

RECUPERAÇÃO DE MAIS-VALOR FUNDIÁRIO: O SOLO CRIADO EM PORTO ALEGRE (RS)

Mario Leal Lahorgue¹
Marcelo Foschiera de Mesquita²

Resumo: Este artigo examina o uso do instrumento urbanístico solo criado em Porto Alegre (RS). Parte do princípio de que este tipo de discussão não é puramente técnico, mas também é dependente das forças sociais envolvidas e representadas na administração municipal. Metodologicamente, são apresentadas e mapeadas as aquisições de solo criado e os dados referentes à arrecadação e uso dos recursos pela administração municipal ao longo do tempo, além das alterações na legislação. Com estes dados, mostra-se que o solo criado foi deixando de ser um puro instrumento de recuperação de mais-valor fundiário e se torna também um instrumento de apoio a investimentos imobiliários.

Palavras-Chave: Solo Criado. Geografia urbana. Cidade. Instrumentos urbanísticos. Porto Alegre.

LAND VALUE CAPTURE: THE SELLING OF BUILDING RIGHTS IN PORTO ALEGRE (RS)

Abstract: This article examines the use of the urban tool *selling of building rights* in the city of Porto Alegre (RS). It assumes that this kind of discussion is not purely technical but is also dependent on the social forces involved and represented in municipal administration. Methodologically, the acquisitions of building rights, data about municipal revenue and use of resources over time are presented and mapped, in addition to changes in legislation. With these data, it is shown that the *selling of building rights* has ceased to be a pure instrument for land value capture and has also become an instrument to support real estate investments.

Keywords: The selling of building rights. Urban geography. City. Urban policy instruments. Porto Alegre.

RECUPERACIÓN DE PLUSVALIAS URBANAS: EL SUELO CRIADO EM PORTO ALEGRE (RS)

Resumen: Este artículo examina el uso del instrumento de planificación urbana *otorgamiento oneroso del derecho de construir* en Porto Alegre (RS). Se supone que este tipo de discusión no es puramente técnica, sino que también depende de las fuerzas sociales involucradas y representadas en la administración municipal. Metodológicamente, se presentan y mapean las adquisiciones de derechos de construir y datos relativos a la recolección y uso de recursos por parte de la administración municipal a lo largo del tiempo, además de los cambios en la legislación. Con estos datos se demuestra que el suelo creado ha dejado de ser un puro instrumento de recuperación del plusvalor del suelo para convertirse también en un instrumento de apoyo a las inversiones inmobiliarias.

¹ Departamento de Geografia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, Brasil, mario.lahorgue@ufrgs.br, <https://orcid.org/0000-0001-9223-5154>

² Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, Brasil, foschiera.marcelom@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-3559-3040>

Palabras clave: Suelo creado. Geografía urbana. Ciudad. Instrumentos de planificación urbana. Puerto Alegre.

Introdução

Este artigo discute o uso do instrumento urbanístico Solo Criado, utilizando como base o município de Porto Alegre. Parte do princípio de que não existe instrumento puramente técnico ou neutro e que o planejamento e sua aplicação devem ser entendidos como uma disputa entre atores sociais sobre como organizar o espaço. Não à toa, Henri Lefebvre se referia ao planejamento urbano como um espaço conceitualizado ou uma representação do espaço, lembrando enfaticamente que toda representação tem implicações na forma como o espaço é produzido (LEFEBVRE, 1991). Ou, como pergunta David Harvey: se é um dos trabalhos dos planejadores intervir para buscar uma “melhor” organização do ambiente construído, a pergunta que imediatamente aparece é: melhor para quem? Ou para o quê? (HARVEY, 1985:165)

O Solo Criado, também chamado de Outorga Onerosa do Direito de Construir, é um instrumento de recuperação de mais-valor utilizado atualmente pelo município para regular o adensamento, tendo o propósito de orientar o crescimento das diversas regiões da cidade para que sejam adequadas à capacidade dos equipamentos urbanos, principalmente a infraestrutura.

Está regulamentado pelo Plano Diretor em seu capítulo III do Título IV, "Dos instrumentos de Regulação para a intervenção no Solo". Logo, discutir este instrumento é também avaliar o Plano Diretor, sua eficácia e a implementação dos princípios, estratégias, componentes e instrumentos do PDDUA (Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental).

E isto está ligado ao fato de que, prevista em Lei, a reformulação e adaptação dos Planos Diretores de Desenvolvimento Urbano das cidades brasileiras deve acontecer em intervalos de 10 anos. Esta reformulação necessariamente precisa levar em consideração uma avaliação sobre os instrumentos presentes e a forma como estão sendo usados. No Brasil, os esforços de avaliação de Planos Diretores já têm

uma tradição, como pode ser visto na série em seis volumes do IPEA publicada em 2001, "Gestão do uso do solo e disfunções do crescimento urbano" (IPEA:2001), ou os livros de BUENO e CYMBALISTA (2007) e SANTOS Jr e MONTANDON (2011).

No entanto, o volume de estudos e avaliações sobre o uso efetivo do Solo Criado por parte das prefeituras no Brasil, especialmente em Porto Alegre, ainda é pequeno. Dentre os existentes, pode-se mencionar a dissertação de VIZZOTTO (2008), o trabalho de BACKES (2016) e SOUZA e MARASQUIN (2001), o que reforça a importância desta pesquisa e a apresentação de seus resultados.

Este texto também parte da constatação que "descrição e explicação são inseparáveis. O que deve estar no alicerce da descrição é a vontade de explicação" (SANTOS: 1994:16). Desta maneira, para discutir e avaliar o uso do solo criado, não nos furtamos em buscar e usar os dados disponíveis sobre a venda e a disponibilização do direito de construir na cidade, buscando exatamente fortalecer a discussão a partir de informações que descrevem o uso do instrumento e que não são facilmente encontradas pela população em geral.

Antes de seguir, deve ser dito que, como material de trabalho, foi utilizado o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA) atualizado e compilado até as Leis Complementares 667/2011 e 646/2010, as Leis Complementares municipais que regem especificamente o Instituto do Solo Criado (LC 315/94, LC 646/10, LC 850/19 e LC 946/22) e dados oriundos das prestações de contas da Prefeitura no Tribunal de Contas do Estado (TCE-RS).

Para a análise da aplicação do instituto do Solo Criado, foram adquiridos dados de estoque de Solo Criado disponível por quarteirão³ entre 2014 e 2019. Em seguida, houve a conversão e análise dos estoques para, assim, calcular o Índice de Adensamento Máximo (IAM) e a aquisição de índices construtivos por quarteirão e macrozona. Para analisar o padrão espacial de utilização do Solo Criado, foram elaborados mapas temáticos através do programa QGIS utilizando como base os mapas do PDDUA disponíveis no *site* da prefeitura⁴. Os mapas apresentam os dados derivados das listagens de estoque em cada quarteirão e ajudam na visualização do uso do instrumento, sendo ferramenta importante na discussão sobre o solo criado em Porto Alegre.

³Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/edificapoa/default.php?p_secao=1445>.

⁴Disponível em: <https://www2.portoalegre.rs.gov.br/spm/default.php?p_secao=310>.

O solo criado como instrumento de recuperação de mais-valor

O Solo Criado, também conhecido como Outorga Onerosa do Direito de Construir, é um dos instrumentos existentes com o propósito de recuperar o mais-valor da terra urbana. Na verdade, existem várias formas de se recuperar este mais-valor, com diferentes experiências e implementações ao redor do mundo (ver SMOLKA, 2014; VEJARANO, 2007; INGRAM e HONG, 2012). E por que “recuperar” este valor? O princípio é simples: quando se realizam obras públicas de melhorias, ou mesmo quando se modificam regras de uso do solo nos Planos Diretores, o resultado é que os proprietários privados da terra se beneficiam: há um incremento no valor da terra. Mas este incremento não veio do esforço ou mérito individual do proprietário, e sim dos gastos sociais empreendidos pelo Estado. Assim, nada mais justo que tributar este ganho extra para que o retorno das melhorias feita pelo Estado reverta para a sociedade como um todo e não apenas para uma parte dela, que teve a “sorte” de ser proprietária em uma área que recebeu investimentos. Portanto, pode-se dizer que este instrumento, desde suas origens, tem um caráter político-social explícito: não são todos que devem pagar (explicitamente apenas aqueles que tem um retorno monetário específico) e a aplicação da arrecadação é pensada como uma redistribuição de recursos como justiça social.

O interessante é que a ideia de recuperar para a sociedade, via Estado, parte destes ganhos privados não é nova nem recente. SMOLKA (2014) demonstra que políticas e instrumentos de recuperação de mais valor fundiário tem um precedente histórico bastante longo e é inclusive anterior ao desenvolvimento do capitalismo industrial, como taxas para construir vias e manter aquedutos durante o Império Romano e usos diversos durante os séculos XVI e XVII em Portugal, Espanha e Inglaterra (SMOLKA, 2014:13). As acepções mais modernas, já para o final do século XIX, podem ser traçadas na Inglaterra, quando uma crescente preocupação de que os proprietários fundiários pareciam estar lucrando desordenadamente com a terra

que possuíam, fez surgir o termo “unearned increment” (incremento imerecido) e provocou que, em 1909, a primeira legislação de planejamento urbano na Inglaterra criasse uma tributação do valor de melhorias ou benfeitorias (*taxing of betterment value*) BOOTH (2012:75).

Conforme REZENDE *et alli* (2009, p. 52), as versões mais modernas e documentadas deste instrumento aparecem em 1971, na Itália, onde técnicos da Comissão Econômica da Europa e das Nações Unidas expressaram uma necessidade de separação entre o direito de propriedade e o direito de construir. Há diversos exemplos nas décadas seguintes da aplicação de alguma forma de Outorga Onerosa em diversas cidades, como em Chicago e Paris. No caso desta última, há um certo consenso que foi a experiência parisiense que mais diretamente influenciou o aparecimento de algum tipo de Outorga Onerosa nas legislações das cidades brasileiras (RESENDE *et. al.*, 2009; SOUZA e MARASCHIN, 2001) A experiência francesa definia um teto legal de densidade (*plafond légal de densité* – PLD) igual a uma vez o tamanho do terreno para as áreas urbanas como um todo e, para Paris, 1,5 vezes. Acima disso, o direito de construir deve ser adquirido do Estado. É importante observar que a legislação urbana na França passa periodicamente por melhoramentos e alterações. Anteriormente ao PLD, se usava o zoneamento para equilibrar e controlar o uso do solo, como a instituição, em 1958, das Zonas de Urbanização Prioritárias (BOOTH, 2012:87). Em 2000, o PLD foi revogado e substituído pela *Loi Solidarité et Renouvellement Urbain* – SRU (Lei de Solidariedade e Renovação Urbana) que, em sua versão atual, é complexa e abrangente com 209 artigos. Pode-se destacar que obriga os municípios a terem um número mínimo de Habitações de Interesse Social, substitui os Planos Diretores (SD) por Planos de Coerência Territorial (SCOT) e os planos de uso do solo (POS) são convertidos em planos urbanos locais (PLU) (FRANÇA: MINISTÈRE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES ET DES RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, s.d.).

No Brasil, a proposta chega logo em seguida, com a Fundação Prefeito Faria Lima, da cidade de São Paulo, propondo em 1975 “a instituição de coeficiente único de aproveitamento para toda a cidade e a possibilidade de transferência do potencial construtivo entre terrenos” (IPEA, 2001:49). Entretanto, o uso deste instrumento nas cidades brasileiras se torna um pouco mais comum no contexto pós-constituição de 1988 e, principalmente, após a promulgação do Estatuto das Cidades, em 2001.

No Brasil, a Outorga Onerosa virou política nacional regulamentada com o Estatuto da Cidade, nos seus Artigos 28 a 31. Além de estabelecer a relação entre coeficientes de aproveitamento, área edificável e área do terreno, é importante observar que o Artigo 31 indica claramente a aplicação dos recursos auferidos com a adoção da Outorga Onerosa: dos nove usos do recurso indicado, os três primeiros são: I – regularização fundiária; II – execução de programas e projetos habitacionais de interesse social; III – constituição de reserva fundiária.

A promulgação do estatuto da cidade reforça o uso de alguns instrumentos que em alguma medida já apareciam em algumas cidades brasileiras, como em Porto Alegre, com a Lei de Solo Criado promulgada em 1994 (LC 315/94):

Art. 1º - O Solo Criado, incorporado à legislação municipal pelo art. 212 da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, é um instrumento urbanístico e terá como objetivos gerais:

I - Incentivar a construção civil, através da utilização plena da capacidade construtiva, permitindo, assim, uma densificação populacional em regiões da cidade melhor atendidas com redes de serviço, saneamento e equipamentos públicos;

II - Evitar o adensamento populacional em regiões com estrutura urbana precária, através do aumento do potencial construtivo das regiões passíveis de densificação populacional;

III - obter, através dos recursos auferidos, o retorno dos investimentos públicos, buscando o desenvolvimento harmônico da cidade, particularmente através da compra de áreas urbanas incorporadas ao Banco de Terra, visando políticas habitacionais para a população de baixa renda e regularização fundiária;

IV - Propiciar, através dos recursos auferidos, investimentos em urbanização e equipamentos públicos nas regiões carentes da cidade e a complementação da infraestrutura urbana de regiões melhor estruturadas, bem como a implantação do traçado do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, favorecendo, assim, o pleno aproveitamento do potencial construtivo destas regiões;

V - Auxiliar e incentivar supletivamente, através dos recursos auferidos, outras políticas públicas, preferencialmente nas áreas de proteção ao menor, à cultura e ao patrimônio histórico.

O município estabelece um limite de construção de 100% do tamanho do terreno (Índice Privado 1,00), e para edificações maiores é necessária a compra de área adicional da prefeitura por um valor estipulado e atualizado por ela.

Como pode ser observado, a Lei Municipal, ainda que anterior ao Estatuto da Cidade, segue os preceitos adotados nacionalmente, indicando que a receita do instrumento deve ser destinada preferencialmente para o atendimento de demandas de habitação de interesse social. Também aparece de forma clara a ligação existente entre o Solo Criado e o Plano Diretor (PDDUA) da cidade. Por esta razão, uma descrição de alguns aspectos do PDDUA é digno de atenção antes de analisarmos os dados referentes ao Solo Criado.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA)

O Plano Diretor da cidade de Porto Alegre, promulgado em 2000 e revisado em 2010, incorporou o Solo Criado em sua Parte II, "Do sistema de Planejamento". É importante observar o disposto no Modelo Espacial do Plano, pois fica estabelecido aí o princípio da densificação controlada (Art. 26, § 2º) e onde se estabelece a Área de Ocupação Intensiva (Art. 27). A partir disto e da ocupação histórica do espaço urbano, a Área de Ocupação Intensiva é dividida em Macrozonas, que nos interessam porque podemos visualizar em quais delas o Solo Criado tem sido mais utilizado. Assim, conforme o artigo 29 do PDDUA, as Macrozonas são:

Macrozona 1 – Cidade Radiocêntrica: engloba o território compreendido pelo Centro Histórico e sua extensão até a III Perimetral, constituindo a área mais estruturada do Município, com incentivo à miscigenação e proteção ao patrimônio cultural;

Macrozona 2 – Corredor de Desenvolvimento: constitui a área entre a BR-290, a Av. Sertório e a Av. Assis Brasil, sendo estratégica para empreendimentos auto-sustentáveis de polarização metropolitana, com integração de equipamentos como o Aeroporto e as Centrais de Abastecimento do Rio Grande do Sul – CEASA S.A.;

Macrozona 3 – Cidade Xadrez: compreendida entre a Av. Sertório e Cidade da Transição no sentido norte-sul e entre a III Perimetral e o limite do Município no sentido oeste-leste. Constitui a cidade a ser ocupada através do fortalecimento da trama macroestruturadora xadrez, do estímulo ao preenchimento dos vazios urbanos e da potencialização de articulações metropolitanas e novas centralidades. São marcos estruturadores os três Corredores de Centralidade: Sertório/Assis Brasil, Anita Garibaldi/Nilo Peçanha e Ipiranga/Bento Gonçalves;

Macrozona 4 – Cidade da Transição: compreendida entre a Cidade Radiocêntrica e a Cidade Jardim, devendo manter suas características residenciais, com densificação controlada e valorização da paisagem. Constitui marco estruturador desta Macrozona o Corredor de Centralidade Cavallhada/Tristeza, que faz conexão entre bairros, sendo limitado longitudinalmente pelas ruas Dr. Barcellos e Pereira Neto.

Macrozona 5 – Cidade Jardim: caracteriza-se pela baixa densidade, pelo uso residencial predominantemente unifamiliar e elementos naturais integrados às edificações, com especial interesse na orla do Guaíba;

Macrozona 6 – Eixo Lomba-Restinga: estrutura-se ao longo das Estradas João de Oliveira Remião e João Antônio da Silveira, com potencial para ocupação residencial miscigenada, em especial para projetos de habitação de caráter social, apresentando áreas com potencial de ocupação intensiva, situadas na Área de Ocupação Rarefeita;

Macrozona 7 – Restinga: bairro residencial da Zona Sul cuja sustentabilidade tem base na implantação do Parque Industrial da Restinga. Liga-se com a Região Metropolitana através do Corredor de Produção;

Macrozona 8 – Cidade Rururbana: área caracterizada pela predominância de patrimônio natural, propiciando atividades de lazer e turismo, uso residencial e setor primário, compreendendo os núcleos intensivos de Belém Velho, Belém Novo, Lami, Lageado, Boa Vista, Extrema e Jardim Floresta, bem como as demais áreas a partir da linha dos morros da Companhia, da Polícia, Teresópolis, Tapera, das Abertas e Ponta Grossa; e

Macrozona 9 – Unidades de conservação estaduais Parque Estadual Delta do Jacuí e Área de Proteção Ambiental Estadual Delta do Jacuí.

Concomitantemente, há outras divisões que se intercalam e complementam as Macrozonas, como Unidades de Estruturação Urbana (UEU) e os Elementos Estruturadores do Modelo Espacial, como se segue no Artigo 30:

- I – Centro Histórico;
- II – Corredores de Centralidade;
- III – Corredor de Urbanidade;
- IV – Corredor de Desenvolvimento;
- V – Corredor de Produção;
- VI – Corredor Agroindustrial.

As macrozonas e os elementos estruturadores possuem diferentes patamares máximos de densificação, o que influencia a quantidade disponível de Solo Criado para compra. No caso das macrozonas, o Art. 67 do PDDUA define os seguintes valores:

§ 1o Ficam estabelecidos como patamares máximos de densificação:

I – na Cidade Radiocêntrica: 160 eco/ha (cento e sessenta economias por hectare) por UEU;

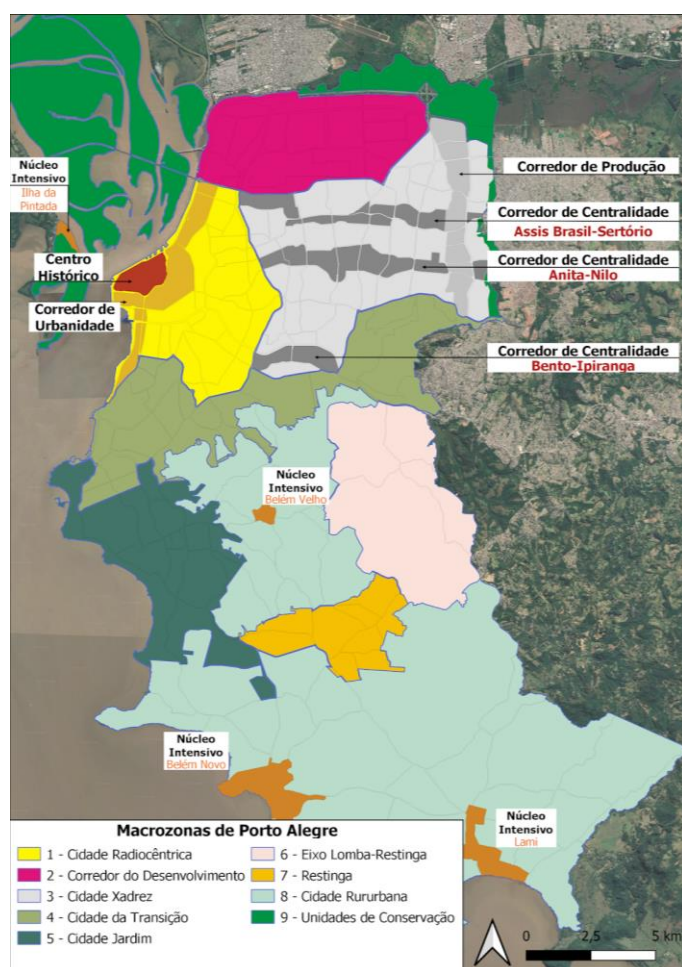
II – demais Macrozonas da Área de Ocupação Intensiva: 120eco/ha (cento e vinte economias por hectare) por UEU;

III – nos quarteirões: 260eco/ha (duzentos e sessenta economias por hectare).

§ 2o Os parâmetros expressos nos incisos I e II referem-se à densidade bruta, e os expressos no inciso III, à densidade líquida.

A seguir, a figura 1 mostra as macrozonas e os elementos estruturadores do PDDUA:

Figura 1 – Macrozonas e elementos estruturadores do modelo espacial do município de Porto Alegre



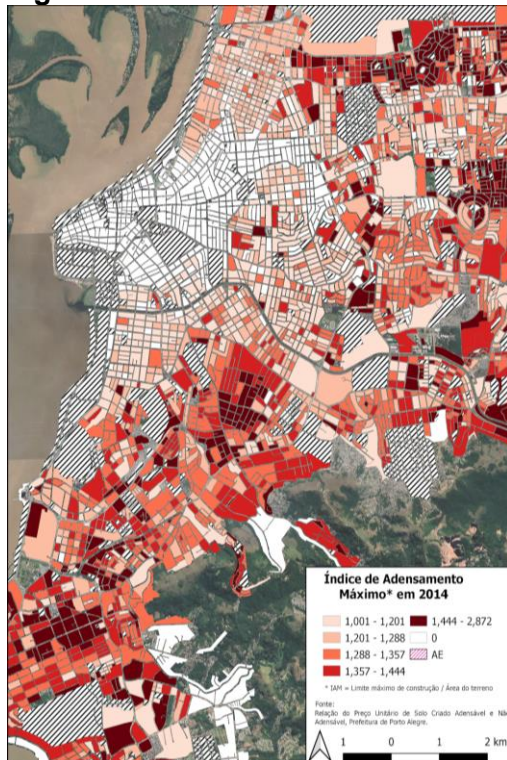
Como pode ser percebido por esta breve descrição das características das Macrozonas e Elementos Estruturadores, a ocupação histórica do espaço em Porto

Alegre criou uma cidade diversificada no uso do solo e na morfologia urbana. Por isso, também foi um dos objetivos da criação da legislação do Solo Criado contribuir para uma ocupação mais harmônica entre as diversas partes da cidade, potencializando a ocupação do solo de modo a aproveitar ao máximo a infraestrutura já existente.

O uso do solo criado em Porto Alegre

Com os dados das listagens de estoque de Solo Criado fornecidos pela prefeitura, foi possível determinar a quantidade de índices construtivos disponíveis e utilizados entre 2014 e 2019, período anterior às alterações recentes na legislação. A figura 2 indica o Índice de Adensamento Máximo (IAM) por quarteirão estabelecido em 2014, assim como as Áreas Especiais. O Índice de Adensamento Máximo se refere ao estoque máximo disponível (em m²) dividido pela área do quarteirão.

Figura 2 – Índice de adensamento máximo em 2014.



A tabela 1 apresenta os dados separados por macrozona, com o Estoque Máximo estabelecido no ano de 2014 em metros quadrados, o Índice de Adensamento

Máximo ($IAM = \text{Estoque Máximo} / \text{área do quarteirão}$), o uso total em metros quadrados e a porcentagem de uso de cada macrozona:

Tabela 1 – Dados de estoque construtivo entre 2014 e 2019, agrupados por macrozona

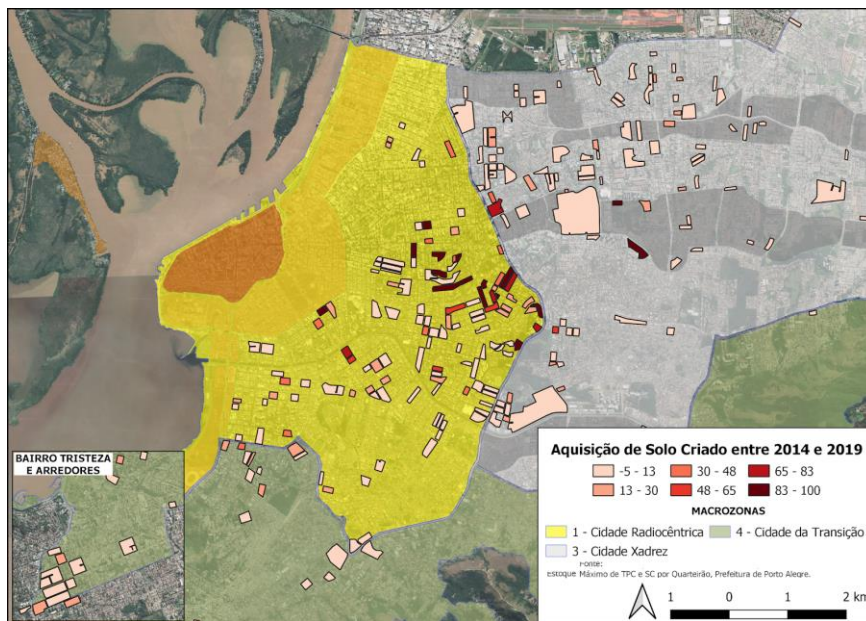
Macrozonas	Estoque Máximo em 2014 (m²)	IAM em 2014	Uso total entre 2014 e 2019 (m²)	Porcentagem de uso (%)
1	3.093.249,40	1,23	70.017,63	45,89
2	5.751.839,29	1,40	0,00	0,00
3	12.291.830,84	1,42	65.195,21	42,73
4	6.176.527,90	1,38	15.682,55	10,28
5	3.148.806,63	1,35	1.668,42	1,09
7	1.459.578,50	1,42	0,00	0,00
Total	31.921.832,57	1,37	152.563,80	100

Fonte: Escritório de Licenciamento, Prefeitura de Porto Alegre.

Observa-se que a primeira e a terceira macrozonas possuem 89% da aquisição de índices construtivos, indicando que o aumento do adensamento se deu principalmente na região central, seguindo para a direção leste da cidade. O restante da aquisição (11%) se deu principalmente nos bairros imediatamente ao sul da Cidade Radiocêntrica e no bairro Tristeza. Este último bairro, na zona sul da cidade, por possuir muitas casas antigas com terrenos grandes, tem se transformado em uma “fronteira” de novos lançamentos imobiliários para a classe média (principalmente de condomínios verticais). A figura 3 mostra que a primeira macrozona apresenta grande parte do uso de estoque de solo criado, e que esse uso foi mais intenso nos bairros que se situam no limite da macrozona ao leste, como o Bela Vista, Montserrat e Petrópolis, bairros⁵ predominantemente residenciais com perfil de classe média alta.

⁵ Porto Alegre tem, oficialmente, 94 bairros, com tamanhos de áreas e populações bastante diferentes entre si. A íntegra da Lei 12112/16, que demarcou a configuração atual dos bairros da cidade pode ser vista em:

http://dopaonlineupload.procempa.com.br/dopaonlineupload/1857_ce_172548_1.pdf

Figura 3 – Uso de Solo Criado entre 2014 e 2019

Uma forma de analisar a capacidade de adensamento é examinar os dados de crescimento demográfico da cidade. No entanto, no momento em que se escreve este texto, os dados populacionais mais recentes dos bairros ainda são referentes ao censo de 2010, o que significa uma limitação para correlação mais completa entre o adensamento trazido pelo uso do Solo Criado e um possível crescimento da população nesses mesmos bairros. Mesmo assim, dados dos Censos de 2000 e 2010 são capazes de captar 16 anos de uso do instrumento Solo Criado na cidade, o que não é desprezível.

É interessante observar que a capital gaúcha teve muitos bairros com decréscimo populacional nos últimos períodos intercensitários. E, não só isso, vários dos bairros que apresentaram esta diminuição estão dentro das Macrozonas consideradas prioritárias para adensamento e com disponibilidade de uso do Solo Criado (1-cidade radiocêntrica e 3-cidade xadrez). Por outro lado, também houve acréscimo populacional em bairros dentro dessas Macrozonas, como pode ser visto na tabela 2.

Tabela 2- Porto Alegre: população e domicílios nos bairros das Macrozonas 1 e 3: Censos 2000 e 2010

População residente			Domicílios	
Bairro - Macrozona	Ano		Crescimento (+/-)	Tipologia Apartamento (%)
	2000	2010		
Medianeira - Macrozona 1	12428	11568	-	46,00%
Praia de Belas - Macrozona 1	1869	2281	+	80,80%
Cidade Baixa - Macrozona 1	16634	16522	-	94,92%
Menino-Deus - Macrozona 1	29577	30507	+	89,90%
Farroupilha - Macrozona 1	1101	961	-	98,63%
Santa Cecília - Macrozona 1	5800	5768	-	94,65%
Santana - Macrozona 1	21221	20723	-	89,24%
Azenha - Macrozona 1	13449	13459	+	83,72%
Centro Histórico - Macrozona 1	36862	39154	+	98,42%
Santo Antônio - Macrozona 1	14392	13161	-	70,39%
Petrópolis - Macrozona 1	35069	38155	+	90,24%
Bonfim - Macrozona 1	11351	11630	+	98,62%
Independência - Macrozona 1	6407	6121	-	97,50%
Floresta - Macrozona 1	14941	14972	+	90,44%
Moinhos de Vento - Macrozona 1	8067	7264	-	95,96%
Rio Branco - Macrozona 1	19069	21392	+	89,19%
Bela Vista - Macrozona 1	9621	11128	+	91,74%
Mont'Serrat - Macrozona 1	10236	11236	+	89,40%
Auxiliadora - Macrozona 1	9985	9683	-	89,42%
São Geraldo - Macrozona 1	8692	8292	-	82,70%
Navegantes - Macrozona 1	4475	4322	-	59,15%
Higienópolis - Macrozona 1	9096	10724	+	87,11%
São João - Macrozona 3	13238	12418		84,03%
Bom Jesus - Macrozona 3	28229	26719	-	16,47%
Partenon - Macrozona 3	47460	45768	-	42,94%
Vila João Pessoa - Macrozona 3	10522	10098	-	10,76%
Jardim Botânico - Macrozona 3	11494	12521	+	75,67%
Passo da Areia - Macrozona 3	23083	23271	+	80,42%
Cristo Redentor - Macrozona 3	16103	16455	+	82,23%
Jardim São Pedro - Macrozona 3	3998	3775	-	58,57%
Vila Floresta - Macrozona 3	3822	3307	-	13,65%
Jardim Lindóia - Macrozona 3	7334	7417	+	78,63%
Boa Vista - Macrozona 3	8691	8750	+	81,81%

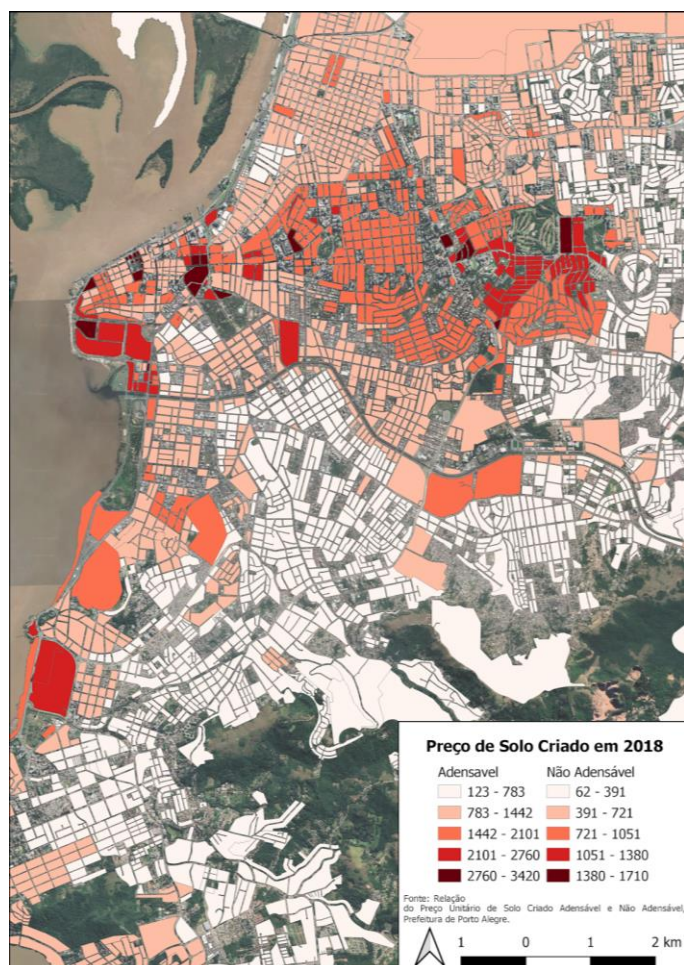
Vila Ipiranga - Macrozona 3	20951	20958	+	74,10%
Três Figueiras - Macrozona 3	3657	4070	+	46,67%
Chácara das Pedras - Macrozona 3	7034	7471	+	52,26%
Vila Jardim - Macrozona 3	14251	11979	-	17,23%
Santa Maria Goretti - Macrozona 3	4132	3509	-	53,08%
Rubem Berta - Macrozona 3	78624	87367	+	37,62%
Jardim Itu-Sabará - Macrozona 3	31127	31790	+	43,02%
São Sebastião - Macrozona 3	6465	6511	+	67,60%
Jardim do Carvalho - Macrozona 3	25915	25763	-	20,52%
Jardim do Salso - Macrozona 3	5143	5160	+	66,31%
Mário Quintana - Macrozona 3	21848	27767	+	4,94%
Fonte: IBGE - Censo Demográfico				

Logo, uma primeira conclusão é de que as evidências apontam para uma tendência parcial de adensamento populacional trazido pela aplicação do instrumento Solo Criado. Estas mudanças demográficas trouxeram um paradoxo: ao longo das últimas décadas, houve redução no tamanho das famílias e, portanto, na média de moradores por domicílio. Portanto, bairros com ocupação mais densa e antigos tendem a perder número de moradores com o passar do tempo. Assim, esta perda de população é um paradoxo relativo por estar em áreas prioritárias para adensamento. A “solução” do poder público tem sido estimular uma verticalização cada vez maior, significando liberação de altura de edificações cada vez mais elevadas, o que se reflete em Planos e Leis Complementares para estimular a indústria imobiliária, como será comentado mais adiante neste texto.

Atualmente, os valores dos índices construtivos por quarteirão podem ser consultados na seção do escritório de licenciamento no site da prefeitura, que possui valores tabelados da maioria dos quarteirões, enquanto os demais podem ser consultados entrando em contato com o escritório de licenciamento. A figura 4 mostra os preços atualizados em 2018 do índice construtivo para cada quarteirão, e percebe-se que estes são maiores na Cidade Radiocêntrica e na Cidade Xadrez (Macrozonas 1 e 3). Como pode ser visto, os preços mais elevados seguem praticamente um eixo

imaginário Leste-Oeste a partir do centro histórico. Deve ser ressaltado que este eixo coincide com bairros residenciais de classe média e alta na cidade.

Figura 4 – Preços do Solo Criado em julho de 2018.



Observar o uso do solo criado é também observar os interesses do mercado imobiliário. Por exemplo: a Cidade Radiocêntrica, ainda que seja a região mais adensada da cidade e, portanto, a macrozona com menor capacidade de adensar mais (não por definição original, mas por já haver uma grande utilização do solo criado para o adensamento), é a que teve maior utilização no período entre 2014 e 2019 (46% do total utilizado no município). É um forte indicador que ainda existe interesse imobiliário que incentiva a construção nesta região da cidade. Na Cidade Xadrez,

também houve um uso do Solo Criado parecido (42% do total utilizado no município), que se deu principalmente próximo aos corredores de centralidade Assis Brasil-Sertório e Anita-Nilo. Os corredores de centralidade são áreas planejadas para atender a população com polos comerciais multifuncionais, e que possuem maior capacidade de densificação comparado às demais regiões da macrozona, portanto, é esperado que eles sejam mais densificados que o entorno.

O solo criado tem funcionado, em última instância, como um instrumento de verticalização da cidade, já que a permissão para construir a mais normalmente só faz sentido se a edificação crescer em altura. Assim, é muito interessante perceber que a venda de índices construtivos não só está concentrada nas duas macrozonas comentadas, mas que ela também coincide, em larga medida, com as áreas já verticalizadas da cidade. Olhando novamente a tabela 2, constata-se que a tipologia de habitação amplamente predominante nas macrozonas 1 e 3 são apartamentos. Dos 44 bairros ali listados, apenas 10 possuem menos de 50% de apartamentos. E se o foco for a macrozona 1, que na prática é o centro expandido da cidade, apenas em um bairro as casas predominam sobre apartamentos (Medianeira, que mesmo assim tem quase 50% de apartamentos).

Resumindo, temos duas regiões que concentram 88% do uso do solo criado; ao mesmo tempo, são as regiões que já concentram a maior parte da população (um pouco mais de 50% da população total do município) e da verticalização da cidade. Mesmo assim, são regiões que, pela dinâmica demográfica recente, tem bairros em que a venda de solo criado e a permissão para a construção de edifícios cada vez mais altos não conseguem aumentar a população. Logo, a concentração de construção não se traduz necessariamente em maior concentração populacional. Em outras palavras: o resultado tem sido muito mais adensamento construtivo que adensamento populacional. O total da população nas duas macrozonas cresceu apenas um pouco mais de 18.000 pessoas entre os Censos de 2000 e 2010. E mesmo que no momento em que este texto está sendo escrito, não tenhamos ainda os dados do Censo 2022 detalhado em bairros ou setores censitários, já sabemos que a

população total de Porto Alegre diminuiu em mais de 70.000 pessoas por este último levantamento.

Alterações ao longo do tempo

Uma das coisas que deve ser observada, é que o instrumento sofreu alterações ao longo dos anos, com mudanças principalmente na forma de se adquirir os índices construtivos. Na época da instituição original do solo criado, em 1994, era permitido comprar até 100m² de estoque construtivo, valor esse que, desde 2010 (Lei Complementar 646/10), sofreu alterações. A aplicação do Solo Criado foi dividida a partir daí em:

- Solo Criado de pequeno adensamento: até 300 m²;
- Solo Criado de médio adensamento: entre 300 m² e 1000 m²;
- Solo Criado de grande adensamento: mais que 1000 m².

Apenas dois anos depois, uma nova Lei Complementar é criada. Em 2012 a LC 703/12 estabeleceu as "diretrizes para a implementação da infraestrutura necessária à realização da Copa do Mundo de 2014, implantação do Sistema Bus Rapid Transit (BRT) e do Metrô de Porto Alegre". Isto permitiu a alienação de 279.433m² para a realização de leilões por macrozona, destinando a receita adquirida para o Funcopa (Fundo da Copa do Mundo de 2014). Esse fundo tinha como objetivo financiar diversas obras de infraestrutura urbana de Porto Alegre, entre elas a melhoria do traçado viário, do BRT e do Metrô de Porto Alegre. Segundo Backes (2016, pág. 53),

"[...] os recursos auferidos a partir dos leilões do Funcopa foram de R\$ 129.444.308,78 em 2014 e de R\$ 6.505.304,00 em 2015, com a alienação de 30.600 m² na Macrozona 1, 4.350 m² na Macrozona 2, 15.100 m² na Macrozona 3 e 1.000 m² na Macrozona 4."

Esses índices construtivos não são compras diretas de quarteirões, mas, sim, compras atreladas às respectivas macrozonas, como um "crédito" disponível para o uso nelas. Para o monitoramento do estoque construtivo vendido por leilões, foi criado,

através do Decreto nº 18.638/14, o Sistema Integrado de Monitoramento do Potencial Construtivo (MPC).

Em 2019, foi aprovada uma nova lei municipal (LC 850/19), que atualiza a antiga lei sobre o Instituto do Solo Criado (LC 315/94 e LC 644/10). Esta lei foi questionada pelos movimentos sociais englobados pela articulação “Atua PoA” (<https://atuapoa.home.blog/>), com o Ministério Público Estadual ajuizando ação civil pública questionando a falta de debate prévio, em audiência pública ou no Conselho Municipal do Plano Diretor, sobre as alterações propostas. Suspensa até 2022, um acordo com o MP permite à prefeitura fazer pequenos ajustes e finalmente implementar agora como LC 946/2022. Apesar deste intervalo de três anos de indefinição sobre o Solo Criado, na prática a cidade continuou arrecadando com a outorga onerosa, inclusive colocando dinheiro no novo Fundo (FMGT) previsto na Lei. Isto foi possível pois, ainda em 2019, um decreto regulamentou a criação do FMGT (decreto nº 20.327, de 6 de agosto de 2019), já previsto pela LC 850/19. Sendo assim, o imbróglio jurídico não impediu totalmente a continuidade da arrecadação através deste instrumento.

Na prática, a nova legislação engloba todas as alterações do instrumento ao longo dos anos, facilita a compra de Solo Criado não adensável e de pequeno adensamento e cria um novo fundo, o Fundo Municipal de Gestão de Território (FMGT), para onde os recursos da compra de Solo Criado de médio e grande adensamento serão destinados. Segundo a Lei Complementar:

“§ 1º Os recursos do FMGT serão aplicados nos termos do art. 31 da Lei Federal no 10.257, de 2001, e alterações posteriores, preferencialmente na criação, instalação, revitalização, reforma e conservação de equipamentos públicos urbanos e comunitários, praças, parques, áreas verdes e demais áreas de interesse ambiental, bens tombados ou inventariados e na contratação de projetos, tecnologias, sistemas e serviços vinculados ao ordenamento e direcionamento da expansão urbana.”

Esse fundo possui função similar ao Funcopa, que destinava os recursos para obras de infraestrutura urbana específicas, as chamadas “Obras da Copa”. O FMGT

torna definitivo o financiamento de obras de infraestrutura urbana diversas, retirando parte do dinheiro que já foi destinado exclusivamente à habitação de interesse social.

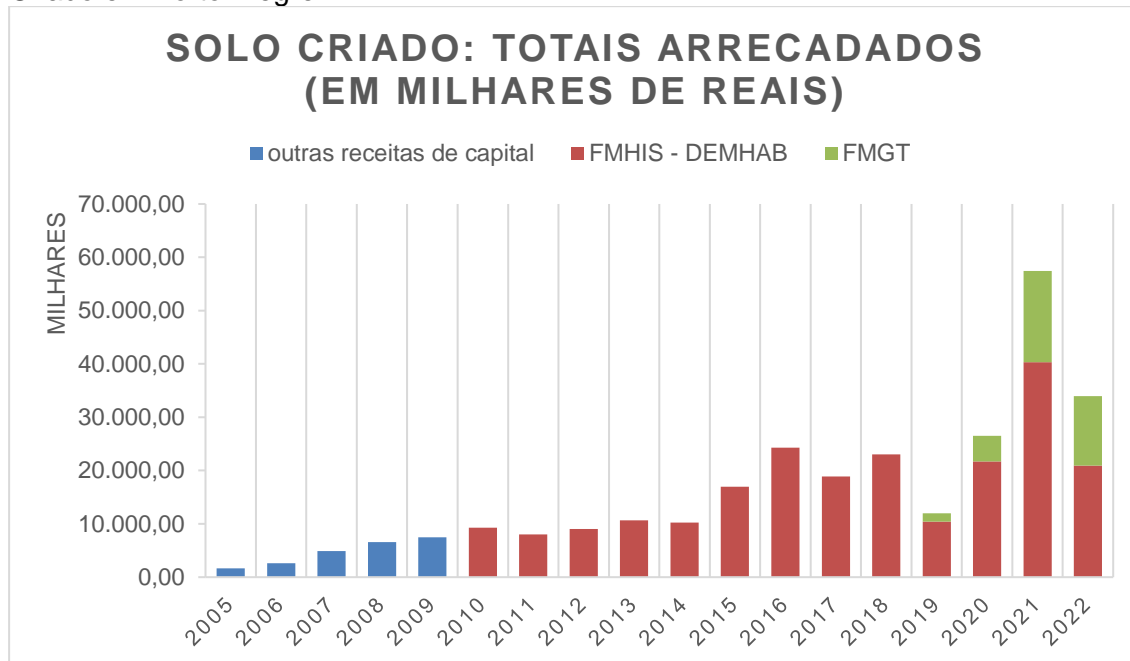
Até a alteração trazida pela Lei Complementar 850/2019 (946/2022), a receita da venda de índices construtivos era destinada preferencialmente para o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS). Quando de sua criação, em 1994, a arrecadação da aplicação do instrumento se destinava para o Fundo Municipal de Desenvolvimento (FMD). Esse fundo tinha como função financiar políticas habitacionais, como remoção de moradias em áreas de risco e execução de programas de melhorias habitacionais. Conforme o art. 4º do Decreto 11.503/96, os recursos auferidos pelo FMD são destinados:

- I. à execução de programas habitacionais em áreas públicas ou privadas, incluindo obras e serviços de urbanização e melhorias habitacionais em núcleos de subabitação;
- II. à remoção de moradias em áreas de risco e reassentamentos;
- III. a despesas cartoriais e registrárias decorrentes do processo de regularização fundiária, bem como às desapropriações que se fizerem necessárias;
- IV. à contratação de serviços, convênios ou termos de cooperação referentes à execução de projetos habitacionais e de regularização fundiária;
- V. à implantação de obras viárias e de saneamento em regiões carentes da cidade, bem como na complementação da infraestrutura da cidade
- VI. a investimentos na construção de albergues para crianças, adolescentes e casas de passagem, para fins de enfrentamento de situações decorrentes de problemas habitacionais;
- VII. à execução de políticas atinentes à questão habitacional;
- VIII. a programas de recuperação de cortiços, em especial aqueles cuja arquitetura seja significativa para o patrimônio histórico e cultural da cidade.

A partir de 2003, os recursos do FMD são oriundos de compras de solo criado de pequeno adensamento (até 300 m²) e não adensáveis (construções que não são destinadas a habitação, como portarias, casa de máquinas, etc.). Em 2009 o FMD foi integrado ao Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS), que ampliava os programas de habitação e moradia popular.

É interessante observar o comportamento da arrecadação ao longo do tempo. Os dados da figura 5 mostram os totais arrecadados, em valores nominais, de 2005 a 2022.

Figura 5 – Arrecadação em milhares de reais (valores nominais) a partir da alienação de Solo Criado em Porto Alegre



Fonte: TCE-RS.

O gráfico, além de mostrar a evolução da receita, mostra as diferentes formas pelo qual o dinheiro entra na conta da prefeitura. Até 2009, a receita era contabilizada como “outras receitas de capital”, entrando na conta geral da Prefeitura. A partir de 2010, o dinheiro fica vinculado ao Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS) e entra na conta específica do Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB). A partir de 2019, o solo criado fica dividido em dois fundos: o FMHIS e o novo FMGT, sendo que este último se vincula às contas gerais da Prefeitura, enquanto o FMHIS continua no DEMHAB.

O gráfico mostra uma evidente tendência ao crescimento dos valores arrecadados; como ponto fora da curva, a queda na arrecadação observada em 2019. Diante da iminente aprovação da nova lei de solo criado (LC 850/19), há evidências que o mercado imobiliário tenha postergado a compra de índices construtivos, aguardando a promulgação do novo dispositivo, já que este tinha como um de seus objetivos facilitar a aquisição de solo criado. Também fica claro quando se olha

notícias da imprensa posteriores à promulgação; por exemplo, o Jornal do Comércio anunciava em janeiro de 2020 que “venda de Solo Criado aumenta quase 19% em Porto Alegre” (COPETTI, 2020), mostrando como efetivamente operadores do mercado imobiliário estavam aguardando a nova legislação para confirmar seus investimentos.

É importante associar estas alterações com um olhar mais recente da Prefeitura sobre o solo criado: por um lado, se facilita a aquisição dos índices, com uma alteração “desburocratizante” na legislação e se desvincula a obrigatoriedade de o dinheiro arrecadado ser direcionado à habitação de interesse social (criação do FMGT). Por outro lado, na disputa sobre os rumos da revisão do Plano Diretor, a gestão atual (2020-2024) implementa Planos específicos para duas regiões: O Centro Histórico e o 4º Distrito (conjunto de bairros no antigo distrito industrial da cidade). Não cabe aqui discutir a implementação urbanística destes Planos, mas, para nossos propósitos, um aspecto presente nas duas Leis Complementares (LC) deve ser ressaltado: para estimular o “desenvolvimento” das duas regiões, as LCs oferecem descontos e isenções de Solo Criado, além de determinar, por exemplo, no art. 25 da LC 960/2022 (4º Distrito) que “os recursos auferidos com o Solo Criado no âmbito deste Programa serão destinados ao Fundo Municipal de Gestão de Território (FMGT), para consecução dos objetivos do Programa +4D”. No art. 22 da LC 930/2021 (Centro Histórico), a redação é quase a mesma: “No caso de adesão a este Programa, ficam isentas do pagamento do Solo Criado as edificações localizadas nos setores prioritários, conforme o Anexo VI desta Lei Complementar”. Em outras palavras: se oferece incentivos fiscais para a implementação de projetos imobiliários e, além disso, o arrecadado será investido na própria área onde os incentivos estão disponibilizados.

Finalizando: o Solo Criado, de instrumento de justiça social e apoio à habitação de interesse social se torna instrumento de investimentos imobiliários.

Considerações finais

Após toda a descrição dos processos responsáveis pela política de implementação do solo criado em Porto Alegre, é possível chegar a algumas conclusões.

Se considerarmos a diretriz estabelecida pelo Plano Diretor e pelas Leis Complementares que dizem respeito ao estímulo à densificação em áreas da cidade que contam com infraestrutura disponível, os dados obtidos e analisados mostraram que sim, este instrumento está sendo aplicado e seguindo a diretriz. A aquisição de estoques construtivos mostra a intensificação da verticalização do espaço observado. Lembremos, novamente, que a construção de edifícios no lugar onde havia originalmente casas está sendo considerado aqui neste trabalho como sinônimo de verticalização. E esta, considerada uma evidência de *tentativa* de densificação. Entre 2010 e 2019, essa verticalização se deu principalmente na região central e norte da cidade. Como mostrado, a Cidade Radiocêntrica, macrozona central e já densamente ocupada, é a região que teve maior aquisição de índices construtivos no período entre 2014 e 2019 (46% do total do solo criado efetivamente utilizado no município). A Cidade Xadrez, localizada no Norte da cidade, respondeu por 42% do uso do solo criado. Assim, as duas Macrozonas foram responsáveis por 88% de todo o uso do instrumento.

Por outro lado, não deixa de ser um paradoxo observar que as regiões da cidade que mais utilizaram o recurso não são as que apresentam os maiores estoques disponíveis para venda. O estoque e a disponibilidade ofertada de índices construtivos pelo poder público apontam para um incentivo de densificação em áreas com boa infraestrutura, mas ainda pouco verticalizadas. Entretanto, o mercado imobiliário seguiu comprando Solo Criado na região central e arredores, lugares onde o preço dos estoques construtivos é maior e a disponibilidade de áreas menor. Uma consequência disto – certamente não esperada quando a Lei foi pensada – é o encarecimento do solo nestas regiões, fazendo com que os lançamentos imobiliários

tenham que necessariamente ser pensados para uma população de média para alta renda. Assim, um instrumento criado como um de seus objetivos disponibilizar recursos para a construção de habitação de interesse social, acaba reforçando uma homogeneização de várias regiões da cidade por renda, já que acaba sendo um elemento a mais no encarecimento do solo urbano nas regiões já privilegiadas da cidade.

E quanto ao objetivo de disponibilizar recursos para um Fundo de Habitação de Interesse Social (FMHIS)?

As evidências trazidas por esta pesquisa são menos animadoras. Isto se for pensado a relação entre a quantidade de dinheiro arrecadado e o déficit habitacional.

Ainda que este número não seja preciso, pois depende, entre outros fatores, da metodologia pela qual será contabilizado, podemos considerar aqui dois levantamentos. Sobre a inadequação de domicílios, em 2013, o número deste indicador em Porto Alegre foi de 37.394 unidades (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2013). Uma outra forma de compreender aproximadamente esta carência habitacional é olhar o levantamento do IBGE sobre os aglomerados subnormais. No Censo 2010, este número na capital gaúcha foi de 66.024 unidades (IBGE, 2011). Considerando o arrecadado e depositado no FMHIS de 2014 a 2019, o valor chega a um pouco mais de R\$ 138 milhões; considerando também o valor máximo pago para uma unidade do Minha Casa Minha Vida de 88 mil Reais, as despesas seriam suficientes para a construção de aproximadamente 1578 unidades de novas habitações. Este número serve para termos uma ideia dos valores e do que seria possível fazer com ele. Evidentemente a construção de habitações não é a única forma nem a única política disponível quanto à habitação de interesse social. Mas é absolutamente claro que não é possível resolver a questão da habitação na cidade unicamente com recursos do Fundo, que estão bastante distantes das necessidades existentes.

Mesmo que insuficiente para resolver o problema a que se destinava originalmente, todo recurso arrecadado e disponível pode despertar atenção aos diversos interesses que precisam ser acomodados dentro de uma administração

municipal. E mais, mudanças políticas nos grupos dirigentes podem significar alterações legislativas, que impactam na forma de aplicação dos recursos e na maneira como ele pode ser distribuído. Isto fica perfeitamente claro quando observamos as mudanças na legislação referente ao Solo Criado.

Como visto, o Solo Criado, após sua instituição em 1994 – e sem contar a promulgação do novo Plano Diretor no final de 1999 – foi alterado pelo menos mais duas vezes: em 2012, com adaptações para acomodar as alterações na cidade visando as obras da Copa do Mundo 2014, e mais recentemente em 2019/2022.

É nítido que as alterações visam “liberar” pelo menos parte dos recursos da obrigação no investimento em Habitação de Interesse Social. Isto pode ser facilmente percebido por dois fatos:

- a) O limite de aquisição do Solo Criado tem aumentado, com a criação de novas categorias e a possibilidade de leilões não necessariamente vinculados a um terreno específico, mas ao potencial construtivo de macrozonas. Este fato pode, entre outras consequências, dificultar o monitoramento de densificação, necessário para o pleno funcionamento do instrumento. Afinal, dizer que uma região em geral tem um potencial construtivo “X” (e vender solo a partir disto) não é a mesma coisa que perceber que, na mesma região, podem haver quarteirões com o potencial esgotado e outros não. Inclusive porque a venda de uso futuro de solo parte do princípio que é possível ter sob controle o futuro de uma região, com variáveis as mais diversas envolvidas (variação populacional, investimento e manutenção de infraestrutura, etc). Em resumo, arrecadar no presente pode ter consequências inesperadas no futuro.
- b) O outro fato é a criação do Fundo Municipal de Gestão do Território (FMGT). Quando o parágrafo único do Art. 17 da Lei Complementar 850/19 diz que “Os recursos do FMGT poderão ser aplicados no financiamento da implantação das obras de infraestrutura urbana, nas aquisições, nas desapropriações, nas despesas administrativas e judiciais decorrentes das

obras vinculadas ao sistema de transporte e viário projetado (...)", o que se está fazendo é desvincular a obrigação do dinheiro arrecadado pela venda do Solo Criado ser aplicado em habitação de interesse social. Na prática, o governo municipal agora pode arrecadar e aplicar em qualquer obra dentro da cidade. Afinal, a maioria das obras podem ser enquadradas em "infraestrutura urbana": desde viadutos, asfaltamento, iluminação, água, esgoto, etc.

Como resumo final, pode-se dizer que uma lição a ser lembrada é que nenhum instrumento urbanístico é puramente técnico, nem pode ser avaliado apenas tecnicamente. Todos instrumentos presentes nos Planos Diretores são *políticos*, desde a sua concepção, que necessariamente teve que passar por discussões que são políticas por essência, até a interpretação pelos vários entes estatais (Legislativo, Executivo e Judiciário municipais) e por fim sua aplicabilidade. A *forma* como se aplica um instrumento também é demonstrativo do fator político deste mesmo instrumento. E isto fica perfeitamente claro em Porto Alegre, onde os instrumentos do Plano Diretor cada vez mais são menos aplicados em favor dos menos favorecidos, como exemplificado pelo caso do Solo Criado. Aliás com as alterações recentes, até mesmo é possível perguntar: ainda se está recuperando mais valor? Ou o instrumento está revertendo para a valorização e a indução de empreendimentos imobiliários em algumas regiões da cidade?

REFERÊNCIAS

BACKES, Vítório Reinaldo. **O Instituto do Solo Criado como instrumento de política fiscal da administração pública no município**. 2016. 70 f. Monografia (Especialização) - Curso de Especialização em Administração Pública Contemporânea, Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.ufrgs.br/da.php?nrb=001016204&loc=2017&l=f710dbd6affb6c09>. Acesso em: 09 dez. 2020.

BOOTH, Philip A. The Unearned Increment: Property and the Capture of Betterment Value in Britain and France. In INGRAM, Gregory K. and HONG, Yu-Hung (orgs.): **Value Capture and Land Policies**, Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2012. Pág. 74-93.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Ministério da Economia. **Censo Demográfico 2010: aglomerados subnormais – primeiros resultados**. 2011. Disponível em: https://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2010/Aglomerados_subnormais/. Acesso em: 09 dez. 2020.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Ministério da Economia. **Gestão do uso do Solo e Disfunções do Crescimento Urbano**: instrumentos de planejamento e gestão em aglomerações urbanas: uma análise comparativa. Brasília: Ipea, USP, Unicamp, 2002. 288 p.

BUENO, Laura Machado de Mello; CYMBALISTA, Renato. **Planos Diretores Municipais**: novos conceitos de planejamento territorial. São Paulo: Annablume, 2007. 290 p.

CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anaclaudia (org.). **Estatuto da Cidade**: comentado. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010. 120 p. Disponível em: <https://secid.ma.gov.br/files/2014/09/Estatuto-da-Cidade-comentado.pdf>. Acesso em: 09 dez. 2020.

COPETTI, Thiago. Venda de Solo Criado aumenta quase 19% em Porto Alegre. **Jornal do Comércio: O Jornal de economia e negócios do RS**. Porto Alegre, 21 jan. 2020. Economia, p. 1-1. Disponível em: <https://www.jornaldocomercio.com/ conteudo/economia/2020/01/721728-venda-de-solo-criado-aumenta-quas>. Acesso em: 09 dez. 2020.

CYMBALISTA, Renato et alii. A outorga onerosa do direito de construir após o estatuto da cidade: um panorama de implementação nos municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais** v.9, n.2, pág. 73-93, novembro 2007.

DAMASIO, Claudia e CESARE, Claudia M. Otorgamiento oneroso del derecho de construir: La experiencia del suelo creado en Porto Alegre, Brasil. In VEJARANO, María Clara (ed.). **Movilización social de la valorización de la tierra: casos latino-americanos**. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2007. Pág. 95-107.

FAINSTEIN, Susan S. Land Value Capture and Justice. In INGRAM, Gregory K. and HONG, Yu-Hung (orgs.): **Value Capture and Land Policies**, Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2012. Pág. 21-40.

FRANÇA. MINISTÈRE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES ET DES RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES. **Loi Solidarité et Renouvellement Urbain – SRU**. Disponível em: <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/loi-solidarite-et-renouvellement-urbain-sru#:~:text=La%20loi%20du%2013%20d%C3%A9cembre,nombre%20minimum%20de%20ogements%20sociaux>. Acesso em 02 de março de 2022.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais. **Déficit Habitacional no Brasil**. 2013. Disponível em: <http://novosite.fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>. Acesso em: 09 dez. 2020.

HARVEY, David. On planning the ideology of planning. In **The urbanization of capital: studies in the history and theory of capitalist urbanization 2**. Oxford: Basil Blackwell, 1985. Pág. 165-184.

INGRAM, Gregory K. and HONG, Yu-Hung. **Value Capture and Land Policies**, Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2012.

LAHORGUE, Mario Leal. O mercado imobiliário em Porto Alegre e a Copa do Mundo 2014. In: SOARES, Paulo Roberto Rodrigues (org.). **Porto Alegre: os impactos da Copa do Mundo 2014**. Porto Alegre: Deriva, 2015. Cap. 2. p. 33-64. Disponível em: https://observatoriodasmetropoles.net.br/arquivos/biblioteca/abook_file/portoalegre_megaeventos2015. Acesso em: 10 dez. 2020.

LEFEBVRE, Henri. **The production of space**. Oxford: Blackwell Publishers, 1991.

PORTO ALEGRE (Município). Decreto Municipal nº 11503, de 16 de maio de 1996. **Declara Sobre A Lei 7592/95, Disciplina O Funcionamento do Fundo Municipal de Desenvolvimento Instituído Pela LC 315/94**. Porto Alegre, RS: Diário Oficial de Porto Alegre, 21 maio 1996.

PORTO ALEGRE (Município). Decreto Municipal nº 18638, de 7 de maio de 2014. **Regulamenta o Fundo da Copa do Mundo de 2014 (FUNCOPA) e a alienação dos Índices da Copa 2014, criados pela Lei Complementar nº 703, de 28 de setembro de 2012**. Porto Alegre, RS: Diário Oficial de Porto Alegre, 9 maio 2014.

PORTO ALEGRE (Município). Decreto Municipal nº 19933, de 1 de fevereiro de 2018. **Determina a conversão automática dos códigos orçamentários referentes a contratos, aditivos e convênios firmados até o encerramento do exercício de 2017, que se prolongarão para o exercício de 2018**. Porto Alegre, RS: Diário Oficial de Porto Alegre, 5 fev. 2018.

PORTO ALEGRE (Município). Lei Complementar Municipal nº 315, de 6 de dezembro de 1994. **Dispõe Sobre O Instituto do Solo Criado, Regulamentando O Art 212 da Lei Orgânica do Município Cria o Fundo Municipal de Desenvolvimento**. Porto Alegre, RS: Diário Oficial de Porto Alegre, 10 dez. 1994.

PORTO ALEGRE (Município). Lei Complementar Municipal nº 434, de 01 de dezembro de 1999. **Dispõe sobre o Desenvolvimento Urbano no Município de Porto Alegre, institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre e dá outras providências**. Porto Alegre, RS: Diário Oficial de Porto Alegre, 24 dez. 1999.

PORTO ALEGRE (Município). Lei Complementar Municipal nº 646, de 22 de julho de 2010. **Altera e Inclui Dispositivos, Figuras e Anexos na Lei Complementar Nº 434, de 1º de dezembro de 1999**. Porto Alegre, RS: Diário Oficial de Porto Alegre, 30 nov. 2010.

PORTO ALEGRE (Município). Lei Complementar Municipal nº 703, de 28 de setembro 15 de 2012. **Estabelece As Diretrizes Para A Implementação da Infraestrutura Necessária À Realização da Copa do Mundo de 2014, Implantação do Sistema Bus Rapid Transit**

(BRT) e do Metrô de Porto Alegre. Porto Alegre, RS: Diário Oficial de Porto Alegre, 2 out. 2012.

PORTO ALEGRE (Município). Lei Complementar Municipal nº 850, de 17 de abril de 2019. **Dispõe sobre a Outorga Onerosa do Direito de Construir no Município de Porto Alegre, Cria o Fundo Municipal de Gestão de Território, Altera o Inc. VII do Art. 2º e Inclui Inc. XII no Art. 6º da Lei Complementar Nº 612, de 19 de Fevereiro de 2009, e Revoga As Leis Complementares Nº 315, de 06 de Janeiro de 1994, e Nº 644, de 2 de Julho de 2010.** Porto Alegre, RS: Diário Oficial de Porto Alegre, 22 abr. 2019.

PORTO ALEGRE (Município). Decreto nº 20.327, de 6 de agosto de 2019. **Regulamenta o Fundo Municipal de Gestão de Território (FMGT), criado pelo art. 17 da Lei Complementar no 850, de 17 de abril de 2019.** Porto Alegre, RS: Diário Oficial de Porto Alegre. Disponível em:

https://dopaonlineupload.procempa.com.br/dopaonlineupload/2985_ce_263124_1.pdf.

Acesso em 15 de março de 2022.

PORTO ALEGRE (Município). Lei Complementar nº 930, de 29 de dezembro de 2021. **Institui o Programa de Reabilitação do Centro Histórico de Porto Alegre.** Disponível em: https://dopaonlineupload.procempa.com.br/dopaonlineupload/4223_ce_346540_1.pdf. Acesso em 18 de abril de 2023.

PORTO ALEGRE (Município). Lei Complementar nº 960, de 05 de outubro de 2022. **“institui o Programa +4D de Regeneração Urbana do 4º Distrito de Porto Alegre e estabelece regimentos urbanísticos específicos, além de incentivos urbanísticos e tributários promotores de desenvolvimento, inclui inc. XXXII no caput e §§ 16 e 17 no art. 70 da Lei Complementar nº 07, de 07 de dezembro de 1973, e alterações posteriores, e inclui inc. VIII no caput e § 8º no art. 8º da Lei Complementar nº 197, de 21 de março de 1989, e alterações posteriores”.** Disponível em:

https://dopaonlineupload.procempa.com.br/dopaonlineupload/4539_ce_20221006_executivo.pdf. Acesso em 18 de abril de 2023.

PORTO ALEGRE (Município). Lei Complementar nº 946, de 18 de julho de 2022. **Dispõe sobre a outorga onerosa do direito de construir no Município de Porto Alegre, cria o Fundo Municipal de Gestão de Território (FMGT), altera o inc. VII do art. 2º e inc. XII do art. 6º da Lei Complementar no 612, de 19 de fevereiro de 2009, altera o inc. III do art. 53-A e o § 5º do art. 111 da Lei Complementar no 434, de 1º de dezembro de 1999, e revoga a Lei Complementar nº 850, de 17 de abril de 2019.** Disponível em:

https://dopaonlineupload.procempa.com.br/dopaonlineupload/4464_ce_369942_1.pdf.

Acesso em 17 de abril de 2023.

REZENDE, Vera F. *et al.* A Outorga Onerosa do Direito de Construir e o Solo Criado: uma necessária avaliação das matrizes conceituais. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, [S.L.], v. 11, n. 2, p. 51-71, 30 nov. 2009. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (RBEUR). <http://dx.doi.org/10.22296/2317-1529.2009v11n2p51>.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção.** São Paulo: HUCITEC, 1996.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann (org.). **Planos Diretores Municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital/observatório das Metrópoles/Ippur-Ufrj, 2011. 295 p.

SMOLKA, Martin O. **Recuperação de Mais-Valias fundiárias na América Latina: políticas e instrumentos para o desenvolvimento urbano**. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2014. 72 p.

SOUZA, Maria Regina R. e MARASQUIN, Marilú. Solo Criado – a experiência em Porto Alegre. In FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM. **Estatuto da cidade**, coordenado por Mariana Moreira. São Paulo, 2001. P. 332-342

TRIBUNAL DE CONTAS DO RIO GRANDE DO SUL. **Receita orçamentária do município de Porto Alegre – Departamento de Habitação**. 2019. Disponível em: www1.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=20001:23:0:::RP,23,26. Acesso em: 10/12/2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DO RIO GRANDE DO SUL. **Despesa orçamentária do município de Porto Alegre – Departamento de Habitação**. 2019. Disponível em: www1.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=F20001:74:1846385253692:::RP,72,73,74:P74_MUNICIPIO,P74_ORGAO,P74_ANO:... Acesso em: 10/12/2020.

VEJARANO, María Clara. **Movilización social de la valorización de la tierra: casos latino-americanos**. Cambridge; Lincoln Institute of Land Policy, 2007. 356 p.

VIZZOTTO, Andrea Teichmann. **O solo criado em porto alegre: a adoção e a aplicação do instrumento jurídico-urbanístico**. 2008. 230 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Arquitetura, Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

Notas de Autor

CONTRIBUIÇÃO DE AUTORIA

Mario Leal Lahorgue– Concepção. Coleta de dados, Análise de dados, Elaboração do manuscrito, revisão e aprovação da versão final do trabalho.

Marcelo Foschiera de Mesquita – Elaboração do manuscrito. Coleta de dados. Elaboração de mapas. Participação ativa da discussão dos resultados.

FINANCIAMENTO

Não se aplica.

CONSENTIMENTO DE USO DE IMAGEM

Não se aplica.

APROVAÇÃO DE COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA

Não se aplica.

CONFLITO DE INTERESSES

Não se aplica.

LICENÇA DE USO

Este artigo está licenciado sob a [Licença Creative Commons CC-BY-NC](#). Com essa licença você pode compartilhar, adaptar, criar para qualquer fim, sem uso comercial e desde que atribua a autoria da obra.

HISTÓRICO

Recebido em: 19-02-2024

Aprovado em: 17-07-2024