500.000 habitantes informaram o mesmo desde 2009”. (BRASIL, 2013).

No que tange à Lei nº 10.257 (BRASIL, 2001), denominada de Estatuto da Cidade, aquele diploma legal estabeleceu diretrizes gerais de aplicação da política urbana no Brasil, instituindo princípios e objetivos que ratificam o caráter predominantemente compulsório da adoção de normas jurídicas em matéria urbanística, inclusive da lei do plano diretor, objetivando a efetiva implementação do planejamento urbano-ambiental nas cidades brasileiras para que tais planos deixem o domínio do “plano-discurso” (MARICATO, 2000) e possam, de fato, contribuir com o planejamento do desenvolvimento sustentável das cidades brasileiras.

Entretanto, esse panorama nem sempre foi assim:

De início tal processo dependia simplesmente da vontade do administrador, que poderia utilizá-lo ou não. Não era, então, um processo juridicamente imposto, mas simples técnica, de que o administrador se serviria ou não. Se o usasse, deveria fazê-lo mediante atos jurídicos, que se traduziriam num *plano*, que é o meio pelo qual se instrumentaliza o processo de planejamento (SILVA 2008, p. 89, grifo do autor).

Cabe reforçar o importante significado do Estatuto da Cidade à dinâmica do planejamento e da gestão dos espaços das cidades brasileiras, conforme pode ser notado no trecho abaixo transcrito:

É o Estatuto da Cidade, como sistema legal específico, que irá tratar da regulação do solo urbano e dos interesses urbanísticos e sociais juntamente com os interesses econômicos dos proprietários privados. Nesse sentido, o desafio maior para o poder público é modificar a interpretação jurídica que sempre foi dada ao tratamento da propriedade privada nos espaços urbanos, mas também enfrentar, em busca da justiça social, a lógica especulativa do mercado, que sempre considerou a propriedade como valor de troca (DIAS, 2012, p. 104).

O artigo 182 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), ao inaugurar o capítulo da política urbana, deve ser interpretado em conjunção com os artigos 170 (princípios gerais da atividade econômica) e 225 (meio ambiente), também da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Tal afirmação deve-se à compreensão de que não se pode seccionar a questão urbana e suas normas jurídicas do tema relacionado à proteção do meio ambiente, visto que constituem aspectos de uma única realidade que devem ser analisadas e trabalhadas em conjunto, ou seja, de maneira holística, afastando-se qualquer ensaio cartesiano, conforme a seguir:

É preciso que se interprete o art. 182 de forma a compreender que a necessidade de pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade implica possibilidade de atendimento de todos os cidadãos em suas necessidades como moradia, lazer, circulação e trabalho e outros direitos decorrentes da necessidade de consecução dos espaços urbanos sustentáveis. O desenvolvimento das funções sociais só se faz eficaz ao atingir o bem-estar geral. Pressupõe, por conseguinte, implementação de políticas públicas nos espaços urbanos onde a ação estatal está ausente, onde inexistem serviços e condições básicas à vida na cidade, em locais em que a população carente não é beneficiada pelos serviços essenciais, implícitos na expressão “funções sociais da cidade” (DIAS, 2012, p. 21, grifo da autora).

Nessa esteira, todas as normas urbanísticas produzidas pelo Poder Legislativo deverão estar em consonância e direcionadas à proteção do meio ambiente urbano, visando proporcionar qualidade de vida a *persona* urbana (HARVEY, 2014) e respeitar à ética intergeracional que está consagrada no artigo 225 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Desse modo, visando garantir o direito à uma cidade sustentável, enquanto uma das diretrizes previstas no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2011), o legislador terá a importante missão de oportunizar e fomentar o debate democrático, possibilitando que os diversos atores sociais possam contribuir na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano sustentável. Destarte, além da democrática concepção de planos urbanísticos, cabe fazer menção à necessária cobrança, controle e acompanhamento da efetiva implementação das normas urbano-ambientais pela sociedade, seja por intermédio dos parlamentares, seja através das organizações não governamentais, por meio das associações de bairros ou, ainda, por meio do ministério público, afinal, a questão urbano-ambiental é um “direito difuso” (HARVEY, 2014). Caso contrário, constituir-se-ão em meras normas jurídicas que servirão apenas para agravar a inflação legislativa reinante no País.

Por seu turno, Fernandes (2006, p. 11) aduz que, de acordo com a configuração da nova ordem jurídico-urbanística existente no Brasil, se deve admitir a existência de um “direito coletivo ao planejamento das cidades – isto é, o direito de todos terem suas cidades planejadas em processo de ordenamento territorial definido de acordo com critérios econômicos e socioambientais”.

Contudo, mister transcrever trecho da contribuição sobre a existência e finalidade das normas jurídicas em matéria urbanística, como segue:

Nunca é demais repetir que não é por falta de planos e nem de legislação urbanística que as cidades brasileiras crescem de modo predatório. Um abundante aparato regulatório normatiza a produção do espaço urbano no Brasil – rigorosas leis de zoneamento, exigente legislação de parcelamento do solo, detalhados códigos de edificações são formulados por corporações profissionais que desconsideram a condição de ilegalidade em que vive grande parte da população urbana brasileira em relação à moradia e à ocupação da terra, demonstrando que a exclusão social passa pela lógica da aplicação discriminatória da lei. A ineficácia dessa legislação é, de fato apenas aparente pois constitui um instrumento fundamental para o exercício arbitrário

do poder além de favorecer pequenos interesses corporativos (MARICATO, 2000, p. 147).

Em tom semelhante, Luft (2011) assevera que os planos que configuram o planejamento municipal devem deixar de ter função simbólica e assumir atribuições emancipatórias em favor da efetivação do amplo direito à cidade, pois, caso contrário, servirão apenas como ornamento das prateleiras das bibliotecas públicas ou universitárias, conforme exemplifica-se através do mencionado por Villaça (1999) acerca do Plano Urbanístico Básico de São Paulo (PUB) que, após ter sido elaborado por um consórcio de escritórios brasileiros e norte-americanos, foi instantaneamente engavetado na Secretaria Municipal de Planejamento, permanecendo lá até o presente momento.

Assim sendo, a quem cabe a missão de planejar e gerir as cidades? Esse questionamento gera certa dúvida ao cidadão comum, ou seja, àquele que, de posse de todas as faculdades do intelecto, diariamente acorda e tenta obter meios para sustentar a sua família e que, em virtude dessa necessidade pela subsistência, está alijado socialmente do meio acadêmico. Por outro lado, para aquele que, de alguma forma teve acesso à parcela do conhecimento, a resposta poderá ser mais fácil. Entretanto, as respostas estarão sempre vinculadas às questões relacionadas às opções ideológicas, afinal, o homem está cotidianamente influenciando e sendo influenciado pela ideologia.

Contudo, partindo-se do pressuposto que o planejamento e a gestão urbana visam, *grosso modo*, a estruturar a cidade, de modo que os aspectos social, econômico e ambiental sejam privilegiados e harmonizados. É, assim, possível asseverar que tais instrumentos devem ter como características elementares o espírito democrático (onde haja participação popular concreta na elaboração, na execução e no controle dos planos e instrumentos urbanísticos), a necessidade de ultrapassar a dimensão eminentemente local (visando à integração metropolitana e regional) e a priorização do valor de uso da cidade em detrimento do valor de troca. Assim, de acordo com tais caracteres fundamentais, entende-se que urbanismo espetáculo não será admitido, prevalecendo, portanto, o ideário de uma política urbana democrática, equitativa e sustentável que vise ao desenvolvimento endógeno da cidade.

Desse modo, exemplifica-se:

Na Geografia Econômica distingue-se entre *recurso*, que carrega um potencial, e *riqueza*, que surge quando há condições econômicas, tecnológicas etc. para extrair e utilizar efetivamente recursos. Pois bem: instrumentos e planos, mesmo quando respaldados em leis, são, em princípio, apenas recursos, que só se converterão em riquezas efetivas quando houver condições de implementação eficaz desses mesmos instrumentos e planos. Essas condições são de várias ordens – econômicas, políticas, culturais ... -, mas um aspecto que parece decisivo, no sentido de viabilizar tanto a elaboração quanto a implementação de instrumentos e planos, em uma sociedade tão heterônoma quanto a brasileira, onde há leis que “pegam” e outras que não “pegam”,

é a pressão popular e a capacidade de a sociedade civil monitorar e fiscalizar o cumprimento das leis (SOUZA, 2010b, p. 321-322, grifos do autor).

Ainda sobre o tema participação popular, Lefèbvre (2001, p. 104) é mais incisivo ao defender a *autogestão* como forma de participação real e ativa da sociedade, evitando-se que sejam promovidas simulações de participação da população nos fóruns de planejamento urbano. No entanto, é necessário apontar algumas razões que justificam a participação popular no debate, na elaboração, na implementação e no controle dos planos e instrumentos de cunho urbanístico. Para tanto, elaborou-se uma síntese dos argumentos favoráveis à participação popular: 1) ajudará a formar melhores cidadãos, afinal, aumentando o sentido de responsabilidade e interesse pela coisa pública, tornará o cidadão um partícipe corresponsável consciente de seus direitos; 2) facilitará a consistência participativa; e 3) possibilitará que o cidadão possa ter a esperança de uma vida melhor (SOUZA, 2006).

A seu modo, Saule Jr. (1997, p. 244-245) leciona que a participação popular legitima a eficácia das normas que tratam da política urbana e que foi durante o processo da assembleia nacional constituinte que, de maneira originária, foi exercido o poder de produzir a nova ordem jurídica nacional, fundamento nas dezenas de emendas populares apresentadas por aproximadamente 12 milhões de cidadãos brasileiros, significando o direito de exercer a cidadania no processo de elaboração de normas estatais; um direito que é um dos fundamentos do estado democrático de direito e que valoriza a atuação da pessoa privada, do cidadão comum perante o Estado, objetivando a promoção da defesa de interesse coletivo ou difuso, tal como a tutela do meio ambiente urbano.

Ademais, o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) estabelece entre as suas diretrizes gerais, a denominada gestão democrática, consubstanciada na: a) participação popular; b) necessidade de audiências públicas sobre os processos com potencial efeito negativo sobre o meio ambiente; c) adoção do orçamento participativo; e d) obrigatoriedade de audiências públicas durante o processo de elaboração do plano diretor.

Adverte-se, contudo, que a participação popular não se limita e nem pode ser reduzida à realização de audiências públicas durante o curso da elaboração da lei do plano diretor, conforme compulsoriamente determinado pelo Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001). Pelo contrário, deve-se compreender a participação popular de maneira ampla, através de outros mecanismos democráticos que possam ser viáveis e úteis, conforme trata a transcrição seguinte:

E se precisamos de uma democracia mais participativa, não necessariamente uma reunião em assembleia física seria a única forma – ou mais democrática – para tal representação: pode haver a consulta pública por meio da rede mundial de computadores. Por existir uma plêiade de modalidades, seria arbitrário considerar

apenas um como válida, especialmente para se considerar nulo todo o planejamento (ALOCHIO, 2010, p. 234).

Logo, se a audiência pública é apenas um dentre os inúmeros mecanismos de participação popular possíveis, não é fácil entender a razão que levou à consolidação de uma compreensão de que a audiência pública é sinônimo de participação popular. Tal concepção finda por capturar de maneira perversa a importante diretriz relativa à gestão democrática, desvirtuando-a de modo a dar uma falsa legitimidade (apenas formal) a um processo rico, porém complexo, que é a construção participativa que envolva todos os agentes que configuram o solo e o espaço das cidades brasileiras, segundo a perspectiva delineada por Corrêa (1989).

Sendo assim, como um contraponto ao paradigma de planejamento participativo, decorrente de uma gestão democrática da política urbana, de acordo com o artigo 2º, II do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), observa-se o planejamento tecnocrata realizado por profissionais urbanistas que desconsideram a participação da população e o cânone “*dirigido a dotar a los planes de una legitimación democrática capaz de asegurar en torno a ellos el imprescindible consenso que los planteamientos estrictamente tecnocráticos no pudieron conseguir nunca*” (FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, 2014, p. 82).

Alochio (2010, p. 237), também faz coro criticando a vinculação quase que exclusiva e automática da participação popular à figura das audiências públicas e aduz que estas são verdadeiros ato-condição sem o qual uma fase posterior não se pode desencadear e que, em razão disso, dão validade ao processo de planejamento do desenvolvimento urbano. No entanto, as audiências públicas, apesar na notória importância, não podem estar restritas ao momento do processo legislativo, ou seja, após o poder executivo municipal já ter enviado os planos prontos para que o Poder Legislativo delibere. Pelo contrário, tal mecanismo de participação precisa ser aplicado desde os momentos iniciais de concepção do projeto de uma lei urbanística.

Se tal entendimento não for esse, perpetuar-se-á o paradigma da audiência pública composta por uma claqué contratada para apoiar o projeto (plano diretor e demais leis urbano-ambientais) elaborado unilateralmente pelo Poder Executivo municipal que adota uma estratégia política para fazer parecer que existe legitimidade no processo de construção legislativa, posto não ter contado com a contribuição dos agentes que contribuem na configuração e reconfiguração do solo e do espaço das cidades brasileiras. Desse modo, a audiência pública deve fazer parte também da fase pré-legislativa, conforme lição de Silva (2006), na qual a gestão democrática (artigo 2º, II do Estatuto da Cidade) possa ser efetiva desde os primeiros atos e decisões que visam elaborar um projeto de lei a ser posteriormente submetido ao Poder Legislativo municipal.

Nessa esteira, ilustra-se a lógica interpretativa esboçada até aqui com o trecho seguinte, *in verbis*:

É por essas razões que defendemos a participação popular de forma direta, para uma gestão democrática das cidades. Não que a participação popular, notadamente em casos de audiências públicas, seja detentora de competências ou de poderes decisórios totais. Porém, dar à população interessada o direito de conhecer a mobilidade das normas urbanísticas é condição *sine qua non* para a validade do planejamento urbano, diante do modelo histórico de planejamento, assumido pelo legislador constituinte (ALOCHIO, 2010, p. 242).

Apesar da crítica, ratifica-se a compulsoriedade da participação de toda a população (de todos os atores que exercem influência na configuração do espaço das cidades) ao longo do processo de planejamento e da gestão urbana:

A gestão democrática, antídoto contra o isolamento estatal no campo do urbanismo, é sucessivamente referida pelo Estatuto da Cidade. Nas diretrizes gerais do art. 2º definem-se sua *forma* (participação da população e de associações representativas) e *âmbito* (na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos). No mesmo art. 2º, no inciso XIII, impõe-se a audiência da “população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos”. No art. 4º menciona-se um dos campos necessários de sua incidência: a gestão orçamentária, que será participativa (inciso III, “F”), [...]; no processo de elaboração plano diretor serão obrigatórias as audiências públicas (SUNDFELD, 2002, p. 57, grifos do autor).

Verifica-se, portanto, que há fundamento jurídico sólido que torna obrigatória a participação ampla, desde os primeiros momentos da concepção, ao longo da execução e no controle dos instrumentos, planos e projetos que constituem a política urbana nos municípios brasileiros. Tal situação propicia o empoderamento da população que pode exercer seu poder de pressão popular com mais consistência e eficiência, visando, em última análise, produzir ou modelar o espaço das cidades de modo mais justo, equitativo e democrático rumo à materialização das cidades sustentáveis preconizadas no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001).

Ademais, nunca será supérfluo reafirmar que as políticas públicas de planejamento e gestão das cidades brasileiras precisarão apresentar como uma de suas diretrizes o aprimoramento da isonomia entre aqueles que habitam e utilizam as cidades do país. Tal entendimento justifica-se com o princípio da participação popular que deverá ser efetiva para que tenha a força suficiente para atestar ou não o respeito ao direito à igualdade, pois não poderá ocorrer a segregação de nenhuma parcela da sociedade ao longo dos processos de planejamento que redundem na tomada de decisões cujo interesse seja coletivo. “Portanto, os grupos sociais marginalizados têm que ser reconhecidos e incorporados pelos sistemas de gestão e controle de políticas públicas criados com fundamento nesse princípio constitucional” (SAULE JR., 1997, p. 246).

Entretanto, o planejamento estatal é um ato que deve ser exercitado com um misto de ousadia e moderação, viabilizando uma imaginação de um futuro que é constantemente mutável e fluido, conforme reforça o trecho seguinte:

O desafio, então é o de planejar de modo não-racionalista e flexível, entendendo-se que a história é uma mistura complexa de determinação e indeterminação, de regras e de contingência, de níveis de condicionamento estrutural e de graus de liberdade para a ação individual, em que o esperável é, frequentemente, sabotado pelo inesperado – o que torna qualquer planejamento algo, ao mesmo tempo, necessário e arriscado (SOUZA, 2010b, p. 51).

A imprevisibilidade e a indeterminação acima mencionadas, naturais ao processo de planejamento da política urbana nos municípios brasileiros, podem justificar a falta de efetividade dos instrumentos de planejamento aqui adotados e, por conseguinte, na formatação de espaços urbanos injustos, desiguais e insustentáveis na perspectiva da ordem urbano-ambiental. Talvez, devido a isso, que Maricato (2000, p. 135) tenha afirmado que a “história do planejamento urbano no Brasil mostra a existência de um pântano entre sua retórica e sua prática”.

Sobre a inefetividade dos instrumentos urbanísticos de planejamento do desenvolvimento urbano, relevante aduzir que no Município de Belém, diversos deles ainda não foram utilizados pela municipalidade em decorrência da ausência de regulamentação legal, tal como acontece com a OODC, pois segundo o artigo 165 do Lei nº 8.655 (BELÉM, 2008), lei municipal específica estabelecerá as condições para a aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir. Destarte, o parágrafo único do mencionado dispositivo (BELÉM, 2008), determina de modo expreso que o poder público municipal deverá elaborar lei regulamentadora da OODC, no prazo de até três meses, a contar do dia 31 de julho de 2008 (data da publicação do plano diretor). Entretanto, até a presente data, tal lei não foi aprovada e, portanto, a OODC compõe o rol dos instrumentos urbanísticos sem efetividade.

Além do exemplo de inefetividade urbano-ambiental acima, um outro instrumento jurídico-urbanístico, as operações urbanas consorciadas, não podem ser utilizadas em Belém em virtude da ausência de regulamentação legal, pois através da mesma lógica aplicável à OODC, o artigo 183 da Plano Diretor (BELÉM, 2008) assevera que lei municipal específica disporá sobre as operações urbanas consorciadas. Infelizmente, o diploma regulamentador não foi editado até agora. Ademais, outras situações análogas podem ser registradas, tais como em relação ao IPTU progressivo no tempo, à transferência do direito de construir, ao direito de preempção, às zonas especiais de interesse social (ZEIS) e as zonas especiais de interesse do patrimônio histórico e cultural (ZEIP), conforme determina o artigo 221 do Plano Diretor (BELÉM, 2008).

Desse modo, em conformidade com o demonstrado na pesquisa do IBGE relativo ao aumento expressivo do percentual de municípios que já possuem suas leis do plano diretor, constata-se que um novo estágio no processo de planejamento urbano precisa ser iniciado, um ciclo no qual a efetividade dos planos urbanísticos seja testada para que os equívocos sejam retificados e ações exitosas sejam mantidas e ampliadas, afinal, apesar da trajetória de insucesso e descrédito, o planejamento das cidades é “necessário para assegurar justiça social e a reposição dos pressupostos ambientais naturais para o assentamento humano. Não há como vislumbrar um futuro melhor para as cidades brasileiras sem planejamento” (MARICATO, 2000, p. 178).

Também com relação à superação da injustiça social é relevante acompanhar o argumento de Souza (2010b, p. 73) ao asseverar que o objetivo maior do planejamento e da gestão é a superação dos problemas, notadamente fatores de injustiça social, a partir da melhoria da qualidade de vida dos habitantes e usuários das cidades. Destarte, tanto o planejamento quanto a gestão devem ser considerados como pertencentes ao amplo domínio das estratégias de desenvolvimento regional, nacional, etc.

Assim, torna-se necessário compreender que planejamento e gestão são dois elementos de uma mesma equação e, portanto, devem ser analisados e trabalhados em uma perspectiva de integração de suas ações (políticas públicas) visando, em última análise, o planejamento do desenvolvimento urbano em bases sustentáveis, permitindo que os habitantes e usuários das cidades modernas desfrutem de um conforto ambiental ou, em outros termos, de qualidade de vida.

Como já outrora asseverado, para que exista um modelo de planejamento e gestão que sejam sustentáveis é imperioso que seja garantida a gestão democrática das cidades, tal como estabelece o Estatuto da Cidade (2001). No entanto, Maricato (2011) adverte que existem limitações ao planejamento democrático. A primeira delas refere-se à impossibilidade de considerar o ambiente construído apartado da sociedade que o constrói e ocupa, ou seja, o ambiente construído é resultado das relações sociais, dos conflitos, do embate de forças assimétricas no campo de lutas que é a cidade. A segunda limitação diz respeito ao grande esforço em lidar com a máquina pública administrativa, fruto de uma gênese exógena de inspiração que resulta: na influência do poder econômico sobre quando e como a lei deve ser aplicada; na concessão de cidadania apenas para alguns a partir do estabelecimento de privilégios; na relação de favorecimento (compadrio) a alguns em detrimento do respeito aos direitos previstos em lei; na assimilação de padrões culturais estrangeiros; e no distanciamento

da realidade local, fruto do papel exercido pela produção acadêmica que se distancia da história do Brasil.

Assim, ao examinar o contido no artigo 182 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) na tentativa de decifrar a essência da retórica empregada pelo legislador constituinte, em especial, no trecho que dispõe que o objetivo da política de desenvolvimento urbano é “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”, correlacionou-se tal fragmento constitucional ao entendimento de Souza (2010b, p. 75) no qual concebe que o planejamento e a gestão possuem dois objetivos fundamentais (objetivos intrinsecamente relevantes): 1) a melhoria da qualidade de vida; e 2) o aumento da justiça social.

Destarte, os objetivos citados amoldam-se ao dispositivo constitucional em questão, pois quando o legislador constituinte menciona que o desenvolvimento urbano deve estar vinculado ao desenvolvimento das funções sociais da cidade, quer o legislador promover a superação da injustiça reinante no Brasil de modo que todos desfrutem do mínimo necessário a uma vida digna, enquanto fundamento do Estado Democrático de Direito preconizado no artigo 1º da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Mas também, quando o legislador constituinte deixa evidente a necessidade de o planejamento do desenvolvimento buscar garantir o bem-estar de todos os seus habitantes, compreende-se que foi o desejo do constituinte que as ações de planejamento e gestão das cidades objetivem proporcionar a melhoria da qualidade de vida da população.

Entretanto, qual seria o verdadeiro significado do termo bem-estar consignado no caput do artigo 182 da Constituição Federal (BRASIL, 1988)? Para dar início à elucidação do sentido do citado termo, transcreve-se:

A gestão pública para política urbana deve visar o coletivo, ou seja, o bem-estar individual é considerado grupalmente em se entendendo que, sob a perspectiva do Estado, a vida na cidade não é isolada e unitária, mas sim coletiva. Ao se estabelecer projetos e programas de transformação do espaço urbano, é de fundamental importância que, ao lado de diagnósticos e levantamentos técnicos sobre infraestrutura, por exemplo, haja envolvimento da população acerca da definição de seus interesses (LIBÓRIO, 2015, p. 13).

Todavia, Souza (2010b) aborda a questão do bem-estar da população urbana seguindo o raciocínio de Maderthaner (1995), o qual identifica dez conjuntos de necessidades que precisam ser satisfeitas para que seja possível analisar a temática adstrita à qualidade de vida e para tanto adaptou um quadro extraído de um artigo científico de Maderthaner em coautoria, como segue:

Quadro 1: Parâmetros de qualidade de vida

Necessidades	Aspectos particulares	Possíveis consequências da não-satisfação
1. Regeneração	Insolação, luz do dia, aeração, proteção contra barulho, espaço para atividades corporais, locais para a prática de esportes e brincadeiras	Esgotamento físico e psíquico, vulnerabilidade face a doenças, insônia, estresse, depressão
2. Privacidade 3. Segurança	Proteção da esfera privada, proteção contra roubos e assaltos	Raiva, medo, estresse, agressão, isolamento, atritos com vizinhos, fraca topofilia
4. Funcionalidade 5. Ordem	Necessidade de espaço conforto, senso de orientação	Raiva, desperdício de tempo e dinheiro, desorientação, insatisfação com a moradia e a vida, fraca topofilia
6. Comunicação 7. Apropriação 8. Participação	Conversas, ajuda dos vizinhos, participação e engajamento	Preconceitos e conflitos sociais, insatisfação com a moradia, vandalismo, segregação
9. Estética 10. Criatividade	Aspectos dos prédios e fachadas, arruamento, presença de praças e parques	Fraca topofilia, insatisfação com a moradia, mudança de local, vandalismo

Fonte: MADERTHANER, 1995 apud SOUZA, 2010b, p. 78

O quadro acima serve para demonstrar a relevância da qualidade de vida àqueles que habitam e utilizam as cidades brasileiras e para tanto enumera determinados parâmetros a serem observados pelos urbanistas e demais agentes do discurso envolvidos na construção e reconstrução do espaço urbano. Trata-se, inclusive, de uma questão que está fundamentada no artigo 182 da Carta da República (BRASIL, 1988) que, por seu turno, vincula-se a ideia de um eficiente e transparente processo de planejamento e uma gestão do desenvolvimento do espaço urbano no intuito de contribuir decisivamente para que tais necessidades (parâmetros) sejam efetivados a todos os habitantes das cidades brasileiras, sem exceção, permitindo-lhes que gozem de qualidade de vida mínima e, por consequência, seja respeitado o princípio da dignidade da pessoa humana consignado no artigo 1º, III da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Destarte, a aplicação da OODC está inserida no contexto macro da política urbana municipal, ou seja, deve estar incluída no rol de instrumentos de planejamento e gestão das

ciudades no Brasil, objetivando contribuir em conjunto com os demais instrumentos e planos urbanísticos a sustentabilidade urbano-ambiental e, em última análise, atender os ditames previstos no texto constitucional tal como acima mencionado.

4 A OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR

4.1 Gênese da Outorga Onerosa do Direito de Construir como instrumento do Direito Urbanístico

Compreende-se que é fundamental um esforço no sentido de buscar a trajetória da construção teórica que fundamentou a concepção da OODC no Brasil.

Para Galvão (2005), as origens do citado instrumento remontam as três ou quatro últimas décadas do século passado, a partir de quando seu conceito evoluiu e a sua aplicação veio sendo aperfeiçoada. Todavia, seu fundamento original está relacionado ao objetivo de controlar o uso do solo, pois a dinâmica dos processos de urbanização, em todos os países, tem provocado a instituição de políticas públicas e leis de zoneamento, das quais resultam sensíveis restrições ao direito de construir.

No que tange a tais restrições ao direito de construir, assevera-se que decorrem de múltiplas circunstâncias, *v. g.*, garantir a insolação mínima nas moradias; propiciar a ventilação nas moradias e na cidade; tutelar o patrimônio histórico e das edificações de significativo valor arquitetônico; preservar espaços de relevante valor ambiental para uso da coletividade, tais como: áreas de lazer, praças, bosques, parques, reservas etc; e, ainda, exercer o controle do adensamento populacional nas diversas zonas da cidade.

Nessa trilha, cabe trazer para a discussão as restrições que decorrem das leis que promovem o zoneamento e seus reflexos positivos e negativos:

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

A despeito dos seus louváveis objetivos, todavia, a experiência tem mostrado que a aplicação dessas medidas de controle urbano pode vir a penalizar indivíduos ou grupos minoritários e até mesmo segmentos mais expressivos da sociedade, em virtude da própria natureza dos instrumentos de controle, cuja finalidade é impor restrições ao direito de construir em determinados terrenos ou em certas áreas da cidade (GALVÃO, 2005, p. 28-29).

Dentre as restrições ao exercício do direito de construir, pode-se aduzir que os exemplos mais típicos de serem abordados é o relativo à limitação de altura das edificações em determinadas áreas da cidade, ao passo que em outros espaços urbanos não existe nenhuma limitação quanto ao porte da edificação, gerando a falta de equidade como consequência, isto porque os proprietários dos imóveis sem nenhuma restrição na sua edificação têm condições de obter um valor mais elevado pelos mesmos devido à maior capacidade de construção do terreno. Contrariamente, os proprietários de imóveis sujeitos a restrições quanto à edificação veem-se

prejudicados devido à depreciação de sua terra decorrente da menor capacidade construtiva. Ademais, um outro exemplo de restrição que pode gerar consequências negativas aos proprietários de imóveis urbanos é o tombamento (enquanto modalidade de intervenção restritiva) em decorrência do relevante significado que seus imóveis possuem para a sociedade (neste caso, o direito individual ao uso privado da propriedade sucumbe ao interesse social em preservá-la). Entretanto, os proprietários de tais imóveis suportam as consequências negativas da citada intervenção restritiva, porque seus bens imóveis desvalorizam-se em comparação com outros imóveis que não estão submetidos ao regime de tombamento.

Sendo assim, quanto ao zoneamento urbano, registre-se oportunamente que não se trata de nada além “do que a limitação do direito de propriedade, com vistas ao interesse público, à garantia dos direitos socioambientais, à qualidade de vida e dignidade da pessoa humana. Portanto, o zoneamento define a função social da terra e da propriedade” (RECH; RECH, 2010, p. 100).

Atualmente, apesar de já estar consagrada a distinção entre o direito de propriedade e o direito de construir, constata-se que os autores acima mencionados, por vezes, vinculam a ideia de que o zoneamento é uma maneira de restringir o direito de propriedade, mas também, em outras oportunidades, ressaltam que a instituição de zonas urbanas se caracteriza como uma restrição ao direito de construir. Talvez, estejam querendo emitir o mesmo juízo, mas como há essa clara dicotomia, fica aqui o registro.

Assim, objetivando evidenciar os aspectos gerais do zoneamento urbano (funcional), hoje previsto no artigo 4º do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), transcreve-se a seguir:

O *zoneamento* constitui, pois, um procedimento urbanístico que tem por objetivo regular o uso da propriedade do solo e dos edifícios em áreas homogêneas, no interesse do bem-estar da população. [...] Para ser legítimo, há de ter objetivos públicos, voltados para a realização da qualidade de vida das populações. [...] Como manifestação concreta do planejamento urbanístico, o *zoneamento* consiste num conjunto de normas legais que configuram o direito de propriedade e o direito de construir, conformando-os ao princípio da função social. Essa natureza do zoneamento decorre, nos nossos dias, não tanto do poder de polícia, mas da faculdade que se reconhece ao Poder Público de intervir, por ação direta, na ordem econômica e social e, portanto, na propriedade e no direito de construir, a fim de, restringindo-os no interesse público, conformá-los e condicioná-los à sua função social (SILVA, 2008, p. 242, grifos do autor).

Uma única objeção quanto à lição de Silva (2008) merece ser feita, pois o jurista afirma que o poder público dispõe de uma faculdade para efetuar ou não o zoneamento urbano. Tal entendimento merece a crítica acadêmica, afinal, o zoneamento é, essencialmente, o principal meio de que a municipalidade possui para garantir ao cidadão o direito a uma cidade

sustentável, consoante previsto no artigo 2º, I do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001). E quanto a esse poder-dever de promover o zoneamento, em caso de desrespeito por parte do poder público municipal, em face da existência de um direito subjetivo à cidade sustentável (coletivo), permite que o cidadão e também ao Ministério Público, o “primeiro através Ação Popular e o segundo mediante Ação Cível Pública, buscar a responsabilidade do administrador omissor, bem como a condenação do mesmo à obrigação de fazer” (RECH; RECH, 2010, p. 102)

Ressalta-se, inclusive, que as denominadas leis de zoneamento têm em sua concepção original e básica a existência de dois índices. O primeiro é o índice relacionado à densidade populacional e o outro é o índice relativo à densidade construtiva que servem para a definição da distribuição equilibrada das densidades urbanas compatíveis com o potencial de sustentabilidade ambiental, evitando-se a sobrecarga que acarrete desequilíbrios no meio ambiente urbano agravando o quadro de caos que se registra nas cidades brasileiras.

Na ótica de Silva (2008, p. 253), os denominados índices urbanísticos constituem, com a dimensão dos lotes, “os instrumentos com que se definem os modelos de assentamento urbano, em função da densidade populacional e edificação desejável para determinada zona ou área”. Destarte, a transcrição ratifica a importância que os índices urbanísticos representam na dinâmica do uso e da ocupação do solo e do espaço das cidades de modo que as densidades populacional e construtiva estejam em equilíbrio (compatíveis) com a infraestrutura de equipamentos urbanos presentes em cada zona.

Contudo, a aplicação dos citados índices urbanísticos, pelo fato de variarem nas distintas áreas da cidade, também geram situações de injustiça entre os diferentes proprietários urbanos, porque em determinadas áreas os índices são menos rígidos se comparados com as demais, implicando em distinção quanto à possível densidade populacional e construtiva (edificação) com direta repercussão na valorização ou desvalorização da terra (imóvel).

Sendo assim, as restrições previstas nas leis de zoneamentos e potencializadas pelos índices mencionados geram distorções, injustiças, assimetrias que merecem ser corrigidas, senão, ao menos mitigadas, conforme registrado na transcrição seguinte:

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

instrumentos de política urbana para finalidades redistributivas (GALVÃO, 2005, p. 30).

Destarte, em 1971, em Roma, surgiu a ideia original relativa ao solo criado, hoje Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), quando técnicos ligados à Comissão Econômica da Europa da Organização das Nações Unidas (ONU) e urbanistas especializados em planejamento urbano, construção e habitação redigiram um documento defendendo a necessidade da separação entre o direito de propriedade e o direito de construção (RIBEIRO; CARDOSO, 1996, p. 227).

Portanto, evidencia-se que, na década de 1970, a problemática fundiária urbana em diversos países revelava a escassez de terra urbanizada e a imperiosa necessidade de controlar o aproveitamento da terra, conjuntura urbano-ambiental que fomentou a elaboração do princípio nº 10 do documento conclusivo da Conferência das Nações Unidas sobre os Assentamentos Humanos (Habitat), realizada em Vancouver em 1976, cujo conteúdo final assevera o seguinte:

A terra é um dos elementos fundamentais dos assentamentos humanos. Todo Estado tem direito a tomar as medidas necessárias para manter sob fiscalização pública o uso, a propriedade, a disposição e a reserva de terras. Todo Estado tem direito a planejar e administrar a utilização do solo, que é um de seus recursos mais importantes, de maneira que o crescimento dos centros populacionais tanto urbanos como rurais se baseiem num plano amplo de utilização do solo” (MEMORANDO, 1977 apud REZENDE, 2009, p. 54).

Evidencia-se que o documento acima registra um pacto formulado entre diferentes nações que, dentre outras coisas, compreende que o Estado pode intervir na propriedade imobiliária nas cidades no intuito de planejar o desenvolvimento urbano, em especial, na definição do paradigma de utilização do solo, este que, segundo o princípio acima, é um dos recursos mais importantes para que se construam cidades sustentáveis na perspectiva urbano-ambiental. Contudo, registre-se que o texto do princípio em questão pode ser considerado tímido, acanhado ou restrito, isto porque, ao invés de garantir um direito aos Estados para que este intervenha na propriedade visando ao cumprimento da função social, deveria ser mais enfático a ponto de criar uma obrigação aos Estados determinando que atuassem no sentido de fiscalizar o modo como a propriedade imobiliária (solo) deve ser utilizada.

A opção daqueles que elaboram o citado princípio assemelha-se à escolhida pelos legisladores constituintes brasileiros quando na assembleia nacional constituinte redigiram o texto do § 4º do artigo 182 da CF (BRASIL, 1988) com um conteúdo do mesmo modo tímido ou restrito ao dizer que 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, [...]”. Deveriam sim, pois é assim que deve ser interpretado o citado dispositivo constitucional, deixar evidenciado que se trata de um dever do Estado e não de uma simples faculdade, de uma liberalidade sujeita à conveniência e oportunidade estatal, bem como, à ingerência política.

Em relação à temática do solo e sua ocupação, registre-se que, em geral, tem como utilidade natural a agricultura (ESCRIBANO COLLADO, 1979). Todavia, quando se trata do solo localizado no interior da mancha urbana, essa utilidade deixa de ser inata, cedendo espaço a outras espécies de usos. No entanto, a detalhada qualificação do solo urbano é objeto dos planos e normas urbanísticas, que lhe determinam um fim urbanístico ao qual fica vinculado o proprietário ou aquele que detém a posse. Portanto, será por meio da legislação urbanística-ambiental que surgirá a noção de edificabilidade e seus limites impostos pelo poder público municipal.

Em relação ao solo urbano e rural, o legislador constituinte atribuiu a estes, uma importância significativa ao vincular a sua utilização ao cumprimento da função social. Assim, cabe ao legislador municipal, mediante as normas urbanísticas (em especial ao plano diretor), determinar quais são as exigências fundamentais de ordenação da cidade que propiciarão aferir se determinada propriedade está ou não cumprindo a função social. Destarte, a relevância do tratamento concedido pelo legislador municipal à temática do uso e ocupação do solo urbano, deve-se ao fato deste ser um “bem não renovável essencial ao desenvolvimento sustentável da vida nas cidades” (FERNANDES, 2008a, p. 46).

Dando sequência ao desenvolvimento da trajetória teórica que fundamentou a OODC, afirma-se também que tal instrumento jurídico-urbanístico tem como substrato a separação entre direito de propriedade e o direito de construir, conforme demonstra o fragmento seguinte:

As primeiras experiências internacionais documentadas relacionadas com o Solo Criado revelam objetivos e contextos muito diversos e datam, em sua maioria, do início da década de 1970. Todas, no entanto, se não separam diretamente o direito de construir do direito de propriedade, limitam e submetem o direito de construir ao interesse coletivo ou instituem a possibilidade de se transacionar ou transferir esse direito de um lote para outro através da transferência de direitos construtivos. Surgem como uma alternativa aos efeitos negativos da urbanização a partir da constatação das limitações de outros instrumentos, em especial o zoneamento, no encaminhamento de soluções para os problemas das cidades (REZENDE, 2011, p. 3).

Em verdade, o divórcio do direito de construir do direito de propriedade reveste-se de essencialidade na discussão da política urbana em sua completude, afinal, quando a ciência jurídica debruça-se sobre como o Estado deve disciplinar o uso e a ocupação do solo e do espaço urbano, implica em discutir a forma e a magnitude da intervenção estatal, dos condicionamentos

e das restrições ao direito de propriedade, refutando-se, em princípio, a ultrapassada concepção de um direito de propriedade irrestrito, incondicionado e absoluto. Em razão desse entendimento transcreve-se o excerto seguinte:

Dentre deste regime de adstrição do uso da propriedade às normas urbanísticas colocou-se, desde há muito tempo, a polêmica em torno da separação ou não entre o direito de propriedade e o direito de construir, em sede da qual se travou - imaginando agora estar ela superada - a discussão em torno do instituto do solo criado (MARQUES NETO, 2002, p. 223).

Trata-se de uma questão relevantíssima, afinal, poderia o poder público municipal exigir o pagamento de uma contraprestação financeira ou em imóveis do cidadão-construtor ou empreendedor imobiliário caso os mesmos tenham a intenção de construir solos extras além do limite (coeficiente de aproveitamento) permitido em lei? Assim, entende parte da doutrina, como segue:

A função social da propriedade veio impor mais limitações ao direito de propriedade. Embora o direito de construir continue sendo do proprietário do terreno, este, para construir acima do coeficiente indicado, deve adquirir o adicional construtivo como um meio de contribuir com os gastos que a sociedade terá com este adicional, por usá-lo de forma diferenciada das demais pessoas e onerar mais o Poder Público e a sociedade em razão da fruição de um bem difuso, devendo, pois, pagar a contraprestação (SOUSA, 2016, p. 210).

Marques Neto (2002), aduz que na polêmica relativa à separação ou não entre o direito de propriedade e o direito de construir, emergem três teses. A primeira visão é aquela mais adstrita ao direito civil na qual o direito de propriedade implica a plenitude do direito de construir; portanto, qualquer imposição de normas de cunho urbanístico que venha condicionar o direito de construir seria inconstitucional. A segunda tese seria aquela na qual o direito de construir pertenceria à coletividade e não ao proprietário, cabendo ao poder público outorgá-lo ao proprietário de acordo com as normas urbanísticas. A terceira vertente seria uma concepção intermediária na qual reconhece que o direito de propriedade envolve a utilização e a disposição do bem imóvel. Entretanto, a disposição e a utilização do bem estariam condicionadas ao previsto em lei, caracterizando que o direito de construir pode ser regulado pelo poder público municipal que estaria autorizado a outorgar a construção de solos extras a partir do disposto na legislação urbano-ambiental pertinente. “A partir dessa concepção é que se estrutura doutrinariamente o conceito jurídico de *solo criado*, ao qual em grande medida se prende o tratamento dado pelo Estatuto da Cidade ao tema” (MARQUES NETO, 2002, p. 225-226, grifo do autor).

Sendo assim, visando ilustrar a polêmica discussão acima mencionada, recorre-se a Sandroni (2010) que aduz que após a aprovação do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), o Município de São Paulo, através do seu Plano Diretor Estratégico (SÃO PAULO, 2002), inseriu

a OODC rebaixando os coeficientes de aproveitamento existentes em todo território do município previstos na legislação pretérita (ressalvadas algumas áreas). Tal mudança legislativa demonstrou que não se tratou da instituição da OODC a ser exigida de direito adicional (solo criado); pelo contrário, consistiu na retirada de parte de direitos de construção já existentes, pois com a redução dos coeficientes de aproveitamento foi essa a consequência fática. Destarte, o citado plano diretor (SÃO PAULO, 2002), ao estabelecer aquela sistemática retirou de proprietários de imóveis direitos que os mesmos detinham de acordo com legislação municipal anterior, desqualificando a tese que a legislação urbanística pretérita teria criado um direito adquirido àqueles proprietários de imóveis que detinham coeficientes de aproveitamento superiores àqueles que vieram a ser estabelecidos como básico no citado plano. Portanto, o plano diretor estratégico (SÃO PAULO, 2002) ratificou o entendimento consolidado que os direitos de construção não são inerentes ao direito de propriedade e que, por isso, podem ser reduzidos ou ampliados através da produção legislativa municipal.

Ainda sobre a impossibilidade de existir um direito adquirido de construir por parte do cidadão-proprietário de imóvel urbano, reforçando o excerto acima, transcreve-se a opinião seguinte:

Por outro lado, em cidades onde ainda não se contemplou, ou se entendeu como inadequado ou desnecessário, aplicar a OODC (a imensa maioria, inclusive metrópoles regionais como Belo Horizonte e Recife), não haveria nenhum estoque de direitos de edificabilidade em mãos privadas, prevalecendo o entendimento tradicional de que os coeficientes são expectativas de direito, que não podem ser considerados já adquiridos, podendo a municipalidade alterar os coeficientes por razões de interesse público sem a obrigação de pagar compensações (FURTADO et al, 2007, p. 9).

Ainda a respeito da distinção entre o direito de propriedade e o direito de construir, apesar da tradicional e superada visão de que este último é inato ao direito de propriedade, atualmente, prevalece a tese de que, as normas constitucionais, que estabelecem o regime fundamental do direito de propriedade (especialmente em respeito ao princípio da função social), conferem novos critérios de compreensão dos dispositivos da lei civil brasileira, afastando qualquer forma de compreensão que insista em considerar como absoluto o direito de propriedade (SILVA, 2008).

Para ilustrar o que foi expandido transcreve-se:

Como o direito de construir se fundamenta no direito de propriedade, o exercício desse direito também está condicionado ao atendimento do princípio da função social. Os regulamentos administrativos destinados a limitar a liberdade de construir do proprietário de imóvel urbano adquiriram roupagem nova com as normas constitucionais referentes à política urbana. O plano diretor passa a ser o principal instrumento legal disciplinador do direito de construir, face à sua atribuição constitucional de definir os critérios para apurar se a propriedade urbana atende a sua função social (SAULE, 1997, p. 286).

Em breve síntese, atualmente o uso urbanístico do solo e a função social delimitam, restringem e aperfeiçoam o direito de propriedade e, portanto, a sua acepção conservadora, tal como aqui demonstrada, está fulminantemente ultrapassada. Em verdade, a defesa da superada tese de validade de um direito absoluto de propriedade é ainda retomada, afinal, o solo urbano é um insumo de produção para as atividades capitalistas (indústrias, comerciantes, serviços etc.), “[...] ao passo que, para a população urbana pobre, que é a principal beneficiária em potencial da reforma urbana, o solo urbano é suporte para a sua vida (moradia, circulação, lazer), [...]” (SOUZA, 2010a, p. 114).

Por seu turno, na Grã-Bretanha, em 1947, foi aprovado um dispositivo legal que previa que os proprietários que detivessem uma autorização para construir deveriam pagar ao Estado ou à coletividade um valor igual à totalidade das mais-valias¹⁰ que suas terras sofreriam em consequência de obras públicas. Entretanto, tal regra jurídica foi suprimida no período do pós-guerra porque teria como consequência dificultar o desenvolvimento daquele país. (COSTA; SANTOS, 1977 apud REZENDE, 2009, p. 54).

No intuito de enfrentar a problemática de escassez de terra urbanizada, a Espanha, a partir da década de 1950, procurou forçar o aproveitamento de terrenos em áreas urbanizadas, através da denominada “edificación forzosa” (LIRA, 1983 apud REZENDE, 2011, p. 7). Ademais, por meio da Lei do Solo de 1975, buscou-se resgatar parte das mais-valias urbanísticas através da disposição gratuita de todo o solo correspondente às infraestruturas e aos equipamentos urbanos, pelo mecanismo de compensação em solo edificável (COSTA; SANTOS, 1977 apud REZENDE, 2011, p. 7).

Na Itália, em 1975, através de proposta do governo, foi aprovada lei que estabelecia a separação do direito de construir do direito de propriedade. Destarte, o direito de construir só poderia ser exercido mediante concessão da municipalidade ao proprietário do imóvel. (COSTA; SANTOS, 1977 apud REZENDE, 2011, p. 6). Assim, segundo a referida lei, o direito de construção “passa à órbita da coletividade, que o concede desde que o interessado contribua financeiramente com os custos de ampliação dos equipamentos urbanos” (RIBEIRO; CARDOSO, 1996, p. 227).

Ganhou projeção a experiência norte-americana materializada no plano para a cidade de Chicago, em 1973, através da instituição de dois instrumentos: 1) *space adrift*; e 2)

¹⁰ Mais-valia surge quando ocorre a valorização do valor da terra (propriedade imobiliária), em decorrência de ações alheias às dos proprietários, v.g., os investimentos públicos em infraestrutura ou as alterações nas normas jurídicas e regulamentações de usos do solo e do espaço urbano.

zoning bonus. O primeiro instrumento objetivava a preservação de imóveis culturais, prevendo-se a transferência do potencial construtivo de um lote, no qual abrigasse um imóvel com valor histórico, para outro ou outros, visando a compensação do proprietário do imóvel a ser preservado e que, portanto, não poderia ter a utilização total do potencial construtivo autorizada. Destarte, denotava-se que esse direito de construir estava apto a ser transacionado entre particulares. Por sua vez, o segundo instrumento previa a exigência de contrapartida através de financiamento pelo empreendedor de uma melhoria ou equipamento público, decorrente da autorização de utilização de coeficientes de aproveitamento do solo maiores e mais lucrativos para os empreendedores (COSTA; SANTOS, 1977 apud REZENDE, 2009, p. 4).

Do mesmo modo, na década de 70 do século passado, a Colômbia teve sua experiência de relevo, pois foi aprovada uma lei que fixava, entre outros dispositivos de intervenção urbana, a extensão vertical da propriedade do solo urbano, denotando que o domínio do espaço aéreo pertencia a toda a sociedade, havendo um limite de altura inerente ao direito de propriedade, a partir da qual o construtor deveria adquirir das autoridades locais o direito de construir. Destarte, a ideia era limitar a altura dos imóveis em vez de se pensar em criação de solo, fazendo-se, assim, uso de uma dimensão física como elemento básico para intervenção estatal no direito de propriedade (REZENDE, 2011, p. 7).

Entretanto, foi na França que se encontrou, provavelmente, a experiência fundiária que mais influenciou as primeiras experiências no Brasil, isto porque, em 1975, uma nova política fundiária e de reforma urbana foi formulada naquele país no intuito de dar eficácia ao controle do uso e ocupação do solo e, por conseguinte, reduzir as desigualdades sociais geradas pelo zoneamento que promovia a valorização diferenciada dos imóveis (do solo), bem como, fomentar a participação da sociedade no processo de planejamento urbano por meio da redistribuição de responsabilidades entre o Estado e as Comunas. Destarte, naquele modelo fundiário urbano o direito de construir acima de uma certa densidade construtiva básica só poderia acontecer após estar autorizado pelo Estado (ratificando-se a separação entre o direito de construir e o direito de propriedade). Havia, ainda, a possibilidade de transferência do coeficiente de ocupação do solo nos casos de imóveis sujeitos à preservação histórico-cultural ou em áreas que justificassem a não urbanização. Aquele regime fundiário definiu um teto legal de densidade, denominado de *plafond légal de densité*¹¹ (PLD) que fora definido como único para toda a França (com exceção de Paris), sendo igual a uma vez a área do terreno como regra geral e para a capital francesa, uma vez e meia a área do imóvel. Todavia, naqueles casos nos

¹¹ Tradução livre: Densidade máxima legal.

quais a legislação permitisse que aqueles limites fossem ultrapassados, a construção do solo criado estava subordinada a um depósito em favor da municipalidade específica que correspondia ao valor do metro quadrado do terreno, na proporção da área que ultrapassasse a densidade (coeficiente) permitido pela legislação (EMURB, 1977 apud REZENDE, 2011, p. 5).

Ribeiro e Cardoso (1996, p. 228) também fazem referência à legislação francesa e registram que o produto da arrecadação com a venda do direito de construção excedente deveria ser utilizado compulsoriamente no financiamento de:

- a. programas de constituição de áreas verdes;
- b. aquisição de terras para a realização de moradias de interesse social e de equipamentos coletivos;
- c. programas de preservação do patrimônio histórico-cultural; e
- d. programas de construção de moradias de interesse social a serem alugados aos interessados.

Evidencia-se, portanto, uma proximidade clara com o instituto do solo criado ou, mais modernamente com a OODC, pois o empreendedor imobiliário para construir além de determinado coeficiente definido na legislação urbanística tinha que, previamente, obter do poder público a necessária autorização, além de estar obrigado a garantir uma contrapartida financeira em favor da respectiva municipalidade onde ocorreria o aumento de densidade urbanística.

Segundo estudo de Rezende et al (2011), no Brasil, as primeiras ideias relativas ao instrumento do solo criado foram apresentadas em 1974, quando o Grupo Executivo da Grande São Paulo (GEGRAN), órgão da Secretaria do Planejamento do Estado de São Paulo, analisou os problemas do uso do solo e suas possibilidades de controle, resultando, em 1975, em um seminário realizado pelo GEGRAN com a participação de juristas e no qual foram discutidos os conceitos vinculados à noção de solo criado, ao direito de construir e ao direito de criar solo. Também informam que, em 1974, teve início no Município de São Bernardo do Campo uma série de estudos sobre o solo criado pela equipe técnica da Secretaria de Planejamento e Economia e, ainda em 1974, o candidato a governador do Estado de São Paulo (Paulo Martins), promoveu a realização de uma série de estudos preparatórios de seu governo e em cujo relatório sobre o controle do uso do solo, surgiram as propostas de fixação de coeficiente do aproveitamento único e da transferência de direito de construção. E no ano de 1976, durante o XX Congresso Estadual dos Municípios em Guarujá, o Prefeito de São Paulo, Olavo E. Setúbal, propôs o solo criado como instrumento de uma política para utilização do solo urbano, a ser

instituído em âmbito federal. Na sequência cronológica, em 1977, o Município de São Bernardo do Campo foi o pioneiro a ter este conceito transformado em lei que instituiu o coeficiente de aproveitamento 1(um) para toda a zona urbana e determinou que o interessado em construir além desse limite deveria pagar à municipalidade um valor correspondente ao metro quadrado de área construída excedente.

Desse modo, resta claro que as diferentes experiências acima relatadas serviram de fundamento teórico para o desenvolvimento no Brasil de uma teoria interdisciplinar acerca da temática em comento, apesar do termo solo criado e o conceito de criação do solo serem “pela primeira vez divulgados no trabalho de Moreira, De Ambrosio, Nogueira Filho e Azevedo Netto (1975)” (BRASILEIRO, 1977 apud REZENDE, 2011, p. 90).

Sobre as contribuições acadêmicas acerca da temática urbana durante o período da ditadura no Brasil, transcreve-se:

Durante os anos 1970 e 1980, até mesmo grande parte da produção acadêmica que fazia oposição ao regime militar esteve mais voltada para aquilo que se passava nos Estados Unidos e na Europa do que no Brasil urbano que crescia, comprometendo fortemente o meio ambiente e as condições de vida da maior parte da população. Os debates dos urbanistas que se opunham ao regime ditatorial concentravam-se na discussão técnica sobre os instrumentos urbanísticos. Ganhava destaque especial, como a proposta mais importante, o “solo criado”, com o qual se esperava captar a valorização imobiliária decorrente de atividades imobiliárias especulativas, para que o poder público promovesse a urbanização para todos (MARICATO, 2000, p. 143).

Em relação ao Brasil, Grau (1983, p. 57) lembra que o debate acerca do solo criado (hoje OODC) teve início em meados da década de 1970 concomitantemente ao que vinha sendo discutido no início da década na Europa. Destarte, como exemplo do esforço analítico exercido por distintos profissionais de diferentes áreas do conhecimento em favor de um amadurecimento teórico do solo criado no país, ocorreram eventos significativos que merecem ser lembrados, por exemplo:

Em 1975 e 1976, foi realizada uma série de seminários em São Sebastião-SP, São Paulo-SP e Embu-SP para a discussão a respeito do tema, promovidos pelo Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (CEPAM), órgão do Governo do Estado de São Paulo, com a participação de técnicos de vários órgãos federais, estaduais e municipais, além de especialistas de fora do Brasil. Dessa série de encontros resultou o primeiro documento de circulação pública a esse respeito, a chamada “Carta do Embu”, de dezembro de 1976. (CYMBALISTA; SANTORO, 2006, p. 4)

Assim, após um processo de maturação empreendido nos âmbitos internacional e nacional, a construção teórico-jurídica da OODC contou, além de vários trabalhos científicos, com a relevante contribuição da Carta de Embu de 1976 e do anteprojeto da lei de desenvolvimento urbano elaborado ainda nos anos 70 pelo CNDU, apresentado com modificações ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo em 1983 por meio do projeto de lei

(FURTADO, 2007, p. 2).

Assim, em relação à gênese da OODC no Brasil inevitavelmente deve-se ratificar a referência à Carta de Embu, documento que ainda em 1976, já representava a consolidação teórica de um posicionamento interdisciplinar favorável à implementação da OODC como via de regulação do uso e da ocupação do solo e do espaço urbano e, em razão disso, transcreve-se alguns trechos do citado documento que são fundamentais à compreensão do instrumento em comento, como segue:

[...] Considerando que a moderna tecnologia da construção civil permite intensificar a utilização dos terrenos, multiplicando o número de pavimentos pela ocupação do espaço aéreo ou do subsolo;

Considerando que esta intensificação sobrecarrega toda a infra-estrutura (sic) urbana, a saber, a capacidade das vias, das redes de água, esgoto e energia elétrica, bem assim a dos equipamentos sociais, tais como, escolas, áreas verdes etc.; [...]

Considerando que o direito de propriedade, assegurado na Constituição, é condicionado pelo princípio da função social da propriedade, [...];

Admite-se que, assim como o loteador é obrigado a entregar ao poder público áreas destinadas ao sistema viário, equipamentos públicos e lazer, igualmente, o criador de solo deverá oferecer à coletividade as compensações necessárias ao reequilíbrio urbano reclamado pela criação do solo adicional, e conclui-se que:

1. É constitucional a fixação, pelo município, de um coeficiente único de edificação para todos os terrenos urbanos.

1.1 A fixação desse coeficiente não interfere com a competência municipal para estabelecer índices diversos de utilização dos terrenos, tal como já se faz, mediante legislação de zoneamento.

1.2 Toda edificação acima do coeficiente único é considerada solo criado, quer envolva ocupação de espaço aéreo, quer a de subsolo.

2. É constitucional exigir, na forma da lei municipal, como condição de criação de solo, que o interessado entregue ao poder público áreas proporcionais ao solo criado; quando impossível a oferta destas áreas, por inexistentes ou por não atenderem às condições legais para tanto requeridas, é admissível sua substituição pelo equivalente econômico. (CARTA DE EMBU, 1977, p. 1)

Ao examinar os fragmentos transcritos pode-se constatar que aqueles que assinaram a Carta de Embu tinham o entendimento consolidado acerca do avanço tecnológico da indústria da construção civil que viabilizava, por seu turno, a construção de edificações com diversos pisos e que a consequência da utilização desse arcabouço de conhecimento técnico poderia gerar sobrecarga sobre a infraestrutura urbana. Ademais, consideravam que o direito à propriedade imobiliária deveria estar acompanhado do cumprimento da função social e que, já àquela época, havia fundamento constitucional que referendava o citado raciocínio, permitindo que as municipalidades instituíssem um coeficiente de aproveitamento único e que toda a edificação que superasse o mesmo configuraria a existência do denominado solo criado; este que deveria corresponder à prévia contrapartida a cargo do empreendedor-construtor através de áreas proporcionais ao solo criado ou em valor equivalente.

Desse modo, ficou evidenciado que, em 1976, após um longo debate teórico e conceitual sobre a noção de solo criado, resultou na aprovação em São Sebastião (SP) da

nominada Carta de Embu que construiu as premissas e fundamentos do instituto em questão (SOUZA, 2010b). Assim, o tal documento definia expressamente que o criador de solo extra deveria oferecer à coletividade compensações necessárias ao reequilíbrio urbano decorrente do excesso da construção do solo criado e que o poder público municipal deve estabelecer um coeficiente único de edificação para todos os terrenos urbanos do município e que a construção, além do referido coeficiente, implicaria na cessão pelo proprietário de área proporcional ao solo extra criado e somente quando tal cessão não fosse possível, o proprietário efetuar a compensação por meio de dinheiro (MARQUES NETO, 2002). Contudo, ultrapassados mais de trinta e cinco anos, os preceitos impregnados na Carta de Embu mostram sua plena atualidade e, portanto, reforçam a validade desta pesquisa acadêmica.

Sobre o denominado solo criado, pode-se assentar que se trata da criação de piso artificial ou virtual que se materializa quando há o acréscimo de áreas de piso utilizável e não apoiados diretamente no solo. Na lição de Souza (2010b, p. 233), o denominado solo criado, em verdade, consiste no nome popular do instrumento da Outorga Onerosa do Direito de Construir. Logo, o solo criado constitui-se em:

[...] toda área edificável além do coeficiente único de aproveitamento do lote, legalmente fixado para o local. O solo criado será sempre um acréscimo ao direito de construir, além do coeficiente básico de aproveitamento estabelecido pela lei. Acima deste coeficiente, até o limite que as normas edilícias admitirem, o proprietário não terá o direito originário de construir, mas poderá adquiri-lo do Município, nas condições gerais que a lei local dispuser para a respectiva zona. (MEIRELLES, 1983, p. 106).

Entende-se de maneira um pouco distinta dessa transcrição, afinal, é mais razoável o entendimento que compreende a Outorga Onerosa do Direito de Construir como uma natural consequência da existência do solo criado pelo cidadão. Tal assertiva quer mostrar que só poderá existir a exigência da OODC se, e tão somente se, ocorrer a construção de piso extra que esteja *acima* ou *abaixo* do solo e também quando a construção do piso “virtual” ultrapassar o coeficiente de aproveitamento básico previsto na legislação urbanística municipal específica.

Na tentativa de corroborar o entendimento aqui exposto, Sandroni (2010, p. 6), assevera que a “outorga onerosa significa o pagamento de uma contrapartida econômica por aquele que recebe do poder público (sic) um direito de construir (solo criado) que antes não possuía”.

Na mesma linha, Carvalho Filho (2011, p. 198) leciona que “[...] a outorga onerosa é o efeito jurídico da existência do solo criado no ordenamento”. Em outros termos, todo cidadão que desejar gozar de seu direito de propriedade (limitado pelas normas urbanísticas e pela função social da propriedade) e pretender construir um imóvel que supere o coeficiente de

aproveitamento básico previsto na legislação urbanística municipal, poderá fazê-lo se esta permitir e, assim mesmo, com a obrigação de promover uma compensação que servirá como meio capaz de atenuar as externalidades causadas pela excessiva concentração populacional que a referida construção trará à cidade. No entanto, o poder público municipal deverá considerar (previamente ao ato que autorizar a construção do solo criado) a capacidade de suporte infraestrutural da área ou região requerida pelo empreendedor/construtor imobiliário.

A Outorga Onerosa do Direito de Construir ou, como preferirem, o solo criado é um raro caso de entendimento consagrado e elaborado pela doutrina jurídica que é anterior à sua positivação enquanto norma jurídica. Para Saule Jr. (1997, p. 287), a defesa do solo criado é pretérita à nova ordem jurídica “oriunda da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), no sentido do Município instituir este instrumento mediante a fixação de um coeficiente único de edificação para todos os terrenos urbanos”. Por seu turno, Rabello (2012) reforça o acima mencionado, afirmando que a OODC surgiu na legislação dos municípios há mais de 30 anos, seja com o nome de solo criado, seja com o nome de mais valia urbana, seja com diversos outros codinomes. “E, há mais de 30 anos já foi discutido e ‘aprovado’, na doutrina jurídica, por uma plêiade de juristas e urbanistas brasileiros que participaram, em 1976, da redação da famosa Carta de Embu [...]” (RABELLO, 2012, p. 1).

Percebe-se que, a partir da construção teórico-conceitual acima relatada, foram criadas as bases de um instrumento jurídico-urbanístico que valoriza precipuamente o interesse coletivo (sem desconsiderar o direito de propriedade individual) e que pode, caso bem utilizado, propiciar uma justiça socioeconômica e urbanística entre os proprietários urbanos ao exigir a compensação daqueles que desejarem utilizar suas propriedades acima do limite permitido pela legislação edilícia municipal. Desse modo, no intuito de complementar o entendimento aqui grafado, transcreve-se em seguida:

Quanto ao instituto da outorga onerosa do direito de construir, procura o direito conciliar desenvolvimento com responsabilidade social. Anteriormente, poderia um particular construir sem preocupação com o ônus imposto à sociedade em razão da construção acima de um potencial igualitário; agora, há uma percepção que se sobrepõe ao interesse do particular e aos interesses especulativos, havendo a preocupação com o bem-estar social e com a reversão de um custo adicional imposto à sociedade, sendo que este custo deve ser compensado de alguma forma, numa tentativa de melhorar a vida urbana em razão deste ônus. Assim, veio o Estatuto da Cidade positivar a outorga onerosa do direito de construir, instituto que tem como fundamentos os princípios do solo criado (SOUSA, 2016, p. 198).

Sendo assim, considera-se que a instituição do solo criado ocasiona o adensamento populacional que, por consequência, gera uma excessiva sobrecarga da infraestrutura urbana e que a falta de simetria entre o adensamento e a infraestrutura da cidade potencializa a cidade

insustentável e suas danosas consequências.

Também deve ser compreendida a lógica da verticalização imobiliária, ou seja, da criação do “solo extra” que maximiza (na dinâmica capitalista) o valor investido nos imóveis, proporcionando o enriquecimento desproporcional dos investidores imobiliários e que uma vez criada essa valorização (mais-valia), o poder público municipal tem o direito (ou seria um dever?) de apropriar-se de parte dessa riqueza gerada pela utilização excessiva do uso do solo e do espaço urbano visando recuperar essa mais-valia urbana em benefício do desenvolvimento de outras áreas da cidade carentes de infraestrutura.

Como a OODC tem entre suas funções regular o valor da terra urbana, admite-se que a precificação do valor terra é consequência de muitos fatores e variáveis que a seu modo e em grandezas distintas contribuem na determinação do valor do solo urbano. Destarte, para explicitar melhor a questão, transcreve-se o trecho seguinte:

O preço da terra é determinado pela demanda de uso dos agentes econômicos. Na cidade ela varia em função de vários fatores. Alguns são relativos à natureza da porção de terra em si mesma. Tipo de solo, dimensões, testada, são aspectos que podem permitir (ou inibir), com maior ou menor facilidade, o desenvolvimento de determinados usos específicos sobre este espaço, e como tal, são mais ou menos valorizados. Cabe, contudo, ressaltar que a maior ou menor valorização destes atributos “naturais” da terra serão sempre relativos às necessidades da atividade que ali se pretende desenvolver (RIBEIRO; CARDOSO, 2003, p. 128-129).

Sobre a verticalização imobiliária que hoje tem o adensamento populacional como uma de suas consequências mais danosas à sustentabilidade urbana em virtude da sobrecarga que gera sobre a infraestrutura urbana, registra-se que em algumas cidades, por determinado período, interesses diversos, notadamente os oriundos do capital imobiliário, foram responsáveis pelo estímulo às construções que superassem o piso normal (natural), conforme pode ser notado no trecho a respeito da cidade de São Paulo:

O tema da verticalização foi ainda cedo introduzido na cidade, quando se estabeleceu, em 1911, que na zona central e nas ruas da Conceição, Barão de Itapetininga, São João e Conselheiro Crispiniano as construções e reconstruções teriam, no mínimo, três andares. Foi na década de 1920, entretanto, que a legislação realmente incorporou o tema, introduzindo a questão dos elevadores e do controle das alturas (ROLNIK, 1997, p. 128).

Ainda sobre a valorização do solo urbano e, portanto, dos imóveis nele situados, relevante aduzir que não se deve perder de vista que “a demanda por áreas adicionais para construção e o caráter não reprodutível do solo (físico) resultam geralmente numa elevação dos respectivos preços” (SANDRONI, 2010, p. 2).

Desse modo, a valorização do solo decorre de três tipos de ações ou decisões urbanísticas, que, segundo Santoro e Cymbalista (2004) manifestam-se através da:

1) realização de obras públicas localizadas, v.g., abrir novas vias ou melhorar as

vias existentes; instalar rede de esgoto e de água, etc;

2) alterações na legislação urbanística, que possibilitem a alteração do uso do solo, por exemplo, quando uma nova lei passa a permitir o uso comercial em determinado local, onde antes só era permitido o uso habitacional; e

3) mudanças na classificação do solo, ou seja, quando são criadas novas áreas para urbanização, em áreas que, anteriormente, em consideradas rurais.

Em relação ao modelo de utilização do solo das cidades, uma crítica precisa ser transcrita:

O uso do solo urbano será disputado pelos vários segmentos da sociedade de forma diferenciada, gerando conflitos entre indivíduos e usos. Esses conflitos serão orientados pelo mercado, mediador fundamental das relações que se estabelecem na sociedade capitalista, produzindo um conjunto limitado de escolhas e condições de vida. Portanto, a localização de uma atividade só poderá ser entendida no contexto do espaço urbano como um todo, na articulação da situação relativa dos lugares. Tal articulação expressar-se-á na desigualdade e heterogeneidade da paisagem urbana. (CARLOS, 2009, p. 46-47).

Fica evidente que para alterar essa lógica exposta, na qual o mercado é grande responsável pela configuração espacial da cidade (utilizando-a como mercadoria), o Estado deverá inverter as relações existentes no interior da arena sociopolítica, assumindo o papel de árbitro, um mediador que ponderará os interesses e valores que, por vezes, são antagônicos a fim de harmonizá-los em busca de uma solução que implique na produção de uma cidade mais sustentável sob todos os aspectos. E tal mediação deverá estar respaldada na legislação urbano-ambiental que, por sua vez, deve ser concebida e produzida compulsoriamente com a participação de toda a sociedade, em especial, dos agentes que produzem a configuração espacial das cidades.

Assim, com a promulgação da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e com a regulamentação do capítulo da política urbana pelo Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), restou às municipalidades o dever de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. No entanto, tem-se observado na prática que grande parte dos municípios brasileiros não está cumprindo as diretrizes previstas no referido estatuto, em especial, as relacionadas: 1) à gestão democrática; 2) ao planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas; e 3) à ordenação e controle do uso do solo, evitando, por exemplo, que existam imóveis sendo utilizados com usos incompatíveis ou com usos excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana.

A ordenação do uso do solo dá-se através do zoneamento que, em grande medida, promove a segregação espacial no interior do tecido urbano, pois se generalizou a utilização do

denominado zoneamento funcionalista, severamente criticado por Souza (2010b, p. 261), onde os diferentes usos de áreas urbanas deveriam ser objeto de uma separação rígida, desconsiderando-se as complexas relações e contradições existentes nas sociedades urbanas. Na esteira das críticas, entende-se que na “[...] representação urbanística, o termo ‘zoning’ já implica separação, segregação, isolamento nos guetos arranjados” (LEFÈBVRE, 2001, p. 103, grifo do autor).

Contudo, a título de proposição, Souza (2010b, p. 262) afirma que pode ser implantado um zoneamento que não seja segregador, pelo contrário, que promova a inclusão social, onde o poder público, ao realizar obras de infraestrutura, deve priorizar os bairros ainda desprovidos de equipamentos urbanos capazes de satisfazer às necessidades básicas dos despossuídos da cidade. Mas, na realidade brasileira, o que ocorre é antítese dessa proposição, pois os governos municipais, ao invés de priorizarem o caráter público e social dos investimentos municipais em uma cidade com gigantescas carências, o fazem de acordo com os interesses privados vinculados ao capital, em especial, as empreiteiras de construção pesada e agentes do mercado imobiliário (MARICATO, 2000).

Sendo assim, conforme mencionado anteriormente, o solo urbano é alvo de disputa pelos diversos segmentos da sociedade, provocando conflitos entre agentes produtores do espaço urbano. Esses conflitos são comandados pelo capital devido ao seu enorme poder no interior das cidades capitalistas. Entretanto, verificou-se que o ordenamento jurídico brasileiro confere ao poder público municipal uma posição de destaque e de muita responsabilidade no que tange à promoção do desenvolvimento sustentável e democrático das cidades. Destarte, o Estado deve ocupar um papel de protagonista imparcial que tenha a sabedoria de filtrar os interesses distintos existentes na sociedade, equilibrando-os no intuito de construir um ordenamento jurídico urbano-ambiental que esteja em consonância com os ditames constitucionais e com os princípios, diretrizes e instrumentos existentes no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001).

Dessa maneira, mesmo reconhecendo a força do capital na dinâmica da ocupação do espaço urbano, assevera-se que:

Os Estados que fazem uma planificação mais ou menos atrevida (falaremos, aqui, sobretudo dos Estados capitalistas) têm um grande papel na criação de novas estruturas urbanas ou na modernização de antigas estruturas; o ritmo e as modalidades do crescimento econômico das cidades subdesenvolvidas são cada vez mais determinados pela ação do Estado (SANTOS, 2008, p. 99).

Em relação à Amazônia, Castro (2008) afirma que a partir da segunda metade do século XX, o Estado foi o ator principal na definição de estratégias de intervenção no seu

território, com consequência sobre a urbanização. No entanto, cabe identificar qual o perfil dessa fundamental atuação do Estado. Será que as municipalidades priorizam o interesse social (difuso) em detrimento do particular ou, contrariamente, estão a serviço do capital imobiliário-financeiro, resultando em um “tecido urbano” (LEFÈBVRE, 2001) configurado a partir dos interesses dos proprietários do capital imobiliário-financeiro? Destarte, indaga Sassen (2002, p. 43): “¿de quién es la ciudad?”

Na tentativa de ilustrar a questão assenta-se:

O espaço é produzido cada vez mais enquanto condição geral da produção e o Estado tem papel fundamental para a reprodução do sistema e interfere produzindo infraestrutura (sic) e todo o aparato necessário à reprodução ininterrupta do processo de acumulação do capital.

[...] O espaço urbano se reproduz, reproduzindo a segregação, fruto do privilégio conferido a uma parcela da sociedade brasileira (CARLOS, 2009, p. 83).

Revela-se fundamental a participação do Estado no planejamento e na gestão urbana e, para tanto, é imprescindível que o poder público saia da inércia, não seja omissivo e promova a necessária intervenção na ordem econômica, constituindo-se uma espécie de árbitro capaz de equilibrar e sanear os conflitos existentes entre o capital imobiliário-financeiro e os direitos difusos relativos ao meio ambiente urbano.

Nessa esteira, a transcrição seguinte ratifica o exposto:

A efetividade das diretrizes e princípios expressos no texto constitucional e no Estatuto da Cidade depende sobremaneira da capacidade do Estado de, incessantemente, intervir nos processos de ocupação territorial urbana – que sofrem direta influência dos processos e modelos econômicos – de forma a diminuírem as diferenças e as desigualdades sociais existentes nos espaços urbanos (DIAS, 2012, p. 89).

Do exposto, nos últimos parágrafos, resta uma certeza, o Estado, em especial, as municipalidades, devem assumir um papel de vanguarda em benefício de uma ordenação do uso do solo das cidades brasileiras, mirando a efetivação das funções sociais da cidade que, por consequência, implicará na sustentabilidade urbano-ambiental e, em última análise, garantirá o bem-estar daqueles que as habitam. Logo, tal raciocínio tem relação com o previsto no inciso I do artigo 2º do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), afinal, quando o legislador federal afirma que um dos objetivos da política urbana é garantir o direito às cidades sustentáveis, deseja, em verdade, que todos os seus habitantes tenham direito ao acesso à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, aos transportes e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, em uma perspectiva intergeracional, ou seja, tanto para a atual geração quanto para as futuras. Destarte, compreende-se que as funções sociais da cidade se conectam à noção do direito às cidades sustentáveis, já que estas têm o dever de garantir uma espécie

de mínimo-existencial de acesso à terra urbana, à moradia, ao transporte, ao lazer e demais direitos urbanos.

Todavia, apesar do fundamental papel a ser desempenhado pelo poder público (Estado), de acordo com o ideário do direito à cidade, toda a população deve contribuir e participar ativamente ao longo do processo de planejamento e gestão das cidades brasileiras.

Por outro lado, com respeito às obras financiadas com recursos públicos que geram a valorização do solo urbano, Sandroni (2010, p. 2-3) entende que a pressão da demanda por imóveis, implica “geralmente em mais valias urbanas, se obras públicas de infraestrutura provoquem maior acessibilidade a áreas antes isoladas”. Destarte, trata-se de uma lógica fácil compreensão, afinal, quando determinadas áreas das cidades que, anteriormente ao investimento público, apresentavam dificuldades para serem incluídas nos planos mercadológicos da indústria imobiliária, dos incorporadores e dos corretores, valorizam-se significativamente em decorrência das obras públicas, pois essas facilitam o acesso a tais áreas, incluindo-as no *portfolio* comercial e tornando-as mais atraentes na perspectiva do mercado imobiliário. Entretanto, reafirma-se que se trata de um processo de enriquecimento privado de alguns proprietários custeado pelo investimento de toda uma comunidade.

No intuito de arrematar o entendimento anterior, transcreve-se o seguinte:

Geralmente o custeio deste acesso (estradas, ruas, avenidas, túneis, pontes, rede de esgotos, iluminação, abastecimento de água etc.) tem sido realizado com recursos públicos. No entanto, a valorização que os terrenos – agora dotados de infra-estrutura (sic) – obtém, era apropriada, no passado, pelos proprietários destes terrenos, exceto nos raros casos em que se aplicava o dispositivo de contribuição de melhoria; nesse caso, a valorização ou a mais valia criada pelos investimentos públicos em infra-estrutura (sic) era recuperada parcial ou totalmente na forma deste instrumento. Ou seja, o que era investido poderia ser recuperado pela valorização criada e o respectivo pagamento feito pelos proprietários dos imóveis beneficiados (SANDRONI, 2010, p. 3).

Portanto, se o poder público municipal, utilizando recursos financeiros que pertencem à sociedade, realiza obras e serviços que geram a valorização imobiliária, entende-se que tais intervenções urbanísticas ocasionaram a mais valia urbanística ou, ainda, caso a alteração dos padrões urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo urbano, resultem na superutilização do solo por parte do empreendedor imobiliário, estará também configurada a geração da mais valia. Logo, é natural admitir que há um poder-dever do poder público municipal de recuperar mais valia urbana, viabilizando a justa distribuição dos benefícios decorrentes da política urbana municipal e, desse modo, redistribuindo as externalidades positivas geradas pelas atividades urbanísticas realizadas pela municipalidade, tal como pode ser confirmado na transcrição seguinte:

Finalmente, sob ponto de vista social, a captação de mais-valias urbanísticas exerce

importante função redistributiva, por meio da destinação e efetiva aplicação dos recursos arrecadados na promoção do acesso dos pobres ao solo urbano. Entretanto, para que o exercício dessa função redistributiva seja bem-sucedido, é preciso que o Poder Público adote, concomitantemente, medidas especificamente destinadas a evitar que a valorização dos imóveis decorrente de suas intervenções urbanísticas promova a expulsão da população mais pobre, em tese, a destinatária original dessas intervenções, frustrando os objetivos de inclusão social e alimentando, indiretamente, a segregação, a desigualdade social e a expulsão urbana desordenada (SOTTO, 2016, p. 121).

Assim, quando se trata da OODC, a contrapartida a ser suportada pelo empreendedor-construtor consiste em medida plenamente justificável porque se trata de uma justa retribuição desses agentes que produzem o espaço urbano em decorrência da vantagem, do benefício, da mais-valia obtida através da construção acima do coeficiente de aproveitamento definido na legislação municipal. E, em razão disso, a referida contrapartida (hoje OODC), tem potencial para colaborar com a promoção da equidade socioespacial nas cidades brasileiras, através da redistribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, conforme está expressamente consignado como uma das diretrizes gerais (inciso IX do artigo 2º) do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001).

Cabe aqui um breve espaço para informar que em relação à contraprestação financeira ou em bens decorrentes da aplicação da OODC, alguns autores divergem sobre a natureza jurídica da contrapartida financeira a ser suportada pelo empreendedor imobiliário. Há quem veja, como Alochio (2005), a Outorga Onerosa do Direito de Construir como um tributo da espécie taxa. Contudo, entende-se que esse entendimento não é robusto juridicamente, porque a taxa é uma espécie tributária de natureza contraprestacional compulsória, ou seja, serve para custear um determinado serviço público. No caso da OODC, o pagamento (contraprestação financeira), além de não ser compulsório como é típico do tributo taxa, não se deve em virtude de um serviço prestado e sim de uma compensação devido a utilização extra do solo e do espaço das cidades. Talvez aqueles que entendam dessa maneira estejam confundindo a taxa que deve ser paga à municipalidade para que a mesma autorize (licença) o início da obra com o valor devido pelo construtor em decorrência do mesmo estar utilizando, além do limite legal, o solo e o espaço urbano (direitos de todos; direito difuso).

Outra tese é aquela que vê o pagamento da OODC enquanto preço público de natureza contratual. Todavia, na operacionalização da OODC não existe a figura de um contrato firmado (de natureza voluntária) pelo construtor e o poder público municipal na qual este último aliena ou presta algum tipo de serviço ao empreendedor imobiliário.

Sousa (2016), por seu turno, compreende que a natureza jurídica da contrapartida da OODC corresponde a uma compensação urbanística, a partir da analogia estreita com o

conceito de compensação ambiental, ratificado pela doutrina jurídica e, em especial, pelo Supremo Tribunal Federal, conforme a transcrição seguinte:

A mesma *ratio iuris* que informa a natureza jurídica da compensação ambiental como uma obrigação econômica de reparação pelo uso do meio ambiente, entendido este como um direito difuso de todos a determinada qualidade de vida e à preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado pode ser utilizada para compreender a natureza jurídica da contraprestação da outorga onerosa do direito de construir como uma compensação urbanística, ou seja, também obrigação econômica do proprietário em relação aos demais utentes da cidade em razão do acréscimo de investimentos públicos para suportar o adensamento adicional acarretado pelo empreendimento, entendido que todos devem ter o mesmo direito difuso à qualidade de vida na cidade, ao usufruto em igualdade de condições da função social da cidade (SOUSA, 2016, p. 221, grifos da autora).

Sendo assim, devido à polêmica acerca da discussão da natureza jurídica da OODC e sua constitucionalidade, cabe aqui dizer que a exigência pelas municipalidades de uma compensação (em pecúnia ou em bens imóveis) tem como justificativa o ônus causado pelo empreendedor privado que almeja construir pesos artificiais (extras) causando a sobrecarga infraestrutural urbana decorrente do aumento do adensamento populacional e construtivo. Destarte, veio o Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 2008) pacificar a questão em duas decisões paradigmáticas.

Em 06 de março de 2008, o plenário do Supremo Tribunal Federal julgou o RE nº 387.047-5 Santa Catarina (BRASIL, 2008) da lavra do Ministro-Relator Eros Grau, no qual ficou assentado que o pagamento da OODC é ônus do proprietário do imóvel urbano e que se trata de instrumento próprio da política de desenvolvimento urbano, conforme previsto no artigo 182 da CF (BRASIL, 1988) que visa corrigir distorções que o crescimento urbano descontrolado acarreta ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, dando concreção ao princípio da função social da propriedade.

Também no Supremo Tribunal Federal (em 21 de outubro de 2008), dessa vez na primeira turma, foi julgado o RE nº 226.942-7 Santa Catarina (BRASIL, 2008) da lavra do Ministro-Relator Menezes Direito, no qual ficou decidido que a OODC não é tributo, revestindo-se em forma de compensação financeira pelo ônus causado em decorrência da sobrecarga sobre a infraestrutura decorrente do aumento da aglomeração urbana em determinada extensão da mancha urbana.

Ainda a respeito do valor da terra urbana, uma valorização diferenciada do solo urbano resulta em um quadro de injustiça entre os proprietários e, por isso, na esteira do raciocínio construído, relevante transcrever a passagem seguinte:

Las decisiones sobre planificación urbana, tales como las normas y los reglamentos sobre el uso del suelo y los derechos de desarrollo, también afectan la distribución del valor del suelo urbano y deben tomarse en cuenta en las políticas de recuperación de

plusvalías. En América Latina, donde las diferencias de acceso a la infraestructura pública y servicios urbanos están marcadas por una acentuada segregación social y exclusión, esta integración implica la inclusión de una dimensión socioespacial que pueda disolver las disparidades entre las zonas céntricas residenciales adineradas (para unos pocos) y las periferias pobres carentes de servicios (para la mayoría). Por eso, las políticas de redistribución del valor del suelo adquieren un significado político particular en el cual la generación de incrementos en el valor del suelo y el destino de los fondos correspondientes se concentran en áreas socioeconómicas diferentes de la ciudad (FURTADO, 2007, p. 233).

Para explicitar a questão, a expressão “recuperação da mais-valia” urbana “refere-se ao retorno à comunidade dos incrementos de valor da terra (ganhos indevidos ou plusvalías) decorrentes de ações alheias aos investimentos diretos dos proprietários”. (SMOLKA, 2014, p. 8).

Também sobre a mais-valia urbana é relevante fazer a menção do entendimento seguinte:

Como consequência, tal como se verifica no Brasil no texto da Constituição Federal de 1988, toda uma leva de direitos coletivos tem sido discutida e gradualmente aceita pelas ordens jurídicas de vários países latino-americanos [...] Os principais de tais direitos coletivos, sempre inter-relacionados, são: direito ao planejamento urbano; [...]; *direito à captura das mais-valias urbanísticas*; [...] (FERNANDES, 2006, p. 11, grifou-se).

Entretanto, muito interessante é o debate forjado no sentido de explicitar o significado dos instrumentos jurídico-urbanísticos que geram a justa redistribuição dos ônus e benefícios que decorrem da política urbana, bem como, acerca da denominação “recuperação” ou “captura” da mais-valia e, para tanto, registra-se a passagem seguinte:

Todas essas discussões rumaram na direção da mudança de terminologia. Embora tenham fechado consenso sobre enfatizarmos as diretrizes do Estatuto, em especial a diretriz da justa distribuição de ônus e benefícios da urbanização, ao nos debruçarmos sobre os instrumentos do Estatuto, notamos que todos podem trabalhar em direção a essa diretriz e apenas alguns têm como objetivo ou são capazes de recuperar ou gerir a valorização da terra. Nesse sentido, substituir o que antes era denominado por “recuperação de mais-valias fundiárias” por “justa distribuição de ônus e benefícios da urbanização” amplia a investigação e acaba por perder o foco da pesquisa inicial. Não que essa não seja uma opção interessante, ao contrário, faltam estudos sobre os instrumentos que trabalham no sentido de evitar a valorização da terra ou mais conhecidos como instrumentos de promoção do acesso à terra. Mas essa nos pareceu envolver muitas mais possibilidade (sic) e fugir do tema da gestão da valorização da terra. Entendemos, portanto, que a gestão da valorização da terra é parte da idéia da justa distribuição de ônus e benefícios da urbanização, um conceito muito mais amplo. (SANTORO; CYMBALISTA, 2004, p.12)

Assim, Santoro e Cymbalista (2004) ao informar que é preciso renomear o tema, utilizando-se a expressão da “gestão social da valorização da terra” e, por isso, elencam diversos motivos porque:

a) a expressão “mais-valia fundiária” é de difícil compreensão, notadamente, para aqueles que desconhecem o conceito marxista de mais-valia;

b) é preciso encontrar uma expressão mais simples para que seja bem compreendida por todos os atores envolvidos no processo de produção do espaço urbano, proporcionando mais facilidade na disseminação do conceito no âmbito da discussão social;

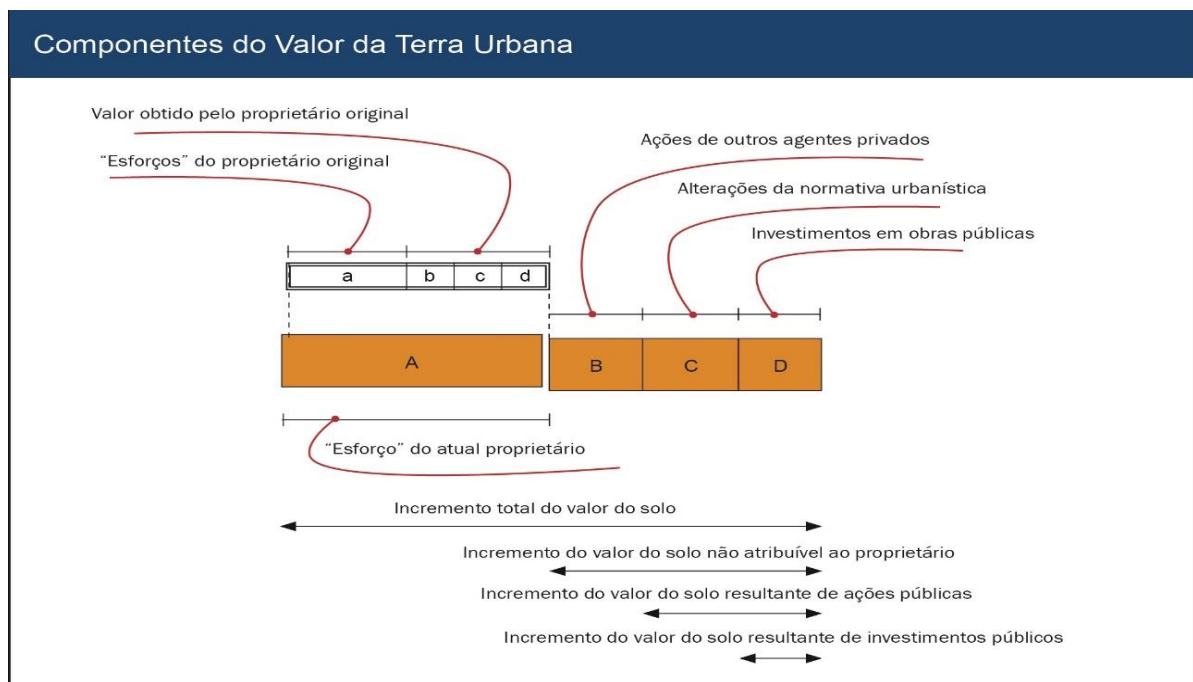
c) é necessário estreitar as relações entre esses conceitos e as diretrizes do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001)¹², vinculando-a ao objetivo da “captura” ou “recuperação” da mais-valia do solo urbano;

d) é fundamental mostrar que a recuperação de mais-valia do solo urbano é um dos elementos que constituem a justa distribuição de ônus e benefícios da urbanização (termo mais amplo, recuperação ou captura), no intuito de demonstrar que, além de recuperar a valorização da terra, também é necessário que tal recuperação deve objetivar a promoção da redistribuição dos ônus e benefícios para toda a sociedade.

e) é difícil identificar os possíveis usuários dos instrumentos de gestão social da valorização da terra em cidades que não tenham um mercado imobiliário muito dinâmico e, em geral, nas pequenas cidades.

Então, por entender que é imperioso que o leitor compreenda o processo que redonda na materialização da valorização do solo urbano, a imagem seguinte esclarece de maneira brilhante.

Figura 1: Componentes do Valor da Terra Urbana



Fonte: FURTADO, 2003 apud SMOLKA, 2014.

¹² Art. 2º. [...]

IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização.

XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos.

Evidencia-se através da imagem em questão que a valorização do solo se consubstancia por meio de um conjunto de ações perpetradas por terceiros (B, C e D) que redundam no enriquecimento sem causa do proprietário do imóvel urbano, tratando-se, portanto, de um incremento no valor do solo que deve retornar a toda a sociedade proporcionando equidade social às cidades, conforme previsto no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) e ratificado com o trecho seguinte:

Portanto, a questão de poder recuperar estes recursos sociais capturados por particulares parece não ser um problema legal, mas político, cultural e social, já que há lei que não só respalda esta atitude, como também determina fazê-lo. Mas, para isto, é necessário que a sociedade esteja ciente e consciente de que, realmente, não quer subsidiar o enriquecimento sem causa, pela apropriação, pelos privados, de lucratividades geradas pelas ações ou investimentos públicos (RABELLO, 2012, p. 2).

Destarte, a OODC consiste em instrumento jurídico-urbanístico positivado no Estatuto da Cidade (BRASIL, 1988) que tem, entre suas funções, contribuir na gestão da valorização da terra urbana (capturando o enriquecimento privado do solo) e, assim, diminuir o desequilíbrio entre as *persona* urbana (HARVEY, 2014) e a segregação socioespacial que, por seu turno, ao expulsar importante segmento da população para as bordas das cidades, também aperfeiçoa a cidade ilegal, ampliando o espaço urbano no qual a carência por infraestrutura é o *standard*.

No entanto, a dinâmica de uso e ocupação do solo nas cidades brasileiras é semelhante à existente em diversas cidades da América Latina nas quais as ferramentas de gestão social da valorização do solo urbano também são utilizadas, conforme pode ser confirmado no fragmento seguinte:

La implementación de este nuevo instrumento de recuperación de plusvalías constituye un desafío formidable para los administradores urbanos colombianos, quienes se ven obligados a identificar los aumentos del valor que se deben primordialmente a decisiones administrativas. Entre las dificultades por superar se incluyen la medición del incremento del valor de la tierra, la negociación de las formas de pago y el establecimiento de las sociedades de desarrollo urbano (SMOLKA, 2007, p. 204).

Destarte, o debate acerca da valorização e da gestão social da terra urbana apresenta uma trajetória de consolidação científica e normativa, conforme o fragmento transcrito em seguida, textuais:

A idéia (sic) de que essa valorização territorial não deveria ser apropriada integralmente pelo proprietário foi pouco a pouco sendo introduzida entre nós, nos debates durante os anos 70. Em 1975 estes princípios se plasmaram na chamada Carta do Embu, com os conceitos de solo criado, outorga onerosa e função social da propriedade, abrindo o caminho para a aprovação dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988. Tais artigos foram regulamentados posteriormente pela Lei Federal nº 10.257, de 2001 também denominada Estatuto da Cidade (SANDRONI, 2010, p. 4).

O trecho sintetiza bem o caminho percorrido pela ideia de valorização privada do solo urbano e meios que podem regular tal prática, ratificando-se a importância dos estudos produzidos e ação do movimento social urbano nas décadas de 1970 e 1980 que redundaram na inclusão originária de um capítulo sobre política urbana no corpo da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e, posteriormente, na aprovação do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001).

Outro aspecto da OODC que já foi abordado de maneira preliminar e pontual diz respeito às funções do citado instrumento jurídico-urbanístico, afinal, muitos podem indagar para que serve a OODC? Quais os fins que o poder público poder alcançar através do manejo de instrumento em questão? Destarte, transcreve-se o excerto seguinte:

A utilização da Outorga Onerosa do Direito de Construir - OODC pelos municípios tem motivações de ordem política, econômica, social e urbanística. Embora o instrumento da outorga não tenha sido amplamente utilizado pelos municípios, pode-se dizer que parte da motivação política se dá em função da busca por maior equidade nas ações de desenvolvimento urbano, através da realização de uma distribuição mais justa dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, diretriz maior ligada à aplicação da OODC. Uma segunda motivação relacionada à utilização da OODC, de natureza econômica, está vinculada à necessidade atual de buscar meios para ampliar as fontes de recursos municipais para o financiamento do desenvolvimento urbano. Outra importante motivação para a aplicação da OODC, de ordem social, é a de colaborar para a efetivação de melhores condições de acesso à terra urbanizada por todos os cidadãos, por meio da aplicação dos recursos auferidos. Por fim, a implementação da OODC é capaz de proporcionar mais autonomia e liberdade às decisões e ações urbanísticas, uma vez que sua utilização envolve critérios de compensação dos efeitos econômicos dessas decisões e ações. (FURTADO; BIASOTTO; MALERONKA, 2012, p. 9)

Na ótica de Souza (2010b), o solo criado apresenta algumas funções (objetivos) que não poderão ser alcançadas simultaneamente. A primeira é a função arrecadadora, importante, mas que sofre restrição em decorrência da dinâmica do mercado imobiliário, bem como, do nível de renda dos cidadãos. A segunda é a função desconcentradora que visa a inibir o adensamento construtivo e a verticalização. Por sua vez, a terceira e última função é aquela que viabiliza a diminuição do preço da terra, através da utilização extrafiscal do IPTU (Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana).

Furtado et al (2007, p. 5) lembram que na década de 70 e 80 do século passado algumas justificativas para a implementação do solo criado foram construídas viabilizando que, na atualidade, tal instrumento pudesse ser institucionalizado e aplicado, dentre as quais, relaciona-se:

- 1) restauração do equilíbrio urbano, em decorrência da assimetria que, em regra, existe entre bens e serviços públicos e demanda da sociedade;
- 2) viabilidade de mecanismos de recuperação da valorização do solo pelo poder público em virtude do aumento do valor do solo que beneficia de modo

- diferenciado alguns proprietários;
- 3) promoção da equidade social, assegurando igualdade de direitos de construir e incluindo a proposta da distribuição equânime dos custos e benefícios dos investimentos públicos;
 - 4) aumento da receita municipal que, de forma compensatória, poderiam financiar uma política urbana equitativa e sustentável;
 - 5) a primazia do interesse social que subordina o poder econômico e a compatibilização do direito de propriedade com a função social da propriedade;
 - 6) a regulação dos preços do solo urbano e da utilização de mecanismo que intervenha na propriedade controlando o mercado imobiliário.

Por sua vez, Ribeiro e Cardoso (1996) admitem que o solo criado tem quatro potencialidades como instrumento de política de habitação e de uso do solo, conforme abaixo:

- a. descongestionamento das áreas centrais;
- b. criação de espaços livres/institucionais e preservação de áreas de interesse cultural, histórico e ambiental;
- c. redução acentuada do preço da terra; e
- d. geração de receita pública a ser utilizada nos programas habitacionais e urbanização de áreas populares.

Reafirma-se, portanto, o evidente processo de amadurecimento de um ordenamento jurídico urbano-ambiental no Brasil que teve suas origens na luta dos movimentos sociais urbanos e na consolidação de um arcabouço teórico elaborado por cientistas sociais que é capaz de justificar a existência de um plexo de normas jurídicas que, por seu turno, instituem instrumentos e planos urbanísticos que visam planejar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade, com vistas a garantir à sustentabilidade das cidades, conforme disposto no artigo 182 da CF (BRASIL, 1988) e no artigo 2º do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001).

Sendo assim, a promulgação da Carta da República (BRASIL, 1988) instaurou, originariamente, na história do país um capítulo específico destinado à política urbana que introduziu a função social da cidade e reafirmou a importância do conceito de função social da propriedade, erguendo-se as bases, a infraestrutura jurídico-urbanística de um modelo de planejamento urbano que deve priorizar os direitos difusos dos habitantes e usuários das cidades brasileiras em detrimento do interesse eminentemente privado. Com efeito, foi confirmada, de

uma vez por todas, uma nova concepção de direito de propriedade que, em última análise, tem potencial para contribuir com a reparação dos males urbanos advindos do paradigma cartesiano de produção do espaço das cidades que enxerga a propriedade como uma trivial mercadoria exposta nas gôndolas de um mercado apta a ser adquirida por aqueles privilegiados que dispõem de recursos para tanto.

Sobre esse estágio do processo de consolidação de uma ordem jurídica urbano-ambiental no País, relevante ilustrar com o excerto seguinte:

Com o final da Constituinte os estados e municípios preparam as suas Constituições Estaduais, Leis Orgânicas Municipais e Planos Diretores. As Leis Orgânicas, editadas após a Constituição de 88, ao contrário das leis anteriores que dispunham sobre aspectos burocráticos e administrativos, passam em geral a incorporar disposições relacionadas com o direito à cidade (REZENDE et al, 2011, p. 32).

Sendo assim, como consequência da constitucionalização da questão urbana, várias leis orgânicas passaram a prever a clara separação entre o direito de construir e o direito de propriedade, restringido o gozo deste último, tal como nas leis orgânicas de Recife, Vitória, Salvador, Porto Alegre, Florianópolis e Fortaleza, conforme registram Silva e Saule (1993).

No que concerne à legislação urbanística do Município de Belém, registra-se que com a promulgação da Constituição Federal (BRASIL, 1988), os legisladores municipais aprovaram o primeiro plano diretor pós-constituição, materializado na Lei nº 7.603 (BELÉM, 1993), diploma urbanístico que já recepcionava, àquela altura, a ideia de separação do direito de propriedade do direito de construir, inclusive com a possibilidade da utilização da OODC, conforme constava no artigo 34 daquele plano diretor, que considerou que o citado instrumento teria como função regular o mercado imobiliário.

Assim, observa-se, contudo, que o citado plano diretor é pretérito ao Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) e que, a rigor, a aplicação da OODC prescinde da edição de uma norma que regulamente o capítulo da política urbana expresso na Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Entretanto, mesmo existindo situações como a acima relatada, a constitucionalização da política urbana demonstrou-se insuficiente à materialização de políticas de cunho urbano-ambiental pelo poder público (como ator de vanguarda do processo). Afinal, coube ao próprio legislador constituinte transferir a uma futura lei a tarefa de estabelecer as regras e diretrizes gerais de uma política urbana que regulasse o uso da propriedade urbana em benefício do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como, do equilíbrio ambiental, tal como expresso no artigo 182 da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Em razão disso, havia a necessidade de se pôr fim a longa “adolescência” (SUNDFELD, 2002) do Direito

Urbanístico brasileiro e isto aconteceu com o advento do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), que tem o desafio de consolidá-lo como ramo autônomo da ciência jurídica, bem como, de proporcionar a “articulação, tanto interna (estabelecendo os vínculos entre os diversos instrumentos urbanísticos) como externa (fazendo a conexão de suas disposições com as de outros sistemas normativos [...]), e, desse modo, viabilizar sua operação sistemática” (SUNDFELD, 2002, p. 52).

Entretanto, apesar da relevância do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), enquanto conjunto de normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em favor do bem comum, da segurança e do bem-estar dos cidadãos que habitam e utilizam as cidades brasileiras, deve-se ter cautela ao hipotecar em demasia uma responsabilidade e uma esperança de serem alcançados, em curto prazo, resultados favoráveis à construção de espaços urbanos sustentáveis, isto porque, em muitos casos, independe exclusivamente daquilo que está consignado naquele diploma legal, conforme informa o fragmento transcrito em seguida:

Convém não superestimar os efeitos imediatos do Estatuto, pois ele, em larga medida, é ainda um *conjunto normativo intermediário*. É verdade que várias de suas normas, dispensadas de qualquer complementação legislativa, são já diretamente invocáveis pelos interessados como base do estabelecimento de relações jurídicas concretas; são os casos dos capítulos relativos ao usucapião especial de imóveis urbanos e ao direito de superfície, bem como das regras sobre a concessão de uso especial para moradia (editadas pela MP 2.220, de 4.9.2001). Porém, tudo o mais exigirá desdobramentos legislativos ulteriores (SUNDFELD, 2002, P. 52, grifo do autor).

O acima transcrito aplica-se integralmente à OODC, pois segundo o artigo 30 do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), caberá a uma outra lei municipal (específica) estabelecer as condições a serem observadas no momento da aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir, ao determinar: a) a fórmula de cálculo para a cobrança; b) os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga; e c) a contrapartida do beneficiário.

Sendo assim, após terem sido esgotados os momentos e as etapas de participação popular, tal como dispõe a diretriz prevista no inciso II do artigo 2º do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), evidencia-se de fundamental importância o papel a ser desempenhado pelo legislador ordinário municipal que, ao ter consciência do potencial de contribuição da OODC para reestruturar o uso e a ocupação do solo e do espaço das cidades, desempenha sua tarefa de legislador instituindo e regulando o *modus operandi* desse instrumento jurídico-urbanístico.

De maneira contrária ao acima exposto, no Município de Belém, ultrapassados quase dez anos da edição do vigente plano diretor (BELÉM, 2008), ainda não foi aprovada a

reclamada lei específica que teria a função precípua de definir as bases para a efetiva aplicação da OODC¹³.

Em síntese, constata-se que no Município de Belém existem dois momentos distintos em relação à aplicação da OODC. O primeiro no qual a Lei nº 7.603 (BELÉM, 1993) e a Lei Complementar nº 02 (BELÉM, 1999), desconhecendo a necessidade da edição da lei prevista no artigo 182 da CF (BRASIL, 1988), viabilizaram a aplicação da OODC no Município de Belém, mesmo que de maneira tímida. O segundo momento é o atual, ou seja, mesmo após a edição do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), a Lei nº 8.655 (BELÉM, 2008), que reclama um desdobramento legislativo posterior para que a OODC seja aplicada, está sendo totalmente desrespeitada, implicando na completa impossibilidade da OODC servir aos propósitos urbano-ambientais de acordo com o acima exposto.

Sendo assim, apesar da existência de um arcabouço constitucional e infraconstitucional (fartamente alicerçado por cientistas sociais de diversas formações), que autoriza as municipalidades a promoverem o necessário ordenamento do uso e da ocupação do solo e do espaço das cidades de modo a construir cidades sustentáveis na perspectiva urbano-ambiental, em Belém, resta patente que o poder público e a maior parte da sociedade civil omitem-se ao não buscarem atingir o tão importante desiderato previsto no artigo 182 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), cujo exemplo categórico refere-se à falta de aplicação da OODC, instrumento que auxiliaria (se conjugado com outros instrumentos e planos de desenvolvimento) na construção e na reconstrução espacial do Município de maneira sustentável.

4.2. Eficácia e efetividade da Outorga Onerosa do Direito de Construir como instrumento do direito à cidade no Brasil

Uma questão que merece ser analisada diz respeito à aplicação e à efetividade da OODC no Brasil, enquanto mecanismo de gestão social da valorização do solo ou, ainda, de recuperação de mais valia, isto porque, apesar da sólida fundamentação teórica e científica acerca do mencionado instrumento jurídico-urbanístico justificando a sua aplicação, poucas são

¹³ Art. 165. Lei municipal específica estabelecerá as condições para a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, a fórmula de cálculo, as hipóteses de isenção e a contrapartida do beneficiário, assim como deverá regulamentar e disciplinar novos empreendimentos em áreas do macrozoneamento estabelecido no Título IV desta Lei, que impliquem na alteração de usos do solo e atividades.

Parágrafo único. O Poder Público Municipal deverá elaborar lei de regulamentação do instrumento de outorga onerosa do direito de construir, e encaminhar à Câmara Municipal de Belém no prazo de até três meses a contar da publicação desta Lei.

as experiências que merecem menção e para ratificar esse posicionamento transcreve-se o trecho seguinte:

Mas nem sempre se aplicou no Brasil de forma generalizada este princípio. Embora não disponhamos de informações mais precisas e abrangentes sobre esta questão é bem provável que em grande medida a valorização provocada por obras públicas foi apropriada integralmente, isto é, sem contrapartida, pelos donos dos imóveis beneficiados (SANDRONI, 2010, p. 3).

E como anteriormente abordado, o enriquecimento privado decorrente de obras públicas reforça o sentido de injustiça social e falta de equidade urbana, porque se os recursos financeiros dispendidos pelo Estado, em tese, pertencem à coletividade, devem compulsoriamente ser utilizados no sentido de favorecer a todos, mesmo que os benefícios não sejam concomitantes nos diversos quadrantes das cidades brasileiras. Deste modo, o texto da Constituição Federal (BRASIL, 1988) prescreve no artigo 3º, III que entre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil está aquele que determina que todos os esforços estatais devem estar voltados à erradicação da pobreza e da marginalidade.

Desse modo, compreende-se que a política urbana, caso implementada seguindo os princípios e as diretrizes previstas no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), poderá contribuir para que o importante objetivo da República seja alcançado e as cidades brasileiras tornem-se espaços justos, equitativos e sustentáveis para a presente e futuras gerações.

Entretanto, para que seja aferido o grau de aplicação e de efetividade dos instrumentos jurídico-urbanísticos previstos na legislação brasileira vigente é fundamental que as municipalidades - através de seus órgãos vinculados à política urbana – estimulem a confecção, construam e mantenham bases de dados de cunho estatístico confiáveis que possam servir de parâmetro às pesquisas relacionadas às questões urbano-ambientais.

Sobre esse tema, Furtado et al (2007) realizaram pesquisa que almejou realizar um panorama das experiências municipais nas quais foram aplicadas a OODC, na qual identificaram um importante problema no momento da realização do trabalho científico:

Um dos problemas identificados pela pesquisa foi a inexistência de bases estatísticas disponíveis nos municípios, o que dificulta o aprofundamento da discussão técnica sobre temas vitais para o desenvolvimento da OODC, como o nível de arrecadação e de recuperação da valorização fundiária, o ônus efetivo sobre o custo dos empreendimentos, a eficácia das fórmulas de cálculo, etc... Trata-se de um problema que não afeta apenas a cidade que não possui sua base de dados, mas todas as demais, uma vez que, como veremos, a homogeneização de conceitos e critérios e o intercâmbio técnico baseado na experiência se expressa como condição indispensável à consolidação da OODC em âmbito nacional (FURTADO et al, 2007, p. 3).

Realçando o ponto anterior, as pesquisas constatarem a pouca utilização da OODC pelos municípios, conforme mostra a pesquisa sobre o perfil dos municípios brasileiros (BRASIL, 2014), *in verbis*:

Foram pesquisados os seguintes instrumentos: Legislação sobre zona e/ou área de interesse social; Legislação sobre zona e/ou área de interesse especial; Lei de perímetro urbano; Legislação sobre parcelamento do solo; Legislação sobre zoneamento ou uso e ocupação do solo; Legislação sobre solo criado; Legislação sobre contribuição de melhoria; Legislação sobre operação urbana consorciada; Legislação sobre estudo de impacto de vizinhança; e Código de obras.

Os resultados da Munic 2013 apuraram que 92,9% (5 174) do total de municípios tinham pelo menos um dos instrumentos de planejamento pesquisados e, dentre estes, os mais utilizados eram a Lei de perímetro urbano e o Código de obras; e os menos, a Legislação sobre operação urbana consorciada e a Legislação sobre solo criado. Apenas 7,1% (393) dos municípios não tinham nenhum instrumento de planejamento. (BRASIL, 2014, p. 55)

Portanto, denota-se que, apesar do potencial urbano-ambiental da OODC (objeto de evidenciação anterior), os municípios brasileiros ainda não se utilizam significativamente do citado instrumento jurídico-urbanístico em favor de uma (re)configuração socioespacial sustentável e para tanto ilustra-se tal constatação, em formato de gráfico, o resultado da pesquisa promovida pelo IBGE, como segue:

Gráfico 3: Percentual de municípios, segundo o tipo de instrumento de planejamento existente – Brasil - 2013



Fonte: IBGE, 2014, p. 55.

Na mesma trilha, Furtado et al (2007, p. 4) afirmam, na pesquisa já mencionada, que a OODC só tem histórico de aplicação efetiva e de forma muito variada, em pouco mais de uma dezena delas, embora esteja previsto nos Planos Diretores de mais de 200 cidades brasileiras.

Também é fundamental entender quais os fundamentos que justificam a aplicação da OODC pelo poder público para que seja possível convencer que o instrumento pode contribuir significativamente com a imperiosa tarefa de planejar o desenvolvimento das funções sociais das cidades, tal como informa o artigo 182 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Entretanto, deve ser compreendido que a OODC, isoladamente, não tem força suficiente para promover o desenvolvimento sustentável urbano e precisa estar amparada em um amplo processo de planejamento urbano que seja democrático, inclusivo, equitativo e sustentável, perpassando inicialmente pela existência de leis orçamentárias e de planejamento que considerem a relevância da efetiva participação da população e de associações representativas dos vários extratos da comunidade na formulação, execução e controle de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, conforme expresso no inciso II do artigo 2º do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001).

Tal entendimento, acerca da insuficiência da OODC como instrumento regulador do uso e da ocupação do solo e do espaço das cidades brasileiras, já havia sido formulado em 1981, àquela altura sob a denominação de solo criado:

De qualquer forma, é preciso que se diga que, mesmo que venha a ser aplicado, não é uma panacéia (sic) para todos os males gerados pela concentração urbana excessiva, sendo um instrumento que precisa ser coadjuvado com a utilização de uma legislação de zoneamento, uma disciplina do parcelamento do solo para fins urbanos, com a utilização de todas as prerrogativas contidas na Lei Federal nº 6 766/79 e, antes de tudo, com a definição de uma política urbana a ser implantada, na qual o solo criado se apresente como um mecanismo ao lado de outros que se completam e encadeiam, assegurados sempre os princípios da participação e da responsabilidade (GRECO, 1981, p. 21).

Sendo assim, a OODC necessita que sua aplicação seja concomitante e que esteja em consonância com outros instrumentos jurídico-urbanísticos que, em uma visão macro, estejam voltados para a construção de cidades sustentáveis. Destarte, objetivando ratificar o entendimento aqui exposto, transcreve-se a dicção:

Da mesma forma, podemos citar outros instrumentos legais existentes que estão disponíveis aos governos municipais, seja para ampliar a arrecadação para o financiamento das cidades, seja para regular o mercado visando baratear o custo da terra, seja para captação da valorização imobiliária, seja para a recuperação de investimentos em infra-estrutura (sic), seja para regularizar e urbanizar áreas irregulares, seja ainda para construir estoque de terras para promoção pública de moradia popular. Podemos citar dentre eles: solo criado, contribuição de melhorias, zonas especiais de interesse social, zonas especiais de interesse ambiental, habitação de interesse social etc (MARICATO, 2000, p. 176)

Assim, pertinente à aplicação da OODC, Sandroni (2010) elaborou interessante pesquisa que objetivou: 1) verificar quantos projetos foram aprovados e o montante das correspondentes contrapartidas econômicas ingressou nos cofres públicos do Município de São

Paulo após a aprovação do Plano Diretor Estratégico de 2002; e 2) averiguar se a redução dos coeficientes de aproveitamento teria influenciado na alteração dos preços dos terrenos afetados. Destarte, a pesquisa demonstrou que as contrapartidas econômicas decorrentes da OODC (entre 2005 e novembro de 2009) ultrapassou os 420 milhões de reais e que em determinados distritos o estoque de direitos adicionais de construção já se esgotou ou está prestes a se esgotar. Também identificou a pesquisa que a redução dos coeficientes de aproveitamento não foi capaz de provocar nenhum efeito sobre os preços dos terrenos afetados.

Com relação à última constatação obtida através da pesquisa em comento, uma das possíveis funções da OODC (regular o valor dos imóveis ou solo urbano), conforme citação de Souza (2010b) e Furtado et al (2007), evidenciou-se inexistente, em virtude de não ter causado nenhum impacto na variação dos preços do solo afetado do Município de São Paulo. Contudo, sobre a outra função descrita por Furtado, Biasotto e Maleronka (2012) - relativa ao aumento da receita municipal visando ampliar o financiamento do desenvolvimento urbano - o resultado da pesquisa de Sandroni (2010) ratifica sua validade, evidenciando que a OODC é um instrumento extremamente viável e interessante ao incremento da receita municipal, pois sempre é relevante ressaltar o que pronuncia Silva (2008) ao advertir que a atividade urbanística é muito dispendiosa e que, portanto, requer que as fontes de recursos financeiros municipais sejam ampliadas.

Ainda em relação à pesquisa de Sandroni (2010) e, em especial, ao resultado que demonstrou que a OODC em São Paulo, no período pesquisado, em nada influenciou na regulação dos preços dos imóveis situados naquela cidade, talvez tal resultado tenha sido fruto da aplicação de diferentes coeficientes de aproveitamento de acordo com o plano diretor estratégico (SÃO PAULO, 2002), metodologia de aplicação da OODC que fomenta e potencializa a falta de equidade e a injustiça urbano-ambiental devido à valorização diferenciada do solo.

Para confirmar a questão relativa ao efeito causado pela adoção de distintos coeficientes de aproveitamento na dinâmica dos preços do solo urbano e, por consequência, a necessidade da adoção de um coeficiente único de aproveitamento, relevante trazer à colação trecho de obra de Silva, como segue:

Quando a legislação de uso e ocupação do solo fixa coeficientes variáveis, como têm que ser, para os vários terrenos edificáveis, isso gera desigualdade de tratamento entre os seus proprietários, porquanto os que podem construir com coeficiente mais elevado têm seus terrenos mais valorizados [...].

Pois bem, a *fixação do coeficiente único* iguala essa equação econômica. Esse coeficiente único pode ser qualquer um, mais o mais lógico e razoável consiste no coeficiente de aproveitamento correspondente a 1,0, o que equivale a reconhecer a todo o proprietário o direito de erguer, no seu terreno, uma construção correspondente

a tantos metros quadrados quantos forem os da superfície do lote, ou seja, cada metro quadrado do terreno dará o direito de construir 1m² de edificação – coeficiente, esse, que poderá ser utilizado totalmente ou não, respeitados, evidentemente, os demais índices urbanísticos previstos para a zona (SILVA, 2008, p. 260, grifos do autor).

Na esteira do acima trazido à colação, também é cabível a transcrição do excerto seguinte na tentativa de fortalecer a compreensão e a defesa da adoção do coeficiente de aproveitamento único pelas legislações urbanísticas municipais, textuais:

Se o proprietário só tem direito, sem ônus, a criar um solo, para cada novo solo que ele criar, deve pagar o preço de um novo terreno. Essa é a idéia (sic) básica, ou seja, como se o proprietário precisasse “comprar” à Prefeitura um terreno adicional a cada solo que desejasse criar. Assim, todos os proprietários teriam o mesmo direito de construir e eliminar-se-ia a injustiça da extrema diferenciação de valor dos terrenos ser decorrente de um potencial construtivo que lhes é “doado”, muitas vezes sem grande justificativa técnica, pelo Poder Público (CAVALLIERI; BEZERRA, 1992, p. 267).

Outro conjunto de argumentos favoráveis é o expresso na pesquisa de Furtado et al (2007) ao aduzirem que a adoção do coeficiente único atenderia não só à garantia do não esvaziamento econômico da propriedade, mas também ao objetivo urbanístico de aprimoramento da qualidade de vida e de aproveitamento racional da infraestrutura urbana e que, acima desse coeficiente, a criação de solos extra atuaria contra o interesse da comunidade, justificando, assim, a regulação por parte do poder público.

Para arrematar a questão, necessário dizer que desde os primórdios da construção teórica no País acerca do instrumento do solo criado no início da década de 70 do século passado, a ideia plasmada na gênese da OODC (à época, solo criado) referia-se à adoção de um único coeficiente de aproveitamento que contribuísse com a regulação dos preços do solo urbano por parte das municipalidades. Destarte, nessa esteira e baseados em revisão bibliográfica sobre os fundamentos da OODC, destacam Rezende et al (2011, p. 18), que quase a total unanimidade dos textos analisados admitem a necessidade de fixação de um índice básico e único, sem que se seja aceita a possibilidade de coexistirem índices básicos diferenciados numa mesma cidade, tal como o modelo adotado, posteriormente, pelo Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001).

Também é relevante fazer alusão à pesquisa realizada por Ribeiro e Cardoso (2003) acerca dos efeitos previsíveis da aplicação da OODC sobre a dinâmica construtiva das cidades de Santo André e Rio de Janeiro que podem ser resumidos da seguinte maneira:

- 1) o preço de determinados imóveis resultou da interação entre os mercados fundiário e imobiliário, bem como, das possibilidades de transformação de uso possíveis. Assim, em muitas situações os preços fundiários foram definidos não pelo seu uso do terreno, mas pelo uso potencial do imóvel;

- 2) a instituição do solo criado (OODC) implicou no aumento do “custo fundiário” do empreendimento que deve ser assumido pelos três agentes: proprietários dos terrenos, pelo incorporador e pelo comprador;
- 3) os proprietários assumirão uma diminuição do preço do solo usado para a construção residencial, visto que a demanda o determina;
- 4) ocorreu o “congelamento” das áreas centrais mais valorizadas e o aumento da construção na parte periférica da cidade na qual o preço da terra é menor e o custo da OODC não é muito relevante em relação ao custo total do empreendimento;
- 5) houve o aumento dos projetos de edifícios que criaram pouco solo extra, diminuindo a área útil e aumentando as áreas destinadas a espaços coletivos;
- 6) favoreceu os empreendimentos de grandes empreendedores em desfavor daqueles de porte médio, afinal os grandes que atuam no mercado imobiliário têm mais condições de alterar a relação entre a área do terreno e a área construída, através do remembramento de lotes e pela alteração de projeto. Enquanto que os microempreendedores não foram afetados de maneira significativa, pois costumam atuar em zonas onde o preço da terra é baixo e com projetos que resultam da criação de pouco solos extras.

Elaboradas essas considerações introdutórias acerca da eficácia e efetividade da OODC, direcionar-se-á as atenções à conjuntura urbano-ambiental atual do Município de Belém. Assim, compreende-se que o atual cenário urbano-ambiental da cidade de Belém pode ser pesquisado e analisado, através dos discursos construídos por diversos atores sociais que se posicionarão sobre a exigibilidade e a inexigibilidade do instrumento jurídico-urbanístico da OODC em Belém; fato que tem conduzido a um aumento significativo da verticalização imobiliária no município, conforme pode ser visto de maneira clara ao transitar por certos bairros da referida cidade e demonstrado no capítulo 5.

Relevante dizer que tal cenário de baixa de qualidade de vida nas cidades brasileiras reflete uma estratégia, uma ordem, um plano muito bem delineado pelos detentores do capital, notadamente, o capital imobiliário, afinal, o descumprimento dos princípios e diretrizes constitucionais e das leis urbanísticas ou, ainda, a não edição de diploma legal que regule o ordenamento territorial em Belém implica na não efetivação do direito à cidade sustentável preconizada no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), deduzindo-se que existe uma lógica

evidente que está operando em favor dos interesses de certos atores sociais em detrimento de uma *práxis* relativa à sustentabilidade social e urbano-ambiental.

Por essa trilha, caminha o seguinte argumento:

A ilegalidade é portanto funcional – para as relações políticas arcaicas, para um mercado imobiliário restrito e especulativo, para a aplicação arbitrária da lei, de acordo com a relação de favor.

Dependendo do ponto de vista, no entanto, ele é muito disfuncional: para a sustentabilidade ambiental, para as relações democráticas e mais igualitárias, para a qualidade de vida urbana, para a ampliação da cidadania (MARICATO, 2000, p.123).

Em relação à verticalização urbana, enquanto fenômeno decorrente do uso do solo e da ocupação do espaço urbano, constata-se que as cidades brasileiras estão, por vezes, diante de um dilema: qual o modelo mais razoável de cidade? Seria uma cidade que se espraia pelos diversos quadrantes do território? Ou, seria a cidade que busca “as nuvens”?

Na primeira hipótese, enxerga-se o espaço geográfico – que é resultado do processo de transformação da primeira natureza e expressa a relação de produção desenvolvida historicamente (TRINDADE JR., 1997) – vinculado ao processo de segregação espacial, criando as cidades-jardins e as periferias, ou seja, incorporando à mancha urbana áreas que outrora eram eminentemente rurais e, portanto, promovendo uma diminuição relativa da acessibilidade à área central da cidade.

O segundo cenário acontece quando o padrão das edificações supera sobremaneira o índice de coeficiente de aproveitamento básico previsto na legislação de ordenação edilícia, provocando consequências danosas à dinâmica da vida das cidades em decorrência de saturação do espaço geográfico (adensamento excessivo). Em outros termos, a “[...] verticalização representa uma sobrecarga sobre a infraestrutura técnica e social, eventualmente exigindo muitos investimentos públicos adicionais” (SOUZA, 2010b, p. 235).

Acerca das denominadas sobrecargas incidentes sobre a infraestrutura urbanística, relevante pontuar que os efeitos da sobrecarga urbana são sentidos de maneira clara pelas pessoas que residem e utilizam os espaços das cidades contemporâneas, implicando, na melhoria ou, pior ainda, na precarização da qualidade de vida dos mesmos (bem-estar), nesta segunda hipótese em desrespeito ao disposto no artigo 182 da CF (BRASIL, 1988) e no artigo 1º do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001).

Nesse sentido, Alochio (2010, p. 70) entende que o “estudo do que de fato gera sobrecarga urbana, a ponto de conduzir a uma alteração na vida da regulação pública da cidade, precisa levar o elemento humano em consideração”. Tal raciocínio é de simples compreensão porque a preocupação com o crescimento econômico das cidades (que, em regra, gera sobrecargas urbanísticas) requer o necessário equilíbrio em relação à dimensão socioambiental.

Em outros termos, no planejamento dos empreendimentos urbanos deve-se buscar a equalização entre diferentes questões na tentativa de alcançar o ponto ótimo no equilíbrio entre as atividades existentes e a qualidade de vida (bem-estar), inclusive, numa perspectiva intergeracional, cujo fundamento está expresso no caput do artigo 225 da CF (BRASIL, 1988).

Para arrematar, segue a transcrição ilustrativa a respeito da preocupação que os planos de desenvolvimento urbano precisam ter com relação à complexa temática das sobrecargas urbanísticas, como segue:

Os limites da regulação nos planos devem levar tal complexidade em consideração, evitando-se o abuso da discricção planejadora e o desnecessário excesso de legislação. Haverá, pois, ao lado das cargas normais, as sobrecargas que podem ser toleradas ou até desejadas, e aquelas outras sobrecargas que serão perniciosas e, por isso, devem ser proibidas (não devem ser toleradas sequer mediante condicionantes). (ALCHIO, 2010, p. 74).

A lição anterior, remete-nos, inevitavelmente, aos instrumentos urbanísticos do Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA) e Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV), previstos no artigo 4º do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) que, por seu turno, podem contribuir nessa árdua tarefa de planejar o desenvolvimento urbano através do controle ou, ainda, de um doseamento das cargas e sobrecargas urbanísticas incidentes sobre a cidade. Destarte, no âmbito urbano, determinadas cargas (atividades e empreendimentos) são suportáveis, não gerando externalidades negativas. Noutra sentida, muitas são as situações nas quais as atividades humanas são geradoras de sobrecarga infraestrutural, implicando em consequências à sanidade urbano-ambiental.

Logo, considera-se que algumas cargas geram uma excessiva pressão sobre o ambiente urbano e, por isso, trazem consequências deletérias às cidades redundando em sua insustentabilidade, contrariamente à diretriz prevista no artigo 2º, I do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001). Assim, sobre o adensamento populacional urbano (enquanto ação que gera carga sobre a infraestrutura urbana), transcreve-se:

No urbano, a terra deixa de ser um instrumento de produção imediata, um bem da natureza, como no campo. E mesmo a questão de ser a terra um bem finito, que não pode ser criado pelo trabalho, no contexto urbano, ganha um novo sentido. A reprodução do espaço urbano não ocorre apenas através da incorporação de novas áreas, mas também a partir do *adensamento* e da *verticalização* (CARLOS, 2009, p. 52, grifou-se).

Em relação à necessidade de infraestrutura urbana, hoje, mais do que antes, em decorrência dos efeitos da globalização econômica, a exploração capitalista é dependente da garantia e manutenção da infraestrutura urbana proporcionada pelo poder público, caso contrário, a reprodução do capital imobiliário estará prejudicada. Em razão disso, a população deve exercer pressão política sobre o poder público para que este intervenha na ordem

econômica, mediante a utilização das normas de Direito Urbanístico, de modo a realizar uma democrática e sustentável ordenação territorial das cidades. Portanto, se tal lógica prevalecer, os interesses do capital privado deverão conformar-se ao interesse público e social, destacando-se o necessário ajuste da propriedade urbana às normas jurídicas que promovem a ordenação urbanística (DIAS, 2012).

Em observação estritamente empírica, constata-se que, na última década, a opção feita pelo poder público – sob a influência obscura do mercado – de permitir a verticalização e, por conseguinte, o adensamento no Município de Belém, notadamente em bairros, como: Umarizal, Marco, Batista Campos e Pedreira, tem causado sérias consequências ao cumprimento do dispositivo constitucional de fundo principiológico (artigo 182) que aduz que as municipalidades têm o poder-dever de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes.

Tal constatação também se justifica pelo fato de estar acontecendo em Belém uma política urbana que pode ser qualificada categoricamente de *laissez-faire* urbano-ambiental, em decorrência do descontrole expressivo por parte das autoridades competentes. Essa omissão não deixa também de ser reflexo da influência da globalização capitalista, onde o capital consegue impelir que o poder público municipal – que por natureza e segundo os ditames constitucionais e infraconstitucionais tem o poder-dever de exercer a função reguladora – afaste-se da seara regulatória e, assim, possibilite que o capital privado possa atuar livremente, inclusive, contra as diretrizes voltadas ao desenvolvimento sustentável das cidades. Com efeito, o resultado é um expressivo adensamento populacional nos referidos bairros, sem a necessária e consequente ampliação da infraestrutura urbana; fato que impede, por exemplo, a concretização das funções sociais do lazer, da circulação e demais funções sociais, inclusive, aquelas elencadas na Nova Carta de Atenas (2003).

Relevante ilustrar o debate com o posicionamento seguinte:

Doutro lado, a destinação que o proprietário dá à sua propriedade gera externalidades que afetam a toda a coletividade. Se tal finalidade envolve a alocação de um significativo contingente populacional, haverá, cedo ou tarde, a saturação da infraestrutura (sic) viária, de transportes públicos e ou das redes de suporte e outros serviços essenciais. De resto, as condições ambientais, de habitabilidade, paisagísticas, de salubridade – enfim, todo o meio ambiente urbano -, são afetadas conforme o uso que se dá à propriedade inserida no contexto da cidade (MARQUES NETO, 2002, p. 223).

A ciência econômica explica que as externalidades são os efeitos sociais, econômicos e ambientais direta e indiretamente ocasionados devido ao modelo de venda ou utilização de um produto ou serviço. Assim, em relação às externalidades verificadas no ambiente urbano pode-se aduzir que as mesmas decorrem sobretudo da maneira pela qual as

propriedades urbanas são utilizadas por seus donos. Todavia, registre-se que as consequências advindas dos diferentes usos dos imóveis urbanos podem se dar tanto no sentido positivo quanto em um sentido negativo, conforme pode-se constatar no excerto abaixo:

Economias de aglomeração constituem talvez a principal razão para a formação das cidades em todo o mundo. [...]. Economias de aglomeração geram um processo de concentração de população e de atividades econômicas dentro das cidades e essa concentração afeta enormemente o nível e os padrões de bem-estar de cada indivíduo nos locais onde residem, dependendo, dentre muitos fatores, do grau de adensamento urbano, da quantidade e qualidade dos serviços públicos oferecidos e de um razoável equilíbrio entre área construída e aquelas destinadas ao usufruto coletivo [...]

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

[...] As forças centrípetas produzem concentração de população e atividades econômicas num dado espaço urbano (aumentando o adensamento), enquanto as forças centrífugas resultam na desconcentração de população e de atividades nesse mesmo espaço (produzindo dispersão espacial, ou tendência de afastamento em relação a um determinado centro urbano).

A combinação dessas forças gera o fenômeno apreendido pelo conceito conhecido como externalidades. São duas as formas de externalidades geradas pela aglomeração: economias externas de aglomeração e deseconomias externas de aglomeração (GALVÃO, 2005, p. 35)

Sobre a função circulação, um aspecto negativo que é evidente refere-se à maneira pela qual a verticalização imobiliária promove o aumento da densidade populacional em determinada zona da cidade, redundando no congestionamento intenso de veículo dessas áreas (a mobilidade torna-se caótica) que obstaculiza a circulação do cidadão e, ademais, cria “deseconomias de aglomeração” capazes de reproduzir o processo contínuo e insustentável do uso do solo naquela e nas demais áreas da mancha urbana.

Sobre o congestionamento na cidade de Belém, é relevante transcrever o trecho seguinte:

Nas primeiras décadas do século XXI, portanto, os problemas não são poucos: centro congestionado, crescimento fragmentado da periferia e intensificação dos problemas de déficit infraestrutural, a despeito de o arruamento da Primeira Léngua Patrimonial ter garantido espaço para a intensificação da verticalização e o adensamento horizontal da periferia (LIMA, 2011, p. 52).

Ademais, nota-se que não há assimetria no quesito circulação urbana entre os cidadãos, pois devido à desordem no planejamento e na gestão do transporte coletivo municipal, observa-se que os despossuídos precisam de mais tempo para o seu deslocamento no interior da mancha urbana. O reverso da medalha existe, mas, atualmente, devido ao caos na mobilidade na cidade de Belém, os condutores de veículos particulares também são vítimas da ineficiência e da baixa qualidade na circulação intramunicipal. Destarte, tal como acima pontuada acerca da

crise urbana, Rolnik (2015, p. 271) entende que tal “crise se manifesta de forma aguda nas cidades, por meio do tema mobilidade”.

Visando ilustrar a questão da mobilidade urbana de modo a ressaltar sua importância, relevante é a transcrição dos trechos da Carta Encíclica *Laudato Si'*, como segue:

Nota-se hoje, por exemplo, o crescimento desmedido e descontrolado de muitas cidades que se tornaram pouco saudáveis para viver, devido não só à poluição proveniente de emissões tóxicas mas também ao caos urbano, aos problemas de transporte e à poluição visual e acústica. Muitas cidades são grandes estruturas que não funcionam, gastando energia e água em excesso. Há bairros que, embora construídos recentemente, apresentam-se congestionados e desordenados, sem espaços verdes suficientes. Não é conveniente para os habitantes deste planeta viver cada vez mais submersos de cimento, asfalto, vidro e metais, privados do contacto (sic) físico com a natureza (VATICANO, 2015, p. 14).

Nas cidades, a qualidade de vida está largamente relacionada com os transportes, que muitas vezes são causa de grandes tribulações para os habitantes. [...]. Muitos especialistas estão de acordo sobre a necessidade de dar prioridade ao transporte público. Mas é difícil que algumas medidas consideradas necessárias sejam pacificamente acolhidas pela sociedade, sem uma melhoria substancial do referido transporte, que, em muitas cidades, comporta um tratamento indigno das pessoas devido à superlotação, ao desconforto, ou à reduzida frequência dos serviços e à insegurança (VATICANO, 2015, p. 48).

Assim, no contexto urbano a função circulação é fundamental à qualidade de vida daqueles que habitam e frequentam as cidades, bem como, à sustentabilidade das cidades modernas e tal entendimento transbordou os meios acadêmicos e técnico-científicos a ponto de o Papa Francisco editar um encíclica contendo diversas passagens que abordam a temática do meio ambiente urbano denotando que a citada questão é tão visível e imperiosa que não pode mais estar restrita aos muros da academia ou aos gabinetes dos tecnocratas que estão a serviço do poder público.

Outra questão relevante diz respeito ao crescimento maciço na produção de resíduos sólidos por parte dessa população aglomerada sem a correspondente coleta – preferencialmente seletiva – gerando impactos à sustentabilidade da cidade ecológica, diretriz prevista no artigo 2º, I do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001).

Ainda em relação ao atual movimento imobiliário de verticalização, cabe dizer que na hipótese de uma análise trivial e até mesmo açodada, talvez fosse possível concluir que a cidade de Belém não possui mais áreas capazes de viabilizar o crescimento espraiado e que a única alternativa seria “buscar as nuvens”. Contudo, tal ideia seria um enorme equívoco, pois é flagrante e pode ser facilmente observável no Município de Belém o expressivo percentual do solo urbano que não está cumprindo com a função social da propriedade, seja por não conter nenhuma edificação erguida, seja pelo fato da edificação existente estar sendo subutilizada ou, ainda, pelo fato de estar da edificação estar em total e completa inutilização. Logo, em razão

disso, é possível entender que tais imóveis poderiam estar sujeitos ao instrumento do parcelamento, da edificação e da utilização compulsórios (PEUC), conforme prescreve o § 4º do art. 182 da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Entretanto, de modo semelhante àquilo que ocorre com a OODC, a PEUC ainda não está sendo aplicada em Belém devido, em princípio, à inércia do poder público municipal ao não realizar “um cadastramento e mapeamento dos terrenos subutilizados da cidade, especialmente os que contenham edifícios construídos e abandonados, inacabados ou em processo de deteriorização por falta de uso”, conforme determina o art. 145 do Plano Diretor (BELÉM, 2008).

Em verdade, observa-se um movimento muito sutil e bem articulado por parte dos empreendedores imobiliários que se aproveitam dessa omissão legislativa que redundou naquilo denominado de *laissez-faire* urbano-ambiental, propiciando a maximização do capital imobiliário ao serem construídas gigantescas torres de concreto em Belém. Por isso, na tentativa de ilustrar o aqui exposto, transcreve-se a seguinte constatação:

Se o aproveitamento do espaço por meio de solo criado, viabilizado pelo processo de verticalização urbana, é uma tônica nas perspectivas das empresas imobiliárias, as políticas do Estado voltadas para a moradia popular caminham em sentido oposto, produzindo assentamentos horizontais na área de expansão, reforçando a configuração da metrópole dispersa. Mais uma vez a importância do planejamento e da gestão se colocam como fundamentais no sentido de pensar essas estratégias. Para isso considera-se o papel dos planos diretores municipais com perspectiva de complementaridade e de garantia de aplicabilidade de instrumentos que vão ao encontro desses propósitos de estruturação do espaço metropolitano. Destacam-se dentre esses instrumentos a outorga onerosa do direito de construir, as zonas de preservação ambiental e de preservação do patrimônio histórico cultural e, igualmente, as zonas especiais de interesse social (TRINDADE JR.; SANTOS, 2010, p. 42-43).

Evidencia-se a ação do poder público que, além da “letargia” na sua tarefa de legislar acerca dos instrumentos jurídico-urbanísticos que regulam o uso e a ocupação do solo e do espaço da cidade, também contribui com o aperfeiçoamento de uma Belém injusta e insustentável de acordo com a perspectiva urbano-ambiental, pois executa a política pública de habitação popular prioritariamente nas áreas periféricas da mancha urbana, onde há uma carência extrema de infraestrutura, maximizando a cidade dispersa e aprofundando a segregação socioambiental que é típica na dinâmica da produção espacial das cidades no Brasil.

Desse modo, o capital imobiliário demonstra seu poderio interferindo no ritmo e no teor da produção das normas urbano-ambientais, conforme abaixo:

A disputa dos capitais por localização e pelo valor de uso complexo das cidades, a indústria imobiliária e as operações especulativas continuam muito mais determinantes na produção do espaço urbano do que qualquer participação popular nas decisões do Estado ou qualquer função social da propriedade (KAPP, 2012, p. 466)

Em Belém, a ordem urbanística e ambiental, materializada na posituação das normas pertinentes, apresenta uma situação peculiar de omissão dos poderes executivo e legislativo (sem desconsiderar o imobilismo da sociedade civil) que está resultando na inexigibilidade da compensação financeira referente à Outorga Onerosa do Direito de Construir, fato que tem maximizado a insustentabilidade urbano-ambiental na mancha urbana, afinal, há um progressivo adensamento populacional, em determinadas regiões da cidade, sem o correspondente incremento do suporte infraestrutural e com séria implicação no microclima urbano da cidade, gerando as denominadas “ilhas de calor”.

Trata-se de uma lógica bem delineada pelo capital imobiliário, afinal, sem a cobrança da contrapartida advinda da Outorga Onerosa do Direito de Construir, os empreendedores, quando executam suas obras de construção civil, visam maximizar o recurso investido inicialmente na aquisição do imóvel onde será executada a edificação. E para que se dê a maximização ou, dito de outro modo, a maior reprodução do capital investido, tais edifícios (comerciais e residenciais) são construídos com um número cada vez maior de pisos (andares), resultando no quadro aqui exposto.

Na sequência, outra questão relevante diz respeito à consequência financeira da inexigibilidade da Outorga Onerosa do Direito de Construir em Belém, visto que a não cobrança do valor relativo ao citado instrumento urbano-ambiental (compensação financeira) redundando diretamente na fragilização da receita municipal. Tal situação agrava-se quando se considera o modelo atual de federalismo fiscal, no qual os municípios são aquinhoados com uma parcela insuficiente de recursos que implica na dificuldade de executar convenientemente muitas políticas públicas, fazendo com que aqueles entes subnacionais sejam extremamente carentes de recursos públicos para executar as necessárias ações decorrentes da Política Urbana (obras e serviços). Assim, tal quadro agrava-se porque a “[...] atividade urbanística é sumamente custosa” (SILVA, 2008, p. 459).

No mesmo raciocínio, Souza (2010b, p. 235) ensina que a “[...] verticalização representa uma sobrecarga sobre a infra-estrutura (sic) técnica e social, eventualmente exigindo muitos investimentos públicos adicionais”. Aqui reside uma das principais razões que justifica a aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir, afinal, se as obras e os serviços de infraestrutura urbana são dispendiosas, cabe aos municípios dar início à cobrança da compensação financeira decorrente do citado instrumento, visando aumentar a receita pública (fundamental à realização dos investimentos públicos). Destarte, reafirma-se que o resultado da pesquisa realizada por Sandroni (2010) em São Paulo evidenciou esse potencial arrecadador decorrente da utilização da OODC.

Buscando ilustrar que os serviços e as obras públicas de cunho urbanístico demandam grande soma de recursos financeiros e que a OODC é instrumento urbano-ambiental que pode auxiliar no aumento da receita municipal, transcreve-se o fragmento da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, como segue:

De fato, a análise da chamada Parcela de Solo Criado deixa claro que se trata efetivamente de remuneração à municipalidade pelo índice de aproveitamento a maior destinado a formar um Fundo de Obras Urbanas, sendo dispensadas do pagamento da parcela as edificações dos conjuntos habitacionais populares e as obras de restauro de edificações tombadas (BRASIL, 2008, p. 12).

No que tange à compensação mencionada, é relevante assentar o trecho seguinte a fim de ratificar o entendimento aqui esboçado:

Partindo-se da aludida fixação, a consequência jurídica será a de que, se o proprietário quiser construir acima desse limite, instituindo a criação de novos solos (evidentemente onde a legislação urbanística o permitir), terá que oferecer determinada contrapartida nos termos do que dispuser a lei de ocupação e uso do solo. Nesse caso, o proprietário faria jus a uma simples licença para construir, hipótese admissível quando a construção estiver nos limites do coeficiente de aproveitamento, mas teria o ônus complementar para fazer face à criação de novos solos (CARVALHO FILHO, 2011, p. 200).

Sobre a operacionalização da referida compensação ou contrapartida, assevera-se que essa poderá acontecer de duas maneiras: 1) por meio da cessão à comunidade de área urbana proporcional à área criada; 2) em dinheiro; e 3) em “serviços e infraestrutura urbana, desde que previamente acordado” (DI SARNO, 2013, p. 6).

Assim, acerca do tipo de operacionalização do instrumento da Outorga Onerosa do Direito de Construir, este projeto de pesquisa perfilha-se ao posicionamento de Souza (2010b, p. 237) ao ensinar que o “[...] solo criado traduz-se, pelo contrário, principalmente em uma contribuição financeira, e apenas excepcionalmente barganhas e transações outras deveriam ser cogitadas”. Tal posicionamento justifica-se porque as atividades urbanísticas demandam muitos recursos financeiros por parte do público. Portanto, tais recursos constituem meios de intervenção urbanística, em virtude de serem medidas utilizadas pelas municipalidades para a consecução dos objetivos colimados pelos planos e normas urbanísticas (SILVA, 2008).

Por outro lado, acompanhando a lógica da justiça social na implementação das políticas públicas, não é razoável que a legislação municipal exija a mencionada compensação daqueles cidadãos-construtores que estejam localizados em áreas desprovidas de infraestrutura urbana (áreas de expansão urbana) e que pertençam às classes mais desfavorecidas. Nessa lógica, as normas urbanísticas deverão evidenciar quais os espaços geográficos da cidade (zonas) estarão sujeitos e aqueles que estarão isentos da cobrança de uma eventual compensação

financeira (outorga onerosa) decorrente de construção acima daquilo que a legislação de ordenação edilícia prevê (acima do coeficiente de aproveitamento básico).

Em relação a este ponto, o plano diretor anterior, a Lei nº 7.603 (BELÉM, 1993)¹⁴ previa hipótese de isenção do pagamento da outorga onerosa quando ocorresse a construção de habitação popular que fosse localizada nas zonas especiais de interesse social (ZEIS) criadas por aquele plano diretor. Contudo, o plano diretor vigente, Lei nº 8.655 (BELÉM, 2008) não chega a detalhar a questão relativa à isenção da OODC, afinal o artigo 165 do plano remete essa tarefa a uma futura lei específica, conforme determina o artigo 30 do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001).

Em síntese, se os municípios brasileiros detêm poucos recursos para custear ações da política urbana que são extremamente onerosas, tal quadro ganha contorno mais grave quando a municipalidade renuncia à receita da compensação financeira advinda da exigência da Outorga Onerosa do Direito de Construir. É essa a situação atual no Município de Belém.

No que se refere ao adensamento populacional e a instalação de serviços e equipamentos públicos em Belém, é imperioso estabelecer uma breve evolução dos primórdios desses fenômenos:

[...] O que se observa com essa caracterização é que, mesmo apresentando um embrionário processo de metropolização, o adensamento populacional em Belém, na década de sessenta e setenta, ocorreu de maneira mais restrita à Primeira Léngua Patrimonial. Até a década de sessenta, o centro de Belém já se mostrava consolidado, momento em que se acelera o processo de verticalização nessa área e nas suas imediações, ganhando destaque na década de setenta. [...] Além disso, o adensamento populacional se acentuou nas áreas centrais devido à existência de terrenos institucionais na atual área de transição, cuja posse ficou assegurada a instituições civis e militares (TRINDADE JR., 1998, p.130).

Sobre a forma de crescimento da cidade de Belém, Lima e Costa (2014) também pronunciam-se afirmando que a localização da cidade tem como característica a presença de diversos acidentes geográficos típicos da Amazônia tais como, igapós, várzeas e terras firmes, os quais, em conjunto com os terrenos institucionais forçaram o direcionamento do seu crescimento e da sua ocupação (urbana) de modo contínuo e compacto na Primeira Léngua Patrimonial¹⁵. Todavia, foi somente a partir dos anos 1980 que a verticalização se consolidou na primeira léngua patrimonial e, posteriormente, já no novo século (anos 2000), surgiram os condomínios verticais na periferia, evidenciando que a verticalização é um tema de muita relevância no contexto da configuração espacial da cidade.

¹⁴ Artigo 190. § 3º

¹⁵ De acordo com Menezes e Santa Rosa (2011), em 1703, foi demarcada a Primeira Léngua Patrimonial da cidade de Belém do Grão-Pará, área cedida por intermédio da Carta de Sesmaria, 1628, pelo Capitão-General Francisco Coelho de Carvalho, tendo início o patrimônio do Município de Belém.

Assim, o processo de verticalização em Belém teve um início tímido na década de 1940 do século passado e seus antecedentes mais remotos estão vinculados ao capital advindo da fase do apogeu do ciclo da borracha. Todavia, foi na outrora denominada Avenida 15 de Agosto (hoje, Avenida Presidente Vargas) onde teve origem a verticalização na cidade, isso a partir dos anos 1930 quando foi efetuado o alinhamento da via e doados terrenos que a margeavam com o fito de neles serem construídos prédios de boa apresentação (OLIVEIRA, 1992). No entanto, frise-se que àquela época a concepção de verticalização vinculava-se a uma ideia distinta da atual, pois concebia a construção de edifícios que superassem minimamente o solo natural, acrescentando-se a ele um ou mais pisos extras, tal como afirma Oliveira (1992, p. 73) ao informar que “a verticalidade foi atingida apenas pelos prédios de no máximo três pavimentos, como o Edifício Vesúvio, [...] de 1932”. Hoje, a concepção de verticalidade relaciona-se àqueles empreendimentos imobiliários que buscam “alcançar as nuvens”.

Mas foi com o advento da Lei nº 3.450 (BELÉM, 1956) que se evidenciou o desejo estatal de fomentar a verticalização em Belém, pois a lei estabelecia “um mínimo de 12 (doze) pavimentos para os edifícios situados: na Av. 15 de Agosto (entre o cais do Porto e a Praça da república) e na praça da República (entre a 15 de Agosto e Serzedelo Correia)” (OLIVEIRA, 1992, p. 74).

A respeito da citada lei urbanística, evidencia-se seu real escopo, como segue:

Os termos desta lei evidenciavam um anseio pela verticalidade e o desejo de estimular seu crescimento o que poderia estar relacionado com o mito que o cercava, pois Belém já possuía (sic) o Edifício Manuel Pinto da Silva [...], de vinte e seis pavimentos (concluído (sic) em sua primeira fase em 1954, considerado o edifício mais elevado do norte brasileiro (OLIVEIRA, 1992, p. 74).

Sobre a verticalização e seu conseqüente mais visível, o adensamento populacional, até o presente momento, pressupõe-se que a utilização do instrumento urbanístico da OODC é capaz de servir como um meio de doseamento ou regulação da referida verticalização o que, por conseguinte, pode contribuir com a preservação do meio ambiente urbano sustentável na cidade de Belém.

No que concerne ao referido instituto, cabe dizer que o mesmo está evidenciado no artigo 28 da Lei Federal nº 10.257 (BRASIL, 2001), denominada de Estatuto da Cidade¹⁶. Portanto, com a positivação deste, ratifica-se que a municipalidade dispõe de um poder-dever que culminará na aplicação eficiente do mencionado instrumento com vistas a garantir uma cidade sustentável para essa e para as gerações futuras.

¹⁶ Art. 28. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

Sobre o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), relevante enaltecer sua magnitude, a seguir transcrito, textualmente:

O Estatuto da Cidade é a lei federal que veio dar a densidade jurídica necessária aos arts. 182 e 183 da Constituição Federal, dispositivos que tratam da política de desenvolvimento urbano. Trata-se de legislação que traça conjunto de diretrizes gerais para a execução da política urbana, assim como define inúmeros instrumentos jurídicos para consecução daquela. O Estatuto da Cidade apresenta o suporte jurídico para a realização do planejamento urbano e para a ação dos governos municipais, traçando as diretrizes necessárias para o planejamento e para a condução do processo de gestão das cidades (DIAS, 2012, p. 43).

Assim, registra-se que o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) ratificou que a Outorga Onerosa do Direito de Construir é um instrumento (instituto) jurídico-urbanístico hábil para compor o arsenal a ser utilizado pelas municipalidades na importante tarefa de planejar o uso e a ocupação do solo e do espaço urbano das cidades, contribuindo com a execução da política de desenvolvimento urbano (conforme diretrizes gerais fixadas no mencionado diploma legal), objetivando, em última análise, auxiliar no ordenamento do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar dos habitantes e usuários das cidades.

Em maneira simples, o mencionado instrumento constitui-se em um meio de compensação (contrapartida) a ser custeado pelo empreendedor imobiliário (construtor) que desejar construir acima do coeficiente básico definido pelo Plano Diretor ou outra lei urbanística municipal. Tal compensação pecuniária, em tese, preliminarmente deve ser revertida nas ações de gestão e planejamento urbanísticos executados pelas municipalidades, conforme disposto no artigo 31 do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001).

No que tange à realidade do Município de Belém, em breve retrospectiva, ressalta-se que, anteriormente à legislação aprovada em 1979, as normas da prefeitura já estabeleciam a altura máxima de cinco pavimentos para as construções na Av. Almirante Barroso (OLIVEIRA, 1992). Tal postura legislativa demonstra que, ainda sob o regramento da Constituição Federal anterior, a municipalidade já reconhecia que havia uma distinção entre o direito de propriedade e o direito de construir.

Todavia, após o processo de verticalização que se aprofundou de maneira decisiva, a partir da década de 1960 nos corredores centrais da cidade, foram aprovadas as leis: 7.119 (BELÉM, 1979a), 7.121 (BELÉM, 1979b) e 7.122 (BELÉM, 1979c). Instituídas após a aprovação do zoneamento de usos do solo dividiu a cidade em zonas de uso, mas que, no entanto, a última das leis alterou as zonas para: I - Zona Habitacional (ZH), II - Zona de Comércio e de Serviço (ZCS), III - Zona Industrial (ZI), IV - Zona de Uso Misto (ZUM) e V - Zona de Proteção e Reserva (ZPR).

Lima e Costa (2014, p. 4) afirmam que a indicação de um uso se dava considerando a predominância e não uma exclusividade. Quanto à altura, a permissividade para construção estava relacionada à possibilidade dos lotes quando para zonas de uso habitacional tivessem potencial para abrigar volumes de construção maiores para aquele uso. Desta feita, a classificação das zonas foi realizada considerando as densidades: baixa densidade (aquelas com até 250 hab./há), média densidade (entre 250 e 750 hab./há) e de alta densidade (acima de 750 hab./há). Ademais, havia a preocupação da legislação com as dimensões mínimas do lote, em relação ao uso do solo, bem como, quanto aos afastamentos (recuos) que deviam ser compatíveis com a largura da via.

O tratamento da legislação acima referenciada destoava do modelo anterior, porque na primeira fase do processo de verticalização da cidade, a legislação não se preocupou em demasia com o recuo dos edifícios (Lima; Costa, 2014) e a prova mais categórica é o famoso Edifício Manuel Pinto da Silva e os demais que estão localizados na Av. Presidente Vargas em frente à Praça da República. Entretanto, Oliveira (1992) aduz que segundo a legislação de 1979 havia a necessidade de ser garantido um recuo compatível com 1/3 da rua, mas que em 1988, tal recuo foi reduzido para 5 metros, variando de zona para zona.

Acerca da menção relativa ao zoneamento urbano previsto nas legislações urbanísticas municipais de Belém, uma transcrição a respeito merece ser compartilhada, textuais:

O zoneamento é um mecanismo urbanístico muito antigo e difundido no Brasil. Como tal não escapou de ser capturado pela ideologia dominante, ou seja, de fazer parte de uma versão que a classe dominante dá a um processo social – no caso, a ação do Estado sobre o processo urbano, - versão essa que facilita a dominação social por parte dessa classe. A versão do Zoneamento dada pela ideologia dominante é sempre “positiva”, “otimista” ou “idealista”. Essa versão procura sempre mostrar o zoneamento como zelando pelo [sic] interesse público, quando na verdade zela pelos interesses de uma minoria. Com isso esconde a dominação, a injustiça e a exclusão que se dão através do espaço urbano (VILLAÇA, 2005, p. 47).

Posteriormente, ainda antes da atual Constituição Federal (BRASIL, 1988), foi aprovada no parlamento municipal a Lei nº 7.401 (BELÉM, 1988) que, mais uma vez, abordou a questão do zoneamento urbano (artigo 26). Todavia, o parlamento estava sofrendo intensa pressão da opinião pública e de alguns setores políticos por medidas urbanísticas retificadoras das distorções da gestão urbanística, isto porque, a cidade ainda estava sob o impacto da queda, em 1987, do Edifício Raimundo Farias, (localizado no “bairro do Umarizal, adjacente ao bairro de Nazaré de onde a verticalização já se espalhava em direção a outros bairros”) (LIMA; COSTA, 2014, p. 5-6).

Entretanto, transcorrido um pouco mais de um ano da vigência da Lei nº 7.401 (BELÉM, 1988), a mesma foi alterada através da Lei nº 7.452 (BELÉM, 1989). Esta, por sua vez, trouxe em seu bojo um quadro contendo os modelos urbanísticos, enumerado por zonas especificadas de acordo com os usos definidos. Quanto a isso, o fragmento seguinte registra:

As zonas habitacionais 6 e 7 apresentavam como sendo aquelas de zonas de maior interesse a análise da verticalização, a primeira compreendendo os bairros Nazaré, Batista Campos e Cremação e a segunda os bairros Marco, Pedreira e uma pequena parte do Umarizal. De menor interesse a verticalização temos a Zona Habitacional 4 localizadas nas áreas que consideradas como abaixo da cota 4 do nível da água, compreendendo os bairros do Jurunas, Condor, Guamá, Terra Firme, onde a falta de drenagem e de melhores condições de acessibilidade concentrava as baixadas de Belém. A lei proíbe o uso multifamiliar na Zona Habitacional 4 e determina índices de aproveitamento com valores menores ou igual a 1, o que tecnicamente garante como total de volume edificado plantas com no máximo uma vez a área do terreno com até 2 pavimentos (LIMA; COSTA, 2014, p. 6).

Para ilustrar o excerto acima transcrito, utilizou-se da representação contida em dois quadros apresentados na pesquisa de Lima e Costa (2014), fundindo-os em um único quadro, como segue:

Quadro 2: Correspondência entre as zonas de 1979 e de 1989 e Densidade e índices da Lei de 1989 para zonas da Primeira Légua Patrimonial

Denominação da zona em 1979	Denominação da zona em 1989	Localização (bairros)	Densidade Prevista	Índices de ocupação máximos para uso habitacional	Índices de aproveitamento máximos para uso habitacional
ZH1, ZUM2	ZUM1	Nazaré e Umarizal	---	Até 0,75	Até 3
	ZH6	Nazaré	500 até 575 hab./há	Até 0,50	Menor ou igual a 4
ZH1, ZH4, ZH4 A	ZH7	Pedreira e Marco	300 a 700 hab./há	Até 0,50	Ser menor que 2,5
ZH3, ZH3 A, ZUM2	ZH4	Umarizal			
ZH4, ZH4 A	ZH4	Guamá	150 até 225 hab./ha	Não permite multifamiliar, somente unifamiliar até 50%	Menor ou igual a 1,5

Fonte: LIMA; COSTA, 2014

Constata-se com os dados contidos no quadro acima que nas ZH1, ZH4, ZH4 A, transformada, posteriormente, em ZH7, compreendendo os bairros da Pedreira e do Marco, a legislação urbanística aprovada em 1988 fomentou a verticalização, pois se o índice de aproveitamento máximo era até 2,5, isso significava que o índice de aproveitamento permitido para área poderia alcançar até 2,5 vezes a área do imóvel.

Em relação à OODC, pode-se afirmar que tal instrumento surgiu inicialmente em 1990 no artigo 118 do Capítulo de Política Urbana na Lei Orgânica do Município (BELÉM, 1990), nominada como solo criado, compondo o leque de instrumentos tributários e financeiros destinado a assegurar a efetividade das funções sociais da cidade e da propriedade. Entretanto, a Lei Orgânica Municipal não estabeleceu as condições para a implementação do referido instituto; situação que só veio a ser alterada em 1993 com a aprovação do Plano Diretor do Município de Belém (BELÉM, 1993)¹⁷.

No entanto, mesmo com o advento do Plano Diretor (BELÉM, 1993), considerado como o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano, conforme determina a Carta da República (BRASIL, 1988), Lima e Costa (2014, p. 8-9) asseveram, porém, que “na prática, era um complemento a lei de 88/89. Ou seja, de 1993 a 1999, os dispositivos da lei de 88/89 tiveram que ser coordenados com os instrumentos do PD de 93 (em especial a cobrança de solo criado, também denominado de outorga onerosa [...])”.

A partir daquele momento, a OODC foi tratada através de três leis urbanísticas distintas: 1) O Plano Diretor Municipal (BELÉM, 1993); 2) a Lei Complementar de Controle Urbanístico (BELÉM, 1999); e 3) o Plano Diretor Municipal vigente (BELÉM, 2008).

Sobre Lei Complementar de Controle Urbanístico (BELÉM, 1999), também denominada de LCCU, percebeu-se que novamente o legislador promoveu mudanças no zoneamento urbano da cidade, conforme ratifica o trecho em seguida:

Percebe-se uma modificação no zoneamento proposta na lei de 88 e 89, ampliando as zonas antes denominadas ZH6 e ZUM 1. Tais zonas foram transformadas numa única zona de uso misto (ZUM7). Ainda observando o mapa de 1999, e comparando com os zoneamentos anteriores, percebe-se uma clara divisão da antiga zona ZH7, divide (sic) em duas zonas ZUM 8 e ZH6. Nelas, a nova lei amplia os índices de aproveitamento, o que representa um maior incentivo a verticalização a partir de Nazaré em dois eixos, um em direção ao Umarizal e outro em direção a Batista Campos e Jurunas (Quadro 4) (LIMA; COSTA, 2014, p. 9).

Contudo, com relação à técnica do zoneamento, nunca é demasiado repetir que a “verdade que o zoneamento procura ocultar é que sua finalidade é (e sempre foi) proteger o meio ambiente e os valores imobiliários de interesse (econômico ou de moradia) da minoria mais rica, contra processos que o degradem” (VILLAÇA, 2005, p. 47). Portanto, esse outro estágio de reconfiguração espacial urbana da cidade promovido pela LCCU (BELÉM, 1999) que estimulou a verticalidade nas direções dos bairros do Umarizal e da Batista Campos não deixa de ser mais um movimento planejado feito pelos empreendedores imobiliários e

¹⁷ Lei Ordinária nº 7.603, 13 de janeiro de 1993 (Plano Diretor anterior).

segmentos afins no cenário da política urbana municipal visando maximizar seus capitais investidos.

Ainda sobre a LCCU e os seus efeitos, relevante a transcrição do fragmento seguinte, textuais:

Por 12 anos, os resultados das medidas indicaram que o controle de desenvolvimento foi aplicado principalmente em lugares com prédios altos (10 a 20 andares). Ao contrário de períodos anteriores, prédios novos passaram a ser sujeitos a algumas restrições, principalmente com relação à ocupação do lote, o que aumentou qualidades como ventilação, por causa do recuo, embora sem se importar com a infraestrutura como suporte para o desenvolvimento (LIMA, 2011, p. 54-55).

Percebe-se, portanto, que a Lei Complementar nº 02 (BELÉM, 1999) pouco influenciou no equilíbrio entre a infraestrutura urbana e o processo de verticalização imobiliária no Município de Belém, assimetria que põe em risco a sustentabilidade urbano-ambiental e, por consequência, a qualidade de vida daqueles que a habitam.

Quadro 3: Correspondência entre o zoneamento de 1989 e de 1999

Denominação da zona em 1989	Denominação da zona em 1999	Localização (bairros)
ZUM1	ZUM7 e parte da ZH4	Nazaré e Umarizal
ZH6	ZH2 e ZUM7	Nazaré e Batista Campos
ZH7	ZH5 e ZUM8	Pedreira e Marco
ZH4	ZH2d	Umarizal
ZH4	ZH2e	Guamá

Fonte: LIMA; COSTA, 2014

Mas, o interessante é observar que os maiores índices de aproveitamento previstos na LCCU (BELÉM, 1999) se referiam às zonas ZUM 8 e ZUM 7 que correspondiam, respectivamente, aos bairros do Marco e da Pedreira, variando entre 3,3 e 3,5 consecutivamente, potencializando o estímulo à verticalidade naqueles espaços urbanos.

No primeiro Plano Diretor (BELÉM, 1993), a OODC constava nos seguintes dispositivos: artigo 31 – instrumento destinado a “perseguir a justa distribuição dos ônus decorrentes das obras e serviços públicos implantados, com a recuperação, pela coletividade, da valorização imobiliária decorrente da ação do poder público”; artigo 34 – instrumento que

objetiva “regular o mercado imobiliário”; artigo 137 – instrumento tributário e financeiro voltado à execução da política de desenvolvimento municipal; artigo 155 – instrumento de atuação urbanística; artigo 167 – no plano de urbanização das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS); artigos 185, § 2º e 196- recursos da OODC integrarão o Fundo de Desenvolvimento Urbano; artigo 185; § 3º - recursos da OODC serão utilizados na ampliação da infraestrutura e o pagamento da OODC poderá acontecer através do recebimento de bem imóvel pela municipalidade; artigo 189, Parágrafo Único – cobrança da OODC relacionada à área de construção correspondente ao solo criado; artigo 190, *caput* – subordinação da licença ao prévio pagamento da OODC; artigo 190, § 1º - cálculo e atualização monetária do valor da OODC; e artigo 190, § 2º - isenção do pagamento da OODC quando for decorrente da produção de habitação popular localizada nas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).

Registre-se também que, em Belém, o Plano Diretor anterior (BELÉM, 1993) instituiu o Fundo de Desenvolvimento Urbano¹⁸, constituído entre outros recursos, pelos valores captados através do pagamento de compensação decorrente da OODC, conforme versava o artigo 196 daquele diploma legal. Assim, observou-se que logo no início do ano seguinte à aprovação do Plano Diretor (BELÉM, 1993), o parlamento municipal, através da Lei nº 7.683 (BELÉM, 1994) concedeu uma espécie de desconto (índice redutor) de 75% “durante o exercício de 1994, sobre o valor final a ser pago, a título de outorga onerosa do direito de construir, calculada conforme disposto no artigo 185, § 1º da Lei Municipal nº 7.603/93”. Entretanto, foi aprovada a Lei nº 7.782 (BELÉM, 1995) que prorrogou a vigência da lei anterior até 31 de dezembro de 1996, evidenciando-se, logo no início da aplicação do citado plano, que a efetivação dos instrumentos urbanísticos no Município de Belém não seria uma tarefa simples.

Sobre a aplicação da OODC, ilustra-se com o fragmento abaixo transcrito:

As alterações legais nos índices básicos, assim como as modificações operacionais na metodologia de cálculo que acresceram os valores cobrados para fins de outorga onerosa, apesar de não inviabilizarem a utilização desse instrumento em Belém, reduziram-na consideravelmente, já que provocaram diminuição drástica na sua incidência (OLIVEIRA; VIEIRA; RODRIGUES, 2005, p. 15).

Apesar da citada benesse estatal, constatou-se que, em termos práticos, a OODC foi aplicada pelo poder público municipal somente nos anos de 1995 e 1996, com as seguintes receitas públicas, respectivamente: R\$-485.955,49 e R\$-71.182,04¹⁹, ambos em valores da época.

¹⁸ Regulamentado através do Decreto nº 26.302/93.

¹⁹ BELÉM. Fonte primária obtida nos documentos contábeis da Secretaria Municipal de Finanças do Município de Belém.

Ratificando o exposto acima, ilustra-se a forma de aplicação da OODC no Município de Belém, *in verbis*:

O instrumento da outorga onerosa foi tratado de forma descontínua pela gestão municipal, apesar de ter um potencial interessante para deter a verticalização ou de alguma forma canalizar recursos para melhoria de infraestrutura urbana. *Na realidade o que se cobrou a título de outorga onerosa foi pouco* e não trouxe qualquer dificuldade para o setor imobiliário no que se refere à definição de limites para verticalização (LIMA; COSTA, 2014, p. 10, grifou-se)

A carência de efetividade do instrumento ocorreu basicamente pelo fato do primeiro Plano Diretor (BELÉM, 1993) ter remetido, através do artigo 174, a uma futura lei, uma série de tarefas e definições fundamentais à implementação dos instrumentos urbanísticos, conforme se observa na transcrição seguinte:

Enquanto a Lei Complementar de Controle Urbanístico não fosse aprovada, a outorga onerosa deveria ser aplicada considerando o coeficiente máximo estabelecido na legislação urbanística em vigor. Contudo, não foi isso o que ocorreu na prática. A atualização da Lei de Controle Urbanístico não foi providenciada de imediato e vários problemas foram evocados para evitar a cobrança da outorga onerosa, tais como a ausência de planta de valores e de cadastro técnico atualizados, a não implementação do Fundo de Desenvolvimento Urbano, as indefinições quanto ao estoque construtivo, a ausência de mecanismos de gestão dos estoques edificáveis, etc.

Tão logo começaram as tentativas de cobrança da OODC esse instrumento começou a ser enfraquecido pelo legislativo municipal. Através da Lei 7.683 de 11 de janeiro de 1994, a Câmara de Vereadores autorizou o Prefeito a aplicar um redutor de 75% no valor da OODC e aumentou para 1,8 o coeficiente básico aplicado a lotes com área inferior a 150 m². A vigência dessa Lei foi prorrogada até 31 de dezembro de 1995 pela Lei 7.744 de 28 de dezembro de 1994 e, até 31 de dezembro de 1996 pela Lei 7.782 de 27 de dezembro de 1995. (TOURINHO, 2012, p. 5).

Pontua-se, contudo que, com o advento da Lei Complementar nº 02 (LCCU) (BELÉM, 1999), foi alterado o conceito originário do instituto da Outorga Onerosa do Direito de Construir, pois o coeficiente básico deixou de ser único para todo o território municipal. Em relação a este aspecto da OODC, basta lembrar que os responsáveis pela redação do texto final da célebre Carta de Embu (CEPAM, 1976, p. 1) entenderam que era “constitucional a fixação, pelo município, de um coeficiente único de edificação para todos os terrenos urbanos”.

Desse modo, a LCCU no artigo 64 (BELÉM, 1999) criou as zonas ordinárias (temporárias), nas quais as Zonas Adensáveis até o Coeficiente de Aproveitamento Básico (ZACB), o coeficiente de aproveitamento foi estabelecido em 2,0 (dois), e nas Zonas Adensáveis acima do coeficiente de aproveitamento básico (ZAOO), os coeficientes variaram, conforme os modelos urbanísticos. Destarte, a multiplicidade de coeficientes de aproveitamento previsto na LCCU (BELÉM, 1999) fomentava o agravamento da inequidade e da injustiça social no espaço urbano do Município, pois, conforme Silva (2008) adverte, gerava desigualdade de tratamento entre os proprietários do solo urbano, isto porque, aqueles que podiam construir com coeficiente mais elevado tinham seus imóveis mais valorizados

Assim, o instituto da OODC, em vez de incidir sobre a diferença entre as áreas construídas resultantes dos coeficientes de aproveitamento máximo e básico, passou a ser aplicado sobre a área construída que fosse superior ao cálculo do coeficiente máximo estabelecido nos quadros de modelos urbanísticos aplicados a cada zona.

Quanto àquela sistemática de cálculo da OODC:

Dito de outra forma, a LCCU, nas áreas sujeitas à cobrança da outorga onerosa igualou conceitualmente “coeficiente básico de aproveitamento” com o que antes era o “coeficiente de aproveitamento máximo de cada zona” e passou a fazer incidir a OODC apenas sobre o que excedia ao coeficiente de aproveitamento de cada lote, que era definido conforme o zoneamento ordinário do uso pretendido e as dimensões do lote. [...]. No caso de Belém, contudo, tal estratégia se deu associada ao estabelecimento de índices urbanísticos, sem que os mesmos tenham sido fundamentados em estudos técnicos consistentes de avaliação da capacidade de suporte infra-estrutural (sic) (TOURINHO, 2012, p. 7).

Desse modo, ultrapassados mais de 10 anos de vigência do Plano Diretor (BELÉM, 1993), com fulcro no § 3º do artigo 40 do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), o poder público municipal foi obrigado a dar ensejo a revisão do plano diretor do Município por meio da criação do núcleo gestor da revisão do Plano Diretor municipal, instituído pelo Decreto Municipal nº 50.750 (BELÉM, 2006a), alterado pelo Decreto Municipal nº 50.854 (BELÉM, 2006b). Tal núcleo, em respeito ao previsto no inciso I do artigo 10 da Resolução nº 25/2005 do Conselho das Cidades do Ministério das Cidades, tornou público que realizaria a conferência final para aprovação da Proposta de Revisão do Plano Diretor (dia 06 de outubro de 2006), no Salão de Conferências do Hotel Sagres.

Entretanto, antes da conferência final, alguns eventos foram realizados buscando dar efetividade ao dispositivo da resolução acima mencionado que trata da “realização prévia de reuniões e/ou plenárias para escolha de representantes de diversos segmentos da sociedade e das divisões territoriais” (BRASIL, 2005). Destarte, em consulta ao sítio eletrônico da Secretaria de Coordenação Geral de Planejamento e Gestão (SEGEP), constatou-se o registro dos eventos seguintes, segundo as informações (BELÉM, 2006c):

05 a 06 de junho de 2005 - II Conferência Municipal de Belém

19-09-2005 - Seminário SEGEP

22-09-2005 - Seminário na SEURB

21-09-2005 - Seminário na SEMEC

22-09-2005 - Seminário FUNPAPA e IPAMB

22-09-2005 - Seminário na FUMBEL

23-11-2005 - Seminário na CODEM e CINBESA

20-07-2006 - Audiência Temática

25-07-2006 - Audiência Temática
27-07-2006 - Audiência Temática
01-09-2006 - Audiência Pública Territorial DAENT
02-09-2006 - Audiência Pública Territorial DAOUT
04-09-2006 - Audiência Pública Territorial DABEN
06-09-2006 - Audiência Pública Territorial DASAC
16-09-2006 - Audiência Pública Territorial DAMOS
18-09-2006 - Audiência Pública Territorial DABEL
19-09-2006 - Audiência Pública Territorial DAGUA
20-09-2006 - Audiência Pública Territorial DAICO
06-10-2006 - Audiência Pública Final

Mesmo não sendo o foco desta pesquisa identificar o nível de inserção da coletividade nos fóruns de discussão de política urbana, sempre importa ressaltar as iniciativas que visam garantir o direito à participação popular e democrática, afinal, segundo Fernandes (2006, p. 11) há um direito coletivo à participação democrática no processo decisório da ordem urbanística, seja por intermédio de representantes, eleitos, ou via outras formas de organização social.

Na sequência, já sob o manto do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) foi aprovado finalmente o atual Plano Diretor do Município de Belém (BELÉM, 2008)²⁰ que, desta feita, considerou a OODC como um dos instrumentos jurídicos e urbanísticos. No entanto, o plano diretor vigente não integra as políticas públicas setoriais às diretrizes de “ordenamento territorial, ficando clara a preocupação de, ao criar um novo zoneamento de usos do solo juntamente com uma nova organização do sistema viário, atender aos interesses do mercado imobiliário” (LIMA; COSTA, 2014, p. 11).

Assim sendo, o artigo 136 do vigente Plano Diretor (BELÉM, 2008) restaurou os conceitos de coeficientes de aproveitamento, subdividindo-os em:

1) básico – adotado nos processos de aprovação de projetos que não contemplem a OODC ou a transferência de direito de construir;

2) mínimo – utilizado como parâmetro de medição da subutilização do lote e da condição de aplicação do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, do IPTU progressivo no tempo, e da desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública; e

²⁰ Lei nº 8.655, de 30 de julho de 2008.

3) máximo – estabelece a área máxima a ser construída no lote, excedendo o coeficiente de aproveitamento básico, devendo ser adotado nos processos de aprovação de projetos, que contemplem a OODC ou a transferência do direito de construir.

Assim, a Outorga Onerosa do Direito de Construir novamente incidiu sobre a área resultante da diferença entre as áreas obtidas, mediante a aplicação dos coeficientes de aproveitamento máximo e básico. No entanto, apesar do atual Plano Diretor (BELÉM, 2008) ter estabelecido os coeficientes de aproveitamento mínimos que variam de 0,05 a 0,15, entendeu o legislador municipal que a regulamentação sobre a definição do coeficiente básico e das condições de aplicação da OODC fosse definida através de outra lei urbanística, conforme pode ser notado a seguir: artigo 136, §5º. O coeficiente de aproveitamento básico deve ser definido na lei de regulamentação do instrumento da Outorga Onerosa do Direito de Construir (BELÉM, 2008).

Talvez a citada decisão legislativa tenha como fundamento o previsto no artigo 30 do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) que dispõe que uma lei municipal específica estabelecerá as condições a serem observadas para a outorga onerosa do direito que determinará:

- 1) a fórmula de cálculo para a cobrança;
- 2) os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga; e
- 3) a contrapartida do beneficiário.

Apesar disso, entende-se que, caso realmente quisessem os legisladores municipais de Belém, poderiam ter estabelecidos, já no Plano Diretor (BELÉM, 2008), os regramentos jurídicos básicos que tornariam viáveis a utilização da OODC, prescindindo de outro diploma legal futuro que viesse a cumprir tal mister, afinal, o plano diretor, segundo o § 1º do artigo 182 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), “é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”.

Entretanto, por mais que o atual Plano Diretor (BELÉM, 2008) remeta a outro diploma legal, conforme dispõe o artigo 30 do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), até a presente data, a citada lei urbanística específica que regulamentará a OODC no Município de Belém não foi aprovada pelo parlamento municipal.

Sobre este ponto, em consulta formal à Câmara dos Vereadores do Município de Belém, indagando se havia sido aprovada a referida lei específica ou se havia em tramitação legislativa algum projeto de lei sobre a matéria, a resposta recebida da Diretora Legislativa, Sra. Helen Farache Menezes, foi de que no mandato do chefe do Poder Executivo, que geriu o

Município de 2005 a 2012, havia sido protocolado um projeto de lei que visava regular a aplicação da OODC, mas que com a mudança do chefe do Poder Executivo, o atual prefeito determinou a retirada do projeto de lei para ajuste e, posteriormente, protocolou um novo projeto versando sobre o assunto. Entretanto, tal projeto de lei foi novamente retirado devido ao mesmo estar gerando instabilidade política naquele parlamento.

Tal postura dos Poderes Executivo e Legislativo (sem olvidar da imobilidade da sociedade civil) tem implicado na falta de efetividade e na sensível redução de credibilidade do instituto jurídico e urbanístico em questão, gerando um progressivo adensamento populacional em determinados bairros do Município de Belém, sem a necessária contrapartida no aprimoramento da capacidade de suporte infraestrutural urbana, o que, por conseguinte, torna a qualidade de vida daqueles que circulam e residem em Belém cada vez mais caótica, em flagrante afronta ao ideário da sustentabilidade urbano-ambiental.

Em breve síntese, é possível constatar a existência de dois momentos distintos no Município de Belém, o primeiro (biênio 1995-1996) em que, mesmo com dificuldades, houve a exigência da OODC e, um segundo momento, no qual reina uma espécie de *laissez-faire* urbanístico-ambiental, onde não há a cobrança do mencionado instrumento, implicando na total liberação da ação do empreendedor imobiliário para atuar sem regra urbanística que regule sua atividade no que tange ao número de pisos (solo criado) dos edifícios construídos em Belém.

Portanto, evidencia-se que há um interesse claro das empresas atuantes no segmento imobiliário, da construção civil e da incorporação imobiliária, pois estas apostam na verticalização da habitação destinada às classes de média e alta rendas, no intuito de potencializar o aproveitamento das infraestruturas já existentes das áreas centrais, bem como, maximizar um lucro extraordinário por meio da intensificação e maior aproveitamento (potencialização) dos terrenos onde são construídos os edifícios em Belém (TRINDADE JR.; SANTOS, 2010).

Paralelamente, pode ser notado com muita clareza que desde a formal instituição da Outorga Onerosa do Direito de Construir em Belém, na década de 90 do século passado, a cidade sofreu fortíssimo processo de adensamento populacional em bairros centrais decorrente da expressiva verticalização imobiliária.

Relevante ilustrar a questão com trecho jornalístico do ano de 2003, conforme a seguir:

Uma única construtora está levantando, ao mesmo tempo, sete novos prédios no bairro do Umarizal, a maioria com mais de 30 andares. Se essa febre continuar, os moradores de Belém vão pagar a conta do calor: o paredão de concreto que está se formando no antes aprazível e ventilado Umarizal vai afetar toda a cidade. Não está mais exatamente na hora de regulamentar a onda de espigões nessa área, tão intensamente

explorada pela construção civil e seu vício acompanhante, a especulação imobiliária. Já está tarde (PINTO, 2003, p. 6).

Alguns anos depois, Lúcio Flávio Pinto voltou a tratar do assunto nos seguintes termos:

Não só se multiplicaram com grande rapidez os prédios como eles foram se tornando cada vez mais altos. Já são numerosos os “arranha-céus” com mais de 30 andares e agora a cidade já tem um novo topo: as duas torres de 40 andares levantadas na valorizada Doca de Souza Franco, que acabaram com o reinado de meio século do “Manuel Pinto da Silva” como o edifício mais alto do Norte e Nordeste do Brasil. A desenfreada verticalização ocorre exatamente quando a frota de veículos também experimenta desempenho semelhante, batendo em quase 300 mil veículos, sem que o poder público tenha acompanhado as duas evoluções. Parece que Belém toma São Paulo como modelo (PINTO, 2012, p. 7).

Corroborando com as manifestações do jornalista mencionado acima, cabe juntar a dicção sobre os efeitos à verticalidade da cidade no período compreendido desta pesquisa:

As análises apresentadas mostram que legislação em vigor trás (sic) incentivos para a verticalização. Trata-se de áreas adensáveis pelo zoneamento proposto ao longo do tempo, inclusive do PDU de 2008. A partir de 2005, constata-se a construção de edifícios com até 40 pavimentos. A verticalização nesta magnitude é resultado, em parte da ampliação das zonas verticalizáveis devido às alterações dos índices de aproveitamento, assim como a permissão do desconto para efeito do cálculo para o índice de aproveitamento conforme citado no artigo 70 da LCCU/99²¹, o que é transformado em acréscimo de área construída total. Comumente obtido com a inclusão de novos itens que aumentam as áreas de lazer, jardins abertos e áreas contemplativas (LIMA; COSTA, 2014, p. 12).

Na trilha do raciocínio até aqui esboçado, pressupõe-se que a verticalização imobiliária contribui com o aperfeiçoamento do adensamento populacional e que tal fenômeno urbano precisa estar acompanhado da intervenção estatal no sentido de regular a ação da atividade empreendedora imobiliária, bem como, aprimorar a infraestrutura urbana, sob pena de implicar na diminuição da qualidade do meio ambiente na outrora denominada “metrópole da Amazônia”.

Afinal, presume-se que sem a necessária regulação jurídico-urbanística do setor da construção civil e da construção das obras de infraestrutura (equilíbrio urbano), o sistema de

²¹ Art. 70. Consideram-se não computáveis para fins de cálculo do coeficiente de aproveitamento, as seguintes áreas:

I - nas edificações destinadas à habitação unifamiliar:

- a) jardins abertos ou não;
- b) sacadas e terraços, desde que abertos; [...]

II - nas edificações destinadas à habitação coletiva:

- a) as destinadas aos serviços gerais, tais como:
 - 1. máquinas e elevadores;
 - 2. bombas d'água; [...]
- b) as que constituem dependências de uso comum:
 - 1. vestíbulos;
 - 2. circulação horizontal e vertical; [...]

esgotamento sanitário ficará progressivamente mais sobrecarregado, a coleta de lixo tornar-se-á mais onerosa, o sistema viário será insuficiente e caótico (mais do que atualmente), a rede educacional e de saúde não conseguirá atender à demanda da população, o microclima urbano tornar-se-á impróprio (decorrentes das ilhas de calor), entre outras consequências, enfim, tornando a cidade insustentável do ponto de vista urbano-ambiental.

Sendo assim, evidencia-se que setores da sociedade, vinculados ao capital, não admitem a presença de um Estado regulador que, por meio de uma política urbana sustentável, democrática, inclusiva e socialmente justa, defina como deve ser realizado o ordenamento do território das cidades. Trata-se de uma posição conservadora que vislumbra a cidade e o seu solo como mercadoria, regulamentada apenas pela força da economia e não por meio da ação estatal.

Sobre a cidade constituir-se em uma espécie de mercadoria, Oliveira (1992) ao pesquisar a produção e a apropriação do espaço urbano de Belém já admitia que o solo urbano, no modo de produção capitalista, era uma mercadoria e, em razão disso, estaria sujeito à lógica do mercado capitalista.

Nessa esteira, Souza (2010b) leciona a existência da assimilação (que varia entre países e cidades) das tendências contemporâneas de desregulamentação e diminuição da presença do Estado na questão do planejamento e da gestão das cidades, cujo exemplo é a frequente sugestão da implementação da parceria público-privada (*private-public partnership*).

No intuito de corroborar o entendimento acima construído acerca da relevância urbano-ambiental da OODC, transcreve-se o fragmento seguinte:

A Outorga Onerosa do Direito de Construir é um instrumento de intervenção poderoso e complexo. Muitos elementos ainda precisam ser investigados no sentido de melhor guiar sua aplicação nos diversos municípios, principalmente a respeito do real impacto de sua aplicação nos mercados fundiário e imobiliário, sua efetiva capacidade de recuperação de mais-valias fundiárias urbanas, sua interação com outros instrumentos que incidam sobre a valorização da terra e os eventuais riscos de distorções desses mercados.

[...]

Para os municípios, a Outorga Onerosa do Direito de Construir representa tanto uma conquista importante como instrumento de intervenção pública, como também, um grande desafio, exigindo uma melhor compreensão de seus limites para uma aplicação mais efetiva (REZENDE et al, 2011, p. 34).

Sendo assim, esta pesquisa almeja dar a sua parcela de contribuição no estudo da Outorga Onerosa do Direito de Construir, notadamente, por meio da análise dos discursos proferidos pelos diferentes agentes discursivos que exercem influência no padrão de configuração do espaço urbano da cidade de Belém.

5 A OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR NO MUNICÍPIO DE BELÉM: DISCURSOS E CONFLITOS DE INTERESSE

Após o esforço em construir um referencial teórico sólido capaz de dar sustentação a toda a pesquisa, este capítulo está direcionado à aplicação da metodologia científica que objetiva dar uma resposta aos objetivos inicialmente traçados e, por isso, optou-se pelo método qualitativo, sem desconsiderar a utilização de dados matemáticos e estatísticos que forneçam informações complementares e relevantes na compreensão da realidade social estudada.

A opção justifica-se pelo fato do método qualitativo também ser apropriado ao desenvolvimento de pesquisas acadêmicas, sobretudo, as levadas a efeito nas áreas urbanas, cujas práticas socioespaciais se apresentam cada vez mais complexas (SOUZA JR., 2009).

Ademais, a utilização do método qualitativo de pesquisa científica possibilita maior flexibilidade na realização de pesquisas acadêmicas, pois apesar de cada método ter as suas peculiaridades, a atual conjuntura social existente, principalmente, nos países ocidentais, tem exigido dos pesquisadores uma postura mais maleável, porém rigorosa, quanto à opção metodológica a ser desenvolvida.

Dessa maneira, a pesquisa qualitativa foi escolhida em virtude de objetivar-se analisar os conflitos, os argumentos, as contradições, as convergências, as ideologias e os jogos de poder contidos nos discursos enunciados pelos agentes emissores que influenciam na produção e reprodução do espaço urbano do Município de Belém, em especial no que tange ao instrumento jurídico-urbanístico da Outorga Onerosa do Direito de Construir. Assim, a pesquisa qualitativa:

[...] se preocupa, nas Ciências Sociais, com o nível de realidade que não pode ser quantificado. Ou seja, ele trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis. (DESLANDES et al, 1996, p. 21).

Justificada a escolha pelo método qualitativo, ressalta-se que dentre as técnicas que estão aptas a dar suporte ao referido método, foi escolhida a análise do discurso por ser, ao ver do pesquisador, a técnica mais indicada ao exame do objeto desta pesquisa. Logo, ratifica-se a referida opção com o seguinte trecho:

Dessa forma, a análise do discurso do sujeito coletivo (DSC) emerge como procedimento técnico-científico na investigação qualitativa da produção do espaço. *O uso dessa técnica consiste na identificação das ideias centrais*, retiradas do discurso, a exemplo de poesias, cartazes e reportagens que retratem a ação do sujeito social, em suas práticas cotidianas, o que *possibilita ao pesquisador evidenciar o posicionamento de um determinado grupo social acerca de um objeto*. (SOUZA JR., 2009, p. 34-35, grifou-se).

Desse modo, a opção pelo mencionado procedimento deve-se ao fato de ser necessário analisar o discurso daqueles que representam os distintos agentes discursivos que se notabilizam por influenciarem no modelo de produção do espaço urbano, objetivando identificar a essência (ideias centrais) contida em suas falas e entrelinhas (considerando-se o contexto interpretativo) para, ao final, elaborar um quadro analítico que demonstre as tensões, os conflitos e as diferentes visões que existem na sociedade em relação à configuração espacial da cidade. Contudo, frise-se que a influência exercida pelos agentes do discurso na definição de um paradigma de desenvolvimento urbano é variada e tal diferença justifica-se, basicamente, pelo grau de compreensão acerca da importância da política urbana e seus instrumentos urbano-ambientais, mas, sobretudo, pelo poder de organização (econômica e política) que possuem os agentes do discurso.

Sendo assim, a partir da análise dos discursos emitidos pelos agentes escolhidos e que configuram e reconfiguram o espaço urbano de Belém, foi possível identificar fortes antagonismos, polaridades que, por vezes, somente são identificadas a partir da interpretação daquilo que está nas entrelinhas dos discursos e de acordo como o contexto no qual foram emitidos os discursos. Mas também, foi possível notar antagonismos explícitos, bem como, discursos que são convergentes e que reforçam determinadas questões. Entretanto, a análise dos discursos também viabilizou entender os distintos interesses que movem os agentes do discurso entrevistados, assim como, captar e compreender os conflitos e os jogos de poder que existem no embate travado cotidianamente entre os agentes emissores do discurso em busca da adoção de um determinado paradigma de produção do espaço urbano de Belém.

5.1 A verticalização em Belém

A configuração espacial da cidade de Belém, na perspectiva do processo de verticalização, segundo lição de Oliveira et al (2005, p. 10610-10611), teve início na década de 1940 do século passado a partir da antiga Avenida 15 de agosto (atualmente Avenida Presidente Vargas) devido àquela via apresentar altas cotas de nível, estar próxima do porto e estar interligada à Estrada de Nazareth, bem como, à Estrada do Utinga por meio dos bondes que, por seu turno, davam acesso até à Estrada de Ferro Belém-Bragança.

Na década de 1950 do mesmo século a verticalização ultrapassou o eixo da Avenida Presidente Vargas até chegar em alguns espaços centrais como os bairros da Batista Campos e de Nazaré. Posteriormente, na década de 1960 observou-se que o processo de verticalização aconteceu em outros terrenos com altas cotas de nível no entorno da Avenida Presidente Vargas e das praças localizadas no centro da cidade. Contudo, foi somente na década de 1970 que a

engenharia civil local, após a evolução da técnica de construção em terrenos mais instáveis, possibilitou que o processo de verticalização acontecesse em terrenos consolidados que apresentam baixas cotas de nível e, assim, chegou aos bairros do Reduto e do Umarizal (OLIVEIRA, 1992).

Na década de 1980 a verticalização, devido ao aumento dos preços dos terrenos localizados nos bairros centrais, ampliou-se para os bairros da Pedreira e do Marco, que apresentam cotas de nível médias, mas que tinham largas avenidas, com facilidade de acesso ao centro da cidade e alguns equipamentos urbanos já instalados. Mais recentemente, nas últimas três décadas, o processo de verticalização no Município de Belém apresentou os seguintes caracteres: 1) aumento da densidade demográfica; 2) elevação significativa do gabarito de altura; 3) construção de edifícios com elevado padrão arquitetônico que implica no elevado valor unitário das unidades que os compõem; e 4) aproveitamento das residuais áreas localizadas no centro do município (OLIVEIRA, 1992).

Desse modo, nessa breve síntese evolutiva do processo de verticalização nas últimas décadas em Belém evidenciou-se a ocorrência de um paradigma de configuração do solo e do espaço da cidade no qual a verticalização, o adensamento (construtivo e demográfico), a segregação socioespacial e a diminuição da “cobertura vegetal” (OLIVEIRA et al, 2005) são resultantes da lógica capitalista-especulativa e hoje, também, financeira, de formatação e apropriação do espaço de Belém como valor de troca.

Anteriormente, afirmou-se que, ao se transitar pela cidade de Belém, fica bem evidente que está em andamento uma lógica de configuração da cidade (defendida pelo capital imobiliário e financeiro) que visa ampliar a verticalização construtiva na cidade e, assim, maximizar seus investimentos, mesmo que tais práticas sejam danosas à sustentabilidade do espaço urbano no Município de Belém.

Todavia, deixando a impressão de lado, ou seja, abandonando a apreensão sensorial, para que, lastreado em dados científicos, seja viável uma análise mais completa sobre esse processo, é fundamental fazer referência às informações sobre a construção de edifícios em Belém no período de 1999 a 2011.

Quadro 4: Quantidade de empreendimentos multifamiliares por bairro em Belém

Posição	Bairro	Número de Empreend.	% do Total	Posição	Bairro	Número de Empreend.	% do total
1	Umarizal	40	22,73%	12	Canudos	2	1,14%
2	Marco	29	16,48%	13	Marambaia	2	1,14%
3	Pedreira	21	11,93%	14	Reduto	2	1,14%
4	Batista Campos	16	9,09%	15	Sacramenta	2	1,14%
5	Nazaré	16	9,09%	16	Condor	1	0,57%
6	Jurunas	11	6,25%	17	Coqueiro	1	0,57%
7	Segunda Léguas	8	4,55%	18	Mangueirão	1	0,57%
8	Cremação	7	3,98%	19	Souza	1	0,57%
9	São Brás	7	3,98%	20	Tapanã	1	0,57%
10	Cidade Velha	5	2,84%	21	Terra Firme	1	0,57%
11	Campina	2	1,14%				

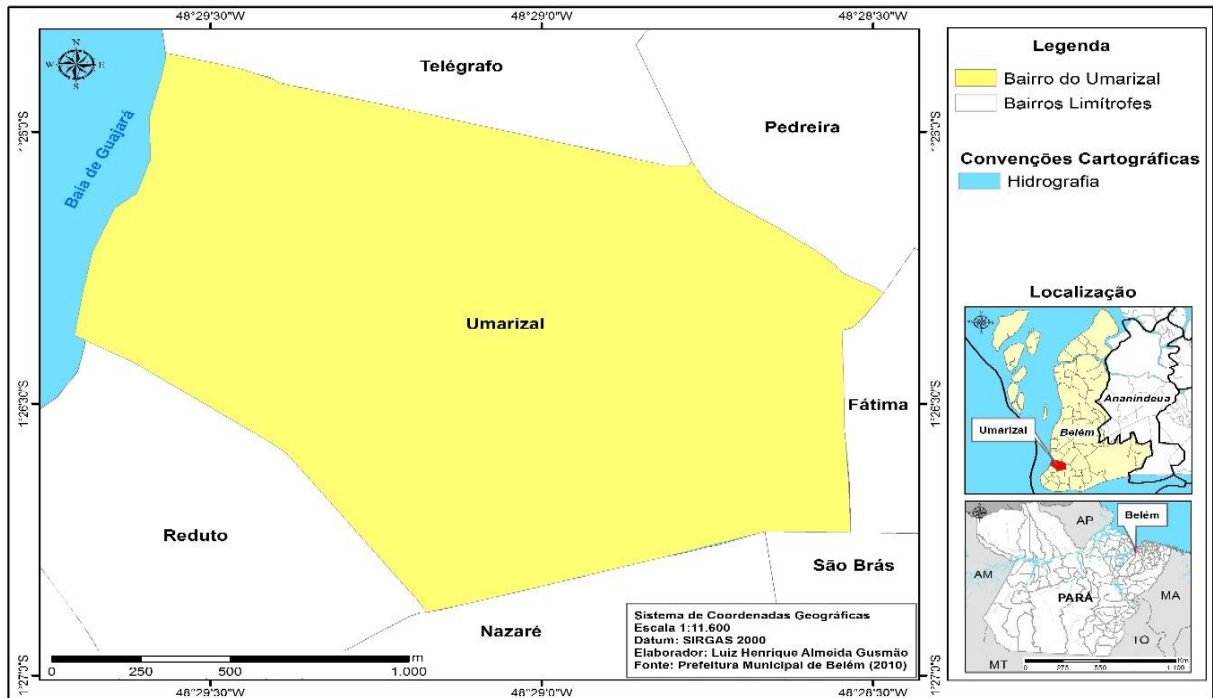
Fonte: VENTURA NETO, 2015, p. 137

Assim, as informações contidas no quadro acima apenas confirmam aquilo que a visão (enquanto sentido) evidencia àqueles que transitam pelos bairros do Umarizal, do Marco, da Pedreira e de Batista Campos, ou seja, que o processo de verticalização se intensificou de maneira muito relevante no lapso temporal de 1999 a 2011²².

Com efeito, buscando evidenciar essa nova configuração urbana na cidade de Belém, destaca-se o bairro do Umarizal (por ter sido o bairro mais demandado pelo segmento do capital imobiliário), visando confirmar o processo de verticalização que a cidade vem enfrentando nos últimos anos.

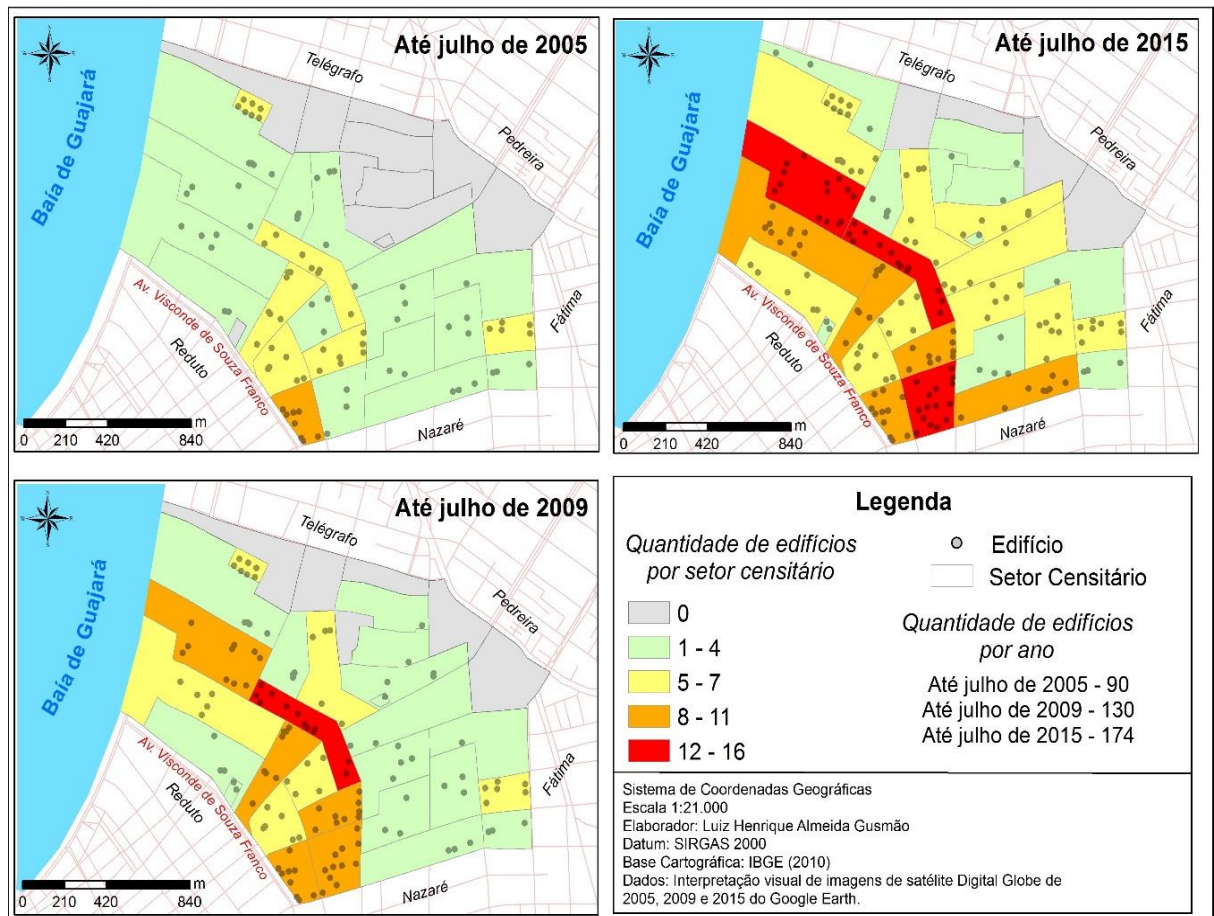
²² Recorte temporal da pesquisa que fundamentou o quadro 4.

Figura 2: Mapa de Localização do Bairro do Umarizal no Interior do Município de Belém



Fonte: Prefeitura Municipal de Belém (2010)

Figura 3: Evolução da Verticalização no Bairro do Umarizal (2005-2015)



Fonte: Google Earth Pro (Acesso em: 29 ago. 2016)

As representações cartográficas acima foram elaboradas a partir das imagens de satélite em três distintos momentos (2005, 2009 e 2015) e demonstram o aumento considerável no número de edifícios nos diferentes setores censitários localizados no bairro do Umarizal e, por consequência, no adensamento construtivo e populacional naquele bairro, aumentando as demandas por serviços e equipamentos urbanos.

Sendo assim, evidencia-se que, no recorte temporal de dez anos, determinados setores censitários são mais procurados pelas construtoras e incorporadoras, por exemplo, o Setor Censitário nº 1, circunscrito entre a Avenida Visconde de Souza Franco, Rua Antonio Barreto, Avenida Almirante Wandenkolk, Rua Boaventura da Silva e Rua Domingos Marreiros evidencia que, na primeira imagem de satélite (julho de 2005), aquele era o setor mais demandado pelo segmento da construção e incorporação imobiliária, pois se constatou um maior volume de edifícios multifamiliares (contendo de oito a onze edifícios). Contudo, a partir da segunda imagem captada (julho de 2009), revelou-se que o foco prioritário do segmento do capital imobiliário-financeiro alterou-se para o Setor Censitário nº 6 (Travessa Dom Romualdo de Seixas, Rua Diogo Mória, Travessa Dom Romualdo Coelho, Avenida Senador Lemos, Rua Jerônimo Pimentel e Rua Bernal do Couto), na qual aquele setor continha àquela altura entre doze e dezesseis edifícios.

Na sequência, quando em julho de 2015 a terceira imagem de satélite foi captada, foi possível identificar que o Setor Censitário nº 6 manteve o mesmo ritmo de verticalização, mas além daquele, os setores censitários 5, 7 e 8²³ acompanharam a mesma dinâmica de adensamento construtivo e populacional, pois cada um continha entre doze e dezesseis edifícios.

Registre-se oportunamente que, segundo o IBGE (2010):

O setor censitário é a unidade territorial de controle cadastral da coleta, constituída por áreas contíguas, respeitando-se os limites da divisão político-administrativa, dos quadros urbano e rural legal e de outras estruturas territoriais de interesse, além dos parâmetros de dimensão mais adequados à operação de coleta (IBGE, 2010, p. 3).

Contudo, observa-se que existem setores censitários daquele bairro que ainda não despertaram o interesse nas construtoras e incorporadoras que atuam no Município de Belém. Logo, resta evidenciado que os terrenos mais próximos aos bairros do Telégrafo e da Pedreira

²³ Classificação elaborada pelo IBGE (2010):

Setor Censitário nº 5 – Travessa Dom Pedro I, Avenida Pedro Alvares Cabral, Travessa Dom Romualdo Coelho, Avenida Senador Lemos e Rua Municipalidade.

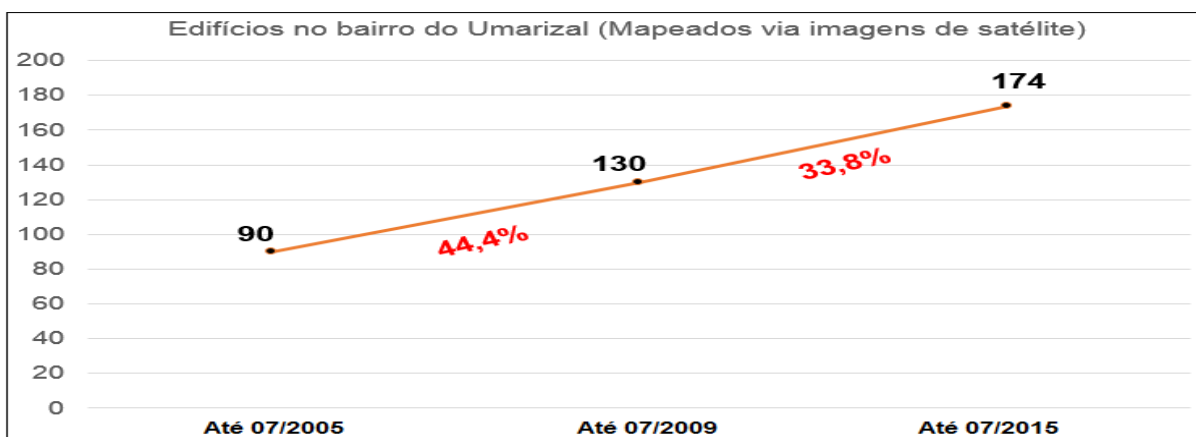
Setor Censitário nº 7 – Rua Antonio Barreto, Avenida Almirante Wandenkolk, Rua Domingos Marreiros, Travessa Dom Romualdo de Seixas.

Setor Censitário nº 8 – Avenida Senador Lemos, Travessa Dom Romualdo Coelho, Travessa Dom Romualdo de Seixas, Travessa Dom Pedro I, Rua Municipalidade e Avenida Pedro Alvares Cabral.

não tiveram mudanças significativas em relação a lançamento de edifícios, mantendo-se como a parte menos valorizada do bairro.

Com efeito, os mapas acima deixam patente que, no intervalo de tempo de 10 anos, o bairro do Umarizal foi fortemente verticalizado e, dentre as causas desse novo modelo de configuração espacial naquele bairro, deve ser considerado o aperfeiçoamento das regras de financiamento imobiliário, seguindo a lógica da financeirização global da moradia (ROLNIK, 2015).

Gráfico 4: Quantitativo de Edifícios no Bairro do Umarizal (2005-2015)



Fonte: Elaboração do autor, 2017

Assim, observa-se que em julho de 2005 existiam 90 edifícios no bairro do Umarizal e que tal montante elevou-se ao quantitativo de 130 prédios em julho de 2009, ou seja, em apenas quatro anos ocorreu um aumento na ordem de 44,4%. Logo, pensando em um aumento quantitativo médio anual, constatar-se-á que, de 2005 a 2009, houve um aumento média ao ano de 11,1% na quantidade de edifícios naquele bairro, percentual bastante expressivo que ratifica a estratégia do capital imobiliário-financeiro em utilizar de modo intenso o solo urbano daquele bairro da cidade de Belém. Destarte, também é possível observar que, no lapso temporal de 2009 a 2015 (seis anos) ocorreu um aumento no número de edifícios naquele bairro na ordem de 33,8% e a média anual ficou em 5,6%, bem aquém da média anual observada no primeiro período (2005 a 2009).

Tal diferença no volume de empreendimentos imobiliários pode ser atribuída às repercussões no circuito imobiliário mundial decorrentes da crise econômica que teve início em 2008 e que, até hoje gera reflexos nas economias mundiais, inclusive, aqui em uma das metrópoles amazônicas, pois o mercado imobiliário vem apresentando um movimento decrescente; desaquecimento que é resultado da diminuição da liquidez na economia e na restrição ao crédito financeiro/imobiliário (aumento das garantias e taxas de juros mais

elevadas). Logo, o recuo na financeirização imobiliária em Belém decorre, em última análise, de problemas gerados no seio do próprio sistema capitalista.

Para ratificar a expressiva verticalização naquele bairro, em outra análise, é possível perceber que em dez anos, a quantidade de edifícios no bairro do Umarizal cresceu 93,3%, passando de 90 (julho de 2005) para 174 edifícios (julho de 2015), revelando a pujança do mercado imobiliário-financeiro e a conseqüente reconfiguração do solo urbano naquele bairro. Logo, os dados acima demonstrados, apenas servem de referência e exemplo que demonstra que na cidade de Belém, nos últimos anos ocorreu um significativo adensamento construtivo e populacional decorrente do processo de verticalização imobiliária.

5.2 Os agentes do discurso, suas relações e seus interesses com a verticalização imobiliária urbana

Quando se trata de analisar os problemas e os dilemas que giram em torno da aplicação ou da inaplicabilidade dos instrumentos urbanísticos contidos na “caixa de ferramentas” que é o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), notadamente a OODC (em virtude de esta compor o objeto central desta pesquisa), relevante entender que algumas questões que geram impasses e conflitos, são protagonizados por diferentes agentes que atuam e que emitem discursos sobre o ambiente urbano.

Assim, almejando analisar questões relativas à ambiência das cidades, mostrou-se necessário realizar a eleição dos principais agentes do discurso que protagonizam a cena urbana de Belém, no intuito de entrevistá-los para que seus diferentes discursos componham o *corpus* da pesquisa.

Para tanto foram divididos os sujeitos do discurso em cinco grupos distintos, identificando-os com uma sigla visando facilitar a explicitação e a análise dos discursos e, concomitantemente, qualificando-os quanto aos discursos emitidos a respeito da dinâmica urbana de Belém, de seu processo de verticalização e a respeito dos mecanismos de controle em relação a esta, objetivando que o leitor possa ter conhecimento não apenas dos discursos relacionados a cada um dos agentes, como também do contexto em que esse mesmo discurso foi emitido por cada um dos agentes.

Quadro 5: Classificação dos Agentes Discursivos

Agentes Gestores do Poder Executivo	Agentes do Poder Legislativo	Agentes da Sociedade Civil Organizada	Agentes Expertises do Planejamento Urbano	Agentes Imobiliários
<p>1) Chefe do Executivo, eleito em candidatura formada por coligação de partidos majoritariamente de esquerda, com propostas de desenvolvimento urbano pautadas no ideário da reforma urbana e no modelo de gestão participativa de cidade.</p> <p>2) Chefe do Executivo, eleito em candidatura formada por coligação de partidos de tendência liberal e neoliberal, com proposta de desenvolvimento urbano assentadas em projetos de modernização e de um modelo neoliberal de cidade.</p>	<p>1) Ex-vereador de tendência político-partidária de esquerda (durante dois mandatos) e que teve presença marcante no debate acerca de questões a respeito da política urbana no início da atual década.</p> <p>2) Ex-vereador de tendência político-partidária de direita, pois sempre esteve filiado a partidos políticos de matriz liberal, tendo exercido cinco mandatos consecutivos de vereador e ganhou expressão no início da presente década quando adotou postura parlamentar favorável à flexibilização do zoneamento urbana e contrário a aplicação de determinados instrumentos urbanísticos.</p>	<p>1) Dirigente de entidade que atua na luta pela moradia popular.</p> <p>2) Dirigente de entidade que luta pelo direito à moradia popular.</p> <p>3) Dirigente de entidade que luta pela reforma urbana, em especial, pela garantia de moradia à população mais carente.</p> <p>4) Dirigente de entidade que luta pela preservação do centro histórico de Belém.</p> <p>5) Dirigente de entidade que defende o aprimoramento da governança pública como mecanismo de</p>	<p>1) Profissional da Arquitetura e Urbanismo com vínculo no serviço público municipal e que atua em órgão de planejamento e de gestão do espaço urbano no Município de Belém.</p> <p>2) Profissional da Arquitetura-urbanismo com vínculo no meio acadêmico-universitário e que já atuou na gestão pública em atividade técnica e de direção na área do planejamento urbano no Município de Belém</p>	<p>1) Empresário da Indústria da Construção Civil e dirigente sindical.</p> <p>2) Empresário da Indústria da Construção Civil e dirigente de associação de classe.</p> <p>3) Corretor de imóveis e dirigente de órgão de fiscalização profissional.</p>

		<p>controle social dos atos do poder público municipal.</p> <p>6) Dirigente de entidade que defende o patrimônio histórico, bem como, atua em questões relativas à política urbana.</p>		
--	--	---	--	--

Fonte: Elaboração do autor, 2017.

A eleição dos agentes discursivos acima relacionados buscou alcançar o equilíbrio entre aqueles que realizam importante papel na construção de uma agenda de produção do espaço urbano. No entanto, admite-se, como um pressuposto, que os agentes emissores entrevistados, apesar de atuarem concomitantemente na construção do espaço urbano, possuem visões de mundo distintas, percebem a importância da política urbana de modo diferente, possuem ideologias e interesses diversos. Tal assimetria na percepção acerca do melhor paradigma de desenvolvimento da cidade de Belém requer que os diferentes discursos sejam analisados no intuito de identificar as contradições, os jogos de poder, as convergências e as polaridades (divergências) que estejam nas entrelinhas de cada um dos discursos analisados, bem como, a partir da análise global de todos os discursos.

Assim sendo, o Agente Gestor do Poder Executivo 1 (GP 1) e o Agente Gestor do Poder Executivo 2 (GP 2), bem como, um dos ex-prefeitos com mandato inserido no recorte temporal desta pesquisa, foram escolhidos por terem gerido a cidade, sendo relevante lembrar que é o chefe do Poder Executivo aquele agente político que tem a iniciativa exclusiva de propositura de leis urbano-ambientais, notadamente, a lei do plano diretor. Destarte, como no paradigma republicano atual brasileiro no qual o Poder Executivo assume função expressiva, possuindo uma força política, até certo ponto, excessiva, demonstra-se importante a escolha do GP 1 e do GP 2, pois são agentes discursivos de fundamental importância à análise dos discursos emitidos sobre a verticalização e à OODC, almejando-se extrair as respectivas concepções sobre qual é o mais apropriado modelo de planejamento do desenvolvimento urbano. Frise-se que, apesar das sucessivas tentativas, não se logrou êxito no contato com um dos ex-prefeitos que geriram Belém no período pesquisado²⁴. Entretanto, compreende-se que o material extraído dos discursos dos dois chefes do Poder Executivo em comento (e que compõem o *corpus* da pesquisa) é suficiente para que se sejam captadas a essência das questões pesquisadas nesta tese.

A respeito da importância do Estado (municipalidade) na dinâmica de configuração espacial do Município de Belém, relevante ratificá-la por meio da transcrição seguinte:

O outro agente é o Estado, que atua das mais diferentes formas: grande empresário, consumidor de espaços e de localizações públicas, *proprietário fundiário*, promotor imobiliário e agente regulador do uso do solo urbano. Pode atuar também, de maneira direta, na provisão de moradias, por exemplo, e, indireta, buscando auxiliar instituições financeiras, incorporadores e a indústria de construção, promovendo isenção de impostos, garantindo lucros ou eliminando riscos ou mesmo quando impõe e administra uma variedade de restrições institucionais na operação do mercado de

²⁴ Não se obteve sucesso em captar o discurso proferido pelo ex-prefeito sobre a política urbana municipal, verticalização e a relevância da OODC; apesar de realizadas várias tentativas através de recursos diversos.

moradia, como zoneamento de uso do solo, alocação de serviços e dotação de infraestrutura urbana, que modificam o ambiente construído (TRINDADE JR., 2016, p. 239, grifou-se).

Sobre a transcrição acima, que ressalta a importância do Estado como agente que contribui na produção do solo e do espaço da cidade de Belém, relevante frisar que através dos diferentes discursos captados nesta pesquisa foi possível identificar com clareza que o Estado (a municipalidade) está fomentando a provisão de moradias, conforme percebe-se na transcrição seguinte:

Paralelamente, nós implementamos uma política habitacional também com foco no planejamento, já que Belém era a única, talvez uma das poucas capitais do Brasil, que não tinha uma casa do MCMV. Falta de planejamento urbanístico absoluto, porque havia uma dificuldade, um obstáculo, que era o preço dos terrenos locais, que eram incompatíveis com o programa. Então o MCMV contrata empresas e projetos habitacionais de Ananindeua pra frente, Belém não tinha nenhum. Nós, ao percebermos isso, discutindo com a nossa equipe, posteriormente com o legislativo, nós concebemos um PL que deu isenção tributária de IPTU, ITBI e ISS para as empresas e os projetos habitacionais de interesse social. E isso desafogou tanto que hoje nós temos 9.000 unidades em construção, que serão entregues ainda agora (GP 2, 2016)

Assim, a adesão do Município de Belém ao MCMV representa uma maneira do Estado contribuir na configuração espacial urbana, além de evidenciar que a municipalidade tenta auxiliar as instituições financeiras, os incorporadores e a indústria de construção civil, através de uma política extrafiscal de isenção de impostos municipais.

Relevante afirmar que a legislação urbanística municipal regula, mesmo que debilmente, a operação do mercado de moradia, por intermédio do zoneamento de uso do solo, bem como, a configuração do ambiente artificial da cidade devido aos serviços e obras públicas de infraestrutura urbana, cujo exemplo mais atual é a renovação urbanística do eixo da Avenida Augusto Montenegro que, por seu turno, possibilita a ampliação da fronteira urbano-imobiliária (fundamental à dinamização do mercado imobiliário-financeiro), mas que aprofunda a desconcentração da cidade, o espraiamento que gera consequências danosas à qualidade de vida dos habitantes da cidade, mormente, naquilo que é pertinente ao deslocamento no espaço intraurbano e na instalação de infraestrutura urbana por parte do Estado.

Sobre a ineficiente regulação da ocupação do solo e do espaço da cidade, transcreve-se o fragmento abaixo:

A investigação da aplicação das exigências do plano diretor e controle de zoneamento, por meio de pesquisa, em projetos aprovados no órgão competente da Prefeitura de Belém pouco adiantou para compreender as relações entre estratégias espaciais e equidade social mediadas pela forma urbana. Isto se deve aos excessivos procedimentos burocráticos envolvidos na concessão de licenças de construção e ao baixo índice de projetos solicitando licenças de construção.

[...]

O baixo índice de legalização de construções no município é uma evidência de como

os regulamentos são desobedecidos pelos empreendedores (LIMA, 2011, p. 53).

Para a emissão dos discursos que representassem a posição dos agentes classificados na condição de agentes imobiliários, elegeu-se primeiramente a entidade sindical, fundada em 1942, em virtude da importância daquela entidade no cenário socioeconômico municipal. Isto porque a atividade da construção civil e da incorporação imobiliária é geradora de muitas vagas de emprego e movimenta elevada quantidade de recurso financeiro na economia regional e municipal. Entender o que aquela entidade pensa acerca da política urbana municipal e qual a avaliação sobre a OODC é fundamental. Destarte, tal entidade foi identificada nesta tese como Agente Imobiliário 1 (AI 1).

No mesmo sentido, na condição de Agente Imobiliário, considerou-se relevante ouvir o discurso proferido pela entidade que foi fundada em 1981 por 12 dirigentes de empresas incorporadoras e construtoras de Belém, transformando-se ao longo desses anos em uma das entidades que defendem os interesses do setor da produção imobiliária privada no Estado do Pará. Ressalta-se, inclusive, que o Agente Imobiliário 2 (AI 2) deixou patente na entrevista que é uma entidade coirmã do AI 1. Logo, por entender que o AI 2 também é muito importante na perspectiva socioeconômica da cidade de Belém e pelo fato do mesmo representar os interesses dos detentores do capital imobiliário, tal entidade foi escolhida para que seu discurso sobre a política urbana, verticalização imobiliária e a OODC seja analisado.

No intuito de ratificar a importância em eleger tais agentes promotores imobiliários, ilustra-se como o excerto seguinte:

Dessa maneira, esses dois agentes conseguiam influenciar de maneira decisiva as intervenções do poder estatal local, uma vez que passaram a ser grupos organizados, de forte representatividade e cuja atuação passou a ocorrer de forma não conflitiva, através do Sindicato da Indústria da Construção Civil (SINDUSCON) e da Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário do Pará (ADEMI-PA). (SOUZA, 1992, p. 60)

Por lidarem em seu cotidiano com as questões relativas ao mercado imobiliário (fundamental na análise do desenvolvimento das cidades do mundo capitalista), elegeu-se entidade que congrega os profissionais que lidam na intermediação de bens imóveis. Por meio dela, o intuito foi de extrair o entendimento daquela categoria de profissionais liberais a respeito da relevância da política urbana municipal e suas peculiaridades, em especial, a respeito da OODC e suas consequências no controle da ocupação e do uso do solo e do espaço da cidade de Belém. Destarte, nesta tese, tal sujeito do discurso será identificado como Agente Imobiliário 3 (AI 3), afinal, tais agentes atuam na “comercialização ou transformação do capital-mercadoria em capital-dinheiro” (CORRÊA, 1989, p. 2).

Representando a sociedade civil, foram eleitos três representantes de entidades que atuam na luta pela moradia e reforma urbana em Belém. A primeira das entidades tem como objetivo articular diversas formas de luta pela moradia nas cidades brasileiras e será identificada como Agente da Sociedade Civil Organizada 1 (SC 1). A segunda das entidades também tem sua atuação voltada à luta pela habitação popular nas cidades do país, sendo identificada como Agente da Sociedade Civil Organizada 2 (SC2) e a terceira entidade funciona como uma central de movimentos populares (com temas relativos à criança e adolescente, à economia solidária, à educação popular, à saúde, à moradia e à reforma urbana) e foi identificada como Agente da Sociedade Civil Organizada 3 (SC 3). A seleção de tais entidades justifica-se porque as mesmas operam há muitos anos em favor de uma reforma urbana no Brasil que resulte na construção de cidades mais justas e democráticas. Destarte, objetivou-se extrair e analisar o discurso proferido pelos representantes daquelas entidades visando compreender o que pensam acerca da política urbana municipal, assim como, as respectivas percepções acerca da OODC; suas vantagens e limitações.

O fragmento seguinte evidencia a importância de tais agentes na configuração espacial da cidade, *in verbis*:

Na sociedade de classes verificam-se diferenças sociais no que se refere ao acesso aos bens e serviços produzidos socialmente. No capitalismo as diferenças são muito grandes, e maiores ainda em países como, entre outros, os da América Latina. A habitação é um desses bens cujo acesso é seletivo: parcela enorme da população não tem acesso, quer dizer, não possui renda para pagar o aluguel de uma habitação decente e, muito menos, comprar um imóvel. Este é um dos mais significativos sintomas de exclusão que, no entanto, não ocorre isoladamente[...] (CORRÊA, 1989, p. 29).

Também foram selecionadas três entidades da sociedade civil que atuam naquilo que pode ser denominada de governança pública municipal, aqui consideradas também com integrantes do grupo denominado Agentes da Sociedade Civil Organizada. A escolha teve como critério a informação obtida junto ao promotor de justiça Raimundo de Jesus Coelho Moraes (titular da 3ª Promotoria de Justiça de Meio Ambiente, Patrimônio Cultural, Habitação e Urbanismo de Belém). Em diálogo com o mencionado promotor, foi solicitado a ele que indicasse as entidades da sociedade civil mais atuantes no debate e controle das ações relativas à política urbana em Belém. Logo, a entidade identificada como Agente da Sociedade Civil Organizada 4 (SC 4) luta pela preservação do centro histórico de Belém. Na sequência, a entidade identificada como Agente da Sociedade Civil Organizada 5 (SC 5) tem como objetivo institucional o aprimoramento da governança pública, objetivando a transparência e a melhoria das ações realizadas pelo poder público, através de uma rede de voluntários. Por fim, foi

identificada como Agente da Sociedade Civil Organizada 6 (SC 6) a entidade que visa, precipuamente, proteger os bens culturais edificados localizados em Belém, mas que também atua em diversos temas relacionados à política urbana.

Desse modo, foi possível captar o discurso dos representantes de tais entidades visando entender qual a compreensão das mesmas em relação à política urbana municipal, notadamente, sobre a OODC e a verticalização imobiliária.

Com relação aos integrantes do grupo de emissores do discurso denominado de Agentes Expertises do Planejamento Urbano, optou-se por trazer para o *corpus* da pesquisa a visão de uma profissional que atua no âmbito do serviço público municipal em um dos órgãos de planejamento e gestão, mais detidamente, nos temas relacionados à política urbana. A referida profissional tem larga experiência na matéria, assim como em gestão municipal porque já compõe o quadro funcional da prefeitura de Belém há muitos anos. Assim, à medida que as entrevistas com os diferentes agentes discursivos eram realizadas, o seu nome era mencionado como uma detentora de uma *expertise* na questão relativa à OODC, bem como, em outras questões relacionadas à política urbana no Município de Belém. Logo, tal agente emissor do discurso foi identificado como Agente Expertise do Planejamento Urbano 1 (EPU 1). Portanto, evidencia-se que as qualificações técnicas do EPU 1 justificaram sua escolha para que seu discurso também componha o *corpus* da pesquisa.

Também constitui o *corpus* da pesquisa o discurso de um arquiteto-urbanista, profissional do meio acadêmico universitário com larga experiência e conhecimento nas questões do planejamento e do desenvolvimento urbano e, desse modo, foi identificado como Agente Expertise do Planejamento Urbano 2 (EPU 2). Ressalte-se que o mencionado agente discursivo, apesar de ter o ambiente de pesquisa acadêmica como seu *locus* profissional, já teve como experiência profissional a atuação em órgão público de planejamento e gestão urbana do Município de Belém.

Para concluir os agentes emissores do discurso que tiveram suas falas incluídas no *corpus* da pesquisa, foram entrevistados dois ex-vereadores que, no início desta década, exerceram papel de protagonistas no debate parlamentar sobre a política urbana municipal. Por terem exercido a função de vereadores, foram considerados como integrantes do grupo Agentes do Poder Legislativo, especialmente por possuírem posicionamentos frontalmente díspares sobre as questões abordadas, como será possível observar na sequência. Assim, foram ouvidos um ex-vereador que exerceu dois mandatos consecutivos (2005 a 2012) e integra um partido político de esquerda, sendo identificado nesta tese como Agente do Poder Legislativo 1 (PL 1). O outro ex-parlamentar, exerceu cinco mandatos consecutivos (1993 a 2012), sempre em siglas

partidárias de matriz liberal e foi identificado nesta pesquisa como Agente do Poder Legislativo 2 (PL 2).

Assim sendo, para a realização das entrevistas considerou-se a existência de 5 (cinco) agrupamentos de agentes emissores de discursos, constituídos a partir da função por eles exercida na arena urbana, pois se compreende que os agentes discursivos que influenciam na configuração espacial das cidades possuem perspectivas distintas acerca do modelo mais adequado de desenvolvimento urbano, resultando em dilemas e conflitos que deverão ser enfrentados democraticamente por toda a sociedade; embates nos quais o Estado adota uma dada posição, nem sempre a mais sustentável ou que priorize o interesse coletivo em detrimento do privado. Sobre essa questão, relevante ilustrar com o fragmento seguinte, textuais:

A ação destes agentes é complexa, derivando da dinâmica de acumulação de capital, das necessidades mutáveis de reprodução das relações de produção, e dos conflitos de classe que dela emergem.

A complexidade da ação dos agentes sociais inclui práticas que levam a um constante processo de reorganização espacial que se faz via incorporação de novas áreas ao espaço urbano, densificação do uso do solo, deterioração de certas áreas, renovação urbana, relocação diferenciada da infra-estrutura (sic) e mudança coercitiva ou não, do conteúdo social e econômico de determinadas áreas da cidade. (CORRÊA, 1989, p. 11).

Evidencia-se, portanto, que o espaço urbano é resultado de um permanente movimento de construção e reconstrução, fruto do choque contínuo entre as forças e os interesses dos diferentes atores sociais que atuam nesse território urbano, mas cujo discurso triunfante será proferido por aqueles agentes discursivos que demonstrarem mais força e organização (política, econômica, social e institucional) na arena de luta que são as cidades brasileiras. Destarte, desse contínuo embate entre forças, entre esses agentes do discurso, entre as classes sociais representadas por esses agentes que existem e atuam no espaço urbano, resultará na aplicação de um modelo de desenvolvimento da cidade, seja este, tipicamente corporativo (SANTOS, 2009), favorecendo a especulação imobiliária e os interesses das grandes empresas, seja um modelo vinculado a ideia do *city marketing* ou, ainda, um paradigma de desenvolvimento sócio-espacial (SOUZA, 2010) no qual os objetivos centrais sejam a busca pelo bem-estar dos seus habitantes e o respeito à ética intergeracional prevista no artigo 225 da CF (BRASIL, 1988).

Em outra de suas obras, Corrêa (2014) complementa a questão abordada acima, expondo que:

A produção do espaço, seja o da rede urbana, seja o intraurbano, não é o resultado da “mão invisível do mercado”, nem de um Estado hegeliano, visto como entidade supraorgânica, ou de um capital abstrato que emerge de fora das relações sociais. É consequência da ação de agentes sociais concretos, históricos, dotados de interesses, estratégias e práticas espaciais próprias, portadores de contradições e geradores de

conflitos entre eles mesmos e com outros segmentos da sociedade (CORRÊA, 2014, p. 43).

É nesse contexto que muitos dilemas serão evidenciados, v.g., aplicar ou não o IPTU progressivo no tempo; estabelecer ou não um coeficiente de aproveitamento único em todo o território do município; aplicar a OODC apenas nos bairros já densamente ocupados ou aplicá-la em todas as zonas da cidade.

Portanto, a forma mutável da cidade resultará da luta, do enfrentamento entre os “agentes de produção do espaço” (CORRÊA, 2014) que tentarão construir a cidade de acordo com o modelo por eles escolhido. Destarte, não se olvide que o Estado também é um dos agentes que produzem e ajudam a reproduzir a espaço das cidades e, por isso, também enfrenta dilemas, dúvidas de qual modo agir, a quais interesses deve dar prioridade, de que forma pode equilibrar as forças sociais que constantemente estão em choque.

Para ilustrar esse papel desempenhado pelo Estado, cabe citar o trecho seguinte:

O papel do Estado nesse processo é contraditório. De um lado, precisa intervir a fim de preservar as coerências do espaço social em face de sua destruição pelas transformações capitalistas dos valores de uso em valores de troca, isto é, de espaço social em espaço abstrato. De outro, *suas intervenções são explicitadas pela relação de dominação. Por conseguinte, as intervenções do Estado não resgatam o espaço social; ao contrário, ele apenas ajuda a hegemonia do espaço abstrato*, produzindo alguns de seus próprios espaços através do planejamento. (GOTTDIENER, 1993, p. 138, grifou-se)

Desse modo, quando o Estado estabelece o marco jurídico sobre o qual toda a política urbana deverá pautar-se, tal produção legislativa será fruto de um consenso na sociedade ou resultará da prevalência da força política e econômica de um ou mais agentes que produzem o solo e o espaço das cidades? O Estado adotará uma tributação que seja reflexo do respeito ao princípio da igualdade entre aquelas pessoas e atividades que se encontram no ambiente urbano, com proporcionalidade e respeito à capacidade contributiva? O poder público municipal renunciará ou utilizará os instrumentos urbanísticos de controle do mercado fundiário?

Quanto à primeira das indagações acima, relevante transcrever o trecho seguinte, *in verbis*:

Em primeiro lugar, a ação destes agentes se faz dentro de um marco jurídico que regula a atuação deles. Este marco não é neutro, refletindo o interesse dominante de um dos agentes, e constituindo-se, em muitos casos, em uma retórica ambígua, que permite que haja transgressões de acordo com os interesses do agente dominante. (CORRÊA, 1989, p. 12)

Sendo assim, tais questionamentos são exemplos de dilemas urbano-ambientais que existem em todas as cidades e que serão melhor equacionados se houver um equilíbrio de forças

entre os diversos agentes do discurso que contribuem na configuração do solo e do espaço urbano. Tal equilíbrio talvez seja alcançado se realmente houver a efetivação da gestão democrática, uma das diretrizes gerais que está prevista no artigo 2º, II do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001). Contudo, tal cenário de conciliação entre aqueles que configuram a cidade está ainda bem distinta de existir, infelizmente.

Com efeito, é fundamental que os agentes emissores de discurso apresentados acima tenham esses mesmos discursos analisados para que seja possível identificar as contradições, as similitudes e as recorrências acerca de tudo aquilo que for relativo à política urbana, notadamente, em relação à verticalização imobiliária e a aplicação da OODC em Belém.

Em uma síntese, os agentes emissores dos discursos sobre a política urbana, verticalização e a OODC estão ordenados conforme abaixo.

Quadro 6: Síntese da classificação dos Agentes Discursivos e suas respectivas siglas.

Agentes Gestores do Poder Executivo	Agentes do Poder Legislativo	Agentes da Sociedade Civil Organizada	Agentes Expertises do Planejamento Urbano	Agentes Imobiliários
GP 1	PL 1	SC 1	EPU 1	AI 1
GP 2	PL 2	SC 2	EPU 2	AI 2
		SC 3		AI 3
		SC 4		
		SC 5		
		SC 6		

Fonte: Elaboração do autor, 2017

O quadro acima visa facilitar o entendimento do leitor desta tese, pois deixa bem evidente os grupos de agentes emissores que enunciaram os discursos que vieram a constituir o denominado *corpus* da pesquisa, bem como, seus integrantes e as respectivas siglas.

5.3 Os discursos sobre a verticalização

Neste tópico evidenciar-se-á o discurso emitido por cada um dos agentes entrevistados para que fiquem claras quais as razões que justificam os diferentes entendimentos acerca do processo de adensamento populacional decorrente da verticalização imobiliária na cidade de Belém.

O aspecto que mais chamou atenção no discurso proferido pelo GP 2 diz respeito à intenção da gestão municipal em promover o adensamento populacional, inclusive através do fomento à verticalização, pois há o desejo em associar a possibilidade de “adensamento populacional, inclusive com verticalização, ao longo dos corredores do BRT para que você permita a proximidade das pessoas, onde elas moram com eixo da grande via de mobilidade com transporte coletivo” (GP 2, 2016). Assim, o poder público municipal admite a verticalização visando a maior concentração demográfica ao longo do corredor do *Bus Rapid Transit* (BRT), facilitando a mobilidade por meio do transporte coletivo (ônibus).

O GP 1, por seu turno, entende que a verticalização da cidade não é necessariamente perversa, porque se for considerado que a mesma pode ser um mecanismo de embelezamento da cidade e, caso os edifícios forem projetados baseados em um tipo de planejamento que obstaculize a construção de edificações que causem o desconforto auditivo (reverberação do som), “mas também o desconforto térmico por conta do impedimento das ondas de ar e, portanto, é baseado num planejamento da cidade é possível e necessário até verticalizar pra cumprir o papel da função social da cidade” (GP 1, 2016).

Assim, evidencia-se um discurso que não é refratário à verticalização, desde que esta seja resultado de um planejamento no qual o poder público municipal, através da legislação urbano-ambiental, estabeleça algumas limitações em benefício da sustentabilidade urbana. Pelo contrário, o agente discursivo em tela emite um posicionamento que admite um paradigma de verticalização popular, na qual podem “existir prédios dignos numa área infraestruturada para cumprir o direito à moradia, para realizar o direito à cidade” (GP 1, 2016). Ademais, este tipo de verticalização voltada a população de menor poder aquisitivo tem a capacidade de impedir a periferização dos “pobres de modo que aquele que ocupou há 40 anos, pegou porrada da polícia, resistiu, no momento em que o estado brasileiro decide investir recursos reproduz-se o mesmo clichê urbanístico que foi feito na Doca de Souza Franco” (GP 1, 2016).

Na ótica do ex-vereador (PL 2), uma cidade desenvolvida precisa ser ordenada, porém “a grande discussão é área da construção, tá tudo parado, pouquíssimas construções mas o que é que foi criado de construções na Doca do lado direito indo pro rio, você pode construir, então construíram bastante lá, [...], mas lado esquerdo não foi construído, nada” (PL 2, 2016). Assim, o citado agente discursivo manifesta efusiva defesa do segmento da construção e incorporação imobiliária como se aquelas atividades fossem as únicas responsáveis pelo desenvolvimento da cidade de Belém.

Ao ser indagado sobre o desenvolvimento urbano de Belém, o outro ex-vereador de Belém afirmou:

Ao meu ver não é quantidade de prédios e condomínios que definem o desenvolvimento da cidade, às vezes, a verticalização exagerada gera muitos problemas.

O que implica em considerar uma cidade em desenvolvimento são, a melhoria no sistema de transporte, o sistema de saúde em pleno funcionamento, habitação com qualidade, entre outros elementos importantes para o desenvolvimento urbano com garantia de qualidade de vida (PL 1, 2016).

Logo, o discurso daquele ex-parlamentar não é totalmente contrário à verticalização, mas entende que um processo de verticalização que gera sobrecarga infraestrutural pode ser nocivo à sustentabilidade urbana e que o quantitativo de edifícios não tem relação direta com o nível de desenvolvimento urbano.

Outro entendimento acerca da verticalização está contido no discurso dos agentes imobiliários. O Agente Imobiliário 1 (2016) afirma que o “prédio só traz vantagens pra cidade, o prédio diminui a insolação, aumenta a velocidade do vento, ele trata seu esgoto, porque hoje Belém só tem 7% de esgoto tratado”. Portanto, o AI 1 enumera as vantagens consequentes da construção dos edifícios, dentre as quais: a redução da insolação, o tratamento do esgoto, o aumento da velocidade do vento. Todavia, em relação à circulação e à velocidade do vento, contrariamente ao afirmado pelo agente do discurso ligado ao setor imobiliário-financeiro, a construção de edifícios de andares múltiplos, “podem não trazer resultados positivos no escoamento natural dos ventos, ou seja, a verticalização representa uma barreira que impede o escoamento natural do vento nos espaços urbanos” (OLIVEIRA et al, 2014).

Sendo assim, no intuito de corroborar com o entendimento da correlação entre verticalização, aumento da temperatura e a circulação dos ventos em Belém, transcreve-se o excerto seguinte:

A capital do Estado do Pará vem mudando a sua paisagem urbanística com a intensificação de edifícios de grande porte. *Em Belém, sensações de desconforto térmico são frequentemente associadas ao processo de verticalização e diminuição de suas áreas verdes.* Objetivou-se com este trabalho avaliar evidências desses efeitos usando séries históricas de 44 anos de temperatura do ar e dados disponibilizados na literatura sobre a evolução do número de pavimentos de 1878 a 2009. Os resultados indicaram que as temperaturas mínimas se elevaram nos últimos 16 anos, expressas em termos de anomalias quentes, a partir de 1995. A redução das amplitudes térmicas é explicada, cerca de 93%, pela verticalização urbana, indicando a necessidade de estratégias mitigadoras dos efeitos de bolsões de calor, principalmente nos bairros mais verticalizados. (BARBOSA, 2011, p. 1, grifou-se)

Contudo, apesar do discurso elaborado pelo AI 1 acerca do aumento da velocidade do vento a partir do aprimoramento do processo de verticalização não possuir fundamento científico, conforme visto acima e ratificado na transcrição seguinte, o agente discursivo em comento tem razão quando afirma que a verticalização da cidade diminui a insolação que, por sua vez, tem influência no microclima dos bairros centrais verticalizados, textuais:

Na zona Central da cidade *existe um número maior de edifícios altos, que dificultam a circulação do vento e reduzem sua velocidade*, o que implica na redução da troca das massas de ar daquela região, *e teoricamente propiciaria a formação de microclimas mais desconfortáveis*. No entanto, observou-se que *o efeito do sombreamento dos edifícios associados à presença de vegetação arbórea nas avenidas nesta parte da cidade, impediu que a mesma fosse a mais desconfortável termicamente*. (SILVA JÚNIOR et al, 2013, p. 426-427, grifou-se)

Ademais, um outro elemento encontrado no discurso do AI 1 refere-se ao incremento na receita tributária municipal, pois para ele, os empreendedores geram mais “IPTU, ISS, coleta de lixo coordenada, não tem *gato* no prédio, ou seja, o fornecimento de energia é toda organizada e mais importante que isso, se Belém não tivesse nenhum prédio, Belém seria muito maior” (AI 1, 2016).

Admite aquele agente emissor que a verticalização, além de gerar o incremento na arrecadação tributária municipal (IPTU e ISS), contribui com a formação de cidades compactas nas quais o deslocamento entre os diversos pontos é menor, assim como, diminui a necessidade da utilização de automóveis. Todavia, percebe-se que se trata de um discurso que não representa as verdadeiras intenções e sentimentos, emitido por um representante de uma classe em prejuízo dos interesses difusos (funções sociais da cidade), tal como expresso no detrimto inciso I do artigo 2º do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), ou seja, a garantia do direito a cidades sustentáveis, “entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura (sic) urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;”.

Admite aquele agente emissor de discurso que a verticalização, além de gerar o incremento na arrecadação tributária municipal (IPTU e ISS), contribui com a formação de cidades compactas nas quais o deslocamento entre os diversos pontos é menor, assim como, diminui a necessidade da utilização de automóveis. Todavia, percebe-se que se trata de um discurso que visa camuflar os interesses corporativos e o entendimento daquele agente emissor acerca da aplicação da OODC, argumentos proferidos por um representante de uma classe social em prejuízo dos interesses difusos (funções sociais da cidade), *v.g.*, o direito a cidades sustentáveis.

Buscando demonstrar a essência do discurso emitido pelos empreendedores imobiliários em Belém, transcreve-se um fragmento dos argumentos do AI 1, após ter sido indagado sobre o impacto da aplicação da OODC na dinâmica das empresas de construções e incorporação imobiliária, como segue:

Acho que o impacto é desfavorável, tudo que suba o preço pro consumidor final é desfavorável.

A OODC vai subir o preço pro consumidor final. Cada vez dificulta mais, o poder aquisitivo não sobe na mesma velocidade e dificulta mais pro cliente (consumidor) conseguir comprar.

Muitas vezes, o cara só compra um apartamento na vida toda. É o investimento da vida dele. Se ficar mais caro, pode ser que ele nunca compre, pode ser que ele viva a vida inteira de aluguel.

Então, no primeiro momento, é desfavorável. Pode ser muito desfavorável ou desfavorável, nem vejo que isso possa ser favorável (AI 1, 2016).

Na mesma toada, após ter sido inquirido sobre a possibilidade da OODC pode trazer benefício ao planejamento urbano em Belém, o AI 1 admite que não consegue ver nenhum benefício, a não ser arrecadar mais recurso financeiro para o poder público municipal. Ademais, manifesta-se sobre as restrições ao poder de construir devido à possível previsão de um coeficiente mínimo de aproveitamento, tal como pode ser observado no trecho abaixo transcrito:

Uma das propostas da OODC foi essa, foi diminuir (referindo-se ao coeficiente de aproveitamento mínimo).

Não sei se tu sabes Belém é dividido por zonas e cada área tem a quantidade do que pode ser construído.

Nada do que vou te dizer é exato, porque não sei de cabeça, vou dar um chute, por exemplo, a Antonio Barreto pode construir até três vezes, tem índice ocupação do solo de três vezes, a Pedro Álvares Cabral, 3,3, grande parte do Marco 3,8 ou 3,5. Isso quer dizer que no terreno de 1.000 metros só poderia ser construído 3.000, 3.300, 3.800 (respectivamente).

Uma das propostas foi que diminuísse tudo para um, ou seja, num terreno de 1.000 metros só poderia construir 1.000 metros e essa diferença entre 1 e 3 seria paga como OODC.

Então, isso nada mais é do que aumentar a arrecadação e prejudicar o cliente final (AI 1, 2016).

Os dois últimos trechos do discurso emitido pelo AI 1, evidenciam que as empresas do segmento do capital imobiliário-financeiro não têm interesse na aplicação da OODC, pois aquele instrumento implicará em óbice à verticalização imobiliária em Belém. Portanto, concomitantemente, os empreendedores imobiliários pugnam em favor da verticalização e argumentam contra a efetividade da OODC, em virtude desta, ao ver daqueles agentes, ser um obstáculo à ampliação da verticalidade na cidade, bem como, resultar em aumento no custo final das unidades transacionadas no mercado imobiliário.

Corroborando a defesa em favor da verticalização imobiliária em Belém, o AI 2 (2016) alega ainda existir muita área para ser utilizada no município e que “tem muita coisa pra se construir pra cima, muita coisa pra se verticalizar, porque a verticalização é o caminho”.

Por seu turno, o Agente Imobiliário 3 (2016) entende que a verticalização representa desenvolvimento, pois “quando chega em Belém de fora, do avião você olha a cidade, a cidade hoje é uma cidade que tem diversos prédios e isso só vai valorizar nossa capital”. Logo, o

incremento na verticalização imobiliária, para este agente do discurso, representa desenvolvimento urbano.

Na ótica do agente discursivo identificado como SC 4, que atua na defesa dos bens culturais edificados da cidade de Belém, a verticalização imobiliária deve estar acompanhada de infraestrutura, como segue:

Então, os primeiros problemas não é (sic) tanto a verticalização, é mais estacionamento, área verde, lixo. Lixo é uma coisa terrível. Água, esses são fundamentais, porque não interessa somente as pessoas que moram ali, interessa a todos que moram na cidade, todos que passam por ali.

[...]

A infraestrutura é totalmente ignorada, não tem área verde para todos aqueles edifícios do Umarizal, eu não vejo área verde. Criaram alguma praça? Não consertam nem as que têm. Não tem área verde. A área verde por metro quadrado, teria que fazer esse tipo de coisa, quantas pessoas moram no Umarizal? Mas ver 20 anos atrás quantos eram. E vamos ver, a área verde é mesma de 20 anos atrás. Deveria ter triplicado, devido a quantidade de edifício que fizeram. Não tem, não tem nadinha (SC 4, 2016).

Desse modo, percebe-se que o agente do discurso vincula a problemática da verticalização imobiliária à instalação de infraestrutura urbana ou, em outros termos, entende que a verticalização não é um mal em si só, mas que deve estar acompanhada da intervenção estatal no sentido de garantir que não exista sobrecarga infraestrutural decorrente do aumento do volume construtivo e do número de habitantes nas zonas nas quais está em curso o processo de crescimento vertical da cidade. Destarte, concomitantemente ao aumento no número de edifícios multifamiliares, deverão ser ampliadas a quantidade de espaços verdes, as praças (espaços de convivência), as vagas de estacionamento, a coleta de resíduos sólidos e o fornecimento de água e energia, tudo para que a verticalização não gere uma carga excessiva sobre os equipamentos e serviços públicos instalados em um determinado espaço urbano sujeito à verticalização.

Segundo o agente discursivo aqui considerado como SC 5, a questão relacionada à verticalização pode suscitar a existência de uma cidade desenvolvida, mas desde algumas precauções sejam adotadas durante a execução da política urbana, como segue:

Depende da distribuição dos edifícios de grande porte, não do jeito como é a nossa cidade. Por exemplo, se esses edifícios de grande porte, são distribuídos de maneira errada, tu não vais ter uma cidade desenvolvida. Te dou um exemplo bacana, a Rua João Balbi, a Quintino, aquela zona ali dali da Dom Romualdo de Seixas, Boaventura, vai lá e vê a quantidade de edifício que tem ali. Então tu crias um atrativo de trânsito pra aquela área ali que a qualidade de vida decai (SC 5, 2016).

A partir da transcrição denota-se que o agente discursivo entende que uma cidade verticalizada pode ser considerada desenvolvida, mas desde que exista um estudo relativo à disposição dos edifícios, evitando que ocorra o adensamento construtivo e populacional excessivo, pois desse modo estar-se-á evitando problemas decorrentes do adensamento

construtivo e demográfico, v.g., o aumento desordenado no tráfego de veículos que, por seu turno, dificulta a mobilidade nas diferentes zonas da cidade.

Sobre a verticalização imobiliária, o agente do discurso identificado como SC 6 assevera que a verticalização é considerada um sinônimo de modernidade e que implica, em última análise, na expulsão da “população de baixa renda cada vez mais para áreas distantes e deficientes de investimentos em infraestrutura” (SC 6, 2016).

Com efeito, o citado agente do discurso compreende que a verticalização está vinculada à ideia de segregação socioespacial, pois devido à exagerada valorização do solo urbano no qual são construídos os edifícios multifamiliares, a população que está incluída nos extratos sociais de menor capacidade socioeconômica é “empurrada” para as franjas da cidade, espaços que, regra geral, são desprovidos de boa infraestrutura urbana. Assim, a cidade verticalizada representa um símbolo falso de modernidade e progresso que visa apenas a manutenção do *status quo*, eternizando a desigualdade social.

Outro discurso que compõe o *corpus* da pesquisa é aquele proferido pelo agente representado pela sigla SC 3, conforme abaixo transcrito:

Então não é o tamanho do prédio que diz que uma cidade é desenvolvida ou não, é a forma como você organiza a cidade, planeja pra poder ter a questão ambiental, a questão da moradia, a questão da indústria, a questão do comércio. Então uma cidade planejada e estruturada não é uma cidade pensada verticalizada, é uma cidade pensada em que as pessoas possam ter mobilidade urbana, ter áreas de cultura, ter áreas de lazer, ter áreas de moradia, setores que possam ser para todos (SC 3, 2016).

Logo, o discurso acima transcrito reflete a ideia de que a cidade desenvolvida não é necessariamente verticalizada. Será desenvolvida, pelo contrário, aquela que estiver sendo configurada a partir de um planejamento que inclua a variável ambiental, a moradia, o comércio, a indústria e a mobilidade urbana, de modo que o direito à cidade seja garantido a todos e não somente a poucos privilegiados.

Na sequência, é fundamental trazer à colação a compreensão do agente discursivo identificado por SC 1 que, após elaborar pertinentes ponderações, admite que a verticalização imobiliária “talvez seja a solução de alguns problemas de Belém” (SC 1, 2016).

Sendo assim, constata-se que o discurso desse agente não é contrário à verticalização imobiliária. Todavia, apenas entende que esta deve acontecer de maneira sóbria, sem exagero, pois, caso isso ocorra, poderá gerar ou aprofundar o fenômeno da especulação imobiliária. Ademais, percebe que a cidade verticalizada (compacta) pode ser viável e sustentável, porque pode reduzir a despesa pública com obras de infraestrutura urbana, como a rede de esgoto, por exemplo.

Ainda sobre a verticalização imobiliária, é necessário transcrever o discurso contido

nas palavras da SC 2, conforme abaixo:

A gente pode olhar uma cidade e eu me pergunto como que a gente tem tanta verticalização em Belém e da onde é que vem essas pessoas, se a gente tem ainda um déficit muito grande ainda.

É só a gente olhar fora desse eixo central ou dos bairros que antes eram chamados de periféricos e a gente olhar pra Pratinha, pro Tapanã, pro Benguí, a gente vai ver que ali existe uma cidade dentro da cidade e uma outra que eu digo que não é uma cidade desenvolvida, primeiro tem que se perguntar quantas pessoas desse número, em torno de 1,8 milhão, se a gente pegasse quantas pessoas tem a legalização do seu imóvel. Belém é ainda uma cidade altamente especulativa (SC 2, 2016).

Sendo assim, fica evidente que o agente do discurso demonstrou um certo espanto com a dimensão que a verticalização alcançou em Belém e compara tal fenômeno com o expressivo déficit habitacional existente no Município. Parece não entender como são lançados tantos empreendimentos (cada um com dezenas de unidades) e na contramão ainda existem milhares de pessoas sem moradia digna e que vivem na irregularidade fundiária. Admite que esta contradição resulta da especulação imobiliária que não contribui na resolução do problema do déficit habitacional em Belém.

Ademais, o agente emissor do discurso ao criticar o paradigma de verticalização em Belém, atribui responsabilidade ao capital imobiliário que utiliza o espaço e o solo urbano para especulação, típica prática daqueles que utilizam a cidade como mercadoria (valor de troca, precipuamente).

A EPU 1 ao ser entrevistada deixa claro que os bairros já verticalizados da cidade já possuíam infraestrutura instalada preteritamente (mas que hoje há uma sobrecarga infraestrutural) permitindo que se conclua que a verticalização/adensamento dos bairros centrais de Belém (Nazaré, Umarizal e Batista Campos) justifica-se pelo fato dos mesmos já possuírem infraestrutura disponível, fruto do planejamento urbano realizado “na época do Antonio Lemos, que estabeleceu toda a infraestrutura” (EPU 1, 2016).

Também é necessário compreender o discurso emitido pelo EPU 2 acerca da verticalização imobiliária em Belém, conforme abaixo:

A verticalização é a exploração da terra urbana com fins de ganho monetário, o que se observa é talvez a utilização de tecnologia mais avançada, muitas vezes desenvolvida em outros locais que viabilizam as construções em altura por meio de materiais novos, soluções estruturais mais sofisticadas, mas que nada tem a ver com o conceito de desenvolvimento (EPU 2, 2016).

Na ótica do agente discursivo em comento, o processo de verticalização das cidades está desconectado da temática relativa ao desenvolvimento urbano. Consiste sim, na maximização da exploração da terra urbana com fins capitalistas, típico de uma lógica que entende que a cidade é uma mercadoria, no qual o valor de troca deve ser prioritário em detrimento do seu valor de uso.

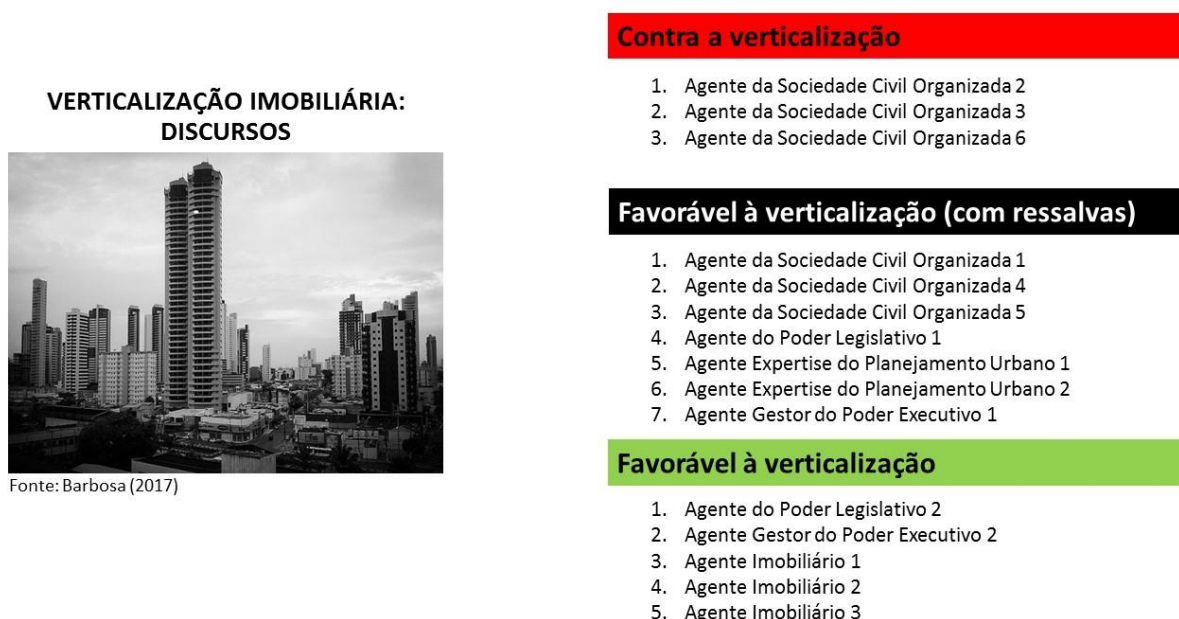
Sobre as ações do poder público municipal relativas à compatibilização da infraestrutura urbana com a verticalização imobiliária, segue o entendimento:

De uma maneira geral, acredito que o saneamento básico e o sistema viário (reasfaltamento principalmente) foram mais notados. O primeiro ainda como consequência dos projetos de macrodrenagem dos anos 1980 e 1990 que garantiram a expansão da verticalização para bairros como Marco e Pedreira. Já a melhoria do sistema viário ocorreu tanto com o reasfaltamento de vias no interior da Primeira Léguas Patrimonial, como da criação de novas vias na Área de Expansão, onde criou-se uma nova fronteira de verticalização (EPU 2, 2016).

Portanto, percebe-se que o agente do discurso ressalta a importância das obras públicas na dinâmica do processo de verticalização de determinados bairros de Belém e que a abertura de novas vias serve para expandir a fronteira da urbanização da cidade, condição básica e propícia à ação dos empreendedores do capital imobiliário-financeiro (vias asfaltadas).

Como um esboço dos discursos dos agentes emissores acerca da verticalização na cidade de Belém, foi construído a ilustração seguinte.

Imagem 1: Posicionamentos dos Agentes Discursivos sobre a Verticalização



Fonte: Elaboração do autor, 2017.

Pode-se concluir que os agentes imobiliários são unânimes em defender o processo de verticalização na cidade de Belém, enumerando as vantagens decorrentes da construção dos edifícios no perímetro urbano, por exemplo, a diminuição da insolação, o tratamento do esgoto, o aumento da velocidade do vento, o aumento da receita tributária municipal, sendo, inclusive, considerada a expressão do desenvolvimento do espaço urbano (em uma visão distorcida, míope e insuficiente do que deve ser considerado desenvolvimento do espaço urbano).

Entretanto, percebe-se que nas entrelinhas dos discursos emitidos, em especial, pelos dos AI 1 e AI 2, está contido o objetivo relacionado à exploração máxima da terra urbana, utilizando-a como bem comercializável, em uma evidente adesão à lógica da cidade como valor de troca.

Com relação aos agentes do discurso que representam a sociedade civil organizada, não há unanimidade em relação à verticalização e, até mesmo aqueles agentes emissores que dizem ser favoráveis, fazem a ressalva que o processo de verticalização precisa ser regulado visando garantir o equilíbrio da infraestrutura urbana, pois caso contrário, agravar-se-á a insustentabilidade urbano-ambiental, tal como pode ser confirmado no pronunciamento transcrito em seguida:

A verticalização é uma realidade das cidades capitalistas ou não. Há, porém algumas ponderações que devem ser feitas. Do ponto de vista tecnológico é uma conquista importante. Do ponto de vista social, é questionável seus benefícios para a cidade como um todo, uma vez que acirra a disputa pela terra urbana e contribui para agudizar a segregação socioespacial.

Acredito que idealmente seria melhor viver em uma cidade onde a verticalização fosse um meio para aumentar a qualidade de vida das pessoas. No caso de Belém esta situação não é mais possível devido ao modelo de cidade e, por conseguinte, de verticalização que temos (EPU 2, 2016).

Por fim, é relevante evidenciar que os Agentes Gestores do Poder Executivo são favoráveis à verticalização imobiliária, porém de modo claramente distinto. O GP 1 estabelece ressalvas ao paradigma de verticalização imobiliária em andamento na cidade de Belém, que desconsidera outras questões fundamentais à qualidade de vida urbana, tais como os temas relativos à proteção, conservação e recuperação do meio ambiente urbano e às demandas sociais como moradia adequada, saneamento básico, mobilidade urbana. Contudo, o discurso emitido pelo GP 2 não demonstra preocupações com o avanço da verticalidade urbana, evidenciando que não tem críticas a fazer quanto ao modo de uso e ocupação do solo e do espaço urbano de Belém.

Este é um fragmento do discurso proferido pelo GP 2, tal como transcrito:

Mas [incompreensível] não estou falando dos meus 3 últimos anos de governo. Tô falando de uma constatação genérica da cidade. Agora eu diria que o adensamento, a verticalização, ela aconteceu nas áreas nobres da cidade, principalmente, onde já havia infraestrutura estabelecida, agora é que você tem um grande núcleo de expansão urbana em Belém na Avenida Augusto Montenegro com a verticalização, com grandes conjuntos e que, simultaneamente, nós estamos fazendo a intervenção da mobilidade urbana e, não apenas essa, já começam a se agregar uma série de outras, tanto da iniciativa privada quanto do setor público (GP 2, 2016).

Em verdade, o discurso acima está inserido em um contexto narrativo que admite e, até mesmo concorda, com a expansão da cidade para o eixo da Avenida Augusto Montenegro, inclusive, através de um novo capítulo do processo de verticalização da cidade; esta justificada pelo “fácil” acesso ao transporte público (BRT).

Com relação aos discursos emitidos pelos agentes que representam o Poder Legislativo está patente o antagonismo, conforme evidenciado na fala do agente discursivo abaixo transcrita:

Não sou contra a construção de prédios, porém, não concordo com essa verticalização desenfreada e sem critério, pois além da segregação social, isso tem ocasionado inúmeros problemas pra cidade.

É necessário a regulamentação dos instrumentos previstos no Plano Diretor pra que esse processo seja mais equilibrado e transparente, além da garantia de recursos para financiar a construção de habitação para famílias de baixa renda ou sem renda (PL 1, 2016).

Entretanto, o PL 2 é enfático ao pugnar pela verticalização como se esta fosse sinônimo de desenvolvimento e para tanto afirmou que “tava ajudando, eu tava querendo fazer o desenvolvimento, Belém tem que desenvolver é assim, não é possível fazer o desenvolvimento sem criar arranha-céus” (PL 2, 2016).

Não se deve olvidar que o interesse e a defesa da verticalização por parte do PL 2 deve-se, basicamente, a duas questões: 1) o sujeito do discurso sempre esteve vinculado politicamente à legendas partidárias de matriz liberal que, *grosso modo*, defendem a mínima intervenção do poder público nas atividades econômicas (o zoneamento, os coeficientes mínimo e máximo de aproveitamento e a OODC, podem ser compreendidas como meio de regulação urbanística); e 2) o emissor do discurso é um investidor imobiliário, tal como ele admite no seguinte trecho:

Desde do tempo do Augusto Rezende, antes do Hélio Gueiros, existia a Outorga Onerosa do Direito de Construir, foi aí que acabaram os prédios na Cidade Velha. Por exemplo, o Lúcia Morgado, um prédio em que eu fui um empreendedor, ele é de 1996 e tem 15 andares. Era possível construir 15 andares na São Francisco, hoje não pode mais (PL 2, 2016).

Dessa maneira, para o citado agente discursivo é justificável defender a verticalização imobiliária, bem como, manifestar sua oposição em relação à efetividade da OODC em Belém, afinal, além do perfil político-ideológico assumido por aquele emissor, a verticalização é utilizada pelo mesmo como uma alternativa de reprodução da sua riqueza pessoal.

5.4 Os discursos sobre a Outorga Onerosa do Direito de Construir

Neste segmento serão evidenciados os discursos emitidos pelos agentes do discurso selecionados e entrevistados, visando esclarecer os motivos, as razões que justificam os distintos posicionamentos sobre a OODC e a sua inaplicação na cidade de Belém.

O GP 1 ao tratar do tema relativo a participação da sociedade no planejamento do desenvolvimento urbano de Belém, ressaltou que, no processo de construção do Plano Diretor

(BELÉM, 1993), não houve a participação ativa e “protagônica” da população, com exceção da Comissão de Bairros de Belém (CBB) e de uma integrante do Partido Comunista do Brasil (PCdoB), mas que, ao final, foi concebido uma lei bastante avançada contendo instrumentos urbanísticos como o IPTU progressivo no tempo e no espaço, a OODC, dentre outros; isso bem antes do advento da norma regulamentadora do capítulo da política urbana (arts. 182 e 183) da Constituição Federal (BRASIL, 1988), conforme pode ser confirmado na transcrição abaixo:

Com toda a sinceridade, importante o projeto que teve a consultoria do Malta Campos em 1993, porque estabelece vários instrumentos para a reforma urbana, mas a população não se apoderou desse plano. Houve alguma participação de lideranças da CBB e da [inaudível] uma que era [inaudível] pelo PCdoB, mas não houve participação ativa e protagônica da população (GP 1, 2016)

Logo, aquele agente discursivo aborda a OODC em relação à época em que vigorava o Plano Diretor (BELÉM, 1993). Contudo, admite que a OODC (para o entrevistado: solo criado) foi alvo de pressão do segmento do capital imobiliário que resultou na inviabilização do citado instrumento, como segue:

Eu preciso te dizer pra não ser injusto nem mentir, instrumentos como “solo criado”, mesmo com a lei da LLCU, não conseguimos viabilizar. O que tinha sob medida era o controle na Secretaria Municipal de Urbanismo (SEURB) pra que os projetos pudessem obedecer o que está previsto na lei, porque antes eram leis fragmentadas, você tinha o conceito de índice de aproveitamento e índice de ocupação. Então a LCCU ela deu um corpo global e ela estabeleceu, inclusive, o momento que, por pressão do capital imobiliário, para que se aprovasse na Câmara Municipal de Belém (CMB) o índice de 1,4 é reformado. Eles queriam mandar de 1,4 pra 4. Ai no governo Duciomar ele fez concessões, aquele vereador (Gervásio Morgado), inclusive, chegou a [incompreensível] porque foi ai que se permitiu a construção de espigões na orla (Premium) e queria criar um corredor, uma muralha na duas margens da Avenida Almirante Barroso e nas avenidas paralelas, inviabilizando não só o trânsito mas a condição estética da cidade, o conforto, enfim, uma irresponsabilidade (GP 1, 2016).

Assim, é possível entender que a aplicação do instrumento em comento foi alvo de um ataque por parte de determinados agentes que, por meio de seus discursos, influenciam fortemente no paradigma de configuração espacial da cidade, através de pressão política e econômica, resultando na alteração legislativa em relação aos índices de aproveitamento básico e máximo que, por seu turno, tornaram inaplicáveis a OODC em Belém.

Sobre a mencionada mudança na legislação urbanística municipal que resultou na alteração do índice de aproveitamento básico e, por consequência, comprometeu a efetividade da OODC no Município de Belém, é cabível citar o trecho seguinte:

A lei 7.0877/98 alterou o índice de aproveitamento básico, o qual passou a ser igual a 4 para todos os lotes localizados no Município, excetuando aqueles localizados nas zonas especiais. Para efeito de cobrança, o instrumento do solo criado em sua concepção inicial tornou-se tecnicamente impossível de ser calculado uma vez que não havia diferença entre valores de metros quadrados construídos entre o índice de aproveitamento básico e o máximo, ainda definido pela LDU de 1988 (OLIVEIRA; VIEIRA; RODRIGUES, 2005, p. 16).

Segundo a entrevista com o GP 2, percebe-se que o discurso emitido está aparentemente alinhado ao entender que a aplicação da OODC é importante como instrumento de captação de receita pública a ser utilizada em políticas públicas, conforme abaixo transcrito:

Ele é muito bom porque a verticalização por outro lado também traz a apropriação do espaço pelo privado, inicialmente pela empresa construtora e em seguida pelos proprietários. E a possibilidade da OODC decorrente do solo criado ela passa a ser apropriado também pela municipalidade, ou seja, você democratiza mais no momento que o Município passa a cobrar esse uso desse solo criado isso se transforma numa ferramenta de captação de recursos adicionais para a implementação de políticas públicas compensatórias a esta ocupação (GP 2, 2016).

No entanto, o GP 2 quando tratou da questão relativa ao planejamento, disse que, historicamente, em Belém não tenha sido dada atenção ao planejamento urbano (GP 2, 2016) sem fazer nenhuma menção aos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) e nem mesmo ao Plano Diretor (BELÉM, 2008). Tratou da questão relativa à OODC apenas no final da entrevista quando questionado sobre a importância da mesma como instrumento da política urbana que auxilia no planejamento do desenvolvimento de Belém, ou seja, mencionou a OODC de modo superficial somente após ter sido provocado, diferentemente dos outros agentes do discurso que, sabedores que o cerne da entrevista versava sobre a OODC, discorreram seus argumentos sem maior esforço por parte do analista.

Ademais, quando indagado sobre aonde aplicar os recursos a serem obtidos através da aplicação da OODC, o GP 2 asseverou:

Pois é, esses é um dos assuntos que eu acho que a gente tem que legitimar diante da sociedade, por que? Há uma tendência, uma tentação natural de qualquer recurso adquirido da sociedade seja aplicado nas áreas mais carentes, é uma tendência social e de política pública que a gente tem.

Contudo, se a OODC, por si só, pode produzir estímulo ao adensamento populacional, ela também tem que ter medidas compensatórias nesta área, por isso que eu acho que esse é um tipo de tema, embora, eu tenha opinião própria, eu acho necessário a gente compartilhar com a sociedade, por exemplo, seria minha tendência se a decisão fosse unipessoal, que não vai, mas se fosse, era destinar 50% para as áreas mais carentes que necessitem de saneamento de esgoto e tal e 50% na área que recebeu a intervenção, a verticalização, em que você pudesse atender a área mais abandonada, a periferia. Porém gerar compensações locais diretas como parques, como área de convivência, arborização. Em síntese, é trazer adicionalmente pra aquela área impactada com a verticalização até para diminuir o agravamento climático, por exemplo (GP 2, 2016).

Trata-se de um discurso equilibrado que reconhece um passivo urbano-ambiental nas áreas periféricas da cidade que requer atenção do poder público municipal, mas que também evidencia a necessidade de manter a equalização entre o adensamento construtivo e demográfico com a infraestrutura urbana nas áreas nas quais ocorrem o processo de verticalização. Todavia, o agente discursivo entrevistado, aparentemente, desconhece que o artigo 31 do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) enumera as atividades nas quais serão

aplicados os recursos auferidos com a adoção da OODC, tais como: regularização fundiária, execução de programas e projetos habitacionais de interesse social, constituição de reserva fundiária, ordenamento e direcionamento da expansão urbana, implantação de equipamentos urbanos e comunitários, criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes, criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental e a proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

Além do mais, o GP 2 reconhece que a OODC não está sendo aplicada no Município, pois existe “reação de alguns segmentos. Então não é algo que seja palatável pela indústria da construção civil. Parte já absorve, compreende e entende a necessidade, mas é algo que é inovador no país e tem poucos exemplos concretos” (GP 2, 2016).

Com efeito, extrai-se da fala acima que os agentes discursivos vinculados à indústria da construção e incorporação imobiliária (agentes imobiliários) têm força política suficiente para obstaculizar a regulamentação e aplicação da OODC em Belém. Entretanto, o GP 2 afirma haver um processo democrático no qual resultará na aplicação do citado instrumento, conforme expresso na fala do entrevistado:

É eu diria que faltou a regulamentação devido ao conflito em os atores e a falta de legitimação social, que no momento que você leva para a sociedade, compartilha, distribui e corresponsabiliza. Eu acho que todo mundo passa a somar esforços e defender a causa. Então, agora a partir da entrega do projeto, faremos as audiências públicas.

Certamente setores da indústria vão participar, mas outros setores estarão presentes também. E se for o entendimento coletivo forte, eu acho que a gente consegue viabilizar (GP 2, 2016).

Percebe-se que se trata de um discurso retórico que visa minimizar ou, até mesmo ocultar, a eficácia do poder de pressão política e financeira exercida pelos agentes imobiliários que atuam em Belém e são frontalmente contrários à aplicação da OODC.

Sendo assim, a partir do conjunto dos discursos analisados, considera-se que os agentes discursivos que foram enquadrados nesta pesquisa como Gestores Públicos estão divididos quanto à aceitação da OODC. Por exemplo, o discurso proferido pelo GP 2, apesar de expressar em seu conteúdo que é a favor da OODC, é possível concluir, através da análise daquilo que está contido nas entrelinhas daquele discurso e dos demais pronunciamentos analisados, que o mencionado agente emissor não deseja que a OODC esteja efetivada no Município de Belém, afinal, aquele agente emissor sempre esteve vinculado ideológica e politicamente a uma legenda partidária que defende a mínima regulação do Estado nas atividades econômicas, bem como, pelo fato do mesmo ter retirado o projeto de lei sobre a OODC do âmbito do parlamento municipal.

Desse modo, constatou-se que há uma relação de proximidade do GP 2 com os

agentes discursivos que representam o capital imobiliário-financeiro que ultrapassa o necessário convívio institucional e social que o exercício de determinados cargos públicos exige. Logo, é viável aduzir que aquilo que não está dito nos discursos de maneira expressa, foi captado a partir da consideração do contexto interpretativo no qual os emissores dos discursos estão inseridos. Logo, o GP 2, por estar vinculado ideologicamente ao ideário liberal de Estado, entende que a OODC representa um obstáculo ao desenvolvimento das atividades do segmento da incorporação e da construção civil, posicionamento ratificado pelo ato de retirada da Câmara Municipal de Belém do projeto de lei que regulamentaria a OODC.

Em outros termos, a partir da análise dos discursos emitidos pelo GP 2 e pelos AI 1 e AI 3, foi possível concluir que, em termos fáticos, há um alinhamento do GP 2 com os interesses das empresas que atuam na incorporação imobiliária e na construção civil na cidade de Belém. Logo, foi possível entender o verdadeiro sentido do discurso do citado agente por meio da análise dos diversos discursos, mas sobretudo, em decorrência da própria fala do emissor, como pode ser visto na transcrição seguinte:

Tu deverias ter participado hoje de um evento lá na FIEPA, patrocinado pela Câmara Brasil da Indústria da Construção Civil (CBIC), a Prefeitura Municipal de Belém foi copatrocinadora junto com a Caixa Econômica Federal. O nome do evento é o “Futuro da Minha Cidade”, palestras muito interessantes e eu participei a manhã inteira lá até meio dia (GP 2, 2016).

Sendo assim, mesmo que o discurso do GP 2 não tenha expressamente demonstrado sua ausência de predisposição em aceitar a aplicação da OODC, as entrelinhas do discurso emitido evidenciaram aquilo que não foi dito pelo agente emissor, ou seja, seu alinhamento àqueles que estão contrários à efetividade da OODC em Belém, como pode ser ilustrado através do discurso proferido pelo AI 2 ao deixar patente que agora a prefeitura “começou a misturar o investimento público com o privado. A gente dá os tubos e a prefeitura entra com as máquinas. É uma parceria que aos poucos vai saneando a cidade” (AI 2, 2016).

De acordo com a visão da EPU 1, a OODC é instrumento fantástico, desde que exista “estrutura administrativa que consiga gerenciar esse instrumento, porque ele exige toda uma sofisticação administrativa para que ele seja implementado” (EPU 1, 2016).

Assim, percebeu-se que, no discurso proferido pelo EPU 1, há um sentimento dúbio, pois admite a importância do citado instrumento à política urbana, mas, por outro lado, demonstra incredulidade na aplicação da OODC porque a estrutura administrativa do poder público municipal é “a mesma que nós tínhamos na década de 60, não houve uma expansão, [...] pra que ela desse conta do tamanho que a cidade tem hoje. Nós estamos numa metrópole com a estrutura de um Município médio” (EPU 1, 2016).

Ademais, compreende que a OODC se reveste em uma espécie de compensação financeira “pra que a cidade possa melhorar a infraestrutura em função da instalação daquele empreendimento. Só que o mercado imobiliário enxerga isso de maneira diferente, é como se ele tivesse sendo sobretaxado” (EPU 1, 2016). Destarte, o entendimento da EPU 1 está em consonância com a lógica fundamental da OODC que visa recuperar a mais valia urbana decorrente da utilização intensiva do solo e do espaço urbano que, por seu turno, ajusta-se ao previsto no inciso IX do artigo 2º do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001)²⁵. Logo, a mencionada compensação financeira serviria como um mecanismo de contrapartida financeira a ser suportado pelo empreendedor imobiliário para que a infraestrutura urbana seja ajustada e compatibilizada pela municipalidade, de modo que a verticalização não seja a responsável pela sobrecarga incidente sobre a estrutura urbana nas regiões nas quais o adensamento construtivo e demográfico esteja ocorrendo.

Relevante também apresentar a fala do agente do discurso, identificado como EPU 2, acerca da importância OODC, conforme a transcrição seguinte:

A implementação do instrumento OODC ultrapassa o controle do uso e ocupação do solo e do espaço urbano na medida em que a partir do controle feito por meio de índices urbanísticos (modelo tradicional de utilização do zoneamento) são criados mecanismos de compensação para a superutilização da terra acima do que seria produzido a partir do trabalho coletivo na forma de exploração da terra acima do limite dado pela área do terreno. Importante dizer que o principal benefício para a cidade com a OODC é a possibilidade de fazer valer os ditames do zoneamento, pois respeita o limite máximo do coeficiente de aproveitamento máximo dado pelo zoneamento e cria condições de ampliar os investimentos a partir do que é arrecadado na forma de OODC (EPU 2, 2016).

Logo, o agente discursivo demonstra ser favorável a aplicação da OODC, enumerando determinados atributos positivos que são benéficos à política urbana municipal, dentre os quais: 1) o controle do uso e ocupação do solo e do espaço urbano; 2) reveste-se em mecanismo de compensação para a “superutilização” da terra (recuperação da mais valia); 3) estimula o respeito aos ditames do zoneamento urbano; e 4) incrementa a receita pública municipal, possibilitando a execução dos investimentos públicos necessários à concretização do planejamento do desenvolvimento urbano.

Também é imperioso que sejam analisados os discursos emitidos pelos dois representantes do Poder Legislativo municipal selecionados. Segundo o agente do discurso, aqui considerado como PL 2, já existe a “lei da OODC. Já existe, o que é a OODC? Você pode construir 30 andares, mas a partir [do] 3º, 4º andar, tu vais pagando, cada vez que tu vais

²⁵ Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:
IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

subindo, mais tu vais pagando mais imposto” (PL 2, 2016).

Sobre a aplicação da OODC em Belém, declara o entrevistado:

Já existe a OODC desde o Hélio Gueiros, ai depois passou por uma modificação, mas vale a antiga. A OODC é cobrada pela lei antiga. Desde do tempo do Augusto Rezende, antes Hélio Gueiros existia a OODC, foi ai que acabaram os prédios na Cidade Velha. Por exemplo, o Lúcia Morgado, um prédio em que eu fui um empreendedor, ele é de 1996 e tem 15 andares, era possível construir 15 andares na São Francisco, hoje não pode (PL 2, 2016).

Sendo assim, demonstra o entrevistado que conhece (de modo bem genérico) a dinâmica da aplicação da OODC, mas se equivoca ao afirmar que o citado instrumento está sendo aplicado pela municipalidade. Talvez esteja apenas fazendo referência ao previsto nos planos diretores (1993 e 2008), desconsiderando os diplomas legais que regulamentam e tornam viável a efetiva utilização da OODC pelo poder público municipal em Belém. Contudo, compreende que o instrumento urbanístico em comento é importante na perspectiva da captação e ampliação da receita pública municipal, conforme pode ser confirmado no trecho transcrito:

É pra facilitar e pra dar mais dinheiro pra cidade, porque se o cara comprar no apartamento no 5º andar, geralmente você vê, até o 5º andar, vamos dizer é R\$ 4.000,00 o metro quadrado, falando ficticiamente, ai do 5º ao 10º passa pra R\$ 5.000,00, do 10º ao 15º passa pra R\$ 6.000,00, do 15º ao 20º passa pra R\$ 8.000,00. Aumenta ai, porque aumenta o imposto que ele vai pagar aos órgãos públicos (PL 2, 2016).

Também fica claro que o entrevistado faz uma ligeira confusão com a lógica que justifica a receita pública através da cobrança da OODC por parte da municipalidade com a maneira que os empreendedores imobiliários determinam os valores de comercialização de suas unidades. Com efeito, será até razoável o raciocínio empregado pelo entrevistado, desde que a OODC estivesse sendo realmente aplicada, mas como não está, denota-se que a fala do representante do PL 2 está descontextualizada.

No final da entrevista, após ter sido contraditado pelo entrevistador no sentido de que a OODC não está sendo aplicada pela municipalidade, o PL 2 afirmou que a inefetividade do instrumento deve ser em virtude de falha da comissão (faz referência à Comissão de Urbanismo, Obras e Serviços Públicos).

Registre que o PL 2, conforme dito pelo mesmo, foi membro da Comissão de Urbanismo, Obras e Serviços Públicos por diversos mandatos e faz referência à outra vereadora pelo fato da mesma também compor a citada comissão. Contudo, apesar do entrevistado entender que a receita da compensação financeira com a OODC é salutar ao Município e à Câmara dos Vereadores (em virtude do duodécimo constitucional repartido com o Poder Legislativo municipal), não expõe razões mais explícitas que justifiquem a falta de

regulamentação por parte do Poder Legislativo municipal que, em última análise, resulta na inefetividade da OODC em Belém.

O PL 2 deixa patente sua grande preocupação com a atividade da construção e incorporação imobiliária, conforme é possível observar no trecho transcrito em seguida:

Não, porque uma cidade em desenvolvimento ela tem que ser ordenada. A grande discussão é área da construção, tá tudo parado, pouquíssimas construções. Mas o que é que foi criado de construções na Doca, do lado direito indo pro rio? Você pode construir, então construíram bastante lá. Tá um terreno lá perto da Invencível (da Fiat), por causa de briga de famílias, mas lado esquerdo não foi construído nada (PL 2, 2016).

Sendo assim, ao longo de toda a entrevista, tal como no trecho acima transcrito, percebe-se que o discurso do PL 2 denota a defesa dos interesses do capital imobiliário-financeiro, ou seja, pugna expressamente em favor da verticalização, como se o mesmo tivesse investido de poderes outorgados através de uma procuração para exercer a defesa dos interesses corporativos daquele segmento empresarial.

Por outro lado, o agente discursivo considerado como PL 1 demonstra aceitar a aplicação da OODC de modo mais claro em comparação com o outro representante do Poder Legislativo, conforme pode ser notado no trecho transcrito em seguida:

Bom, a OODC é um elemento importante que ajuda no desenvolvimento da cidade, porém esse instrumento deve ser bem aplicado. A OODC não pode ser um mero instrumento de arrecadação. Penso que este deva ser usado de fato como um fator de contribuição para o desenvolvimento da cidade, sendo que a arrecadação através da OODC deve ser aplicado (sic) em um fundo que sirva para financiar habitação popular, saneamento e outros.

Detalhe, mesmo sendo regulamentada, a OODC não se torna um instrumento isolado, pois o Plano Diretor de Belém impõe uma série de restrições em relação ao tipo de construção em determinadas áreas da cidade, isso deve ser preservado e respeitado (PL 1, 2016).

Sendo assim, o discurso do entrevistado não se restringe à OODC como mecanismo de incremento da receita municipal, pois avança no sentido de compreender que o instrumento urbanístico é útil ao planejamento do desenvolvimento da cidade de Belém. Contudo, deixa patente que a OODC não deve ser aplicada isoladamente e que o recurso com a cobrança da OODC deve ser canalizado a um fundo de desenvolvimento urbano, conforme previsto no artigo 201 do Plano Diretor (BELÉM, 2008).

Na sequência, ressalta a importância do Fundo de Desenvolvimento Urbano, como segue:

Sim, certamente, a OODC bem aplicada e com um bom funcionamento pode se tornar em uma importante fonte de arrecadação para aplicar no desenvolvimento da cidade e de melhoria da qualidade de vida da população. Investimentos em saneamento, praças e outras áreas verdes e de lazer, habitação popular, escolas e etc. São destinações de recursos que caberiam sim ao fundo criado a partir da OODC (PL 1, 2016).

Com efeito, não desconsidera a importância da OODC como instrumento de aumento da receita pública; esta é fundamental à implementação de ações positivas por parte do poder público municipal em favor do desenvolvimento urbano, obras e serviços que podem ser úteis ao equilíbrio urbano-ambiental da cidade.

Ademais, quando o PL 1 foi indagado sobre as razões que levam a OODC não estar sendo aplicada em Belém, seu discurso demonstra que há um desinteresse do Poder Executivo municipal, conivência e falta de posicionamento do Poder Legislativo. Além disso, para o setor “imobiliário está sendo muito cômodo este processo, pois estão construindo sem que a ausência da regulação da OODC seja um obstáculo pra eles” (PL1, 2016).

Logo, é fácil concluir que o agente discursivo PL 1 entende que é muito conveniente aos negócios das construtoras e das incorporadoras imobiliárias atuarem sem nenhuma regulação relativa à OODC, afinal, podem construir um “sem número” de solos extra sem que estejam obrigados a arcar com a compensação financeira decorrente da cobrança da OODC, mas que tal inaplicabilidade da OODC decorre da falta de interesse, da conivência e do modo de atuação do Poder Legislativo municipal, viabilizando que a exploração máxima da solo e do espaço urbano seja realizada por parte dos agentes imobiliários sem a necessária recuperação da mais valia, tal como determina o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001).

A respeito da aplicação da OODC em Belém, na ótica dos Agentes Imobiliários, fica bastante evidente que tanto o AI 1, quanto o AI 2 adotam discursos muito semelhantes, pois os citados agentes do discurso, vinculados ao capital imobiliário-financeiro, sabem que o instrumento está previsto na legislação municipal e qual a sistemática de exigência da OODC. Contudo, quanto à importância da OODC, emitem um discurso contraditório porque ao mesmo tempo que são frontalmente contrários à sua implementação, admitem hipoteticamente que a OODC seja aplicada, desde que aquela categoria seja ouvida previamente e que da aplicação não decorram consequências negativas àquela atividade empresarial, tal como pode ser visto abaixo:

Então, eu não acredito na OODC, até porque a OODC funciona assim tu vais pagar mais pra construir aqui porque eu vou pegar esse dinheiro e vou melhorar aquela outra área. E qual é certeza que nós temos que esse dinheiro vai ser usado pra isso? Não tenho certeza nenhuma, esse dinheiro vai pro bolo e não vai ser usado pra melhorar a outra área.

[...]

Passa a ser menos pior, mas como te digo na lei não tem nenhum mecanismo que obrigue que esse dinheiro seja usado assim ou se falam isso, nenhum um mecanismo de controle, não tem (AI 1, 2016).

Tal discurso é motivado pelo fato daqueles agentes do discurso priorizarem os seus interesses corporativos em detrimento do interesse difuso à uma cidade sustentável no viés

urbano-ambiental ou, ainda, em prejuízo da garantia do direito à cidade a todos os seus habitantes. E o exemplo desse tipo de discurso está presente quando o AI 1 reconhece aceitar a implementação da OODC, desde que o recurso obtido com a compensação financeira decorrente da mesma, seja aplicado nos bairros mais periféricos, dotando-os de infraestrutura, pois isso viabilizará a expansão de suas atividades para aquelas zonas (outrora fora do mercado por não possuírem a infraestrutura mínima que as tornasse alvo da cobiça imobiliária), conforme pode ser confirmado em seguida:

Se tivesse um fundo que pegasse esse dinheiro e realmente disponibilizasse para outras áreas, pra prover as outras áreas de infraestrutura, pra depois também ser construído lá, mas não é isso que acontece. A gente vê, historicamente no Brasil todo, mas em Belém também, que primeiro chegam os investimentos privados para depois chegarem os públicos. Veja a Augusto Montenegro, o certo é que o Augusto Montenegro tá toda pronta para depois receber o investimento privado, mas não é assim que funciona (AI 1, 2016).

O discurso acima deixa bem evidente que os Agentes Imobiliários defendem a utilização de recursos públicos em áreas periféricas e, portanto, pouco atendidas de infraestrutura, dotando-as de serviços e equipamentos urbanos básicos, de modo a atraírem os clientes do segmento do capital imobiliário-especulativo. Logo, como não têm como averiguar que a receita pública advinda da cobrança da OODC será aplicada em tais espaços urbanos (zonas periféricas), alegam falta de transparência e, por fim, ratificam a posição contrária a utilização da OODC na política urbana municipal, tal como expresso na transcrição seguinte:

Nós não temos nenhum interesse na aplicação da OODC.
Talvez porque ninguém se preocupe em planejar Belém e tem sempre alguma coisa mais importante pra fazer na frente.
Eu acho que é um negócio muito técnico e pouco político e talvez se pense nisso mais como política do que como técnico (AI 1, 2016).

No mesmo sentido, ou seja, contrário à adoção da OODC foi emitido o discurso do AI 2, conforme pode ser confirmado abaixo:

A OODC, não é interessante, já fiz estudos aqui e ela inviabiliza projetos. Então é melhor que seja aprovado um plano onde em certa área, por exemplo, o Umarizal, o índice é 3,3, Marco 3,5, uma área da Batista Campos era 2,5 e aumentou para 3.
E aí tem um limite e agente respeita esse limite, aí eu posso construir, por exemplo, 25 andares e aí, caso eu queira construir até 27, aí eu pago a OODC para eu construir.
Normalmente não vale a pena, é muito caro, alto, inviabiliza a obra (AI 2, 2016).

Portanto, percebe-se, através dos discursos emitidos pelo AI 1 e pelo AI 2, que existe um *animus* contrário à implementação da OODC em Belém, cuja alegação principal diz respeito à obstaculização da atividade empresarial resultante do aumento dos custos de construção, tal como ratificado no discurso contido na fala do representante do AI 3 ao afirmar que a OODC “traz um custo maior para as incorporadoras, né, pro Município não porque ele

vai arrecadar né. Não tenha dúvida que isso dificulta um pouco, onera o preço do metro quadrado” (AI 3, 2016).

Foram classificados como integrantes da sociedade civil organizada aquelas entidades e agentes discursivos que têm grande importância no modelo de produção e de reprodução do espaço urbano. Todavia, pode-se constatar que dentre os entrevistados que se incluem nesta classificação não há um equilíbrio absoluto em seus discursos e na compreensão acerca do instrumento urbanístico da OODC.

Ao indagar-se o representante, identificado como SC 4, sobre a importância da OODC como instrumento de política urbana de desenvolvimento da cidade de Belém, o agente discursivo foi explícito ao dizer que pouco conhecia acerca da OODC, como pode ser constatado em seguida:

Mas tá errado, o problema daquilo que eu me lembro. Porque nós estudamos sobre a OODC, porque tem uma coisa errada dentro que precisaria corrigir. Então quando eu fiz causa do Premium que é, neste momento, que eu não quis aprender porque eu fiz a causa porque eu era a única que tinha CNPJ, todas essas associações de mentirica não são absolutamente nada. São pessoas que se definem associação. A minha tem CNPJ. Pra fazer causa e ali se discutia muito OODC. Mas eu não sei explicar e aquilo que eu me lembro que foi discutido, muito é que tem um erro, um problema dentro do Plano Diretor (SC 4, 2016).

Evidencia-se que a entidade que compõe o rol de agentes discursivos que representam a sociedade civil organizada tem pouca atuação na questão relacionada à implementação da OODC em Belém, afinal, o desconhecimento da importância do citado instrumento à política de desenvolvimento urbano é um indicativo negativo do nível de atuação daquela entidade em relação a esse importante instrumento. Ademais, com base no trecho do discurso acima transcrito, percebe-se que o responsável pela emissão do discurso estabelece uma espécie de rivalidade entre as entidades do movimento social organizado que atuam na luta pela reforma urbana, e tal desunião no interior daquele campo sociopolítico não é salutar à configuração de uma cidade sustentável.

Na mesma toada do agente do discurso acima, o representante da SC 5 pronuncia-se sobre sistemática de aplicação do instrumento urbanístico da OODC em Belém:

Como te falei antes de gravar, eu conheço pouco dessa parte mais teórica, legal, mas eu sei que em certas áreas pra gente construir mais, pra ganhar terreno por construção tem que pagar. Enquanto não houver essa outorga onerosa a coisa fica sem controle, ai eu não sei nem como é que funciona. Ai talvez o que vale apenas em algumas áreas o que já está estabelecido por lei que é o gabarito. A altura, na Cidade Velha é 7 metros, por exemplo, em algumas áreas periféricas um pouco mais. Inclusive, deu confusão em 2012 porque queriam aumentar a altura do Shopping Pátio Belém, queriam botar mais um andar e acabou não dando, não foi conseguido (SC 5, 2016).

Com efeito, evidencia-se que este agente discursivo também possui conhecimentos elementares acerca da OODC e sua sistemática de aplicação, cobrança e finalidade. Logo, tal como a SC 4 acima mencionada, a entidade representada pelo entrevistado, por não deter a conhecimento suficiente acerca do citado instrumento, tem poucas condições de atuar qualificadamente no debate sobre as consequências da aplicação da OODC na política urbana da cidade de Belém.

Em outro sentido, o representante da SC 6 demonstra conhecer o instrumento urbanístico em questão ao aduzir o que segue:

De acordo com o Plano Diretor de 2008, algumas áreas do Macrozoneamento Urbano podem ser destinadas à aplicação do instrumento da OODC, de acordo com os coeficientes de aproveitamento mínimo e máximo estabelecidos para as mesmas, ou seja, tecnicamente a OODC pode ser aplicada, restando vontade política para que isso aconteça (SC 6, 2016).

Sendo assim, o discurso emitido pela SC 6 deixa evidente que aquela entidade pode debater a temática com profundidade, porque afirmou na entrevista que no Plano Diretor (BELÉM, 2008) está consignado o instrumento da OODC e que o mesmo poderá, caso implementado, ser aplicado em determinadas zonas da cidade de Belém. Entretanto, quando, no discurso, assevera inexistir vontade política para que o instrumento seja utilizado pela municipalidade, acaba por transmitir a ideia que forças políticas criam obstáculos (político e institucional) que resultam na falta de edição da lei municipal específica prevista no artigo 165 do Plano Diretor (BELÉM, 2008), esta que deveria ter sido encaminhada à Câmara Municipal de Belém (CMB), no prazo de até três meses, a contar da publicação da citada lei (publicada em 30 de julho de 2008).

Além dessa questão, informa o emissor do discurso que, caso implementada a OODC, constituir-se-á em “um grande instrumento de política urbana, estabelecendo compensações pelo uso do solo criado e da infraestrutura urbana, permitindo ao poder público investir em áreas carentes de infraestrutura” (SC 6, 2016).

Outro agente do discurso que está classificado como sociedade civil organizada, aqui identificado como SC 3, ao ser indagado sobre a sistemática de aplicação do instrumento urbanístico da OODC em Belém, admite o seguinte:

Deixa eu te falar, sendo bem honesto nesse momento, [...] tá me fugindo agora, é uma forma de você transferir justamente recursos daquele que constrói para financiamento de moradias populares, tá certo!
É uma redistribuição de renda, tirando um certo recurso do setor imobiliário pra transferir principalmente pra moradia popular.
Que conforme você paga uma taxa pra poder desenvolver principalmente no ponto de vista de moradia popular, eu acho que é um elemento extremamente importante para minimizar porque não resolve (SC 3, 2016).

A resposta do entrevistado é bem nítida e demonstra o desconhecimento quanto à lógica da aplicação e às finalidades da OODC, enquanto instrumento urbano-ambiental. Tal constatação, permite concluir que o agente discursivo entrevistado terá poucas condições de contribuir com qualidade no debate sobre quais os parâmetros e requisitos deverão constar na lei municipal específica que regulamentará a OODC em Belém.

Na sequência, foi ouvido o SC 2 que, na mesma linha do agente discursivo anterior, não domina os conhecimentos necessários acerca da sistemática de aplicação da OODC em Belém, pois diz o seguinte: “Eu te confesso, eu tenho pouco entendimento dessa questão da OODC, o que eu sei é que aqui em Belém, apesar de ter, não se respeita” (SC 2, 2016).

Outra entidade que atua na luta pela moradia no ambiente urbano e que foi escolhida para ter seu discurso analisado foi identificada como SC 1. Este agente do discurso, por sua vez, demonstra uma visão mais nítida sobre a sistemática de aplicação e as finalidades da OODC, como segue:

Nós temos que discutir, é isso que o poder público precisa entender, é como discutir com a sociedade civil e como implementá-lo, como tirar do papel. A OODC não foi implementada, Belém não tem IPTU progressivo, não tem porque o poder público não mandou pra CMB uma proposta de IPTU progressivo no tempo pra acabar com a especulação, pra acabar não, mas diminuir a especulação imobiliária. A OODC foi colocada um valor ínfimo que não traz nada pra dentro da política urbana, nada de recurso. [...]

Não é que ela não tá sendo aplicada, o problema é que a CMB fez uma manobra e colocou o valor do metro quadrado ínfimo, então o que era pra se fazer [incompreensível]. O que que é a OODC? Você quer construir um apartamento de 40 andares na Doca, mas na doca só se permite construir 15, então tem que comprar mais tantos mil metros quadrados. Só que ia pagar esse metro quadrado pelo valor de mercado, só que os vereadores depreciaram ela. Ela é um instrumento fantástico, quer seja de arrecadação pra você investir na reforma urbana que seja de controle da mais valia da terra, ela é um instrumento fantástico, agora quando você pega os vereadores onde a maioria são financiados pelo empresariado da construção civil, eles pegaram colocaram uma alíquota [incompreensível] que hoje todo mundo paga a OODC. Hoje em Belém é um grande negócio pagar a OODC, ela é muito barata, o valor é muito barato. Tem que rever é o percentual da taxa (SC 1, 2016).

Sendo assim, constata-se que o discurso do agente emissor retrata parte bem considerável da política urbana no Município de Belém, pois deixa claro que vários instrumentos urbanísticos previstos no Plano Diretor (BELÉM, 2008) não estão sendo aplicados, dentre os quais o IPTU progressivo no tempo. Todavia, com relação à OODC emite uma fala contraditória que, inicialmente, alega que a OODC não está sendo implementada, para, posteriormente, aduzir que o instrumento em tela está sendo cobrado de maneira irrisória pela municipalidade.

Demonstra, contudo, ser extremamente favorável à adoção da OODC e que entende como ocorre a sistemática de cálculo da Outorga Onerosa do Direito de Construir pelos

Municípios. Destarte, assevera a SC 1 que, em Belém, a força do capital imobiliário tem inviabilizado a aplicação eficiente do instrumento em debate, inclusive, utilizando-se do financiamento de campanha de alguns dos componentes do Poder Legislativo municipal.

Em tom de síntese acerca dos discursos extraídos nas entrevistas foi elaborado a imagem abaixo:

Imagem 2: Posicionamento dos Agentes do Discurso sobre a OODC

OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR (OODC): DISCURSOS



Fonte: Ministério das Cidades (2017)

Fonte: Elaboração do autor, 2017.

No grupo de agentes discursivos que representam os Agentes Imobiliários, constatou-se que os discursos daqueles que representam o AI 1 e o AI 2 estão na mesma sintonia, ou seja, são claramente contrários à adoção da OODC, apesar de admitirem, como hipótese remota, a implementação do instrumento em comento, com a condição de que o mesmo não inviabilize suas atividades empresariais. Contudo, com relação ao discurso do AI 3 não foi possível identificar uma posição sólida, bem delineada, seja ela favorável ou contrária à efetivação da cobrança da OODC.

Quanto aos agentes do discurso que compõem o grupo identificado como sociedade civil organizada, observou-se que parte bem significativa dos mesmos desconhece a sistemática de aplicação da OODC, assim como, suas finalidades e consequências. São estes os emissores deste tipo de discurso: SC 2, SC 3, SC 4 e SC 5. Logo, como acima consignado, se o agente discursivo ignora a lógica de aplicação do instrumento urbano-ambiental, pouco poderá contribuir no debate acerca da implementação do mesmo, pois a OODC é um instrumento urbanístico de complexo entendimento e aplicação, requerendo, em razão disso, pelo menos,

Contra a OODC

1. Agente Gestor do Poder Executivo 2
2. Agente do Poder Legislativo 2
3. Agente Imobiliário 1
4. Agente Imobiliário 2

Desconhece a OODC

1. Agente da Sociedade Civil Organizada 2
2. Agente Sociedade Civil Organizada 3
3. Agente Sociedade Civil Organizada 4
4. Agente Sociedade Civil Organizada 5

Favorável à OODC

1. Agente Gestor do Poder Executivo 1
2. Agente do Poder Legislativo 1
3. Agente Sociedade Civil Organizada 1
4. Agente Sociedade Civil Organizada 6
5. Agente Expertise do Planejamento Urbano 1
6. Agente Expertise do Planejamento Urbano 2

Sem posicionamento definido

1. Agente Imobiliário 3

um conhecimento básico da dinâmica e das consequências advindas da utilização do mesmo. No entanto, parte dos agentes que estão classificados como sociedade civil organizada, por conhecerem como ocorre a operacionalização e os benefícios decorrentes da aplicação da OODC, entendem que o instrumento urbanístico é viável e salutar à política de desenvolvimento urbano em Belém, dentre os quais estão: SC 1 e SC 6.

Em outros termos, dois terços dos agentes emissores dos discursos, classificados como sociedade civil organizada, não detém conhecimento suficiente acerca da OODC, de maneira a comprometer suas respectivas atuações na arena urbana. Contudo, se for considerado o universo dos discursos analisados nesta tese, aqueles agentes discursivos que ignoram a dinâmica, os benefícios e as consequências da aplicação da OODC, representam quase que 27% (vinte e sete por cento) dos agentes discursivos.

Gráfico 5: Discursos sobre a Outorga Onerosa do Direito de Construir

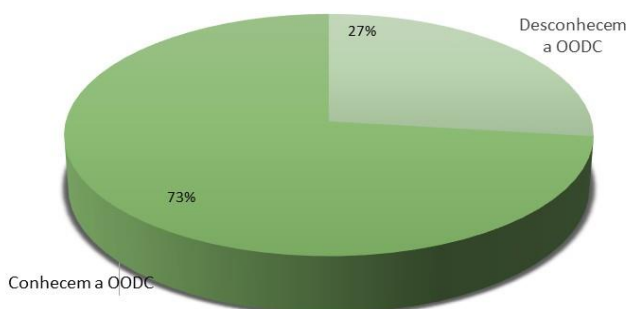
OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR (OODC): DISCURSOS

Desconhece a OODC

1. Agente da Sociedade Civil Organizada 2
2. Agente da Sociedade Civil Organizada 3
3. Agente da Sociedade Civil Organizada 4
4. Agente da Sociedade Civil Organizada 5

Conhecem a OODC

1. Agente Gestor do Poder Executivo 1
2. Agente Gestor do Poder Executivo 2
3. Agente do Poder Legislativo 1
4. Agente do Poder Legislativo 2
5. Agente Imobiliário 1
6. Agente Imobiliário 2
7. Agente Imobiliário 3
8. Agente da Sociedade Civil Organizada 1
9. Agente da Sociedade Civil Organizada 6
10. Agente Expertise do Planejamento Urbano 1
11. Agente Expertise do Planejamento Urbano 2



Fonte: Elaboração do autor, 2017.

O desconhecimento por parte representativa dos emissores do discurso que representam a sociedade civil organizada repercute no conflito em torno do modelo mais apropriado de configuração do espaço urbano, embate travado entre os agentes discursivos que respondem pela contínua e conflituosa tarefa de definir os destinos e os modelos de desenvolvimento que deve configurar e reconfigurar o espaço urbano de Belém. Afinal, se parcela expressiva da sociedade civil ignora a OODC, pouca capacidade terá para mobilizar seus integrantes e lutar em favor de um paradigma de desenvolvimento do espaço urbano que seja democrático, equitativo e sustentável.

Desse modo, se os Agentes Imobiliários conhecem muito bem a OODC e, por outro lado, nem todos os representantes da Sociedade Civil a conhecem, é possível compreender que os discursos mais sólidos (emitidos pelos Agentes Imobiliários) terão um maior potencial para influenciar na tomada de decisão por parte da municipalidade, pois o conhecimento é uma forma de poder que, por seu turno, possibilita um aprimoramento na capacidade de influenciar na política urbana municipal, de acordo com os interesses daqueles agentes que melhor elaborarem seus discursos.

5.5 Coerências e contradições nos discursos em torno da verticalização e da OODC

Os Agentes Imobiliários (AI 1, AI 2 e AI 3) convergem em seus discursos em defesa da verticalização imobiliária, de modo que o paradigma de uma cidade que busca alcançar as nuvens, para os Agentes Imobiliários, é o ideal. Portanto, trata-se de uma defesa construída baseada em uma concepção de desenvolvimento que desconsidera outros elementos necessários à sustentabilidade do espaço urbano, tais como, os temas relacionados ao meio ambiente urbano e à dignidade do ser humano (mínimo existencial), conforme consignado no *caput* do artigo 182 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) através das denominadas funções sociais da cidade.

Em verdade, o modelo de verticalização da cidade pugnado pelos Agentes Imobiliários é tido como um sinônimo de desenvolvimento que considera a cidade a partir do seu valor de troca, como se fora um bem que está disponível à compra e à venda, sem grande preocupação com valor de uso do espaço urbano, tal como pode ser ilustrado no trecho da entrevista concedida pelo o AI 3 ao afirmar que a cidade está em desenvolvimento porque quando vista do alto é possível observar que já existem diversos edifícios no perímetro urbano e que isto a valoriza.

Ressalte-se, contudo, que a imagem aérea de uma cidade verticalizada tal como mencionada pelo AI 3 não demonstra a cidade real, aquela na qual os detalhes e os problemas evidenciam uma cidade muito carente de infraestrutura, na qual, *v.g.*, há baixíssimo índice de coleta e tratamento do esgoto sanitário (12,8% e 1,46%, respectivamente), tal como demonstra a pesquisa realizada pelo Instituto Trata Brasil (2017), baseada em dados extraídos do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento do Ministério das Cidades, na qual Belém ocupa a nonagésima posição na referida pesquisa, demonstrando que é uma cidade que requer ainda muito investimento em obras e serviços para que se torne verdadeiramente uma cidade desenvolvida. Contudo, não é pertinente considerar apenas as informações acima mencionadas, sendo necessário admitir que há muito a avançar em temas como mobilidade urbana (Belém

ainda não possui um plano de transporte urbano integrado e compatível com o plano diretor, tal como determinado no §2º do artigo 41 do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), moradia, espaços de convivência, calçadas (acessibilidade), preservação do patrimônio histórico (Belém ainda não dispõe do plano de reabilitação e conservação de áreas de interesse à preservação do patrimônio histórico e cultural, conforme previsto no inciso XIV do artigo 21 do Plano Diretor Municipal (BELÉM, 2008), entre outros fatores que precisam ser levados em consideração para que se avalie com maior grau de cientificidade o grau de desenvolvimento de um Município.

Ademais, visando ampliar a análise sobre este tema, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2013) divulgou o ranking do desenvolvimento humano nos Municípios brasileiros, ou seja, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) que considera três dimensões (longevidade, educação e renda). Na referida pesquisa e, conseqüente classificação, o Município de Belém encontra-se na sexcentésima vigésima oitava posição, muito aquém de Municípios que não são capitais ou, ainda, que apresentam atividade econômica menos pujante em comparação com a importância econômica e social de Belém. Destarte, trata-se de mais um dado científico que permite entender que é necessário que muitas ações, públicas e/ou privadas, sejam implementadas visando gerar um efetivo e amplo desenvolvimento do Município de Belém.

Os dados acima trazidos à colação fragilizam o discurso daqueles agentes discursivos que medem o desenvolvimento de uma determinada cidade a partir do quantitativo de prédios verticalizados. É muito pouco, superficial e inadequada esta perspectiva acerca do desenvolvimento do espaço urbano. Assim, defende-se a ideia de que “o desenvolvimento que importa não é ou deve ser meramente econômico, mas sim sócio-espacial” (SOUZA, 2010a, p. 96).

Registra-se também que o discurso emitido pelo AI 3 vincula a ideia de planejamento urbano à de desenvolvimento em uma única perspectiva, a econômica, no qual o poder público exerce papel de destaque, porém de acordo com a orientação e os interesses corporativos das incorporadoras, das construtoras e das instituições financeiras responsáveis pela concessão de crédito imobiliário e construtivo. Destarte, vislumbra-se que existe uma coerência discursiva na fala dos Agentes Imobiliários (AI 1, AI 2 e AI 3) que tem repercussão na questão da verticalização imobiliária no Município de Belém.

Também foi possível identificar a coerência no discurso contrário à adoção da OODC em Belém, pois tanto o AI 1 quanto o AI 2 justificam sua contrariedade na impossibilidade de suportarem mais um tributo (taxa ou imposto) ou multa, mas também por não terem como controlar a destinação dos recursos auferidos através da aplicação da OODC.

Destarte, constata-se uma retórica utilizada para influenciar ou persuadir determinados receptores da mensagem, objetivando, em última instância, desconstruir a validade e a viabilidade desse importante instrumento jurídico-urbanístico, conforme pode ser observado no trecho transcrito em seguida:

De modo geral, nós somos contra esse artigo, eu acho que a lei é lei, eu acho que tu não podes usar mais do que a lei dispõe, se tu podes pagar. Porque é isso que OODC diz, tu vais usar mais se tu pagares uma “multa”. Eu acho que isso não é política pública. Então, se pode construir três vezes a área, pode construir três vezes a área, mas vai chegar para a grandes construtoras e vão cobrar uma multa milionária e ela tem dinheiro e ela vai pagar [...] (AI 1, 2016).

Dessa maneira, é necessário informar que o AI 1, quando fala em multa, e outros agentes do discurso (vinculados ao capital imobiliário) afirmam que a OODC é um tributo, evidencia-se que os referidos argumentos estão equivocados quanto à natureza jurídica do citado instrumento, afinal, o Supremo Tribunal Federal (2008) já decidiu que a OODC não é um tributo, mas sim uma “remuneração ao Município pela utilização de área além do limite da área de edificação. Trata-se de forma de compensação financeira pelo ônus causado em decorrência da sobrecarga da aglomeração urbana”.

Sendo assim, pode-se compreender que a contrapartida oriunda da cobrança da OODC não pode ser entendida como tributo, pois este tem natureza compulsória (decorrente de previsão legal) e a compensação financeira advinda da OODC não é uma faculdade, uma opção daquele que, porventura, desejar construir além do coeficiente básico de aproveitamento. Em outros termos, o empreendedor imobiliário somente suportará essa contrapartida financeira se desejar construir pisos extras (solo criado), caso contrário, poderá construir até o limite do coeficiente de aproveitamento básico (conforme previsto na legislação urbanística municipal), sem que tenha o dever de arcar com o desembolso financeiro extra oriundo da OODC.

Reforçando seu convencimento, o AI 1 assevera que não consegue ver nenhum benefício com a implementação do citado instrumento, “principalmente se a OODC for utilizada apenas como meio de arrecadar mais dinheiro” (AI 1, 2016).

Não se pode olvidar que a OODC é uma fonte de receita pública das municipalidades. Contudo, deve-se considerar que o artigo 31 do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) dispõe que os recursos auferidos com a Outorga Onerosa do Direito de Construir deverão ser aplicados de acordo com as finalidades previstas nos incisos I a IX do artigo 26 do próprio Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), que são os seguintes: I – regularização fundiária; II – execução de programas e projetos habitacionais de interesse social; III – constituição de reserva fundiária; IV – ordenamento e direcionamento da expansão urbana; V – implantação de equipamentos urbanos e comunitários; VI – criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;

VII – criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental; e
VIII – proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

Logo, percebe-se que o legislador não deseja que os recursos públicos auferidos com a aplicação da OODC sejam aplicados a fins diversos que não sejam os relacionados com a questão urbanística, garantindo-se que o espaço urbano no qual houver a verticalização imobiliária seja alvo da ação urbanística por parte do poder público municipal, buscando manter o equilíbrio entre a infraestrutura urbana e a verticalidade existente na cidade.

Contudo, deve-se registrar que tal concepção adotada pelos Agentes Imobiliários está equivocada ou, então, visa ser apenas um argumento de oposição à aplicação da OODC, findando por fortalecer um entendimento errôneo sobre a natureza jurídica do citado instrumento, tal como pode ser observada no trecho de uma reportagem publicada no jornal Diário do Pará em 11/02/2011, que afirma que a OODC é uma ferramenta urbanística, prevista no Plano Diretor (BELÉM, 2008) que “prevê critérios de cobrança de *impostos* para construção de prédios com muitos andares, acima do previsto em lei” (CMB, 2011, grifou-se). Destarte, o a reportagem ao afirmar que os recursos obtidos com a OODC se caracterizam como uma espécie de imposto, aperfeiçoa uma compreensão falsa que serve como argumento contrário à aplicação do instrumento jurídico-urbanístico em comento.

Na referida reportagem, o representante do AI 2 afirmou categoricamente que a “outorga onerosa é mais um imposto a pagar.” (CMB, 2011). No mesmo sentido é o discurso emitido por outro empresário da construção e incorporação imobiliária em reportagem publicada no jornal O Liberal no dia 21/03/2012: “É imposto, é taxa, é onerar. Se há um déficit habitacional não é criando imposto que vai se resolver” (CÂMARA, 2012).

Contudo, devido ao fato da OODC ser um instrumento jurídico-urbanístico pouquíssimo utilizado no Brasil, notadamente, em Belém, existem muitas dúvidas e lacunas no entendimento acerca do mesmo, que acaba sendo agravado quando reportagens transmitem informações equivocadas que aperfeiçoam e potencializam o desconhecimento relativo às finalidades e funções do citado instrumento.

Destarte, como anteriormente tratado, reafirma-se que a compensação financeira decorrente da aplicabilidade da OODC não possui natureza jurídica de tributo, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 2008). Desse modo, percebe-se que elaborar um discurso contra a aplicação da OODC em virtude desse instrumento ser um tributo (o imposto é uma das espécies tributárias), em verdade, constitui uma estratégia discursiva dos agentes emissores do discurso vinculados ao capital imobiliário-financeiro que têm como

intuito obstaculizar a aprovação da lei específica que regulamentará a exigência do mencionado instrumento, tal como expresso no artigo 165 do Plano Diretor (BELÉM, 2008).

Contudo, há uma convergência no discurso elaborado pelo representante do AI 1 com aqueles observados nos discursos do EPU 1 e da SC 6, pois todos percebem que a implementação da OODC não é uma tarefa simples, pelo contrário, expressam uma certeza: a OODC é um instrumento jurídico-urbanístico de operacionalização complexa que requer corpo técnico qualificado e infraestrutura administrativa adequada. E para ratificar esta afirmação, transcreve-se o fragmento seguinte:

Não apenas a OODC, mas todos os outros instrumentos de planejamento urbano previstos no Plano Diretor de 2008, não foram regulamentados por conta do grande poder do capital imobiliário nas instâncias do Executivo e Legislativo municipal, que veem a OODC como mais um tributo. Por outro lado, deve se considerar a dificuldade de gerenciamento técnico do instrumento e a necessidade de investimento nessa capacidade acaba influenciando na desmotivação da Prefeitura (SC 6, 2016).

Sendo assim, além de estar nítida uma coerência discursiva que estabelece um argumento contrário à efetivação da OODC (como se fora mais um tributo), constata-se também a convergência nos discursos que admitem que a operacionalização da aplicação e cobrança do citado instrumento não é tão simples e, por isso, necessita de investimentos públicos que, por sua vez, quando não disponíveis, dificultam a implementação da OODC na cidade de Belém. Com efeito, compreende-se que o dispêndio de recursos públicos utilizados para dotar a administração pública municipal com estrutura suficiente para implementar as ações de natureza urbano-ambiental, não podem ser entendidas como uma simples despesa pública, mas sim, consideradas investimentos em favor da construção de um paradigma de desenvolvimento sócio-espacial (SOUZA, 2010a, p. 96).

Acerca da complexa sistemática de aplicação da OODC, um aspecto importante diz respeito à questão do coeficiente de aproveitamento básico previsto no artigo 182 do Plano Diretor (BELÉM, 1993) que foi regulamentado através da Lei nº 7.683 (BELÉM, 1994) inicialmente em 1,4. Todavia, após uma articulação política realizada pelos agentes discursivos que atuam na construção e incorporação imobiliária em Belém, o coeficiente foi alterado pela Lei nº 7.877 (BELÉM, 1998) para 4, o que nas palavras da EPU 1 e de alguns representantes da sociedade civil organizada, inviabilizou a aplicação do instrumento. Destarte, para demonstrar o acima mencionado, transcreve-se a reportagem publicada no jornal O Liberal em 17/12/2006, como segue:

A arquiteta Alice Rodrigues, coordenadora da equipe técnica que trabalha na revisão do PDU, explica que a versão elaborada em 1993 já previa a Outorga Onerosa, mas de maneira superficial e sem garantia de instrumentos para fazer cumprir essa norma. Nesse plano os parâmetros ainda são muito subjetivos. *O coeficiente básico de aproveitamento, que significa quanto a mais a pessoa pode construir em sua área física,*

era de 1,4 e foi modificado na Câmara Municipal para 4. Ou seja, significa que um imóvel pode ter até 4 vezes o tamanho do terreno, o que levou a uma verticalização descontrolada e extremamente negativa para uma cidade como Belém. (SOARES, 2006, grifou-se)

E por que o coeficiente de aproveitamento básico foi alterado pelo Poder Legislativo Municipal? Como resposta a tal indagação, em forma de coerência discursiva, pronunciaram-se o GP 1, bem como, a EPU 1 e os agentes do discurso que estão classificados como sociedade civil organizada, todos asseverando que a mudança do coeficiente de aproveitamento básico de 1,4 para 4, resultou de um explícito jogo de poder decorrente de visões antagônicas sobre o mais apropriado modelo de planejamento do desenvolvimento de Belém. Em outros termos, foi uma das batalhas vencidas pelos detentores do capital imobiliário-financeiro travada na arena político-legislativa na qual é decidido o modelo de configuração do solo e do espaço da cidade de Belém, tal como pode observado do trecho do discurso do representante da SC 1 ao aduzir que a OODC “não é que ela não tá sendo aplica, o problema é que a Câmara Municipal de Belém fez uma manobra e colocou o valor do metro quadrado ínfimo” (SC 1, 2016). Destarte, é importante ratificar esta coerência nos discursos através do trecho transcrito abaixo:

E ai o que o mercado imobiliário fez, eles fizeram um “lobby” na Câmara e convenceram os vereadores de que o índice máximo deveria ser igual ao índice básico. Ai acabou, eles conseguiram o que queriam, eles não pagaram nada. Ou seja, a mudança legal do índice inviabilizou a aplicação do instrumento. O índice básico igual ao índice máximo, isso não existe, na verdade (EPU 1, 2016).

Relevante também dizer que se observa uma aparente coerência nos discursos emitidos pelo representante da SC 5 e o representante da AI 2, conforme pode ser percebido quando se admite a verticalização, alegando-se que “a concentração em si, nem sempre é um problema, ela pode até ser a solução, exatamente a solução para isso” (SC 5, 2016). Logo, o citado agente discursivo admite a adoção de um modelo de cidade verticalizada, desde que essa verticalização seja realizada de maneira racional, evitando-se a ocorrência de excesso de carga sobre a infraestrutura urbana que agrava o caos e a insustentabilidade da cidade de Belém.

Por outro lado, o representante do AI 2 afirma:

Eu acho que Belém ainda tem muita área a ser explorada, nós temos muitas casas que não são nem legalizadas, é tudo na CODEM, ainda. Então, tem muita área, tem muita coisa pra se construir pra cima, muita coisa pra se verticalizar, porque a verticalização é o caminho, [...]. Quando você apresenta um projeto de prédio você vai todo munido da documentação e isso é bom pra cidade, entendeste? (AI 2, 2016)

Assim, entende-se que há uma aparente coerência nos discursos dos dois agentes discursivos relacionados à verticalização. O AI 2 defende a verticalização alegando que ainda há muitas áreas a serem exploradas, numa visão capitalista-especulativa de apropriação do solo

e do espaço das cidades em um nível máximo. Todavia, tal visão implica apenas na valorização de uma vertente do desenvolvimento da cidade ou, em outros termos, significa privilegiar apenas o crescimento econômico, sem que haja qualquer preocupação com os diversos aspectos do conceito de desenvolvimento, conforme já abordado anteriormente, demonstrando que sua compreensão acerca de desenvolvimento está restrita ao viés econômico. Contudo, o representante da SC 5, apesar de entender que a verticalização pode ser salutar à cidade, pontua que:

Não existe planejamento para que esses serviços todos sejam feitos paralelamente à construção, porque uma coisa é desvincilhada da outra. Na realidade as construções são feitas pela iniciativa privada, existe uma regulamentação que permite quem lá possa construir um edifício, então toda hora tá “pipocando” um edifício, mas não existe paralelamente um compromisso do poder público municipal de prestar os outros serviços. Que eu saiba não. Existe um descompasso (SC 5, 2016).

Sobre o discurso que critica o processo de verticalização e o relaciona à inexistência de planejamento do desenvolvimento do espaço urbano no Município de Belém, é relevante asseverar, tal como anteriormente transcrito, que se as cidades brasileiras crescem de uma maneira predatória, não é pela inexistência de planos ou de legislação urbanística (MARICATO, 2000). Consequentemente, compreende-se que é farto o arsenal legislativo de cunho urbano-ambiental, porém, este está sendo concebido no intuito de apoiar juridicamente a adoção de um paradigma de desenvolvimento do espaço urbano que privilegia os interesses corporativos em detrimento dos interesses difusos (direito à cidade).

Na mesma toada é o raciocínio do representante da SC 1, pois acompanha a defesa crítica do processo de verticalização da cidade, conforme pode ser confirmado no trecho transcrito em seguida:

[...], mas a verticalização talvez seja a solução de alguns problemas de Belém. Eu também não sou muito contra a cidade verticalizada.
[...]
Sou contra o exagero da verticalização pra especulação imobiliária.
Belém tem muito disso. Belém não precisava ter prédios de 42 andares[...]
A especulação imobiliária fazendo umas obras faraônicas pra vender apartamento por milhões de reais.
Agora o problema de Belém ser verticalizada e com isso diminuir o tamanho de cidade, o tamanho de rede de esgoto, isso é perfeitamente planejável, é possível fazer um planejamento para isso pra integrar verticalização com desenvolvimento sustentável. Isso é possível (SC 1, 2016).

Sobre a verticalização urbana com fruto de um planejamento de cidade sustentável, o discurso do GP 1 é esclarecedor, como segue:

[...] a verticalização de Belém não é necessariamente perversa, se considera que os prédios podem ser bonitos e podem embelezar Belém, se eles foram projetados baseados num tipo de planejamento que impeça a produção de muralhas que criem o desconforto auditivo com a reverberação do som, mas também o desconforto térmico por conta do impedimento das ondas de ar e, portanto, é baseado num planejamento

da cidade é possível e necessário até verticalizar pra cumprir o papel da função social da cidade (GP 1, 2016).

Neste discurso fica evidente que o agente emissor admite que seja promovida a verticalização da cidade, mas que esta seja decorrente de um planejamento urbano que evite que mazelas decorrentes da imprevisão urbano-ambiental possam ser geradas por tal processo.

Também é necessário evidenciar que existe a coerência nos discursos daqueles agentes emissores que não são favoráveis à verticalização da cidade de Belém, tal como expresso na fala transcrita abaixo:

Agora estive lá em Paris e sei que a qualidade de vida é excelente, tanto lá quanto na Suíça, por causa da questão ambiental, da questão de circulação de ventos, da questão da moradia, da questão da poluição visual. Então tem um conjunto de elementos, então cidade verticalizada não é cidade desenvolvida. É cidade em que a especulação imobiliária é mais determinante do que a questão da qualidade de vida pra população como um todo (SC 3, 2016).

Com efeito, o representante da sociedade civil organizada evidencia de modo direto e claro que em seu entendimento a verticalização não é uma alternativa viável na perspectiva urbano-ambiental, pois está a serviço dos interesses corporativos do capital imobiliário e financeiro que, por seu turno, visa em primeiro plano e, muitas vezes apenas isso, a maximização do capital já investido e daquele disponível ao investimento. Afinal, não se pode olvidar as palavras de Harvey (2014, p. 30) ao afirmar que “o capitalismo precisa da urbanização para absorver o excedente de produção que nunca deixa de produzir. Dessa maneira, surge uma ligação íntima entre o desenvolvimento do capitalismo e a urbanização”.

Na mesma toada, pode ser visto que o discurso da representante da SC 6 também questiona o paradigma de verticalização em Belém, conforme expresso no fragmento transcrito em seguida:

A verticalização é vista como símbolo de modernidade, progresso e de *status* para os setores mais abastados, mas significa também fator de exclusão social através do espaço, na medida em que as melhores áreas urbanas que são dotadas de maior infraestrutura são capturadas pelo capital imobiliário, expulsando a população de baixa renda cada vez mais para áreas distantes e deficientes de investimentos em infraestrutura (SC 6, 2016).

O posicionamento acima evidencia uma consequência muito relevante decorrente da verticalização, pois a lógica especulativa imobiliária-financeira agrava a segregação socioespacial nas cidades, que finda por “expulsar” moradores de determinadas áreas cobiçadas pelo capital imobiliário, fazendo com que os mesmos busquem as franjas da cidade, espaço urbano que, regra geral, é desprovido de infraestrutura consolidada e, por consequência, repercute na baixa qualidade de vida daqueles que habitam tais espaços periféricos (informais na ótica da expressiva irregularidade fundiária urbana).

Um outro posicionamento que também é contrário à verticalização imobiliária em Belém foi emitido pelo representante da SC 3, conforme pode ser observado na transcrição seguinte:

[...] uma cidade planejada e estruturada não é uma cidade pensada verticalizada, é uma cidade pensada em que as pessoas possam ter mobilidade urbana, ter áreas de cultura, ter áreas de lazer, ter áreas de moradia, setores que possam ser para todos (SC 3, 2016).

Com efeito, sobre o processo de verticalização, constata-se três tipos de coerências discursivas. A primeira diz respeito a defesa absoluta, sem freios e, portanto, desprovida de condicionantes, típica dos agentes imobiliários que não demonstram preocupação com outros aspectos (ambiental e social) também inerentes ao conceito de desenvolvimento urbano. A segunda linha de coerência discursiva está presente na fala daqueles agentes do discurso que defendem a verticalização como parte de um racional e democrático processo de planejamento do desenvolvimento da cidade, estabelecendo critérios relacionados à sustentabilidade urbano-ambiental, representada por parte dos representantes da sociedade civil organizada (SC 1, SC 4 e SC 5), pelo GP 1, pelos EPU 1, EPU 2 e, ainda, pelo representante do PL 1. Por fim, a terceira e última coerência discursiva detectada diz respeito à contrariedade que determinados agentes discursivos demonstram em relação ao processo de verticalização em curso na cidade de Belém, pois segundo aqueles emissores do discurso, trata-se de uma prática de cunho especulativo que desconsidera a sustentabilidade urbano-ambiental.

Uma outra coerência discursiva está presente nos agentes emissores vinculados ao capital imobiliário-financeiro e diz respeito à internalização da contrapartida financeira decorrente da OODC, isto porque para aqueles agentes discursivos esta aumenta o custo final dos empreendimentos imobiliários. Assim, indagou-se aos agentes vinculados à indústria da construção civil: quem arcará com esse custo financeiro extra?

Com efeito, o AI 1 foi direto e conclusivo ao demonstrar que serão seus clientes que arcarão com o valor extra decorrente da exigência da OODC, como segue na transcrição:

Acho que o impacto é desfavorável, tudo que suba o preço pro consumidor final é desfavorável.

A OODC vai subir o preço pro consumidor final, cada vez dificulta mais, o poder aquisitivo não sobe na mesma velocidade e dificulta mais pro cliente-consumidor conseguir comprar.

Muitas das vezes o cara só compra um apartamento na vida toda, é o investimento da vida dele. Se ficar mais caro pode ser que ele nunca compre, pode ser que ele viva a vida inteira de aluguel.

Então, no primeiro momento é desfavorável, pode ser muito desfavorável ou desfavorável, nem vejo que isso possa ser favorável (AI 1, 2016).

Por seu turno, o AI 2 elaborou um discurso aparentemente contraditório, pois inicialmente afirmou que a compensação financeira decorrente da aplicação da OODC

“normalmente é assumida pela empresa” construtora e incorporadora. Contudo, percebe-se nas entrelinhas daquele discurso que se trata de uma retórica que visa ocultar o verdadeiro posicionamento do emissor, isto porque mais adiante na entrevista o agente discursivo em comento afirmou que “por mais que eu absorva parte desse custo, mas eu tenho que repassar ao meu cliente. Ele [o empreendedor imobiliário] absorve até onde pode, depois ele tem que repassar” (AI 2, 2016).

Assim sendo, além da aparente contradição percebida na fala do mencionado agente emissor quanto à transferência aos clientes do ônus financeiro derivado da OODC, percebe-se que, nas entrelinhas do discurso do AI 2, está presente uma estratégia que está em sintonia com os seus interesses e seu papel na produção do espaço urbano em Belém. Quanto a esse tipo de postura dos agentes discursivos que representam o capital imobiliário-financeiro, relevante ilustrar com o trecho de pesquisa realizada por Sandroni (2010), *in verbis*:

As entrevistas com empreendedores imobiliários, embora permeadas pela preocupação dos mesmos em não liberar informações que pudessem revelar a concorrentes sua estratégia de mercado e/ou sua expertise na elaboração de produtos imobiliários permitiu reforçar a percepção que: [...]. (SANDRONI, 2010, p. 8)

Portanto, há uma coerência nos discursos emitidos pelos Agentes Imobiliários que representam os interesses do segmento imobiliário-financeiro, pois ambos enunciam suas falas em um mesmo sentido, ou seja, intencionam que o *quantum* derivado da compensação financeira da OODC seja transferido ao valor final de venda das unidades imobiliárias e, portanto, suportado pelos clientes. Em outros termos, está explícita uma convergência discursiva dos agentes imobiliários-financeiros quanto à internalização da citada compensação financeira ao valor final de comercialização das unidades imobiliárias produzidas e comercializadas por eles.

A respeito da construção na orla da cidade de Belém, detectou-se uma convergência nos discursos do AI 1 e do PL 2, pois este segundo, ao asseverar que as construções em Belém estão todas paradas, fez referência às construções de edifícios na orla do rio dizendo que do “lado esquerdo não foi construído nada” (PL 2, 2016). Com efeito, o AI 1 seguindo a mesma trilha discursiva, enuncia que:

Belém é o único lugar do mundo que não se pode construir na orla. Todas as cidades do mundo têm construção na orla, Belém não pode. Hoje se acha melhor que Belém tenha palafita, invasão, portos na orla e tudo isso é mais poluente que o prédio, O prédio só causa alguma poluição durante a construção, a poluição é poeira, basicamente isso (AI 1, 2016).

Sendo assim, percebe-se que o discurso de ambos está direcionado à defesa da verticalização na orla da cidade de Belém, desconsiderando que tal possibilidade gerará uma

verdadeira muralha de concreto armado que obstaculizará a circulação dos ventos e, por consequência, aumentará o desconforto térmico em virtude da criação de “ilhas de calor” nas áreas mais centrais da cidade.

Também é possível identificar uma coerência discursiva na fala dos representantes do setor imobiliário-financeiro quando afirmam, de maneira harmônica, que a lógica que rege a definição da localização de seus projetos é o desejo de seus clientes, como pode ser explicitado na transcrição seguinte:

Quem manda é o mercado!
 Não é a infraestrutura, quem manda é o cliente e a gente tem que seguir.
 [...]
 Esses bairros aonde você diz que já tem infraestrutura, você ainda observa eventos de violência. No Guamá é muito pior, no Jurunas é ruim.
 O Jurunas até que é um bairro legal, porque ele se uniu à Batista Campos, o Guamá não.
 E o Jurunas ainda tem uma infraestrutura melhor do que o Guamá.
 Mas como quem manda é o mercado, eu poderia construir prédios para baixa renda, mas aí eu posso esbarrar no índice de aproveitamento da área e é aí que entra o Plano Diretor.
 Então o Plano Diretor tem que ajudar também o empresário a seguir pra essas novas linhas (AI 2, 2016).

Entretanto, observa-se que, nas entrelinhas do discurso acima, o empreendedor da construção civil considera, prioritariamente, o aspecto relacionado à existência de infraestrutura urbana instalada, denotando que a vontade do seu cliente é conduzida pela existência ou pela carência de serviços e equipamentos urbanos nos bairros da cidade, como também pode ser confirmado no fragmento seguinte:

Então, as construtoras vão pra onde a população quer ir.
 Não adianta eu fazer um prédio no Guamá, na Terra Firma, o terreno pode ser barato, pode ter disponibilidade, mas o cliente não quer morar lá.
 O cliente quer morar onde tem maiores facilidades. Por isso que é essa corrida pra conseguir terreno no Umarizal que é difícil (AI 1, 2016).

Foi possível identificar uma falsa incoerência discursiva entre os agentes emissores que representam o capital imobiliário-financeiro relacionada aos motivos que geraram a valorização da terra no bairro do Umarizal. Assim, para o AI 1 a valorização dos imóveis no bairro decorreu, exclusivamente, da infraestrutura que lá existe. Enquanto isso, o AI 2 entende que o bairro sofreu forte valorização, principalmente, por estar localizado próximo ao eixo da Avenida Visconde de Souza Franco, mesmo que reconheça tratar-se de um bairro bem-dotado de infraestrutura. Destarte, afirmou o AI 1:

Bom pra condomínios verticais, Umarizal, sem dúvida nenhuma hoje é o que mais desperta atenção, interesse, Batista Campos, Nazaré, Marco, isso vertical. Horizontal tem que ser bairro mais distante porque se precisa de uma área maior.
 As razões são simples, infraestrutura. A cidade onde ele oferece mais infraestrutura, nesses bairros que eu te falei.

É área onde está tudo asfaltado, onde tem iluminação pública, farmácias, supermercados, onde teoricamente tem mais segurança. Então a população quer viver perto de onde existe serviço, isso evita deslocamento, né (AI 1, 2016).

Consiste numa falsa incoerência entre os discursos, pois o AI 2 também ressalta a infraestrutura consolidada no bairro do Umarizal, permitindo concluir, por intermédio da análise dos discursos contidos no *corpus* da pesquisa, que há uma coalização tácita daqueles Agentes Imobiliários, em favor de interesses empresariais maiores, discordando apenas em pequenas e pontuais questões que são incapazes, contudo, de implodir a aliança firmada entre tais entidades que, inclusive, conta com a participação do GP 2, pois esta parceria está evidenciada na atualidade, por exemplo, quando este agente do discurso que, tal como dito anteriormente, sempre esteve vinculado política e ideologicamente à legenda partidária de matriz liberal, afirma, com muito entusiasmo, ter participado de evento na Federação da Indústrias do Estado do Pará (FIEPA), patrocinado pela Câmara Brasil da Indústria da Construção Civil (CBIC), no qual a Prefeitura Municipal de Belém (PMB) copatrocinou, em conjunto “com a Caixa Econômica, o nome do evento é o futuro da minha cidade, palestras muito interessantes e eu participei a manhã inteira lá até meio dia” (GP 2, 2016).

Buscando confirmar a existência desta oficiosa aliança entre os agentes do discurso acima citados, é necessário transcrever alguns trechos contidos em outros enunciados, tais como:

O gestor não cumpre o plano diretor e não cumpre porque não tem esse entendimento de que a cidade é um espaço para todos e todas. O atual gestor, ele tem o conhecimento, mas também tem o viés, ele tem uma posição clara de não inclusão (SC 2, 2016).

Fazendo referência à força política, econômica e institucional dos Agentes Imobiliários, é também importante o transcrever o fragmento seguinte:

O [nome de um Senador da República] que era ligado à construção civil que, naturalmente, pertence a essa elite aqui de Belém. Então, eles [Agentes Imobiliários] influenciam o prefeito, dominam os vereadores, são todos uns cupinchas. Esses vereadores de situação são capazes de travar tudo, quer dizer, não existe a meu ver uma racionalidade nos projetos a serem votados na Câmara Municipal de Belém (SC 5, 2016).

O poder econômico e político do capital imobiliário financeiro é também ressaltado quando o emissor alega que os instrumentos urbanísticos “não foram regulamentados por conta do grande poder do capital imobiliário nas instâncias do Executivo e Legislativo municipal” (SC 6, 2016).

Ademais, o PL 1 aduz que é “puro desinteresse do Poder Executivo municipal e conivência, bem como, falta de posicionamento do Poder Legislativo (PL 1, 2016). Por seu

tuno, o EPU 2 afirma que o Poder Executivo municipal não tem interesse em contrariar os Agentes Imobiliários, porque estes são seus patrocinadores.

Os excertos acima transcritos (SC 2, SC 5, SC 6, PL 1 e EPU 2) demonstram uma coerência discursiva que confirma a existência de uma espécie de um pacto, mesmo que não seja expresso e oficial, em favor de um modelo de desenvolvimento urbano corporativo, ou seja, um paradigma de produção do espaço urbano que está vinculado precipuamente aos interesses, diretos e indiretos, de cunho empresarial dos Agentes Imobiliários que atuam no Município de Belém.

Intensificando o esforço em demonstrar como foi possível concluir que a municipalidade está atualmente compondo um grupo informal que defende um único paradigma de desenvolvimento urbano (antidemocrático e insustentável) ao lado dos Agentes Imobiliários (AI 1 e AI 2) filiados às entidades de construção e incorporação imobiliária, transcreve-se o excerto da entrevista do GP 1, como segue:

O Controle urbanístico (LCCU) foi uma pressão enorme. Importante se tu puderes conversar com o professor José Rayol, porque ele coordenou pelo nosso governo a conversa com os vereadores, a nossa liderança também, mas ele como arquiteto-urbanista, Secretário de Urbanismo, sentou muitas vezes com os vários setores. E o segmento imobiliário, é realmente sanguíneo. No entanto, como a prefeitura mostrou vontade política, mesmo tendo a minoria na câmara, nós conseguimos fazer aprovar o projeto do Cicerino Cabral, fazendo aqui e ali (concessões), mas aprovando uma importante lei (GP 1, 2016).

Destarte, percebe-se que àquela época, a relação do GP 1 com os agentes vinculados ao capital imobiliário-financeiro dava-se em outras bases. Naquele momento, o vínculo entre a gestão pública municipal e o setor imobiliário foi estabelecido através de um interlocutor, um técnico, sem a participação direta do chefe do Poder Executivo municipal. O emissor evidencia em seu discurso não existir uma relação íntima com os empresários da construção e incorporação imobiliária, tal como está patente no discurso do GP 2. Portanto, a partir da análise dos discursos, foi possível entender aquilo que não foi expressamente dito pelos emissores nas entrevistas, ou seja, percebeu-se uma clara distinção na relação institucional do poder público municipal, nas duas gestões, com o segmento do capital imobiliário.

Assim sendo, o GP 1 ao ser indagado como foi relação (nos dois mandatos exercidos) com o segmento econômico da incorporação e construção civil em Belém, foi enfático ao dizer, que o diálogo ocorreu através da Secretaria Municipal de Urbanismo (secretário de urbanismo) com a Câmara Municipal de Belém para tentar mediar os ajustes na Lei Complementar nº 02 (BELÉM, 1999) e sobre a alteração do coeficiente de aproveitamento básico que redundou na impossibilidade de aplicar a OODC em sua gestão. Noutro sentido, apesar de não ter dito expressamente, o GP 2 emite discurso inserido em um contexto

interpretativo que permite concluir que o relacionamento institucional entre o mesmo e os Agentes Imobiliários é mais próximo em comparação com a relação estabelecida pelo GP 1, a ponto do Agente Imobiliário 2 (2016) ter afirmado que “agora a prefeitura [...] começou a misturar o investimento público com o privado, a gente dá os tubos e a prefeitura entra com as máquinas”.

Logo, compreende-se que há, atualmente, uma associação oficiosa do Poder Executivo municipal e aqueles agentes emissores que atuam nas atividades de incorporação e construção civil em favor dos interesses destes últimos e, por consequência, contra os interesses difusos da sociedade em gozar de um meio ambiente urbano equilibrado, isto porque o modelo de política urbana que este tipo de associação informal defende é prejudicial à sustentabilidade da cidade de Belém, por desprezar a tutela do meio ambiente urbano e as questões sociais fundamentais ao desenvolvimento pleno do espaço urbano.

É necessário dizer que a constatação acima decorre de uma ampla e profunda análise dos discursos que compõem o *corpus* desta pesquisa, inclusive, sendo sensível àquilo que não foi dito (GILL, 2008) pelos agentes emissores, ou seja, extraiu-se das entrelinhas dos enunciados muito daquilo que não foi enunciado expressamente. Logo, quando se admite que o GP 2 está compondo um arco de aliança (não institucionalizado), juntamente com o AI 1, o AI 2 e o PL 2, tal constatação fundamentou-se não apenas naquilo foi dito, mas também naquilo que não foi expressamente pronunciado por determinados agentes discursivos, bem como, por argumentos que visaram construir uma estratégia que justifique suas posições, seus interesses e suas alianças em favor do estabelecimento de um paradigma de desenvolvimento corporativo do espaço urbano no Município de Belém.

Na sequência, um outro tipo de coerência discursiva foi identificado, desta vez, relacionada à importância dos Agentes Imobiliários (conforme classificados nesta tese) durante o processo de planejamento do desenvolvimento urbano. Logo, o AI 3 entende que a ideia de planejamento urbano está vinculada à de desenvolvimento do espaço urbano, porém em uma única perspectiva, a econômica, no qual o poder público municipal exerce papel de destaque, mas que “precisa receber orientação, pesquisar junto às construtoras, às incorporadoras e às entidades, no caso, o CRECI para que haja justamente um assentamento mais adequado né e que venha justamente desenvolver o Município cada vez mais” (AI 3, 2016). No mesmo sentido, o AI 2 aduz que o processo de planejamento necessita primeiramente ouvir “os empresários do setor, porque nós sentimos na pele a dificuldade do setor” (AI 2, 2016). E para ratificar a coerência nos discursos acerca do papel de protagonista do segmento do capital imobiliário-financeiro no planejamento do espaço urbano, o GP 1 alega que eles deveriam “ter

uma parcela maior, nós como construtores, porque nós sabemos quais são os problemas” (AI 3, 2016).

Também é relevante aduzir que foi detectada coerência discursiva entre os Agentes Imobiliários (AI 1 e AI 2) no que tange ao modelo de coeficiente de aproveitamento a vigorar na legislação urbanística de Belém. Portanto, é nítido nos discursos que o segmento do capital imobiliário-financeiro defende o previsto no o artigo 66 da LCCU (BELÉM, 1999), ou seja, o estabelecimento de variados coeficientes de acordo com o zoneamento da cidade, com o uso e com as dimensões do lote urbano. Registre-se, oportunamente, que a adoção pela LCCU (BELÉM, 1999) de variados coeficientes de aproveitamento é fruto das manobras políticas (*lobby*) que visaram aprovar regras jurídicas favoráveis ao interesse daquela categoria de agentes emissores do discurso e tal afirmativa foi confirmada na entrevista com o GP 1, conforme transcrição seguinte:

Ai teve o diálogo através da Seurb e com a Câmara Municipal de Belém pra tentar mediar. Então se tu pegares a LCCU ela não é idêntica a que o Cicerino deixou, falo Cicerino mas a equipe dele, mas é bastante avançada.

Quando tu falas em varandas, o limite digamos em [...] um apto de 10 metros, tantos por centos de varanda, é possível ampliar um pouco essa varanda que vai valorizar o imóvel a ser vendido. Isso é interesse imobiliário sem prejuízo à cidade.

Ai, essas mediações foram feitas, uma série de ajustes foram feitos, então em algumas áreas longe da orla é possível intensificar a verticalização, portanto reduzir a cobrança do solo criado? Autorizar empreendimentos mais altos, portanto, mudar o índice de 1,4? Agora alcançar 4 era simplesmente assustador.

Ai, conseguimos fazer uma espécie de progressividade baseado no zoneamento urbano que permitiu conter a especulação nas áreas próximas à orla, que implicariam e continuam a implicar em prejuízos irreversíveis à qualidade de vida urbana (GP 1, 2016).

Sendo assim, a citada coerência discursiva visa única e exclusivamente defender interesses daquelas entidades empresariais em evidente afronta ao ideário de promoção da sustentabilidade urbana através de um planejamento do desenvolvimento que seja democrático, equitativo e promotor da justiça social urbana. Destarte, para ratificar esse posicionamento dos Agentes Imobiliários que representam o capital imobiliário-financeiro, é relevante transcrever o trecho seguinte:

Acho que basicamente é isso, o que dificulta a OODC é a questão do custo, pode até ser feito por bairros com índices de aproveitamento diferenciados, porque tem bairros que o índice é menor, tem bairros tem regras que a gente tem que respeitar. Também a área do COMAR que é espaço aéreo, então ali por mais que tenha OODC, não vou poder construir (AI 2, 2016).

Sobre a força política dos Agentes Imobiliários que atuam na incorporação imobiliária e construção civil em Belém, identificou-se uma coerência nos discursos de alguns dos agentes entrevistados, como pode ser confirmado nas palavras do representante da Sociedade Civil 6 (2016) ao afirmar que, não apenas a OODC, mas todos os outros

“instrumentos de planejamento urbano previstos no Plano Diretor de 2008 não foram regulamentados por conta do grande poder do capital imobiliário nas instâncias do Executivo e Legislativo municipal”, bem como, no discurso seguinte:

Esse instrumento tá sendo [...] a lógica do mercado, eles são um setor que movimento a economia, principalmente aqui em Belém. Então o fato deles terem um “lobby” muito grande na câmara. Pra tu teres uma ideia quando nós fomos discutir o Plano Diretor de 2008, fomos pra dentro da câmara discutir esse instrumento e ai eles começaram a enumerar, a gente queria fazer o processo de negociação com o setor pra ver o que dava pra eles e que poderia beneficiar o Município, quando eles começaram a listar os vereadores que eram da base deles, nós jogamos a toalha porque nós vimos que nós nunca iríamos ganhar. Eles têm mais de 60% da câmara na mão (EPU 1, 2016).

O poder de pressão política do segmento do capital imobiliário-financeiro torna-se bem evidente na análise dos discursos, permitindo identificar que o EPU 1 descreve o poderio político e financeiro daqueles agentes (AI 1 e AI 2), de maneira bem nítida, chegando ao ponto de quantificar um percentual de vereadores (60%) que comporiam a base de apoio aos interesses do setor imobiliário-financeiro. Em adendo, tal linha discursiva também pode ser percebida na entrevista com o representante da SC 6 que assevera que o capital imobiliário-financeiro tem obstaculizado a implementação de diversos instrumentos urbanísticos no âmbito do Município de Belém.

A respeito da participação ativa da sociedade civil organizada na construção e reconstrução do solo e do espaço da cidade, o Agente Expertise do Planejamento Urbano 1 (2016) afirma que “as pessoas que realmente poderiam contribuir não contribuem porque não estão organizadas”. Contudo, denota-se uma contradição no discurso emitido pela EPU 1 em comparação com o discurso registrado na reportagem publicada no jornal O Liberal do dia 17/12/2006 e emitido pelo, há época, Diretor Geral da Secretaria Municipal de Finanças que afirma que:

Todos os cálculos foram definidos de maneira clara, a partir de dados técnicos e objetivos, devidamente discutidos com a sociedade, entre eles, a densidade urbana aceitável, o coeficiente básico de aproveitamento do solo de determinada área, que também foi determinado a partir da capacidade real da infra-estrutura (sic) instalada nessas áreas (SOARES, 2006, p. 4).

A contradição entre o discurso contido na matéria jornalística e o emitido pela EPU 1 é perceptível, pois como é possível que a população (tecnicamente desqualificada) é capaz de contribuir na definição questões eminentemente técnicas como densidade urbana e o coeficiente de aproveitamento básico. Destarte, evidencia-se que o discurso contido na reportagem não passa de uma retórica elaborada pelo agente político porque o projeto de lei que foi enviado ao parlamento municipal, em verdade, não foi discutido com a sociedade civil de modo adequado., tal como pode ser constatado no fragmento transcrito em seguida:

[...] foi muito do “ctrl c” e “ctrl v”, o Plano Diretor foi muita mais participativo na construção do que na sua revisão. Na revisão foi um desastre, nós estávamos no auge do governo Duciomar e, numa linguagem bem popular, “cagou e andou” para os movimentos (SC 2, 2016).

Ademais, a análise dos discursos permite entender que, o EPU 1 e os Agentes Imobiliários (AI 1 e AI 2) entendem que a participação democrática foi respeitada durante a elaboração do Plano Diretor (BELÉM, 2008). Outros emissores do discurso (AI 3 e PL 2) ignoraram, em seus enunciados, a importância da participação ampla da sociedade no processo de planejamento do espaço urbano. Entretanto, os demais emissores do discurso foram unânimes em afirmar que não há respeito à participação e à gestão democrática no Município de Belém, tal como bem ilustra o trecho seguinte:

A única lembrança que eu tenho de participação mínima do ponto de vista do planejamento, de envolvimento de setores sociais foi na época em que o Edmilson Rodrigues foi prefeito de Belém. Na época que tinha o governo do PT em que se chamou a sociedade, chamou os conselhos para um debate com relação ao planejamento da cidade.

Nos dois governos do Duciomar e no governo do Zenaldo, infelizmente, tudo que se tinha de alguma forma de envolvimento da sociedade da civil no planejamento, na participação foi abandonado, foi cortado (SC 3, 2016).

Na contramão do discurso que se opõe a falta de participação popular no planejamento do desenvolvimento está o proferido pelo AI 1 que assevera que “todo mundo tem que ser ouvido, até porque as opiniões vão ser totalmente divergentes, então se deve conseguir chegar no meio termo para todas as opiniões” (AI 1, 2016).

Uma contradição evidencia-se nos discursos emitidos pelos dois representantes do capital imobiliário-financeiro, na medida em que o representante da AI 2 entende que ainda há muito espaço na cidade de Belém que é propício à verticalização (AI 2, 2016). Enquanto isso, o AI 1 afirma que há carência de áreas na cidade devido ao fato desta estar cercada “de água por todos os lados e o outro lado é Ananindeua e ainda tem o cinturão institucional que era da UFPA, das forças armadas” (AI 1, 2016).

Também em sentido oposto ao discurso proferido pelo AI 2, o AI 3 não vislumbra um grande potencial de crescimento (instalação de novos empreendimentos) imobiliário em Belém, pois para o mesmo os grandes eixos de expansão seriam: 1) a Avenida Augusto Montenegro; 2) o eixo da BR-316, a partir do Município de Ananindeua (AI 3, 2016). Portanto, constata-se uma evidente oposição nos discursos emitidos pelos Agentes Imobiliários quanto à incorporação e à construção de novos empreendimentos imobiliários nos bairros centrais de Belém.

No que tange à sistemática de cobrança da OODC, constatou-se que há uma divergência discursiva relevante, pois parte dos agentes discursivos demonstraram em seus

discursos que conhecem como se opera tal instrumento jurídico-urbanístico, dentre os quais estão os representantes do capital imobiliário-financeiro (AI 1 e AI 2), o GP 1 e o GP 2, a EPU 1 e o EPU 2, os dois representantes do Poder Legislativo municipal, bem como, alguns representantes da sociedade civil organizada (SC 1 e SC 6). No sentido inverso, parte considerável dos agentes discursivos ouvidos nas entrevistas desconhecem como se operacionaliza a aplicação e o cálculo para a cobrança da OODC. Assim, considera-se que ignoram a dinâmica de cobrança do instrumento: o AI 3 e os representantes da sociedade civil organizada (SC 2, SC 3, SC 4 e SC 5), como pode ser ilustrado através do fragmento seguinte: “Eu te confesso eu tenho pouco entendimento dessa questão da OODC, o que eu sei é que aqui em Belém, apesar de ter, não se respeita” (SC 2, 2016).

Sendo assim, o conhecimento acerca da dinâmica normativa e administrativa de aplicação da OODC entre os agentes emissores do discurso não é unanimidade. Porém, chama atenção o fato de a maioria dos agentes discursivos classificados como sociedade civil organizada desconhecerem a OODC, como se operacionaliza e seus efeitos no âmbito da política urbana municipal e, em contraponto, todos os agentes do discurso vinculados ao capital imobiliário-financeiro conhecem o instrumento urbano-ambiental da OODC, em especial, no que tange ao mecanismo de compensação financeira (recuperação da mais valia urbana) a ser por suportado pelos empreendedores imobiliários.

Foi constatada uma outra contradição no discurso referente a EPU 1, pois afirma que, na elaboração da revisão do atual Plano Diretor (BELÉM, 2008), ocorreu um processo de planejamento participativo, conforme o trecho transcrito em seguida:

O Plano Diretor de 2008 teve todo um processo que promoveu a participação da sociedade, foram feitas audiências públicas, mas o que nós percebemos que a própria sociedade não está preparada para esse processo de participação, porque ela não se organiza, entendeu? Os próprios movimentos sociais, na verdade, os que tem maior projeção, são os nacionais, mesmo assim, as pessoas, as que são ligadas aos movimentos nacionais, como o MNLM, FEMACAM, todos esses movimentos sociais, assim representados por uma pessoa, não se tem uma articulação social na cidade, então essa rede de organização social ainda não está colocada em Belém (EPU 1, 2016).

No entanto, pondera-se como pode haver um processo democrático, participativo e legítimo se o mesmo é fruto de processos fortemente conduzidos pelo Poder Executivo municipal, tal como afirma em seu próprio discurso?

Então isso fica muito frágil, porque é muito fácil manipular o processo. Você mobiliza quem é de seu interesse, porque as pessoas que realmente poderiam contribuir não contribuem porque não estão organizadas.

[...]

Porque você precisava ter todo um processo de mobilização nos bairros, então como não tem essa preparação o que acontece? Mobilizar aonde tem os parceiros.

Então fica um processo que é legítimo, mas tem toda uma manipulação por trás, infelizmente.

E aí [...] que tenham interesse e venham participando ao longo dos anos de vários processos de discussão com a sociedade, o que acontece? São pessoas da classe popular que trabalham, que muitas vezes tenham notícia que a audiência aconteceu depois que a audiência ocorreu.

Até os dias que você escolhe pra fazer as audiências, se você tem interesse em que haja um interesse, uma adesão mais massiva, você tem que fazer em horários e dias que não sejam comerciais. O que acontece, foram justamente os dias de semana que foram escolhidos e isso diminuiu a participação (EPU 1, 2016).

Em verdade, conclui-se que a EPU 1 empenhou-se em oportunizar espaço deliberativo, em uma “escala microlocal” (SOUZA, 2010, p. 107), a todos os agentes discursivos que atuam e influenciam na construção e na reconstrução do espaço da cidade, pois coordenava o processo de revisão do plano diretor municipal, posição delicada frente à realidade de um processo manipulado e artificial que visou, em última análise, forjar um aparente espírito participativo, mas que, na realidade, foi concebido no intuito de obstaculizar a real e efetiva participação popular, cujo exemplo é relatado na entrevista a respeito da definição dos dias e horários para fazer as audiências públicas (ordens superiores). Em suma, a referida agente discursiva terminou por compreender que o processo tinha como estratégia, apenas, o cumprimento de uma formalidade legal por parte do Poder Executivo municipal.

Ainda sobre a participação democrática da população no planejamento urbano da cidade, no qual se inclui o debate sobre o BRT da Av. Augusto Montenegro, constatou-se que há divergência nos discursos emitidos pelo GP 2 e os discursos enunciados pelos representantes da sociedade civil organizada, pois segundo tais agentes emissores não existem espaços democráticos de discussão sobre o modelo de planejamento e de gestão do desenvolvimento do espaço urbano e nem o estímulo para que isso ocorra por parte do poder público municipal.

Eu percebo isso muito bem quando eu vou em audiência pública, por exemplo, eu fui à uma audiência pública há pouco tempo do plano de mobilidade, lá na Augusto Montenegro. Foi muita gente e eu entrei lá com um colega meu ciclista.

A gente tava com vontade de falar algumas coisas, mas assim, dentro do tema, com conhecimento de causa. Aí o que acontece, ninguém nos deu uma ficha de inscrição pra gente falar. Aí, a Maysa Tobias que é a Superintendente da SEMOB apresentou lá todo o BRT etc e tal e aí tá, no final da apresentação, vamos abrir ao público, tenho aqui uma lista de inscritos.

Eu fiquei surpreso, já tem uma lista de inscrito. Tinha 30 nomes inscritos já e a maioria esmagadora eram presidentes de associações e todos cupinchas. Eles iam pra lá pra elogiar, elogiar a Maysa que ela era fantástica, tá, tá, tá, elogiar o prefeito, aí eu fiquei olhando assim.

Tá certo que, antes a gente deu um berro lá, eu, meu colega e outras pessoas, muitos outros, mas praí, como que a gente não teve a chance de ser escrito.

Tiveram que abrir inscrição, mas aí a gente ficou atrás dos trinta, pô, aí tu vai ficar esperando trinta cara puxar o saco? (SC 5, 2016).

Pelo contrário, os representantes da sociedade civil organizada, assim como, a EPU 1, elaboram seus discursos de maneira convergente denunciando que as audiências e outros

fóruns sobre o planejamento do desenvolvimento da cidade não são, em verdade, democráticos, porque neles existe uma participação popular fictícia, apenas aparente, na qual participam majoritariamente as pessoas ligadas politicamente ao prefeito e que isso é recorrente, pois ocorria também na gestão do chefe do Poder Executivo que geriu o município de 2005 a 2012.

No entanto, parte desses agentes discursivos asseveram que a única exceção a essa lógica antidemocrática de planejamento urbano, ocorreu na administração do GP 1, tal como foi afirmado pelo representante da SC 1 e pela representante da SC 6, na qual haviam espaços para que a população participasse dos debates acerca do planejamento da cidade, *v.g.*, como o orçamento participativo e o congresso da cidade.

Assim, visando exemplificar o teor do discurso dos agentes emissores acima mencionados, registra-se um breve trecho:

Experiências de gestão democrática que Belém viveu na gestão do ex-prefeito Edmilson Rodrigues não se consolidaram enquanto política de estado e foram desmontadas nas gestões seguintes, como Orçamento Participativo, Congresso da Cidade, Agências Distritais, Comissões de Fiscalização de obras, etc. (SC 6, 2016).

É necessário evidenciar o contexto interpretativo no qual se inserem os discursos dos representantes da Sociedade Civil logo acima referenciados, afinal, ao excepcionarem a gestão do GP 1 desse modelo antidemocrático de planejamento do desenvolvimento urbano, é relevante entender que os discursos foram emitidos por agentes discursivos que tiveram ou ainda têm vinculação político-partidária com o partido ao qual o ex-prefeito era vinculado enquanto geria o Município de Belém. Apesar do contexto interpretativo, no qual foram construídos os discursos dos dois agentes emissores vinculados ao movimento social (SC 1 e SC 6), gerar certa atenção ao analista, deve-se ratificar que tanto o Orçamento Participativo quanto o Congresso da Cidade foram experiências de participação democrática que destoaram de todas (positivamente), até então, implementadas no Município de Belém, pois foram espaços nos quais ocorreu a participação popular, apesar das críticas sofridas durante a realização desses mecanismos de participação popular.

No intuito de ilustrar a referida experiência de planejamento democrático-popular e o sutil avanço que a mesma representou na gestão participativa da cidade de Belém, transcreve-se o excerto seguinte:

Essa impossibilidade de igualdade, ou seja, a concretude da desigualdade, é o centro da contestação ao qual se dirige a reparação do dano. A entrada de mulheres e homens não contados na cena política expõe e questiona justamente essa sobreposição entre o atraso e a pobreza e a conexão imediata entre atraso e o povo. Essa pobreza desencarnada, tornada natureza que justamente permite a figuração do povo como portador deste atraso. Afinal, são estes que se põem em pé e se constituem como sujeito nos processos de participação política que flagramos em Belém, no Congresso da Cidade.

É uma fresta por onde se pode ver – e apostar – em desarmar este nó (BARROS, 2012, p. 158).

Outra ausência de coerência entre os discursos emitidos pelos agentes discursivos selecionados pode ser observada em relação ao equilíbrio entre a infraestrutura urbana e a verticalização imobiliária, pois para o AI 1 não há desequilíbrio infraestrutural do espaço urbano e que tal alegação é uma espécie de lenda e justifica seu entendimento e discurso ao afirmar que “os dois bairros que tem maior densidade demográfica de Belém são Guamá e Terra Firme e lá não existe prédio. Hoje a gente tem casa de 200 metros quadrados que moram 20 pessoas, mas em apartamento de 200 moram três, quatro” (AI 1, 2016).

Ademais, o AI 1 afirma que não se deve falar de sobrecarga infraestrutural em Belém, pois o processo de verticalização em Belém é apenas central e que existem poucas unidades verticalizadas fora do centro de Belém. “Quando a gente viaja de avião, a gente vê claramente isso. Esse centro onde tem a verticalização já tinha tudo isso, e, algumas áreas ela foi melhorada, mas nos últimos 20, 30 anos [...]” (AI 1, 2016).

Noutro sentido, constatou-se que tal discurso é contrário ao proferido pela EPU 1, bem como, pelo representante da SC 5, pois ambos admitem que a construção de edifícios gera o aumento de carga sobre a infraestrutura dos bairros nos quais são construídos os prédios, mormente, no que tange ao aumento de atratividade no trânsito o que dificulta sobremaneira a mobilidade naqueles espaços da cidade, como pode ser ratificado com a transcrição do trecho seguinte:

Quando você transforma isso num edifício vertical, ou seja, eu tenho mil metros quadrados, mas vou construir 20 mil metros quadrados e vou colocar 400 pessoas quando colocaria 4 famílias, olha a sobrecarga que eu vou causar na infraestrutura e se você partir do princípio que cada unidade tem uma vaga de garagem, já não é mais a lógica do mercado, porque as unidades têm três vagas de garagem, olha a atratividade de tráfego que eu vou estar causando (EPU 1, 2016).

Na mesma toada segue o entendimento do representante da SC 5, como segue:

Pois é, eu acho que a OODC vai mais ou menos na mesma direção do gabarito, mas talvez ainda [incompreensível] é um recurso a mais, por que na realidade, por exemplo, se tiver um terreno grande e se tu quiseres fazer só três andares e ocupar uma área muito grande do terreno, aí o que vai acontecer tu não vai pegar muita altura, mas tu vai criar muita área construída que vai criar muita atração de tráfego, de pessoas e tráfego. Então eu acho que ela é realmente um instrumento necessário pra fazer a política da mobilidade, a política de uso e ocupação do solo por ela tem reflexos na qualidade de vida (SC 5, 2016).

Com efeito, há uma falta de coerência bem nítida nos discursos emitidos pelos Agentes Imobiliários e pelos agentes do discurso citados acima em relação ao impacto do processo de verticalização sobre a infraestrutura urbana (sobrecarga), ratificando a compreensão que a cidade é uma arena de luta na qual está estabelecido o conflito entre os

agentes que influenciam em sua contínua configuração e tentam fazer prevalecer um paradigma de planejamento do desenvolvimento do espaço urbano que lhes seja mais adequado.

Outra questão verificada nas entrevistas com os Agentes Imobiliários vinculados ao capital imobiliário-financeiro diz respeito a uma incoerência discursiva quanto à aplicação da OODC no Município de Belém. Assim, o AI 1 tem conhecimento claro que a OODC não está sendo aplicada no Município. Enquanto isso, o AI 2 afirma que “ela deve estar sendo aplicada, porque eu te falei como minha empresa, a gente não usa a OODC” (AI 2, 2016). Logo, tais agentes discursivos, apesar de atuarem como aliados na arena de luta urbana, tal como evidenciado na imagem, emitem discursos contraditórios em pontos específicos que em nada fragilizam a aliança firmada do capital imobiliário-financeiro em favor de um determinado modelo de planejamento do desenvolvimento do espaço urbano.

Sobre a compulsória revisão do Plano Diretor (BELÉM, 2008), conforme determina o §3º do artigo 40 do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), constatou-se uma incoerência discursiva entre a fala emitida pelo GP 2 e aquela enunciada pela EPU 1. Portanto, os discursos não se conjugam, são divergentes e apesar do GP 2 afirmar que a elaboração da revisão plano diretor está em fase conclusiva, a EPU 1 assevera o seguinte:

Na verdade, a revisão do Plano Diretor ainda nem se vislumbra. Nós, técnicos da SEGEP, estamos tentando sensibilizar os gestores desde o ano passado, já elaboramos uma série de justificativas e relatórios. Porém, nem a nossa Secretária, nem o Prefeito demonstraram interesse nessa questão (EPU 1, 2016).

Pelo contrário, o GP 2 anuncia que existe em curso um processo de revisão do plano diretor, conforme pode ser constatado no fragmento transcrito em seguida:

Estamos em fase conclusiva, eu até acho que na semana que vem a gente já tem o projeto pronto com a revisão global do nosso Plano Diretor até porque houve algumas pendências históricas em razão da não aplicação dele, mas [...] de uma série de dispositivos e a gente tá nessa fase final.

A Câmara passou um período analisando e recebendo contribuições e nós trouxemos o projeto para aprofundar mais e estamos numa fase finalística nesse momento com consultoria contratada por nós, com a nossa equipe, para em seguida disponibilizar para uma participação social antes de encaminhar à Câmara Municipal de Belém (GP 2, 2016).

Destarte, está bem evidente que, nas entrelinhas do discurso do GP 2, está sendo elaborada a revisão do plano diretor municipal sem que os técnicos municipais estejam cientes e possam contribuir na sua elaboração, pois são detentores de capital evidenciando uma “terceirização” dos trabalhos técnicos relativos à revisão do instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, conforme consignado no §1º do artigo 182 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Assim, se for real a impressão captada nas entrelinhas do discurso do GP 2, concretizar-se-á um modelo de construção do plano diretor oposto ao ocorrido na gestão do prefeito Duciomar Costa, pois segundo a EPU 1, em entrevista ao repórter Márcio Sousa (2005) e publicada no jornal Diário do Pará em 25/07/05, a elaboração do projeto de lei que redundou no Plano Diretor (BELÉM, 2008) foi realizada exclusivamente por técnicos efetivos da administração municipal, porque, independentemente da mudança no comando da prefeitura, os técnicos permanecerão no quadro de servidores municipais, mantendo um capital humano especializado próprio.

Com efeito, concretizada a “terceirização” na elaboração da revisão do plano diretor restará patente a ausência da necessária participação social e que o modelo de gestão do GP 2 é antidemocrático e sem qualquer transparência, pois exclui a efetiva participação da sociedade civil e, inclusive, renuncia a contribuição dos técnicos municipais nas definições relativas à política urbana em Belém, contrariando frontalmente a diretriz-geral prevista no artigo 2º, II do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001).

5.6 A efetividade da OODC, a partir dos discursos emitidos pelos agentes discursivos que influenciam na configuração do espaço urbano

Neste tópico, almejar-se-á compreender, através da análise dos diferentes discursos, que motivos têm implicado na falta de implementação da OODC no Município de Belém.

No discurso daquele que representa o Agente do Poder Legislativo 1, a OODC não está sendo aplicada, mesmo que exista fundamento jurídico contido no artigo 142, II, “e” do Plano Diretor (BELÉM, 2008), em virtude da falta de interesse do Poder Executivo municipal e “convivência e falta de posicionamento do Poder Legislativo. Para o setor imobiliário está sendo muito cômodo este processo, pois estão construindo sem que a ausência da regulação da OODC seja um obstáculo pra eles” (PL 1, 2016). Destarte, aquele agente emissor, pelo fato de já ter sido um vereador de Belém, constitui-se em um privilegiado agente dentro do rol de entrevistados, bem como, o PL 2 que, por seu turno, entende que a falta de efetividade da OODC decorra de falha da Comissão de Urbanismo, Obras e Serviços Públicos (PL 2, 2016), ou seja, atribui a responsabilidade, exclusivamente, ao Poder Legislativo. Com efeito, há em relação aos dois agentes dos discursos uma ausência de coerência discursiva acerca da efetividade da OODC. Em tempo, não se pode olvidar o PL 1 integra um partido político considerado de esquerda e o PL 2 sempre esteve vinculado a siglas partidárias de matriz liberal.

À sua maneira, a EPU 1 que é vinculada ao poder público municipal pronuncia-se acerca da falta de efetividade da OODC aduzindo que se justifica em virtude da existência de

“lobby do setor imobiliário que não tem no interesse no instrumento, não tem interesse em pagar a OODC. Dizem que terá uma retração no mercado, na verdade, isso não acontece, a gente sabe disso, né” (EPU 1, 2016). Logo, como foi possível entender anteriormente, o capital imobiliário-financeiro detém relevante poder político-institucional (através dos AI 1 e AI 2), evidenciando-se que o discurso da EPU 1 merece crédito, até porque a referida emissora do discurso foi a coordenadora da revisão do Plano Diretor (BELÉM, 2008) e, portanto, foi um privilegiado agente discursivo na construção da matriz jurídico-urbanística que representa o atual Plano Diretor (BELÉM, 2008).

Ratificando o discurso da EPU 1, é relevante fazer alusão à compreensão do EPU 2 sobre a falta de efetividade da OODC em Belém, como segue a transcrição:

Devido à falta de interesse da prefeitura em contrariar o setor imobiliário que lhe é patrocinador, talvez não dê recursos para campanhas políticas, mas para manutenção de poder. Para reverter teríamos que rever desde a planta genérica de valores até os limites de coeficiente de aproveitamento e os procedimentos para aprovação de projetos, deixando de ser uma atividade burocrática e cartorial para que seja de efetivo controle urbanístico, principalmente quanto ao aumento das densidades construídas em Belém (EPU 2, 2016).

Com efeito, entre os urbanistas entrevistados, tanto da Prefeitura Municipal de Belém (PMB) quanto o da instituição acadêmica de ensino e pesquisa, percebe-se que emitem discursos com clara coerência, ambos alegando que os interesses do capital imobiliário-financeiro são decisivos à inefetividade da OODC no Município de Belém. Dessa maneira, a ausência de efetividade do citado instrumento, portanto, não se justifica pela falta de planejamento do espaço urbano, mas por estratégias de gestão e por ajustes nas redes políticas que se articulam, agindo e emitindo discursos contrários à aplicação da OODC.

Por sua vez, o representante do SC 3 emite discurso afirmando que a OODC não foi implementada em Belém devido aos interesses corporativos do capital imobiliário-financeiro, tal como reproduzido no fragmento seguinte:

Motivo é a falta de compromisso dos governantes que estão ai e os que passaram e a influência do capital imobiliário com relação a isto, tá certo!
Então, tem uma maioria de vereadores dentro da CMB vendidos que não tem coragem de aplicar, mesmo ela aprovada e fazer junto com o poder público pra ela seja efetivada na prática na nossa cidade.
O poder do capital e principalmente do capital imobiliário é o que determina hoje a não aplicação da OODC, não só a OODC mas várias outras leis de nossa cidade (SC 3, 2016).

Mais uma vez, outro agente emissor atribui responsabilidade pela inefetividade da OODC aos Agentes Imobiliários (AI 1 e AI 2) que atuam na incorporação e construção imobiliária, pois, segundo o discurso do representante da SC 3, tais entidades são muito

poderosas a ponto de definirem, na prática, acerca da efetividade ou da inefetividade da OODC e de outros instrumentos urbanísticos previstos no Plano Diretor (BELÉM, 2008).

Outro agente do discurso que se pronunciou de modo bem relevante acerca da ausência de efetividade da OODC, em Belém, foi o GP 2 ao admitir que o referido instrumento não está sendo aplicado, tal como abaixo transcrito, textuais:

Faltou regulamentação, ela é algo que tem reação de alguns segmentos, então não é algo que seja palatável pela indústria da construção civil, parte, parte já absorve a compreender e atender a necessidade, mas é algo que é inovador no país, tem poucos exemplos concretos [...]

É eu diria que faltou a regulamentação devido ao conflito entre os atores e a falta de legitimação social que, no momento que você leva para a sociedade, compartilha, distribui e corresponsabiliza, eu acho que todo mundo passa a somar esforços e defender a causa (GP 2, 2016).

Desse modo, no discurso em tela, ficou nítido o poder de pressão político-institucional do capital imobiliário-financeiro no Município de Belém que, por consequência, faz com o GP 2 não assuma, de modo incisivo, a tarefa do Estado de regulamentar a OODC, justificando-se apenas pelo fato de determinado segmento não ter “absorvido” a importância e a necessidade da implementação do instrumento urbanístico em comento.

Percebe-se, portanto, que é recorrente nos discursos que o compõe o *corpus* da pesquisa a menção à influência dos interesses dos Agentes Imobiliários (AI 1 e AI 2) na ausência de regulamentação dos instrumentos urbanísticos previstos no Plano Diretor (BELÉM, 2008), dentre os quais está a OODC, isto porque, para aqueles agentes do discurso vinculados ao capital imobiliário-financeiro, a implementação do Outorga Onerosa do Direito de Construir será desfavorável aos seus interesses empresariais em virtude de aumentar o custo das obras, como transcrito anteriormente.

Imagem 5: Discursos sobre a inefetividade da Outorga Onerosa do Direito de Construir

DISCURSOS SOBRE A INEFETIVIDADE



Responsabilidade do Poder Legislativo

PL 2:

- Falha da Comissão de Urbanismo, Obras e Serviços Públicos da CMB

Responsabilidade do Poder Executivo

AI 2:

- A OODC não foi fechada porque a proposta veio muito inviável.

Responsabilidade compartilhada dos Poderes Executivo e Legislativo

AI 1:

- Porque não foi regulamentada.
- Falta de interesse do poder público.
- Falta de interesse do Legislativo.

PL 1:

- Falta de interesse do Poder Executivo municipal e conivência; e
- falta de posicionamento do Poder Legislativo.

AI 3:

- Motivo político né.

Responsabilidade do Capital Imobiliário-Financeiro

SC 1:

- A maioria dos vereadores são financiados pelo capital imobiliário.

EPU 2:

- Setor imobiliário é patrocinador da manutenção de poder.

SC 3:

- Influência do capital imobiliário.

GP 1:

- Há um agente perverso no "lobby" do capital que é o especulativo imobiliário.

GP 2:

- Reação da indústria da construção civil.

EPU 1:

- Existência de "lobby" do setor imobiliário que não tem interesse no instrumento.

Fonte: Elaboração do autor, 2017

Com efeito, a partir de pequenos trechos dos discursos dos diferentes agentes emissores, foi possível constatar que há uma convergência significativa nas diferentes falas emitidas pelos agentes discursivos sobre as razões da OODC não estar sendo aplicada no Município de Belém. Destarte, parcela significativa dos agentes do discurso admitem que os interesses corporativos dos Agentes Imobiliários (AI 1 e AI 2) estão sendo decisivos à inefetividade do citado instrumento em Belém e tal harmonia no tom dos discursos finda por ser ratificada através dos enunciados emitidos pelos dos Agentes Imobiliários (AI 1 e AI 2), porque ambos elaboram diferentes discursos que justificam a inefetividade da OODC, no qual a responsabilidade pela inaplicabilidade do instrumento é atribuída a outros agentes discursivos, eximindo-os de culpabilidade pelo fato do instrumento urbano-ambiental não ter sido, até a presente data, regulamentado tal como está consignado no Parágrafo Único do artigo 165. Do Plano Diretor (BELÉM, 2008).

Sendo assim, é possível concluir que uma análise açodada, superficial e cartesiana da questão da efetividade da OODC, *v.g.* através da Ciência Jurídica, poderá conduzir o analista a conclusões equivocadas e distante da realidade, dentre as quais, concluir que a falta de aplicação do instrumento em tela decorre apenas da ausência de regulamentação legal, desconsiderando-se os reais motivos, os interesses em jogo, os conflitos e o paradigma de produção do espaço urbano adotado que redundam na inefetividade da OODC em Belém. Portanto, ratifica-se a importância das pesquisas de cunho interdisciplinar, pois, em muitas

circunstâncias, o arsenal teórico e metodológico de uma ciência isolada será incapaz de identificar questões relevantes à elucidação de um determinado problema de pesquisa.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente tese diz respeito à análise do instrumento jurídico-urbanístico da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) e as consequências decorrentes da inexigibilidade da compensação financeira vinculadas ao referido instrumento. A preocupação central foi identificar qual a importância da OODC para os diferentes agentes do discurso responsáveis pela construção e reconstrução do espaço urbano do Município de Belém, bem como, quais os argumentos estão sendo construídos por esses distintos sujeitos acerca da exigência do mencionado instrumento jurídico-urbanístico voltado ao ordenamento urbano em Belém. Logo, foi necessário identificar as relações de poder, os conflitos, as tensões e os interesses existentes que se apresentam a partir dos discursos proferidos em relação à produção de um espaço urbano verticalizado.

Os Municípios brasileiros e, em especial, o Município de Belém têm a sua disposição uma série de instrumentos urbano-ambientais, previstos no artigo 4º do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) que se caracteriza como uma típica “caixa de ferramentas” a ser utilizada na política urbana municipal e que são capazes de auxiliar as municipalidades na importante tarefa de promover o desenvolvimento sustentável nas cidades brasileiras. Contudo, registre-se que a utilização isolada (cartesiana e fragmentada) de um ou outro instrumento não resultará em efeitos concretos e duradouros na configuração socioespacial de acordo com um paradigma equitativo, democrático e sustentável de desenvolvimento. Pelo contrário, a municipalidade, em conjunto com a sociedade, deverá conduzir um processo de planejamento do desenvolvimento do espaço urbano no qual os diversos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade (BELÉM, 2001) sejam contemplados e utilizados concomitantemente para que o direito à cidade possa ser garantido a todos os seus habitantes e não somente a uma pequena parcela de privilegiados.

Dentre os instrumentos contidos na metáforica “caixa de ferramentas”, esta tese debruçou-se com mais acuidade sobre a Outorga Onerosa do Direito de Construir ou, para muitos, solo criado (SOUZA, 2010b). A escolha em fazer esse recorte para estudar e compreender, com mais profundidade, o mencionado instrumento deveu-se ao fato deste ser relevante à tarefa de ordenar o uso e a ocupação do solo urbano, bem como, a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, tal como está consignado no IX do artigo 2º do Estatuto da Cidade (BELÉM, 2008). Com efeito, como a cidade de Belém está sofrendo um significativo processo de verticalização imobiliária que redundará, inclusive, em um adensamento populacional em determinados bairros (conforme demonstrado anteriormente), compreende-se que tal instrumento urbano-ambiental, seus atributos, mas principalmente, as

razões e os discursos emitidos pelos agentes discursivos que influenciam no modelo de configuração do espaço urbano necessitavam ser analisados visando identificar as causas de sua inexistência, bem como, as consequências da falta de aplicação ao equilíbrio estrutural urbano.

Sendo assim, no início da construção desta tese, foram elaboradas questões visando nortear o seu desenvolvimento e agora serão respondidas com base na análise dos discursos emitidos pelos agentes emissores do discurso selecionados, assim como, em matérias jornalísticas sobre a temática da verticalização imobiliária e da OODC publicadas nos jornais de maior circulação na cidade de Belém.

Logo, sobre a importância da Outorga Onerosa do Direito de Construir como instrumento de política urbana e de controle do uso do solo e do espaço urbano para os agentes discursivos que exercem influência na configuração do espaço urbano em uma cidade com grande tendência de verticalização imobiliária como é Belém, restou evidenciado o seguinte:

1. Os Agentes Imobiliários demonstraram em seus discursos não atribuir a importância devida à OODC, enquanto instrumento urbanístico que pode contribuir na política urbana municipal, notadamente, no controle do uso e da ocupação do solo e do espaço urbano e no combate à especulação imobiliária. Pelo contrário, entendem que a OODC será um obstáculo às atividades por eles desempenhadas e, para tanto, utilizam-se de uma retórica alegando que tal instrumento urbanístico representa uma nova modalidade de tributo municipal que, por sua vez, encarecerá as unidades a serem transacionadas e dificultará às vendas das mesmas. Logo, evidenciou-se que o AI 1 e o AI 2, apesar de conhecerem a sistemática aplicável à OODC, em seus discursos deixaram explicitado que não têm interesse que o citado instrumento urbano-ambiental seja regulamentado e, portanto, aplicado pelo poder público municipal.
2. Foi relevante também concluir que a maior parte dos Agentes da Sociedade Civil Organizada, por desconhecerem o instrumento da OODC, não conseguem mensurar a importância devida ao mesmo (a SC 2, a SC3, a SC 4 e a SC 5) e, em razão desse relativo desconhecimento acerca do instrumento, não se mobilizam em torno da efetividade da OODC em Belém. Todavia, a SC 1 e a SC 6, consideram que a OODC é um instrumento que pode ajudar na política urbana municipal, em especial, ao estabelecer compensações pelo uso do solo extra criado e da infraestrutura urbana, permitindo ao poder público investir os recursos obtidos com a OODC em áreas carentes de obras e serviços (infraestrutura) e, assim, promover a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de

urbanização, conforme consignado no inciso IX do artigo 2º do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001).

3. Os agentes do discurso classificados como Agentes Gestores do Poder Executivo emitem entendimentos que, em uma primeira e superficial análise são harmônicos. Ambos entendem como deve ser operacionalizada e aplicada a OODC, bem como, os benefícios urbanísticos advindos da utilização daquele instrumento urbano-ambiental. Todavia, a partir de um esforço analítico mais denso, extraindo das entrelinhas do discurso do GP 2 e baseando-se no contexto interpretativo no qual aquele discurso foi emitido, conclui-se que o verdadeiro conteúdo do discurso daquele agente emissor divergia do emitido pelo GP 1, pois devido à forte pressão político-institucional exercida pelos representantes do capital imobiliário-financeiro e sua proximidade pessoal e institucional com os Agentes Imobiliários, o GP 2 está compondo uma espécie de associação oficiosa e velada, juntamente com o AI 1, o AI 2 e o PL 2, que está empenhada em obstaculizar a implementação da OODC e de outros instrumentos urbanísticos que sejam desfavoráveis aos interesses corporativos do segmento do capital imobiliário-financeiro.
4. Também ficou evidenciado que os Agentes do Poder Legislativo divergem em seus discursos sobre a OODC. O PL 2 entende que a OODC é desnecessária e que dificultará as atividades dos empreendedores do capital imobiliário. Noutro sentido, o PL 1 é bem claro ao emitir um discurso favorável à implementação da OODC, como instrumento de política que não pode ser um mero instrumento de arrecadação, mas sim que deve ser utilizado como um fator de contribuição ao desenvolvimento da cidade e que a arrecadação financeira decorrente da OODC deve ser aplicada em um fundo que sirva para financiar habitação popular, saneamento, entre outros serviços e obras.
5. Entretanto, a partir da análise dos discursos, ficou bem explícito que dos quinze agentes discursivos ouvidos, quatro emissores desconhecem a dinâmica de aplicação e as consequências derivadas da implementação da OODC. Todos estão classificados nesta tese como Agentes da Sociedade Civil Organizada, evidenciando que a ausência de conhecimento acerca da OODC, implica entender que está fragilizado o poder de mobilização e de luta (por um modelo de desenvolvimento urbano sustentável) por parte daqueles agentes do discurso que defendem em seus pronunciamentos um modelo de desenvolvimento socioespacial equitativo e democrático.

Acerca das relações de poder que se desenham a partir dos distintos discursos sobre a produção vertical do espaço urbano, bem como, acerca da efetividade relacionadas à Outorga Onerosa do Direito de Construir em Belém, constatou-se o seguinte:

1. Os Agentes Imobiliários (AI 1 e AI 2) estabeleceram uma espécie de aliança em torno de um modelo de configuração do espaço urbano que não valoriza a participação popular no planejamento e na gestão do espaço urbano, bem como, não atribui o valor devido à sustentabilidade da cidade (urbanização corporativa). Contudo, com base nos discursos proferidos e analisados, levando-se em conta o contexto no qual foram emitidos, os citados agentes emissores do discurso têm como aliados o GP 2, o PL 2 e AI 3, pois todos demonstram discursivamente admitir a validade do mesmo paradigma de planejamento do desenvolvimento do espaço urbano de Belém, o qual os Agentes Imobiliários citados defendem.
2. Noutra banda, estão aqueles agentes discursivos que consideram que o atual modelo de política urbana municipal, ao não regular eficientemente a verticalização imobiliária, não está em consonância com a mais apropriada concepção de desenvolvimento urbano, pois o adensamento construtivo e populacional decorrente do processo de verticalização não está sendo acompanhado da instalação de infraestrutura urbana, gerando um desequilíbrio infraestrutural que, por sua vez, provoca diminuição da qualidade de vida aos habitantes e usuários da cidade, contrariando o previsto no *caput* do artigo 182 da Carta Magna (BRASIL, 1988). Logo, tais agentes discursivos constituem um campo distinto e oposto àquele formado pelo capital imobiliário-especulativo, o GP 2, o PL 2 e o AI 3 conforme acima descrito e demonstrado.
3. Percebe-se, portanto, que na arena urbana há um contínuo embate entre os dois grupos de agentes emissores do discurso em torno de um modelo de planejamento do desenvolvimento do espaço urbano, isto porque, a partir das relações de poder estabelecidas, os dois campos lutam buscando por em funcionamento o paradigma de desenvolvimento urbano por eles defendido. No entanto, constatou-se que a coalizão informal e dissimulada formada pelos Agentes Imobiliários que representam o segmento imobiliário-financeiro, o GP 2, o PL 2 e o AI 3 está logrando êxito ao impor o modelo de política urbana municipal e a maior evidência que tal conclusão é verdadeira diz respeito aos instrumentos urbano-ambientais consignados no Plano Diretor (BELÉM, 2008) e que, até a presente data, não foram regulamentados através de lei municipal, tal como ocorre com a OODC em Belém. Com efeito, o paradigma de política urbana que está sendo praticado resulta na inefetividade da OODC.

Sobre os argumentos acerca da aplicabilidade da Outorga Onerosa do Direito de Construir como instrumento urbanístico voltado ao ordenamento urbano no Município de Belém, evidenciou-se as seguintes argumentações:

1. Os representantes das entidades que congregam as incorporadoras e as construtoras no Estado do Pará (AI 1 e AI 2) elaboram, com ênfase, argumentos contrários à aplicação da OODC, alegando, principalmente, que o instrumento se configura em mais um tributo municipal que encarecerá as unidades imobiliárias com reflexo negativo na atividade empresarial por eles exercida. Todavia, admitem que, eventualmente, a OODC pode ser aplicada a partir do estabelecimento de distintos coeficientes de aproveitamento básico por bairros, conforme definido em legislação urbanística municipal, pois a verticalização imobiliária, segundo os argumentos por eles enunciados, é salutar ao “desenvolvimento” da cidade, chegando, inclusive, a afirmar que o edifício proporciona somente vantagens à cidade, tais como, a diminuição da insolação, o aumento da velocidade do vento e o tratamento do esgoto.

Ademais, apesar de alegarem que todos os agentes discursivos devem ser ouvidos ao longo do planejamento do desenvolvimento do espaço urbano, deixam evidente que suas opiniões são mais importantes que as dos demais agentes do discurso, pois “conhecem a realidade da cidade”. Destarte, o paradigma de planejamento do espaço urbano que o setor do capital imobiliário-financeiro defende desconsidera que a verticalização pode estar gerando uma carga excessiva sobre a infraestrutura urbana e, por consequência, agravando o quadro de insustentabilidade urbano-ambiental na cidade de Belém, com mais poluição sonora e do ar, mais tráfego de veículos, maior demanda pela rede de esgotamento sanitário, de água e da rede elétrica.

Além disso, argumentam que é natural (como uma regra do mercado, no qual a cidade é tratada como uma mercadoria) a ocorrência de segregação socioespacial dos habitantes que residem nos bairros que são alvo do processo de verticalização.

Portanto, percebe-se que a primeira das hipóteses elaboradas nesta tese foi confirmada, afinal, na grande cidade capitalista, como Belém, a força do capital tem gerado reflexos na aplicabilidade da OODC, isto porque na ótica dos incorporadores imobiliários e das empresas de construção civil, o referido instrumento constituir-se-á em relevante obstáculo às atividades empresariais por eles exercidas.

2. Em uma perspectiva oposta, outros agentes do discurso que atuam na produção do espaço urbano, tais como alguns representantes da sociedade civil organizada (SC1 e SC 6), assim como, o GP 1, o PL 1 e os agentes discursivos classificados como Expertises no Planejamento Urbano compreendem que a OODC representa um instrumento que será benéfico ao desenvolvimento urbano-sustentável e dificultará a segregação socioespacial em

Belém. Em outros termos, tais agentes discursivos elaboram uma espécie de contra-argumento ao enunciado pelos representantes do capital imobiliário-financeiro, argumentando que a OODC será positiva à política urbana municipal, pois ajudará no controle do uso e da ocupação do solo e do espaço da cidade, bem como, servirá como mecanismo de compensação financeira que recuperará a mais valia urbana que viabilizará investimentos em áreas carentes de infraestrutura na cidade. Contudo, ressalta-se que os argumentos enunciados pelos agentes emissores demonstram uma coerência discursiva no que tange às razões da não aplicação da OODC em Belém. Com efeito, argumentam que a ausência de lei específica objetivando regulamentar a OODC, conforme determina o artigo 165 do Plano Diretor (BELÉM, 2008), decorre da influência política e econômica dos Agentes Imobiliários, notadamente, o AI 1 e AI 2.

Logo, afirma-se que esta tese alcançou os objetivos previamente definidos, afinal, foram identificados os agentes discursivos que influenciam e contribuem na definição do paradigma de produção do espaço urbano e suas retóricas argumentativas, inseridas em contexto interpretativo específico no qual está evidenciado um confronto entre visões de desenvolvimento urbano, bem como, as estratégias e os jogos de poder que, em última análise, são capazes de interferir na organização espacial da cidade, com ênfase na evidente tendência à verticalização imobiliária.

Sendo assim, após analisar os conflitos e os argumentos contidos nos discursos construídos pelos distintos agentes discursivos, em especial, no que tange ao instrumento jurídico-urbanístico da Outorga Onerosa do Direito de Construir, percebe-se, com muita nitidez, qual o grau de importância da OODC para os diferentes agentes do discurso, as relações de poder existentes entre os mesmos em torno de um modelo de cidade que se verticaliza continuamente, bem como, os argumentos construídos sobre a OODC, tornando possível chegar a uma conclusão que serve como síntese das demais acima enumeradas.

Dessa maneira, conclui-se que a Outorga Onerosa do Direito de Construir não está sendo aplicada pela municipalidade em virtude da coalização político-econômica (camuflada e informal), constituída entre os Agentes Imobiliários (AI 1 e AI 2), o PL 2 e o GP 2, ter decidido que a OODC não deve ser implementada porque causará prejuízos e transtornos às atividades da construção civil e incorporação imobiliária em Belém.

Assim, constata-se que o GP 2, apesar de estar obrigado a fazer, de acordo com o disposto no parágrafo único do artigo 165 do Plano Diretor (BELÉM, 2008), ainda não encaminhou à Câmara Municipal de Belém o projeto de lei específica que regulará a OODC.

Tal postura demonstra que o referido agente discursivo não se manteve em uma posição conciliatória, capaz de mediar os conflitos existentes entre os diversos agentes emissores do discurso que auxiliam na configuração e na reconfiguração do espaço urbano. Pelo contrário, demonstra através de seus argumentos (sejam explícitos ou não), assim como, pelo ato de retirar do parlamento municipal o projeto de lei que deve regulamentar a OODC e não reenviá-lo à Câmara Municipal de Belém, até a presente data, que está alinhado a alguns dos agentes que influenciam na produção do espaço urbano (AI 1, AI 2 e PL 2), em favor da definição de um paradigma de planejamento do desenvolvimento do espaço urbano. Destarte, esta tese confirma parcialmente a segunda hipótese previamente elaborada, pois é possível concluir que, dentro do recorte temporal definido, nem sempre esteve firmada a aliança entre a gestão pública municipal e o segmento do capital imobiliário-financeiro, isto porque na gestão do GP 1 havia um relação institucional estabelecida com os Agentes Imobiliários, porém sem que estivesse caracterizada qualquer intenção ou desejo do GP 1 em concretizar os interesses corporativos dos agentes discursivos que têm relação direta e indireta com o capital imobiliário-financeiro.

Entretanto, é necessário afirmar que um dos motivos que resultam no êxito da coalização acima referida e, por consequência, na ausência de aplicação da OODC em Belém, diz respeito à falta de conhecimento da matéria e à desmobilização da sociedade civil sobre o potencial de contribuição que o instrumento urbanístico em questão pode proporcionar à construção de uma cidade sustentável na perspectiva urbano-ambiental. Assim, restou confirmada a terceira das hipóteses elaboradas nesta tese, pois apesar dos representantes da sociedade civil organizada, em certa medida, perceberem quais as estratégias e as relações de poder que visam a maximizar a apropriação do solo e do espaço urbano (gerando maiores lucros com a verticalização imobiliária), não conseguem unir suas forças, estão desmobilizados e despreparados tecnicamente para enfrentar a força política e econômica dos Agentes Imobiliários (e seus aliados), situação que resulta na adoção de um paradigma insustentável de cidade (um modelo de urbanização corporativa).

REFERÊNCIAS

ACIOLY, Claudio. Participación y gestión pública. In: SMOLKA, Martim O.; MULLAHY, Laura (Editores) **Perspectivas urbanas: temas críticos en políticas de suelo en América Latina**. Cambridge, Mass.: Lincoln Institute of Land Policy. Land Lines, 2007.

ACSERALD, Henri. Discursos da sustentabilidade urbana. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**. Nº 1. Maio, 1999. p. 79-90.

AGENTE DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA 1. **Entrevista gravada**: Discurso para compor o *corpus* da pesquisa. 2016.

AGENTE DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA 2. **Entrevista gravada**: Discurso para compor o *corpus* da pesquisa. 2016.

AGENTE DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA 3. **Entrevista gravada**: Discurso para compor o *corpus* da pesquisa. 2016.

AGENTE DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA 4. **Entrevista gravada**: Discurso para compor o *corpus* da pesquisa. 2016.

AGENTE DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA 5. **Entrevista gravada**: Discurso para compor o *corpus* da pesquisa. 2016.

AGENTE DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA 6. **Entrevista gravada**: Discurso para compor o *corpus* da pesquisa. 2016.

AGENTE DO PODER LEGISLATIVO 1. **Entrevista gravada**: Discurso para compor o *corpus* da pesquisa. 2016.

AGENTE DO PODER LEGISLATIVO 2. **Entrevista gravada**: Discurso para compor o *corpus* da pesquisa. 2016.

AGENTE EXPERTISE DO PLANEJAMENTO URBANO 1. **Entrevista gravada**: Discurso para compor o *corpus* da pesquisa. 2016.

AGENTE EXPERTISE DO PLANEJAMENTO URBANO 2. **Entrevista obtida por mensagem eletrônica**: Discurso para compor o *corpus* da pesquisa. 2017.

AGENTE GESTOR DO PODER EXECUTIVO 1. **Entrevista gravada**: Discurso para compor o *corpus* da pesquisa. 2016.

AGENTE GESTOR DO PODER EXECUTIVO 2. **Entrevista gravada**: Discurso para compor o *corpus* da pesquisa. 2016.

AGENTE IMOBILIÁRIO 1. **Entrevista gravada**: Discurso para compor o *corpus* da pesquisa. 2016.

AGENTE IMOBILIÁRIO 2. **Entrevista gravada:** Discurso para compor o *corpus* da pesquisa. 2016.

AGENTE IMOBILIÁRIO 3. **Entrevista gravada:** Discurso para compor o *corpus* da pesquisa. 2016.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. Planejamento urbano e plano diretor no contexto de gestão democrática pós-Estatuto da Cidade. LIBÓRIO, Daniela Campos (Coord.) In: **Revista Brasileira de Direito Urbanístico (RBDU)**. Belo Horizonte: Fórum, 2015. n. 1 (jul./dez. 2015). p. 33- 49.

ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. **Do solo criado, outorga onerosa do direito de construir:** instrumento de tributação para a ordenação do ambiente urbano. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. **Plano diretor urbano e o estatuto da cidade:** medidas cautelares e moratórias urbanísticas. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

BARBOSA, Andrezza de M., et al. **Influência da verticalização na temperatura do ar e tetos verdes para mitigar o efeito térmico na grande Belém.** In: 15º Seminário de Iniciação Científica da EMBRAPA, 24 e 25 de agosto de 2011, Embrapa Amazônia Oriental, Belém-PA. Disponível em: <[http://agromet.cpatu.embrapa.br/copy_of_equipe/estagiarios/estagio-em-andamento/publicacoes-barbosa-andrezza-de-melo/influencia-da-verticalizacao-na-temperatura-do-ar-e-tetos-verdes-para-mitigar-o-efeito-termico-na-grande-belem/15oSeminario%20de%20IC.Embrapa_ANDREZZA%20BARBOSA.pdf](http://agromet.cpatu.embrapa.br/copy_of_equipe/estagiarios/estagio-em-andramento/publicacoes-barbosa-andrezza-de-melo/influencia-da-verticalizacao-na-temperatura-do-ar-e-tetos-verdes-para-mitigar-o-efeito-termico-na-grande-belem/15oSeminario%20de%20IC.Embrapa_ANDREZZA%20BARBOSA.pdf)> Acesso em: 31 maio de 2016.

BARBOSA, Bianca. **Verticalização de Belém (PA).** Disponível em: <https://www.flickr.com/photos/yahoo_noticias/5391821392/in/photolist-aW23b6-dfVpEk-jbBXDe-qocj62-4PqChj-9dsuDN-7ypApY-8rQG3J-deVYM2-73MgB5-BXPVW-AzUtJ/>. Acesso em: 25 fev 2017.

BARROS, Joana da Silva. **Participação popular em Belém:** a experiência do congresso da cidade e do orçamento participativo e a sociabilidade política brasileira. 2012. 172 f. Tese (Doutorado em Sociologia) Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

BENÉVOLO. Leonardo. **História da arquitetura moderna.** São Paulo: Perspectiva, 1998.

BELÉM. Lei nº 3.450, de 6 de outubro de 1956. **Diário Oficial do Estado.** Disponível em: <<http://www.ioepa.com.br/diarios/1956/1956.10.06.DOE.pdf>>. Acesso em: 10 jul 2016.

BELÉM. Lei nº 7.119 de 21 de dezembro de 1979. **Dispões sobre o Zoneamento da Primeira Légua patrimonial e dá outras providências.** 1979a. Disponível em: <http://www.belem.pa.gov.br/semaj/app/Sistema/form_leis_decada70.php>. Acesso em: 2 out. 2016.

BELÉM. Lei nº 7.121 de 28 de dezembro de 1979. **Dá nova redação a Lei 7.068 de 29 de agosto de 1978. Introdução ao sistema normativo do uso do solo de Município de Belém -**

LISNUSO e dá outras providências. 1979b. Disponível em:<http://www.belem.pa.gov.br/semaj/app/Sistema/form_leis_5.php>. Acesso em: 10 out. 2016.

BELÉM. Lei nº 7.122 de 28 de dezembro de 1979. Dispõe sobre a organização do solo urbano do Município de Belém e dá outras providências. 1979c. Disponível em:<http://www.belem.pa.gov.br/semaj/app/Sistema/form_leis_3.php>. Acesso em: 12 set. 2016.

BELÉM. Lei nº 7.401 de 29 de janeiro de 1988. Dispõe sobre a política municipal de desenvolvimento urbano, de acordo com as diretrizes de estruturação da região metropolitana de Belém (RMB). Disponível em:<http://www.belem.pa.gov.br/semaj/app/Sistema/form_leis_2.php>. Acesso em: 14 out. 2016.

BELÉM. Lei nº 7.452, de 04 de julho de 1989. Altera disposições da Lei nº 7.401, de 29 de janeiro de 1988 e dá outras providências. Disponível em:<http://www.belem.pa.gov.br/semaj/app/Sistema/view_lei.php?lei=7452&ano=1989&tipo=1>. Acesso em: 2 nov. 2016.

BELÉM. Lei Orgânica do Município de Belém. Disponível em:<<http://www.belem.pa.gov.br/semaj/app/paginas/lom.html>>. Acesso em: 30 jan. 2015

BELÉM. Lei nº 7.603, de 13 de janeiro de 1993. Plano Diretor do Município de Belém. Disponível em:<<http://www.belem.pa.gov.br/planodiretor/paginas/planodiretoranteior.php>>. Acesso em: 30 jan. 2015.

BELÉM. Decreto nº 26.302/93. Regulamenta o Fundo de Desenvolvimento Urbano. Disponível em:<<http://www.belem.pa.gov.br/planodiretor/paginas/regulamentofundo.php>>. Acesso em: 04 mar. 2015.

BELÉM. Lei nº 7.683, de 11 de janeiro de 1994. Regulamenta a Lei nº 7.603/1993. Disponível em:<http://www.belem.pa.gov.br/semaj/app/Sistema/view_lei.php?lei=7683&ano=1994&tipo=1>. Acesso em: 30 jan. 2015.

BELÉM. Balanço Financeiro do Município de Belém – 1995. Fonte Primária.

BELÉM. Balanço Financeiro do Município de Belém – 1996. Fonte Primária.

BELÉM. Lei nº 7.877, de 06 de abril de 1998. Altera a Lei nº 7.603/1993. Disponível em:<http://www.belem.pa.gov.br/semaj/app/Sistema/view_lei.php?lei=7877&ano=1998&tipo=1>. Acesso em: 06 jun. 2016.

BELÉM. Lei Complementar nº 02 de 19 de julho de 1999. Lei Complementar de Controle Urbanístico. Disponível em:<http://www.belem.pa.gov.br/planodiretor/pdfs_legislacao/lccu.pdf?id_lei=724>. Acesso em: 30 jan. 2015

BELÉM. Decreto Municipal nº 50.750, de 22 de março de 2006. Institui o Núcleo Gestor da Revisão do Plano Diretor. Disponível em:<

[http://www.belem.pa.gov.br/planodiretor/pdfs_nucleo_gestor/DECRETO_N_50\[1\].750_2006_PMB_22_03_2006.pdf](http://www.belem.pa.gov.br/planodiretor/pdfs_nucleo_gestor/DECRETO_N_50[1].750_2006_PMB_22_03_2006.pdf)>. Acesso em: 08 set. 2016. 2006a.

BELÉM. Decreto Municipal nº 50.854, de 12 de abril de 2006. **Altera o Decreto Municipal nº 50.750, de 22 de março de 2006.** Disponível em:<[http://www.belem.pa.gov.br/planodiretor/pdfs_nucleo_gestor/DECRETO_N_50\[1\].854_GP_12_04_2006.pdf](http://www.belem.pa.gov.br/planodiretor/pdfs_nucleo_gestor/DECRETO_N_50[1].854_GP_12_04_2006.pdf)>. Acesso em: 08 set. 2016. 2006b.

BELÉM. **Eventos relativos à Revisão do Plano Diretor do Município de Belém.** Audiência Pública Final, ocorrida em 06, de outubro de 2006. Disponível em:<<http://www.belem.pa.gov.br/planodiretor/paginas/procrevisao.php>>. Acesso em: 08 set. 2016. 2006c.

BELÉM. Lei nº 8.655, de 30 de julho de 2008. **Plano Diretor do Município de Belém.** Disponível em:<http://www.belem.pa.gov.br/planodiretor/Plano_diretor_atual/Lei_N8655-08_plano_diretor.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2015.

BELÉM vira jardim dos prédios altos: imagem. **Jornal O Liberal**, Belém (PA), 25 abril 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** (1988). Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 30 jan. 2015

BRASIL. Projeto de Lei nº 5.788, de 1990 (Senado Federal). **Diário do Congresso Nacional**, de 10 de outubro de 1990. Disponível em:<<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD10OUT1990.pdf#page=97>>. Acesso em: 05 set. 2016.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. **Palácio do Planalto.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm>. Acesso em: 30 jan. 2015

BRASIL. Resolução nº 25, de 18 de março de 2005 do Conselho das Cidades. **Ministério das Cidades.** DOU Seção 1, Edição Nº 60 Pág.102 de 30/03/2005

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal.** (Primeira Turma). Recurso Extraordinário 387.047-5. Recorrente: Koerich Participações Administração e Construção Ltda. Relator Min. Eros Grau. Brasília, 06 de março de 2008. Disponível em: <<http://ibdu.org.br/eficiente/repositorio/jurisprudencia/298.pdf>> Acesso em: 12 de janeiro de 2015.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal.** (Primeira Turma). Recurso Extraordinário 226.942-7. Recorrente: Biguaçu Empreendimentos e Incorporações de Imóveis Ltda. Relator Min. Menezes Direito. Brasília, 21 de outubro de 2008. DJe nº 89.

BRASIL. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).** Pesquisa de informações básicas municipais: perfil dos Municípios brasileiros (2013). Edição: 2014. Disponível em:<<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv86302.pdf>> Acesso em: 12 de janeiro de 2015.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Notas Técnicas sobre o Censo. Ano 2010. Disponível em: ftp://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2010/Aglomerados_subnormais/Aglomerados_subnormais_informacoes_territoriais/notas_tecnicas.pdf. Acesso em: 02 abr. 2017.

BRASIL. Ministério das Cidades. Portal Capacidades. **Imagem Outorga Onerosa do Direito de Construir**. Disponível em: <http://www.capacidades.gov.br/dicionario/index/letra/o>. Acesso: 02 de abr. 2017.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução: Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASILEIRO, Ana Maria. O Uso do Solo “Criado”. In: **Revista de Administração Municipal**. Rio de Janeiro, n° 24, set/out 1977.

CÂMARA debate limites para construções no plano diretor de Belém. **O Liberal**, 21 mar. 2012. Disponível em: http://www.sindusconpa.org.br/detalha_noticia.php?id=2787. Acesso em: 09 jun. 2016.

CAREGNATO, Rita Catalina Aquino; MUTTI, Regina Mutti. Pesquisa qualitativa: análise de discursos versus análise de conteúdo. **Texto e Contexto Enfermagem**. Florianópolis, 2006 Out-Dez; 15(4): 679-84.

CARLOS, Ana Fani. **A cidade**. 8. ed., 2 reimpr. São Paulo: Contexto, 2009

_____. A prática espacial urbana como segregação e o “direito à cidade” como horizonte utópico. In: VASCONCELOS, Pedro de A.; CORRÊA, Roberto L.; PINTAUDI, Silvana M. (Orgs.) **A cidade contemporânea: segregação espacial**. São Paulo: Contexto, 2013.

_____. A reprodução do espaço urbano como momento da acumulação capitalista. In: CARLOS, Ana Fani (Org.). **Crise urbana**. São Paulo: Contexto, 2015

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao estatuto da cidade**. 4 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

CASTRO, Edna (Org.). **Belém de águas e ilhas**. Belém: CEJUP, 2006.

_____. (Org.). **Cidades na floresta**. São Paulo: Annablume, 2008.

CAVALLIERI, Paulo Fernando; BEZERRA, Márcia. O solo criado e o plano diretor do Rio de Janeiro. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; LAGO, Luciana Corrêa do (Orgs.) **Acumulação urbana e a cidade**. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 1992.

CAVALLIERI, Paulo Fernando; BEZERRA; Marcia. O solo criado e o plano diretor do Rio de Janeiro. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; AZEVEDO, Sérgio de (Orgs.). **A crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996, p. 241-255.

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais**. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

CJ ARQUITETURA. O anteprojeto da lei de desenvolvimento urbano. C. J. Arquitetura. **Revista de Arquitetura, planejamento e construção**. nº 16. São Paulo: FC Editora, 1977.

_____. Memorando. C. J. Arquitetura. **Revista de Arquitetura, planejamento e construção**. nº 16. São Paulo: FC Editora, 1977.

CMB recebe proposta para regulamentar o PDU. **Diário do Pará**, 11, fev. 2011. Disponível em: <http://diariodopara.diarioonline.com.br/impressao.php?idnot=127155>. Acesso em: 09 jun. 2016.

CONSELHO EUROPEU DE URBANISTAS. **A Nova Carta de Atenas 2003**. Disponível em: http://paginas.fe.up.pt/construcao2004/c2004/docs/SAT_02_carta%20atenas.pdf. Acesso em: 07 fev. 2015

COSTA, Maria de Lourdes; SANTOS, Sérgio Lordello dos. As experiências estrangeiras. **C.J Arquitetura, Revista de Arquitetura, planejamento e construção**. nº 16. São Paulo: FC Editora, 1977.

COSTA, Heloisa Soares de Moura. Desenvolvimento urbano sustentável: uma contradição de termos? **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**. nº 2 / novembro, 1999, p. 55-71.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O espaço urbano**. São Paulo: Ática, 1989

COULANGES, Fustel de. **A cidade antiga**. Tradução de Jean Melville. São Paulo: Editora Martin Claret, 2004.

CYMBALISTA, Renato; SANTORO, Paula. **Outorga onerosa do direito de construir no Brasil: entre a regulação e a arrecadação**. Disponível em: https://www.academia.edu/12103588/Outorga_Onerosa_do_Direito_de_Construir_no_Brasil_entre_a_regula%C3%A7%C3%A3o_e_a_arrecada%C3%A7%C3%A3o. Acesso em: 28 Janeiro 2016.

DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coords) **Estatuto da cidade: comentários à lei federal 10.257/2001**. São Paulo: Malheiros, 2002.

DESLANDES, S. F.; MINAYO, M. C. S. (Orgs).; NETO, O. C.; GOMES, R. **Pesquisa social – teoria, método e criatividade**. 5. ed. Vozes, Petrópolis: 1996.

DE SOTO, Hernando. **The mystery of capital: Why capitalismo triumphs in the west and fails everywhere else**. New York: Basic Books, 2000.

DI SARNO, Daniela Campos Libório. Transferência do direito de construir: questões sobre sua aplicabilidade e pertinência. **Revista Trimestral de Direito Público - RTDP**. Belo Horizonte, ano 2013, n. 58, nov. 2013.

DIAS, Daniella. **Planejamento e desenvolvimento urbano no sistema jurídico brasileiro: óbices e desafios**. Curitiba: Juruá, 2012.

EMPRESA MUNICIPAL DE URBANIZAÇÃO (EMURB) - SÃO PAULO (SP). **Solo criado**: análise das experiências estrangeiras. São Paulo: EMURB/COGEP, 1974.

_____. **Solo criado**: análise das experiências estrangeiras. São Paulo: EMURB/COGEP, 1977.

ENTREVISTA: a metrópole que briga com a urbanidade. **Diário do Pará**, Belém, 15 mai. 2011. Disponível em: <<http://diariodopara.diarioonline.com.br/impresao.php?idnot=132845>>. Acesso em: 09 jun. 2016.

ESCRIBANO COLLADO, Pedro. **La propiedad privada urbana**. Madri: Montecorvo, 1979.

FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Org.). **Direito urbanístico**: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

_____. Constructing the “right to the city” in Brazil. **Social & Legal Studies**, Los Angeles, London, New Delhi and Singapore, Vol. 16(2), p. 201–219, 2007.

_____. Do Código Civil ao Estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do Direito Urbanístico no Brasil. In: VALENÇA, Márcio Moraes (Org.). **Cidade (i)legal**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2008a, p. 43-62.

_____. Cidade legal x cidade ilegal. In: VALENÇA, Márcio Moraes (Org.). **Cidade (i)legal**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2008b, p. 21-41.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón. **Manual de derecho urbanístico**. Edición 23. Navarra: Editorial Aranzadi, 2014.

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA (CEPAM). **Carta do Embu**, Documento síntese do Seminário Aspectos Jurídicos do Solo Criado, Embu, SP, dezembro de 1976. Disponível em: <<http://infoecidade.blogspot.com.br/2011/03/o-solo-criado.html>> Acesso em: 31 jan. 2016.

FURTADO, Fernanda. Valorização do solo urbano e adequação de instrumentos de intervenção: aplicando os preceitos do estatuto da cidade. **Anais do X Encontro Nacional da ANPUR**. Belo Horizonte (Maio, 2003).

_____. Reformulación de las políticas de recuperación de plusvalías en América Latina. In: SMOLKA, Martin; MULLAHY, Laura (Editores). **Perspectivas urbanas**: temas críticos en políticas de suelo en América Latina. Lincoln Institute of Land Policy. IV. Land Lines. Cambridge, Mass., 2007.

_____; BIASOTTO, Rosane; MALERONKA, Camila. **Outorga onerosa do direito de construir**: caderno técnico de regulamentação e implementação. Brasília: Ministério das Cidades, 2012.

_____ et al. Outorga onerosa do direito de construir: panorama e avaliação de experiências municipais. **XII Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional**. Disponível em: <<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:3Euu3kHTJfQJ:unuhospedage>>

m.com.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/download/2373/2346+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 31 janeiro 2016.

GALVÃO, Olimpio. Externalidades e desenvolvimento urbano. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**. v.7, n.2 – Novembro, 2005. p. 27- 45

GILL, Rosalind. Análise do discurso. In: BAUER, Martin W.; GASKELL, George. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Tradução de Pedrinho A. Guareschi. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

GIMÉNEZ, H. M. M. **A verticalização de Maringá**: o caso do novo centro: uma urbanização do possível. 2007. 120 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) — Universidade Estadual de Maringá, 2007.

GOOGLE. Google Earth Pro. Version 7.1.5. **Vista aérea do Bairro do Umarizal (Belém-PA)**. Ano **2005**. Disponível em:<<https://www.google.com/intl/pt-BR/earth/download/gep/agree.html>>. Acesso em: 29 ago. 2016.

GOOGLE. Google Earth Pro. Version 7.1.5. **Vista aérea do Bairro do Umarizal (Belém-PA)**. Ano **2009**. Disponível em:<<https://www.google.com/intl/pt-BR/earth/download/gep/agree.html>>. Acesso em: 29 ago. 2016.

GOOGLE. Google Earth Pro. Version 7.1.5. ano. **Vista aérea do Bairro do Umarizal (Belém-PA)**. Ano **2015**. Disponível em:<<https://www.google.com/intl/pt-BR/earth/download/gep/agree.html>>. Acesso em: 29 ago. 2016.

GOTTDIENER, Mark. **A produção social do espaço urbano**. São Paulo: Edusp, 1993.

GRAU, Eros Roberto Grau. **Direito Urbano**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1983.

GRECO, Marco Aurélio. O solo criado e a questão fundiária. In: PESSOA, Álvaro (Coord.). **Direito do urbanismo: uma visão sócio-jurídica**. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos: instituto Brasileiro de Administração Municipal, 1981, p. 1-21.

HARVEY, David. **Espaços de esperança**. São Paulo: Loyola, 2004.

_____. O direito à cidade. **Lutas Sociais**, São Paulo, n. 29, p. 73-89, jul./dez. 2012.

_____. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. Tradução: Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes – selo Martins, 2014.

INSTITUTO TRATA BRASIL. **Ranking do Saneamento das 100 Maiores Cidades – 2017**. Disponível em: <<http://www.tratabrasil.org.br/datafiles/estudos/ranking/2017/press-release.pdf>>. Acesso em: 40 Mar 2017.

KAPP, Silke. Direito ao espaço cotidiano: moradia e autonomia no plano de uma metrópole. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 14, n. 28, pp. 463-483, jul-dez 2012.

LEAL, Rogério Gesta. **A função social da propriedade e da cidade no Brasil: aspectos jurídicos e políticos**. Porto Alegre Edunisc, 1998.

_____. **Direito urbanístico:** condições e possibilidades da constituição do espaço urbano. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

LEFÈBVRE, Henri. **O direito à cidade.** Tradução: Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

_____. **A revolução urbana.** Tradução: Sérgio Martins. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

LIBÓRIO, Daniela Campos (Organiz.). Editorial. **Revista brasileira de direito urbanístico:** RBDU. n. 1. (jul./dez. 2015). Belo Horizonte: Fórum, 2015.

LIMA, José Júlio. A implementação de estratégias espaciais e a justiça social em Belém. In: SILVA, Luiz de Jesus Dias da; PONTE, Juliano Pamplona Ximenes. **Urbanização e ambiente:** experiências de pesquisa na Amazônia Oriental. Belém: Paka-Tatu, 2011.

_____; COSTA, Silvana Lima. **Análise comparativa das leis urbanísticas municipais quanto à regulação da verticalização em Belém.** Disponível em: <http://www.anparq.org.br/dvd-enanparq-3/htm/Artigos/SC/ORAL/SC-HDC-035_LIMA_COSTA.pdf>. Acesso em: 19 fevereiro 2016.

LIRA, Ricardo Pereira. O uso do solo e o seu controle, Alguns Aspectos de Lei Federal nº 775/83, **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, vol. 154, out/dez, 1983.

_____. Disciplina do uso solo urbano, a propriedade urbanística. In: **Os Temas Fundamentais do Direito Brasileiro nos Anos 80.** Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 1986.

LUFT, Rosangela Marina. **Políticas públicas urbanas:** premissas e condições para a efetivação do direito à cidade. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

MADERTHANER, Rainer. Soziale Faktoren urbaner Lebensqualität. In: KEUL, Alexander (Org.): **Wohlbefinden in der Stadt. Umwelt- und gesundheitspsychologische Perspektiven.** Weinheim: Beltz, 1995.

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

_____. **Brasil, cidades:** alternativas para a crise urbana. 5 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Outorga onerosa do direito de construir: solo criado. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio.(Coords) **Estatuto da cidade:** comentários à lei federal 10.257/2001. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 220-44.

MARTÍN MATEO, Ramón. **Manual de derecho ambiental.** Madrid: Editorial Trivium, 1998.

MATUS, Carlos. **Adiós, señor presidente:** planificación, antiplanificación y gobierno. Caracas: Editorial Pomaire, 1987.

_____. **Políticas, planejamento e governo**. Volume II. Brasília: IPEA, 1996.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito de construir**. 4. ed. São Paulo, 1983.

MEMORANDO. São Paulo, C. J. **Arquitetura**: Revista de Arquitetura, planejamento e construção, n.16, p.3-6, 1977.

MENEZES, Adriano Lima de; SANTA ROSA, Stélio Saldanha. Visões de um bairro planejado: um estudo urbano do bairro do Marco em Belém do Pará. In: SILVA, Luiz de Jesus Dias da; PONTE, Juliano Pamplona Ximenes. **Urbanização e ambiente**: experiências de pesquisa na Amazônia Oriental. Belém: Paka-Tatu, 2011.

MOREIRA, Antonio Cláudio Moreira Lima; Clementina de Ambrosis; Dalmo do Valle Nogueira Filho; Domingos Theodoro Azevedo Netto. **O Solo Criado**. São Paulo: Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal CEPAM, 1975.

MUKAI, Toshio. **Direito urbano-ambiental brasileiro**. 2 ed. São Paulo: Dialética, 2002.

MUNFORD, Lewis. **A cidade na história**. Tradução de Neil da Silva. 4 ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

OLIVEIRA, Janete M. G. C. **Produção e apropriação do espaço urbano**: a verticalização em Belém – PA. Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo. 1992

_____; FRANÇA, Carmena Ferreira de; BORDALO, Carlos Alexandre Leão. A verticalização em Belém-Pará, nos últimos trinta anos: a produção de espaços segregados e as transformações socio-ambientais. In: **Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina**. São Paulo, USP, 2005. Disponível em:<<http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal10/Geografiasocioeconomica/Geografiaespacial/27.pdf>>. Acesso em: 09 jun. 2016.

OLIVEIRA, Paula Bregiatto de, et al. **Consequências da verticalização no meio urbano**. In: SIICUSP 2014 – 22º Simpósio Internacional de Iniciação Científica e Tecnológica da USP. Disponível em:<<https://uspdigital.usp.br/siicusp/cdOnlineTrabalhoVisualizarResumo?numeroInscricaoTrabalho=2226&numeroEdicao=22>>. Acesso em: 31 maio de 2016.

OLIVEIRA, Ana Cristina; VIEIRA, José Benevenuto; RODRIGUES, Roberta. Instrumentos urbanísticos (Tributários e Jurídicos). **Revisão do Plano Diretor de Belém (2005)**. Disponível em:<<http://www.belem.pa.gov.br/planodiretor/paginas/artigos.php>>. Disponível em: 23 mar. 2016.

O'NEIL, Maria Mônica Vieira Caetano. Condomínios exclusivos: um estudo de caso. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, p. 68-81, 1986.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Nova Agenda Urbana** (Declaração de Quito sobre Cidades e Assentamentos Humanos Sustentáveis para todos). Disponível em:<<http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Angola.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2017.

ORLA livre quer mudar o plano diretor. **O Liberal**, 08 nov. 2015. Disponível em:<<http://www.ormnews.com.br/noticia/orla-livre-quer-mudar-o-plano-diretor>>. Acesso em: 16 jun. 2016.

PESSOA, Álvaro (Coord.). **Direito do urbanismo**: uma visão sócio-jurídica. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos: instituto Brasileiro de Administração Municipal, 1981.

PINTO, Lúcio Flávio. **Jornal Pessoal**. Belém, Ano XVII, 2ª quinz. 2003, nº 314, p. 6.

_____. Belém em crise: criativa? **Jornal Pessoal**. Belém, Ano XXVI, Dossiê nº 5, Outubro/2012, p. 7.

PINTO, Vitor Carvalho. **Direito urbanístico**: plano diretor e direito de propriedade. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

PLENÁRIO da Câmara Municipal de Belém virou “campo de batalha”. **Diário do Pará**, Belém, 15 mar. 2012. Disponível em:<<http://diariodocongresso.com.br/novo/2012/03/plenario-da-camara-municipal-de-belem-virou-%E2%80%9Ccampo-de-batalha%E2%80%9D/>>. Acesso em: 09 jun. 2016.

PNUD. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013**. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Disponível em:<<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/ranking>>. Acesso em 03 março 2017.

PRADO, André Luiz. Desenvolvimento urbano sustentável: de paradigma a mito. **Oculum ens**. Campinas, 12(1),p. 83-97, Janeiro-Junho, 2015.

RABELLO, Sonia. **Outorga onerosa e alteração de uso**: função e âmbito de aplicação. Disponível em:<http://www.soniarabello.com.br/wp-content/uploads/2012/06/Outorga_Onerosa1.pdf>. Acesso em: 10 fevereiro 2016.

RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. **Direito urbanístico**: fundamentos para construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural. Caxias do Sul, RS: Educs, 2010.

REZENDE, Vera F. et al. A outorga onerosa do direito de construir e o solo criado. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**. V. 11, Nº 2, Novembro, 2009.

_____. et al. Revisão bibliográfica comentada dos fundamentos da Outorga Onerosa do Direito de Construir – OODC. **Revista de Direito da Cidade**. vol.03, nº 02 (2011).

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; AZEVEDO, Sérgio de (Orgs.). **A crise da moradia nas grandes cidades**: da questão da habitação à reforma urbana. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.

_____.; CARDOSO, Adauto Lúcio. O solo criado como instrumento de política habitacional: avaliação do seu impacto na dinâmica urbana. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; AZEVEDO, Sérgio de (Orgs.). **A crise da moradia nas grandes cidades**: da questão da habitação à reforma urbana. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996, p. 225-239.

_____. (Orgs.). **A reforma urbana e gestão democrática**: promessa e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2003

_____. A concessão onerosa do direito de construir: instrumento da reforma urbana? In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio (Orgs.). **A reforma urbana e gestão democrática**: promessa e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2003, p. 119-138.

ROJAS, Fernando; SMOLKA, Martim. Nueva ley colombiana implementa la recuperación de plusvalías. In: SMOLKA, Martim O.; MULLAHY, Laura (Editores) **Perspectivas urbanas**: temas críticos en políticas de suelo en América Latina. Cambridge, Mass.: Lincoln Institute of Land Policy. Land Lines, 2007.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei**: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: Studio Nobel: Fapesp, 1997.

_____. Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**. V. 11, Nº 2 / Novembro, 2009.

_____. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

SANDRONI, Paulo. **Captura de mais valias urbanas em São Paulo através do binômio solo criado/outorga onerosa**: análise do impacto do coeficiente de aproveitamento único como instrumento do plano diretor de 2002. Disponível em:<<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/13359?locale-attribute=en>> Acesso em: 11 fev. 2016.

SANTORO, Paula; CYMBALISTA, Renato. Introdução à expressão “gestão social da valorização da terra”. In: SANTORO, Paula (Org.). **Gestão social da valorização da terra**. São Paulo, Instituto Pólis (Cadernos Pólis), 2004.

SANTOS, Milton. **Manual de geografia urbana**. 3. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008.

_____. **A urbanização brasileira**. 5. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.

_____. **Metamorfoses do espaço habitado**: Fundamentos teóricos e metodológicos da geografia. 6. ed. 1. reimp. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. **Reforma urbana**: por um novo modelo de planejamento e gestão das cidades. Rio de Janeiro:FASE/UFRJ-IPPUR, 1995

SÃO PAULO (SP). **Plano Diretor Estratégico**: Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002. Disponível em:<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/infraestrutura/sp_obras/arquivos/plano_diretor_estrategico.pdf>. Acesso em: 17 fevereiro 2016.

SASSEN, Joan. La ciudad global: la desnacionalización del tiempo y el espacio. In: SUBIRATS, Joan (Coord.) **Redes, territórios y gobierno**. Nuevas respostas locais a los retos de la globalización. Barcelona: Diputació Barcelona, 2002. p. 39-48.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro. Ordenamento constitucional da política urbana. Aplicação e eficácia do plano diretor**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 1997.

_____. (Org.). **Direito urbanístico: vias jurídicas das políticas urbanas**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2007.

SILVA, Ana Amélia da; SAULE JR., Nelson. **A cidade faz a sua constituição**. São Paulo: Pólis, 1993.

SILVA, José Afonso da. **Processo constitucional de formação das leis**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

_____. **Direito ambiental constitucional**. 6ª ed. atualiz. São Paulo: Malheiros, 2007.

_____. **Direito urbanístico brasileiro**. 5ª ed. rev. atualiz. São Paulo: Malheiros, 2008.

SILVA, Luiz de Jesus Dias da; PONTE, Juliano Pamplona Ximenes. **Urbanização e ambiente: experiências de pesquisa na Amazônia Oriental**. Belém: Paka-Tatu, 2011.

SILVA JÚNIOR, JOÃO de A.; COSTA, Antonio Carlos Lôla da; PEZZUTI, Juarez Carlos B.; COSTA, Rafael Ferreira da. Variabilidade espacial do conforto térmico e a segregação social do espaço urbano na cidade de Belém. **Revista Brasileira de Meteorologia**, v.28, n.4, 2013, 419 - 428.

SMOLKA, Martim O.; MULLAHY, Laura (Editores) **Perspectivas urbanas: temas críticos en políticas de suelo en América Latina**. Cambridge, Mass.: Lincoln Institute of Land Policy. Land Lines, 2007.

SMOLKA, Martim. **Recuperação de mais-valias fundiárias na América Latina: políticas e instrumentos para o desenvolvimento urbano**. Lincoln Institute of Land Police. Cambridge, Mass., 2014

SOARES, Cléo. Revisão do Plano Diretor Urbano prevê implantação da Outorga Onerosa. **O Liberal**, Belém, 17 dez. 2006. Disponível em: <https://asjbel.wordpress.com/2009/07/14/cidade-vai-impor-limites-aos-edificios-reportagem-em-o-liberal-17-12-2006/>. Acesso em: 09 jun. 2016.

SOUSA, Luciane Martins Carneiro de. Natureza jurídica da outorga onerosa do direito de construir e de sua contraprestação como compensação urbanística. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 08, nº 1, ISSN 2317-7721, pp. 193-224.

SOUSA, Márcio. Aprovado em 1993, o PDU da capital está sendo revisado. Em agosto, a população será ouvida sobre o assunto. **Diário do Pará**, Belém, 25 jul. 2005. Disponível em: http://www.sindusconpa.org.br/detalha_noticia.php?id=39. Acesso em: 09 jun. 2016.

SOUZA, Denise Gentil P. **Intervenção estatal no Município: o caso de Belém na década de 80.** 1992. 247f. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 1992.

SOUZA, Marcelo Lopes de. Algumas notas sobre a importância do espaço para o desenvolvimento social. **Revista Território**, Rio de Janeiro, ano II, n. 3, p. 13-35, jul./dez. 1997.

_____. **A prisão e a ágora: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

_____. **O ABC do desenvolvimento urbano.** 5 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010a.

_____. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas.** 7 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010b.

_____. **O desafio metropolitano: um estudo sobre a problemática sócio-espacial nas metrópoles brasileiras.** 3 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010c.

SOUZA JR., Xisto Serafim de Santana de. A análise do discurso como estratégia na identificação das intencionalidades e práticas espaciais dos movimentos sociais urbanos de João Pessoa - PB. In: RAMIRES, Julio Cesar de Lima; PESSÔA, Vera Lúcia Salazar (Orgs.). **Geografia e pesquisa qualitativa: nas trilhas da investigação.** Uberlândia: Assis, 2009.

SUBSTITUTIVO libera espigões em Belém. **O Liberal**, 14 abr. 2011. Disponível em: <http://noticias.orm.com.br/noticia.asp?id=527107&|substitutivo+libera+espig%C3%B5es+em+bel%C3%A9m#.V1mBe1QrLNM>. Acesso em: 09 jun. 2016.

SUNDFELD, Carlos Ari. O estatuto da cidade e suas diretrizes gerais. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coords). **Estatuto da cidade: comentários à lei federal 10.257/2001.** São Paulo: Malheiros, p. 44-60, 2002.

TEODORO, Pacelli Henrique Martins. Sustentabilidade, espaço urbano e complexidade. **Boletim Gaúcho de Geografia**, v. 42, n.1: 23-43, jan., 2015.

TOURINHO, Helena Lúcia Zagury. **Outorga onerosa do direito de construir: a experiência de Belém.** Disponível em: http://www.ibdu.org.br/imagens/OUTORGA_.PDF. Acesso em: 09 de outubro de 2012.

TRINDADE JR., Saint-Clair Cordeiro da. **Produção do espaço e uso do solo urbano em Belém.** Belém: UFPA/NAEA/PLADES, 1997.

_____. **A cidade dispersa: os novos espaços de assentamentos em Belém e a reestruturação metropolitana.** São Paulo, 1998. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo – USP.

_____. **Formação metropolitana de Belém (1960-1997).** 1 ed. Belém, PA: Paka-Tatu, 2016.

_____; SANTOS, Tiago Veloso dos. Para além da cidade: entre fragmentações e permeabilidades, os desafios do planejamento e da gestão urbana no espaço metropolitano de Belém. **Ateliê geográfico** (UFG), v. 4, p. 20-50, 2010.

VATICANO. Carta Encíclica Laudato Si'. Santa Sé. **Vaticano**. Disponível em: <http://w2.vatican.va/content/francesco/pt/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.pdf>. Acesso em: 11 de Jan. 2016.

VENTURA NETO, Raul da Silva. **Belém e o imobiliário**: uma cidade entre contratos e contradições. Belém: Imprensa Oficial do Estado, 2015.

VEREADORES quase saem no tapa por causa de projeto. **Diário do Pará**, Belém, 13 mar. 2012. Disponível em: <http://diariodopara.diarioonline.com.br/N-152513-VEREADORES+QUASE+SAEM+NO+TAPA+POR+CAUSA+DE+PROJETO.html>. Acesso em: 09 jun. 2016.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba e SCHIFFER, Sueli R. (Orgs). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo, Fupam: Edusp, 1999, pg.169-243.

_____. **As ilusões do plano diretor**. Disponível em: <http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2016.

APÊNDICE A

Roteiro de Entrevistas

Agentes Gestores do Poder Executivo	Denominação e Sigla do Agente Discursivo	Entrevista
1) Chefe do Executivo, eleito em candidatura formada por coligação de partidos majoritariamente de esquerda, com propostas de desenvolvimento urbano pautadas no ideário da reforma urbana e no modelo de gestão participativa de cidade.	Agente do Poder Executivo 1 (GP 1) - Gestor Público 1	- Entrevista realizada e gravada pessoalmente com o agente do discurso e, posteriormente, transcrita para compor o <i>corpus</i> da pesquisa.
2) Chefe do Executivo, eleito em candidatura formada por coligação de partidos de tendência liberal e neoliberal, com proposta de desenvolvimento urbano assentadas em projetos de modernização e de um modelo neoliberal de cidade.	Agente do Poder Executivo 2 (GP 2) - Gestor Público 2	- Entrevista realizada e gravada pessoalmente com o agente do discurso e, posteriormente, transcrita para compor o <i>corpus</i> da pesquisa.
Agentes do Poder Legislativo	Denominação e Sigla do Agente Discursivo	Entrevista
1) Ex-vereador de tendência político-partidária de esquerda (durante dois mandatos) e que teve presença marcante no debate acerca de questões a respeito da política urbana no início da atual década.	Agente do Poder Legislativo 1 (PL 1)	- Entrevista realizada através de mensagens eletrônicas (email) e, posteriormente, transcrita para compor o <i>corpus</i> da pesquisa.
2) Ex-vereador de tendência político-partidária de direita, pois sempre esteve filiado a partidos políticos de matriz liberal, tendo exercido cinco mandatos consecutivos de vereador e ganhou expressão no início da presente década quando adotou postura parlamentar favorável à flexibilização do zoneamento	Agente do Poder Legislativo 2 (PL 2)	- Entrevista realizada através de ligação telefônica e gravada em aplicativo que capta e armazena o diálogo. Posteriormente, transcrita para compor o <i>corpus</i> da pesquisa.

urbana e contrário a aplicação de determinados instrumentos urbanísticos.		
Agentes da Sociedade Civil Organizada	Denominação e Sigla do Agente Discursivo	Entrevista
1) Dirigente de entidade que atua na luta pela moradia popular.	Agente da Sociedade Civil 1 (SC 1)	- Entrevista realizada através de ligação telefônica e gravada em aplicativo que capta e armazena o diálogo. Posteriormente, transcrita para compor o <i>corpus</i> da pesquisa.
2) Dirigente de entidade que luta pelo direito à moradia popular.	Agente da Sociedade Civil 2 (SC 2)	- Entrevista realizada através de ligação telefônica e gravada em aplicativo que capta e armazena o diálogo. Posteriormente, transcrita para compor o <i>corpus</i> da pesquisa.
3) Dirigente de entidade que luta pela reforma urbana, em especial, pela garantia de moradia à população mais carente.	Agente da Sociedade Civil 3 (SC 3)	- Entrevista realizada através de ligação telefônica e gravada em aplicativo que capta e armazena o diálogo. Posteriormente, transcrita para compor o <i>corpus</i> da pesquisa.
4) Dirigente de entidade que luta pela preservação do centro histórico de Belém.	Agente da Sociedade Civil 4 (SC 4)	- Entrevista realizada e gravada pessoalmente com o agente do discurso e, posteriormente, transcrita para compor o <i>corpus</i> da pesquisa.
5) Dirigente de entidade que defende o aprimoramento da governança pública como mecanismo de controle social	Agente da Sociedade Civil 5 (SC 5)	- Entrevista realizada e gravada pessoalmente com o agente do discurso e, posteriormente,

dos atos do poder público municipal.		transcrita para compor o <i>corpus</i> da pesquisa.
6) Dirigente de entidade que defende o patrimônio histórico, bem como, atua em questões relativas à política urbana.	Agente da Sociedade Civil 6 (SC 6)	- Entrevista realizada através de mensagens eletrônicas (email) e, posteriormente, transcrita para compor o <i>corpus</i> da pesquisa.
Agentes Expertises do Planejamento Urbano	Denominação e Sigla do Agente Discursivo	Entrevista
1) Profissional da Arquitetura e Urbanismo com vínculo no serviço público municipal e que atua em órgão de planejamento e de gestão do espaço urbano no Município de Belém.	Agentes Expertises do Planejamento Urbano 1 (EPU 1)	- Entrevista realizada e gravada pessoalmente com o agente do discurso e, posteriormente, transcrita para compor o <i>corpus</i> da pesquisa.
2) Profissional da Arquitetura-urbanismo com vínculo no meio acadêmico-universitário e que já atuou na gestão pública em atividade técnica e de direção na área do planejamento urbano no Município de Belém.	Agentes Expertises do Planejamento Urbano 2 (EPU 2)	- Entrevista realizada através de mensagens eletrônicas (email) e, posteriormente, transcrita para compor o <i>corpus</i> da pesquisa.
Agentes Imobiliários	Denominação e Sigla do Agente Discursivo	Entrevista
1) Empresário da Indústria da Construção Civil e dirigente sindical.	Agente Imobiliário 1 (AI 1)	- Entrevista realizada e gravada pessoalmente com o agente do discurso e, posteriormente, transcrita para compor o <i>corpus</i> da pesquisa.
2) Empresário da Indústria da Construção Civil e dirigente de associação de classe.	Agente Imobiliário 2 (AI 2)	- Entrevista realizada e gravada pessoalmente com o agente do discurso e, posteriormente, transcrita para compor o <i>corpus</i> da pesquisa.

3) Corretor de imóveis e dirigente de órgão de fiscalização profissional.	Agente Imobiliário 3 (AI 3)	- Entrevista realizada e gravada pessoalmente com o agente do discurso e, posteriormente, transcrita para compor o <i>corpus</i> da pesquisa.
---	-----------------------------	---

APÊNDICE B

Entrevista semiestruturada com os **Agentes Gestores do Poder Executivo**

PERGUNTAS

- 1) Qual a importância do planejamento urbano na configuração do uso do solo e do espaço das cidades?
- 2) De que maneira seu mandato estimulou a participação popular no debate relativo à política urbana de desenvolvimento?
- 3) A seu ver, a verticalização do espaço urbano implica em considerar que a cidade está em desenvolvimento?
- 4) Considerando que a Lei do Plano Diretor no art. 162 dispõe que a municipalidade poderá exigir a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), indago-lhe: Qual a importância da OODC como instrumento da política urbana que auxilia no planejamento do desenvolvimento de Belém?
- 5) A aplicação da OODC pode implicar em significativa fonte de recursos financeiros a serem utilizados no aprimoramento da infraestrutura urbana (mais áreas verdes, saneamento básico, escolas, creches, hospitais, linhas de ônibus, etc)? Se for positiva, onde seria prioritariamente aplicado? Se negativa, indagar por que tem esse entendimento.
- 6) Em seu mandato, como tem acontecido/aconteceram as conversações com as empresas que atuam na construção, incorporação e comercialização de imóveis em Belém?
- 7) Com a verticalização do espaço urbano em Belém, quais os itens de infraestrutura urbana (áreas verdes, saneamento básico, escolas, creches, hospitais, linhas de ônibus, etc) foram instalados pelo poder público nos bairros onde ocorreu o aumento da população fruto da verticalização mencionada?
- 8) De que modo a aplicação da OODC pode contribuir com a justa distribuição dos benefícios decorrentes do processo de urbanização?
- 9) Por quais razões, até a presente data, a OODC não está sendo aplicada em Belém?
- 10) Você é a favor ou contrário à verticalização?

APÊNDICE C

Entrevista semiestruturada com os **Agentes do Poder Legislativo**

PERGUNTAS

- 1) Qual a importância do planejamento urbano na configuração do uso do solo e do espaço das cidades?
- 2) Na sua ótica, quais as entidades e as pessoas contribuem decisivamente na escolha do modelo de planejamento urbano de Belém ou essa tarefa cabe exclusivamente ao Estado?
- 3) A seu ver, a verticalização do espaço urbano implica em considerar que a cidade está em desenvolvimento?
- 4) Considerando que a Lei do Plano Diretor no art. 162 dispõe que a municipalidade poderá exigir a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), indago-lhe: Qual a importância da OODC como instrumento da política urbana que auxilia no planejamento do desenvolvimento de Belém?
- 5) A aplicação da OODC pode implicar em significativa fonte de recursos financeiros a serem utilizados no aprimoramento da infraestrutura urbana (áreas verdes, saneamento básico, escolas, creches, hospitais, linhas de ônibus, etc)?
- 6) Em seu mandato, como aconteceram as conversações com as empresas que atuam na construção e incorporação imobiliária, com os representantes da sociedade civil e com os representantes do poder público municipal?
- 7) Com a verticalização do espaço urbano em Belém, quais os itens de infraestrutura urbana (áreas verdes, saneamento básico, escolas, etc) foram instalados pelo poder público nos bairros onde ocorreu o aumento da população fruto da verticalização mencionada?
- 8) Por quais razões, até a presente data, a OODC não está sendo aplicada em Belém?
- 9) Você é a favor ou contrário à verticalização?

APÊNDICE D

Entrevista semiestruturada com os **Agentes das Sociedade Civil Organizada**

PERGUNTAS

- 1) Qual a importância do planejamento urbano no destino e na formação das cidades?
- 2) De que maneira o poder público municipal pode estimular e viabilizar a participação popular no debate relativo à política urbana de desenvolvimento?
- 3) Na sua visão, a cidade na qual existem muitos edifícios de grande porte é uma cidade desenvolvida? Por quê?
- 4) Você sabe como funciona a sistemática de aplicação do instrumento urbanístico da outorga onerosa do direito de construir (OODC) em Belém?
- 4) Considerando que a Lei do Plano Diretor no art. 162 dispõe que o poder público municipal poderá exigir a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), indago-lhe: Qual a importância da OODC como instrumento de política urbana de desenvolvimento da cidade de Belém?
- 6) Com a verticalização do espaço urbano em Belém, quais os itens de infraestrutura urbana (áreas verdes, saneamento básico, escolas, creches, hospitais, linhas de ônibus, etc...) foram instalados pelo poder público nos bairros onde ocorreu o aumento da população fruto da verticalização mencionada?
- 7) Por quais razões a OODC, até a presente data, não está sendo aplicada em Belém?
- 8) Quais os efeitos da atuação dos movimentos sociais urbanos nas discussões e nas decisões relativas ao planejamento do desenvolvimento da cidade de Belém?
- 9) De que maneira a aplicação da OODC pode contribuir com a luta pelo direito à moradia em Belém?
- 10) De que modo a aplicação da OODC pode contribuir com a justa distribuição dos benefícios decorrentes do processo de urbanização?
- 11) Você é a favor ou contrário à verticalização?

APÊNDICE E

Entrevista semiestruturada com os **Agentes Expertises do Planejamento Urbano.**

PERGUNTAS

- 1) Qual a importância do planejamento urbano na configuração do uso do solo e do espaço das cidades?
- 2) Na sua ótica, quais as entidades e as pessoas contribuem decisivamente na escolha do modelo de planejamento urbano de Belém ou essa tarefa cabe exclusivamente ao Estado?
- 3) A verticalização do espaço urbano implica dizer entender que a cidade está em desenvolvimento?
- 4) Considerando que a Lei do Plano Diretor no art. 162 dispõe que a municipalidade poderá exigir a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), indago-lhe: Qual a importância da OODC como instrumento de política urbana de controle do uso do solo e do espaço urbano de Belém?
- 5) Qual o impacto causado pela aplicação da OODC na dinâmica das empresas imobiliárias e de construção civil? Esse impacto é favorável ou desfavorável?
- 6) Com a verticalização do espaço urbano em Belém, quais os itens de infraestrutura urbana (áreas verdes, saneamento básico, escolas, creches, hospitais, linhas de ônibus, etc) foram instalados pelo poder público nos bairros onde ocorreu o aumento da população fruto da verticalização mencionada?
- 7) Na sua ótica, após aprovação do Plano Diretor de 1993, a relação entre o poder público municipal e as empresas que atuam na construção, incorporação e comercialização de imóveis tem sido benéfica ao planejamento do desenvolvimento sustentável da cidade de Belém?
- 8) De que modo a aplicação da OODC pode contribuir com a justa distribuição dos benefícios decorrentes do processo de urbanização, enquanto uma das diretrizes gerais previstas no Estatuto da Cidade?
- 9) A seu ver, por quais razões, até a presente data, a OODC não está sendo aplicada em Belém?
- 10) Você é a favor ou contrário à verticalização?

APÊNDICE F

Entrevista semiestruturada com os **Agentes Imobiliários**

PERGUNTAS

- 1) Qual a importância do planejamento urbano na configuração do uso do solo e do espaço das cidades?
- 2) Na sua ótica, quais as entidades e as pessoas contribuem decisivamente na escolha do modelo de planejamento urbano de Belém ou essa tarefa cabe exclusivamente ao Estado?
- 3) Quais os bairros de Belém despertam maior interesse das empresas de construção civil e de incorporação imobiliária objetivando a construção de condomínios verticais? E quais as razões?
- 4) Na sua ótica, a verticalização do espaço urbano significa que a cidade está em desenvolvimento? Por quê?
- 5) Considerando que a Lei do Plano Diretor no art. 162 dispõe que a municipalidade poderá exigir a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), indago-lhe: Qual a importância da OODC como instrumento de política urbana de controle do uso do solo e do espaço urbano de Belém?
- 6) A OODC causa algum impacto na dinâmica das empresas imobiliárias e de construção civil? Esse impacto é favorável ou desfavorável? Por quê?
- 7) Com a verticalização do espaço urbano em Belém, quais os itens de infraestrutura urbana (áreas verdes, saneamento básico, escolas, creches, hospitais, linhas de ônibus, etc) foram instalados pelo poder público nos bairros onde ocorreu o aumento da população fruto da verticalização mencionada?
- 8) Para o segmento da Indústria da Construção Civil/da Incorporação Imobiliária/da Intermediação de imóveis, quais os benefícios a OODC pode trazer ao planejamento urbano em Belém?
- 09) Na sua opinião, por quais razões, até a presente data, a OODC não está sendo aplicada em Belém?
- 10) De que modo a aplicação da OODC pode contribuir com a justa distribuição dos benefícios decorrentes do processo de urbanização?
- 11) Você é a favor ou contrário à verticalização?