

UMA CONSTRUÇÃO COLETIVA: SOLO CRIADO PARA QUEM?

A proposta de alteração do Plano Diretor e da Lei de Parcelamento Ocupação e Uso do Solo apresentada pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte para discussão com representantes da sociedade civil na IV Conferência Municipal de Política Urbana, traz questões importantes para uma mudança de rumo da política urbana no município, pautada por princípios da função social da cidade e da propriedade, definidos no Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/01). A ênfase do debate é o que e como se pode construir em cada terreno da cidade e como esta construção implantada nos limites da propriedade privada interfere nos interesses coletivos e qualifica ou desqualifica o espaço público e a cidade como um todo. O uso da propriedade urbana deve ser regulado em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental: o proprietário tem o domínio do imóvel, mas as diretrizes de parcelamento, ocupação e uso são estabelecidos pelo poder público com base na função social da cidade e da propriedade urbana.

Neste contexto, um dos pontos estruturais da proposta em discussão é a adoção do “solo criado” no município, com a definição de um potencial de aproveitamento construtivo básico igual para todos os terrenos sem restrições ambientais, correspondente a uma vez a área do terreno, e um potencial adicional a ser outorgado que possibilitaria um adensamento construtivo variando de 1,2 (um inteiro e dois décimos) a 4,0 (quatro) vezes a área do terreno, dependendo da configuração urbana de cada região.

A ideia do solo criado desenvolvida a partir do Movimento pela Reforma Urbana, nas décadas de 1970 e 1980 e incorporado conceitualmente na Constituição Brasileira e na Lei Federal denominada Estatuto da Cidade, é que o proprietário adquiriu um terreno onde o direito de uso está limitado à sua área e que a possibilidade de se construir acima desta metragem foi criada com a construção dos benefícios implantados com recurso público no entorno e deve ser outorgado. A definição de quanto se pode construir em cada terreno, considerando sempre os impactos que essa ocupação traz para a cidade, deve ser pensada em função da estrutura urbana de cada região, bem como da necessidade de preservação ambiental, cultural ou de paisagem. Uma região da cidade que possui sistema de transporte público adequado, áreas de lazer e equipamentos de qualidade tem possibilidade de usar o solo de forma mais intensiva (maior capacidade de adensamento) do que uma outra área menos servida pelos serviços urbanos básicos. Nesse sentido, a provisão do terreno com serviços públicos e equipamentos de uso coletivo é condição essencial de seu uso para fins urbanos.

Ora, estando a intensidade de utilização do terreno condicionada pela capacidade da infraestrutura instalada para suportar este acréscimo de ocupação, podemos dizer que o *solo* possível de ser utilizado é *criado* a partir da implantação de benfeitorias, pela coletividade. Em outras palavras, **o solo é criado pela coletividade**. Nesse contexto, é justo e ético que todos os proprietários tenham o mesmo direito básico de construir e que o acréscimo a essa possibilidade, criado a partir das benfeitorias implantadas pela coletividade, seja recuperado para a cidade por meio da cobrança de contrapartidas. Não podemos pensar a terra urbana dotada de serviços públicos como um bem privado típico, que se negocia no mercado como roupas, automóveis, ou eletrodomésticos, a preços sujeitos exclusivamente às condições e flutuações da oferta e da demanda. Não podemos ignorar que está agregado à possibilidade de utilização deste solo e, conseqüentemente, do valor de mercado a ele atribuído, o investimento público em infraestrutura; ou incorreríamos no erro de pensar a propriedade da terra urbana como configuração em direito exclusivo de benefícios coletivamente construídos.

O “Coeficiente de Aproveitamento (CA)” é um dos instrumentos utilizados para se regular a ocupação dos lotes e determina o adensamento construtivo, calculado mediante a multiplicação da área total do terreno por este índice denominado “Coeficiente de Aproveitamento”. Se o CA em um terreno é igual a 1,0 (um), isto significa que se poderá construir neste terreno uma edificação com área total igual à superfície do terreno. Essa edificação poderá conter uma quantidade variável de pisos, dependendo de outros parâmetros urbanísticos como a exigência de afastamentos em relação a edificações vizinhas; entretanto, a soma da área dos diversos pisos da edificação deve ser, nesse caso, no máximo igual à área do terreno.

O Coeficiente de Aproveitamento Básico define um patamar que corresponda à utilização básica prevista para os terrenos urbanos, sem o pagamento de contrapartida; não tem caráter urbanístico, nem conteúdo fiscal. O coeficiente de aproveitamento básico visa resguardar o direito básico do proprietário de utilizar o solo adquirido e por isso foi pensado como a autorização para construir uma área igual à área do terreno. Assim, em um terreno de 500 metros quadrados poderia ser implantada uma edificação de 500 metros quadrados de área construída.

O COEFICIENTE DE APROVEITAMENTO MÁXIMO – CAm_{ax} define a maior utilização permitida para o terreno, podendo ser definidos diferentes limites máximos para cada área do município, segundo critérios urbanísticos tais como o do adensamento desejável nas áreas adequadamente servidas de infraestrutura e a contenção da ocupação em outras para preservação da paisagem ou em função de restrições físicas ou de infraestrutura instalada. O CA máximo está associado ao potencial possível de se edificar acima do básico autorizado, considerando-se a infraestrutura instalada no entorno, a ser outorgada pelo poder público em benefício da coletividade.

Sempre que o Plano Diretor do município delimitar áreas onde o direito de construir possa ser exercido acima do Coeficiente de Aproveitamento Básico, incidirá a Outorga do Direito de Construir - ODC sobre os terrenos beneficiados. ODC é o mecanismo que possibilita a cobrança de contrapartidas no caso de aproveitamento de terrenos acima do coeficiente básico e até os limites máximos. Os direitos construtivos adicionais, como dito anteriormente, estão relacionados com as benfeitorias instaladas a partir de recursos fornecidos pela coletividade no entorno e por isso são passíveis de uma concessão, ou outorga, para sua utilização. Os recursos arrecadados com a outorga têm destinações definidas no artigo 31 do Estatuto da Cidade, como execução de programas e projetos de habitação de interesse social, implantação de equipamentos urbanos e comunitários, criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes, entre outros, funcionando como um instrumento redistributivo a partir da recuperação de valorização decorrente de investimentos públicos já efetuados. Outra possibilidade de alcançar o potencial máximo é a partir da Transferência do Direito de Construir, para outro terreno, de imóveis que tiveram seu direito de construção definido pelo CA básico limitado, como é o caso de edificações tombadas, sendo, neste caso, uma transação entre particulares.

A proposta em discussão na IV Conferência Municipal, com adoção do coeficiente básico limitado a 1,0 para todo o território e coeficiente de aproveitamento máximo outorgado variando de 1,2 (um inteiro e dois décimos) a 4,0 (quatro), reforça avanços construídos nos últimos anos no sentido da distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização, como previsto no Estatuto da Cidade. Na perspectiva de conformação de “Cidades Compactas”, a idéia é minimizar a expansão horizontal da cidade que incorre em aumento do impacto ambiental, bem como garantir a otimização da infraestrutura instalada, direcionando o adensamento no município para os principais corredores, centralidades e núcleos de atividades econômicas, onde o potencial construtivo possível será maior. Essa configuração visa garantir, ainda, acesso a serviços, comércio e equipamentos de uso coletivo próximos dos locais de moradia, diminuindo a necessidade de deslocamentos e a dependência do centro principal da cidade.

A legislação vigente trabalha com coeficientes de aproveitamento básicos variáveis nas diversas áreas ou zoneamento da cidade, sendo em alguns casos maior que 1,0 (um), e limita o potencial máximo dos terrenos na cidade a até 2,7. Na prática, os

coeficientes de aproveitamento básicos altos autorizam um adensamento tal que saturam a infraestrutura instalada e inviabilizam a efetivação do potencial construtivo máximo definido em lei e a aplicação da outorga e de seus benefícios para a cidade. Ademais, apesar de a legislação autorizar, a maior parte dos terrenos no município não utiliza nem o potencial construtivo 1,0 (um); a prática de potenciais construtivos acima de um está concentrada principalmente na área interna à Avenida do Contorno e nos bairros do entorno, voltados em sua maioria para a produção de moradias para a população de média e alta renda, onde seria legítimo recuperar para a coletividade os benefícios viabilizados pelas benfeitorias implantadas com recurso público.

Destaca-se, ainda, na proposta em discussão, a possibilidade de incrementar a área edificável a partir de soluções construtivas que contribuem para qualificar os espaços públicos, na tentativa de incentivar a produção pelo mercado imobiliário de um modelo de ocupação que otimize melhorias urbanas para todos. Destaca-se, nesse sentido, o pavimento térreo com comércio e serviço aberto para a rua em Centralidades (fachada ativa); o pavimento térreo de uso comum recuado 4 metros além do afastamento exigido, com acesso direto e visível do passeio, para melhorar a ambiência da rua e garantir área de lazer para os moradores; e por fim, como limite de incentivo, 25 metros quadrados de vaga de garagem por unidade habitacional, para garantir o conforto de todos os munícipes de forma igualitária associado ao incentivo a deslocamentos por transporte público e meios não motorizados. Todas essas áreas não são computadas no Coeficiente de Aproveitamento Básico e não são passíveis de cobrança de Outorga o que, na prática, significa dizer que a área possível de ser construída sem incidência da outorga nos terrenos é bem maior do que uma vez a área do terreno definida pelo CA básico, se adotado o modelo de ocupação incentivado na lei. A lei vigente já tem diversas áreas que não são computadas no cálculo do potencial construtivo, mas a alteração proposta visa incentivar apenas aspectos das edificações que tragam benefícios coletivos, bem como que não dificultem o processo de aprovação dos projetos.

Por fim, foram propostos diversos fatores de desconto no pagamento da outorga onerosa do direito de construir para incentivar a produção de tipologias que atendam aos interesses da cidade. Ressalta-se neste ponto, a outorga gratuita para equipamentos públicos e alguns equipamentos privados de interesse público e para Habitação de Interesse Social para atendimento a famílias com renda de 0 a 3 salários mínimos, bem como descontos de 50% para Habitação de Interesse Social para atendimento a famílias com renda de 3 a 6 salários mínimos, de 20 a 50% para edifícios de uso misto com fachada ativa nas centralidades e 10% para empreendimentos que obtiverem certificado de qualidade ambiental (fator sustentabilidade), entre outros.

Sabe-se, no entanto, que mudanças estruturais não são feitas da noite para o dia e, nesse sentido, estão sendo construídas com a sociedade no contexto da Conferência

regras de transição para a nova lei que garantam de imediato os benefícios trazidos pelas regras, mas possibilitem implantar paulatinamente a cobrança da outorga onerosa, de modo a viabilizar a transição para um novo paradigma de uso e ocupação do solo mais justo para todos os cidadãos. Uma construção coletiva, onde o solo criado pela coletividade atenda ao interesse de todos: é esta cidade que queremos construir.