



XVII ENANPUR

SÃO PAULO • 2017



Gestão do solo em projetos de habitação de interesse social: Programa Minha Casa, Minha Vida e *Macroproyectos de Interés Social Nacional*. Experiências Brasil e Colômbia

Gestión del suelo en los proyectos de vivienda de interés social: Programa Minha Casa Minha Vida y *Macroproyectos de Interés Social Nacional*. Experiencias Brasil y Colombia

Maria Dulce Picanço Bentes Sobrinha¹, DARQ/PPGAU/UFRN,
dubentes@gmail.com

Carlos Alberto Torres Tovar², UNAL. Sede Bogotá,
catorrest@unal.ed.co

¹ Arquiteta e Urbanista. Professora do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

² Arquiteto. Professor Associado da Escola de Arquitetura e Planejamento da Universidade Nacional da Colômbia.

RESUMO

Este trabalho consiste na análise da gestão do solo em programas habitacionais caracterizados como grandes projetos urbanos. Assim, destaca instrumentos desenvolvidos pelo Estado para habilitar o solo, além de efeitos territoriais gerados pelas estratégias de projeto adotadas pelas Empresas. Delimita como estudo de caso o empreendimento Residencial Vivendas do Planalto situado na Região Metropolitana de Natal, Brasil, no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida, e o *Macroproyecto de Interés Social Nacional Ciudad Verde-Soacha*, na Área Metropolitana de Bogotá, Colômbia. Tais experiências se inserem em contextos de políticas urbana e habitacional que definem instrumentos de gestão do solo, com possibilidades de desenvolver níveis adequados de integração física e social, além de justa redistribuição dos benefícios gerados no processo de urbanização. Considerando as particularidades do planejamento territorial e urbano de cada país, são exemplos no Brasil o Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, e na Colômbia a Lei Nº 388/1997. Contudo, com ênfase na produção de mercado e desenvolvidos em um contexto de avanço das políticas neoliberais, tais projetos têm evidenciado o aprofundamento da mercantilização do solo e das dificuldades de acesso a terra urbanizada, com graves limites à efetivação da agenda da Reforma Urbana, sob os princípios do Direito à Cidade. Os esquemas de excepcionalidades verificados para viabilizar os referidos projetos e as estratégias de *configuração de lotes aplicadas* na definição da área de intervenção são questões principais discutidas neste artigo.

Palavras Chave: Programa Minha Casa, Minha Vida, Macroprojetos, Grandes Projetos Urbanos, Região Metropolitana de Natal, Área Metropolitana de Bogotá.

RESUMEN

Este trabajo consiste en el análisis de la gestión del suelo en los programas de vivienda caracterizados como grandes proyectos urbanos. Se destacan los instrumentos desarrollados por el estado para regular el suelo y los efectos territoriales relacionados con las estrategias de ejecución de los mismos por parte del sector de la construcción junto con los sectores inmobiliario y financiero. El estudio de caso se define por el Residencial Vivendas do Planalto, en el área metropolitana de Natal, Brasil, bajo el Programa Minha Casa, Minha Vida, y el Macroproyecto de Interés Social Nacional Ciudad Verde-Soacha, en el área metropolitana de Bogotá, Colombia. Tales experiencias se desarrollan en contextos que definen los instrumentos de gestión del suelo, con la posibilidad de generar la distribución equitativa de los beneficios de la urbanización. Teniendo en cuenta las particularidades de la planificación territorial y urbana en cada país, son ejemplos en Brasil el Estatuto de la Ciudad, la Ley N ° 10.257 / 2001, y en Colombia la Ley Nº 388/1997. Sin embargo, con énfasis en la producción de mercado y en el contexto de avance de las políticas neoliberales, tales proyectos han agravado la mercantilización del suelo y las dificultades de acceso a la tierra urbanizada, con límites a la realización de la agenda de reforma urbana en el marco del Derecho a la Ciudad. Esquemas de excepcionalidades adoptadas para facilitar estos proyectos y las estrategias de configuración de tierras en la definición del área de intervención, son temas discutidos en este artículo.

Palabras Clave: Programa Minha Casa, Minha Vida, Macroproyectos, Grandes Proyectos Urbanos, Área Metropolitana de Natal, Área Metropolitana de Bogotá.

INTRODUÇÃO

Esse trabalho consiste na análise da gestão do solo em programas habitacionais caracterizados como grandes projetos urbanos, considerando instrumentos e estratégias desenvolvidos pelo Estado e pelas Empresas para habilitar o solo, além de efeitos territoriais gerados pelas configurações urbanísticas adotadas. Toma como estudo de caso o empreendimento Residencial Vivendas do Planalto localizado na Região Metropolitana de Natal, Brasil, no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida, PMCMV, e o *Macroproyecto de Interés Social Nacional Ciudad Verde-Soacha*, MISN, na Área Metropolitana de Bogotá, Colômbia. Ambos os casos têm evidenciado limites à efetivação da política habitacional nos marcos do Direito à Cidade. De forma predominante, estão orientados pela produção habitacional em grande escala, com graves problemas de inserção urbana, verificando-se o incremento das periferias, desarticulação entre a política habitacional e a política urbana, e a precária qualidade dos projetos em relação aos princípios de sustentabilidade socioambiental. Com ênfase na produção de mercado, agravam-se os processos de mercantilização do solo, com dificuldades crescentes de acesso a terra urbanizada e, portanto de realização de uma política de habitação social inclusiva.

Quanto ao PMCMV, embora tenha sido identificadas especificidades na Região Metropolitana de Natal, essas questões também foram constatadas nas demais cidades e regiões do país, conforme os estudos avaliativos da Rede Cidade e Moradia³.

Além da experiência brasileira, a literatura sobre o tema evidencia que, guardadas as particularidades dos processos sociais, econômicos, políticos e das dinâmicas territoriais e urbanas, tal problemática comparece igualmente nos países que implantaram ou estão implementando política e projetos de habitação social, principalmente na América Latina. São exemplos, as experiências do Chile e do México, nas últimas décadas, com influências sobre as políticas de diversos países da América Latina, inclusive Brasil e Colômbia, conforme os estudos de Rodríguez e Sugranyes (2006); Benavente e Escobedo (2006); Santoro (2011). Tais autores analisam os limites que a Política de Habitação Social tem evidenciado na perspectiva do Direito à Cidade, considerando notadamente o contexto de crise econômica e o avanço das políticas neoliberais no âmbito do Estado.

Contudo, no caso das experiências em estudo, o contexto de definição da política urbana no qual as referidas experiências se inserem é caracterizado pela definição de instrumentos de gestão do solo, que possibilitam ao Estado gerir tais projetos com níveis adequados de integração física e social e justa redistribuição dos benefícios gerados no processo de urbanização. Guardadas as particularidades dos processos sociais, econômicos, políticos e das práticas de planejamento territoriais e urbanas, são exemplos na política urbana brasileira o Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, e na política urbana colombiana a Lei Nº 388/1997, com desdobramentos nos demais instrumentos de planejamento, a exemplo dos Planos Diretores e Planos Parciais.

Nesse sentido, Mario Lungo (2013) relaciona a crise do planejamento urbano, além das tendências de privatização da gestão urbana em geral, no contexto de implantação de grandes projetos urbanos (GPU), destacando as intensas transformações territoriais e urbanas geradas pelo processo de globalização.

³ AMORE, Caio Santo, RUFFINO, Beatriz, SHIMBO, Lucia. (Org.), 2015

Essas questões motivaram o estudo do Residencial Vivenda do Planlto, Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e do *Macroproyecto de Interés Social Nacional Ciudad Verde-Soacha*, (MISN), a partir dos referenciais teóricos metodológicos de análise dos Grandes Projetos Urbanos (GPU).

Sob o enfoque do Direito à Cidade, dados e metodologia de análise estão referenciados na pesquisa Grandes Conjuntos Habitacionais e Informalidade Urbana: produção de moradia e estratégias para o habitar. Estudos de caso Brasil e Colômbia⁴ e no curso Gestão do Solo em Grandes Projetos Urbanos⁵, conforme análise seguinte.

PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA, MACROPROYECTOS DE INTERÉS SOCIAL NACIONAL E GRANDES PROJETOS URBANOS: APROXIMAÇÕES CONCEITUAIS

As características e tipologias dos projetos habitacionais gerados pelo PMCMV, no Brasil e pelos MISN, na Colômbia, possuem similaridades, entre outros, quanto à incidência territorial, à produção de habitação em larga escala, ao adensamento das áreas onde são implantados, à intensificação dos processos de transformação da zona rural em zona urbana e à dinâmica de produção do espaço metropolitano, com uma maior dependência da cidade polo.

Tais características os aproximam conceitualmente dos Grandes Projetos Urbanos (GPU). De acordo com BAER (2013), os GPU se caracterizam como intervenções urbanas em setores particulares e singulares da cidade, que possuem a capacidade de produzir transformações sócio espaciais em escala urbana gerando modificações na estrutura de preços do solo, tanto na área de implantação, quanto em seu entorno.

De acordo com Rojas (2016) os GPU apresentam diversas tipologias de intervenção, tais como: a) suporte e consolidação urbana, a exemplo de infraestruturas, parques, equipamentos e serviços, b) revitalização de áreas centrais, c) renovação e conservação de setores urbanos deteriorados ou abandonados, d) intervenções em vazios urbanos ou em áreas de expansão urbana / estruturação de periferias.⁶

Quanto às características do projeto urbano, Reese (2016)⁷ ressalta os aspectos de escala, tempo, agentes, dados sociais e abordagens.

A partir dessas referências, apresentam-se a seguir modalidades de atuação do PMCMV e do MISN, no contexto dos GPU. (Quadro 1)

⁴ Estágio sênior posdoutoral, "Grupo de Investigación Procesos Urbanos en Hábitat, Vivienda e Informalidad" da Escola de Arquitetura e Planejamento da Universidade Nacional de Colômbia. UNAL. Sede Bogotá. Maio 2016 - Abril 2017. Apoio: Fundação CAPES. Ministério de Educação. Brasil

⁵ Curso a distancia realizado sob coordenação do *Lincoln Institute of Land Policy*, com ênfase no aprofundamento e desenho de instrumentos de Políticas do solo. Período: 27 de agosto a 4 de outubro de 2016.

⁶ Maria Cristina Rojas. Curso Gestión del suelo en Grandes Proyectos Urbanos. Conceptualización, problematización y tipología de GPU. *Lincoln Institute of Land Policy*. 2016

⁷ Eduardo Resse. Curso Gestión del suelo en Grandes Proyectos Urbanos. Herramientas de análisis y evaluación de impactos de los GPU. *Lincoln Institute of Land Policy*. 2016

GPU Característica do projeto urbano	PMCMV Brasil	MISN Colômbia
MULTIPLICIDADE DE ESCALAS	Empreendimentos implantados no Município de Natal, com efeitos sobre a dinâmica do Bairro Planalto e da Região Metropolitana de Natal.	O MISN <i>Ciudad Verde – Soacha</i> tem abrangência local em suas relações com o município de Soacha, articulando a dinâmica metropolitana, no contexto de conurbação entre Soacha e Bogotá.
MULTIPLICIDADE DE TEMPOS	O Programa foi lançado pelo governo federal em 2009, com metas projetadas para 2018. Em março de 2016, no lançamento da 3ª Fase do Programa, o governo federal anunciou a meta de atendimento a 27 milhões de famílias do PMCMV até 2018.	O MISN Ciudad Verde – Soacha faz parte da 1ª geração. Teve início em 2009, sendo aprovada a construção de 49.656 unidades habitacionais. Até 31 de dezembro de 2016 tinham sido adotados 14 MISN para desenvolver 217.785 unidades habitacionais. De um total previsto de 32 MISN, 18 se encontram em estudo.
MULTIPLICIDADE DE ATORES /INTERESSES	A Portaria nº 168 de 12 de abril de 2013 do Ministério das Cidades define os agentes estatais e privados, destacando-se: Prefeituras. Instituições Financeiras Oficiais de Crédito (Caixa Econômica Federal) e Empresas do Setor da Construção Civil. Sua operacionalização relaciona empresas, entidades sem fins lucrativos, municípios e estados.	Os principais agentes que atuam na implementação dos MISN são: Estado nacional, através do Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Gestão municipal. Instituições financeiras: fundos fiduciários (privados) e os setores da construção e imobiliários (empresas privadas).
MULTIPLICIDADE DE REFERÊNCIAS SOCIAIS	As concessões de benefícios pelo PMCMV são feitas por faixa de renda. Faixa 1: Compreende a faixa de renda até R\$ 1.800,00, Faixa 1,5: Até R\$ 2.350,00, Faixa 2: Até R\$ 3.600,00, Faixa 3: Até R\$ 6.500,00	Famílias ou pessoas que cohabitam cuja renda total é até 4 SM. No caso de <i>Viviendas de Interés Prioritario (VIP)</i> : 70 SM. No caso de <i>Viviendas de Interés Social (VIS)</i> : 135 SM.
MULTIPLICIDADE DE DISCIPLINAS/ABORDAGENS	A formulação e gestão do projeto no âmbito do PMCMV abrangem as áreas de planejamento e gestão da política habitacional em uma perspectiva político-institucional, administrativa e territorial, além das áreas econômica, jurídica, social, de engenharia e arquitetura.	O MISN Ciudad Verde é definido como um projeto integral que inclui habitação, comércio e serviços. A estrutura de gestão dos MISN compreende cinco etapas: delimitação, divulgação do projecto, formulação, adoção e execução.

Quadro 1: Características dos GPU, PMCMV e MISN. Fonte: Elaborado pelos autores.

Os MISN constituem uma iniciativa do segundo governo de Alvaro Uribe, tendo sido lançado pelo governo nacional da Colômbia em 2009.

A primeira geração foi formulada no Plano Nacional de Desenvolvimento, PND 2006-2010, que incorporou dentro dos *Programas Integrales de Ciudades Amables* a figura dos MISN (artigo 79, Lei 1151 de julho de 2007). O Decreto 4260 de 2007 foi modificado parcialmente pelo Decreto 3671

de 2009. Contudo, no comunicado Nº13 de 4 de Março de 2010, a Corte Constitucional informou sobre a decisão adotada na *SENTENCIA C-149/10*, que declarou inexecutável o artigo 79 da Lei 1151 de 2007, que define o Plano Nacional de Desenvolvimento 2006-2010. Nesse primeiro momento, se desenvolveram 9 projetos e foram regulamentadas as condições nas quais deveriam se desenvolver o Programa de MISN.

A segunda geração foi formulada pelo PND 2010-2014, instituído pela Lei 1450 de 2011, capítulo III "*Crecimiento sostenible y competitividad*", item C, "*Locomotoras para el crecimiento y la generación de empleo*", n. 5 "*Vivienda y Ciudades Amables*". Buscou retomar o marco legal dos Macroprojetos de Habitação, o que ocorreu a partir da Lei 1469 de 2011, através da qual foram adotadas medidas para promover a oferta do solo urbanizado, definindo outras disposições para promover o acesso à moradia. Em 31 de dezembro de 2016 foram adotados 14 MISN para desenvolver 217.785 unidades de habitação em 1957ha. De um total de 32 MISN, 18 se encontram em estudo.

A estrutura de gestão dos MISN compreende cinco etapas: delimitação (condicionantes urbanos, estudos preliminares e estudo de referência), divulgação do proyecto (instrumento jurídico), formulação (estudos técnicos, orçamento, planejamento financiero y concertação com o município), adoção (instrumentos jurídicos, valor do solo residual e plans geral urbanístico) e execução (ajustes jurídicos, licença de urbanismo e licença de construção).

Considerando definições e características dos GPU vistas anteriormente, identifica-se que o PMCMV e o MISN em estudo se configuram como projetos de intervenções em vazios urbanos ou em áreas de expansão urbana, além de estruturação de periferias, cujas dinâmicas e especificidades são analisadas a seguir.

PMCMV: RESIDENCIAL VIVENDAS DO PLANALTO

O Residencial Vivendas do Planalto, delimitado como estudo de caso no âmbito do PMCMV, está localizado na Região Metropolitana de Natal/RN, Brasil. (Figura1)

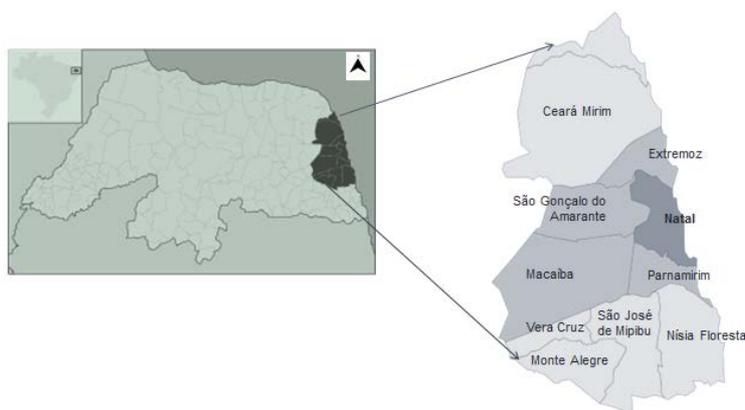


Figura 1: Localização da Região Metropolitana de Natal. Fonte: Acervo Pesquisa PMCMV DARQ/DPP/UFRN (2015)

O empreendimento está implantado na Região Administrativa Oeste da cidade de Natal, polo da RMNatal, caracterizando-se: (i) por possuir a maior quantidade de assentamentos precários de Natal; (ii) pela existência de vazios urbanos; (iii) por ter recepcionado projetos de urbanização integrada para famílias que residiam em áreas de risco, e que foram reassentadas, sobretudo nos bairros de Planalto e Guarapes. Em que pese a precariedade da infraestrutura urbana, o bairro Planalto foi o que mais recebeu investimentos do PMCMV, tornando-se, nesse contexto, uma das áreas estratégicas de expansão do mercado imobiliário em Natal.

A contratação do projeto ocorreu em 2011, tendo sido entregue em 2014 às famílias com perfil de renda até R\$1.600,00 (Faixa 1 do PMCMV). A tipologia edilícia se configura por blocos verticais implantados em lotes. (Figura 2)



Figura 2: Residencial Vivendas do Planalto Tipologia arquitetônica. Fonte: Acervo Pesquisa PMCMV DARQ/DPP/UFRN (2015)

Em uma área total de 9,12 ha, foram implantados 112 blocos de dois pavimentos com um total de 896 unidades habitacionais e uma população estimada em 3.584 habitantes. O empreendimento apresenta uma densidade de 497,77 hab/ha, o que representa 124,44 unidades/ha.

O projeto se insere nos objetivos de enfrentamento do déficit habitacional na RMNatal, de acordo com os objetivos do PMCMV. Dados da Fundação João Pinheiro (2013) registram um déficit total de 53.501 moradias na RMNatal, sendo 35.519 referentes às famílias com renda mensal de até 3 salários mínimos. Natal, cidade polo da região metropolitana, apresenta um déficit habitacional de 34.721 unidades habitacionais.

A pesquisa de avaliação do PMCMV na RMNatal⁸ evidenciou diversos problemas relativos a inserção urbana e qualidade do projeto, do ponto de vista do direito à cidade e dos princípios de sustentabilidade ambiental.

Embora o Plano Nacional de Habitação, PLANHAB⁹, aponte para a perspectiva de definição de programas habitacionais capazes de enfrentar o déficit, porém de forma articulada com a política urbana, visando, entre outros, qualificar as áreas periféricas e estruturar as áreas de expansão urbana, o PMCMV imprimiu outra dinâmica de localização dos empreendimentos, conferindo mais autonomia ao setor privado nas decisões locais, dificultando assim a gestão do solo urbano no âmbito municipal e aprofundando o distanciamento entre a política urbana e a habitacional.

Essa problemática é analisada a seguir, considerando modalidades de gestão do solo.

RESIDENCIAL VIVENDAS DO PLANALTO: A CONTIGUIDADE DE TERRAS NA PRODUÇÃO HABITACIONAL DA RMNATAL

No município de Natal, diferentemente dos demais municípios da RMNatal, identificou-se que toda produção habitacional no âmbito do PMCMV foi realizada através de associação de empresas. Essa modalidade de atuação tem favorecido os ganhos derivados da economia de escala. Dentre os efeitos territoriais dessa atuação associativa, destaca-se a produção de conjuntos habitacionais por “contiguidade”, ou seja, a produção de vários empreendimentos, que no território configuram um único produto imobiliário, ainda que junto a Caixa Econômica Federal signifiquem distintas operações, com no máximo 300 unidades habitacionais, conforme estabelecido na normativa do PMCMV¹⁰. Ressalta-se que inicialmente foi estabelecido um limite máximo de 500 unidades habitacionais por cada etapa de implantação dos empreendimentos pelas empresas, sendo reduzido posteriormente para 300 unidades habitacionais. No entanto, não há mecanismo que regule os processos de *contiguidade*.

O Residencial Vivendas do Planalto constitui exemplo dessa prática. Caracterizado como empreendimento de interesse social foi implementado através do Fundo de Arrendamento Residencial, FAR, cuja gestão articula no mínimo três agentes: O Estado, que no caso em estudo abrangeu a Prefeitura, o agente financeiro, representado pela Caixa Econômica Federal, e as Empresas, que detinham a propriedade do terreno: Tecnat Engenharia Comercio e Indústria LTDA; Zeta Engenharia; Marco Engenharia e Consultoria LTDA e Construtora Monte Neto.

De forma associada, cada Empresa realizou uma etapa, com número de unidades compatíveis com a normativa do PMCMV: (i) Tecnat Engenharia Comercio e Indústria LTDA (Vivendas do Planalto I, 224 UH); (ii) Zeta Engenharia (Vivendas do Planalto II, 224 UH); Marco Engenharia e Consultoria LTDA (Vivendas do Planalto III, 224 UH); iv) Construtora Monte Neto (Vivendas do Planalto IV, 224 UH). A implantação associada resultou em um total de 896 unidades habitacionais. (Figura3)

⁸ BENTES SOBRINHA, Maria Dulce P. et al (2015)

⁹ BRASIL, Ministério das Cidades (2009)

¹⁰ Portaria 168 de 2013 do Ministério das Cidades.



Figura 3: Prática de contiguidade na implantação do Residencial Vivendas do Planalto. Fonte: Acervo Pesquisa PMCMV DARQ/DPP/UFRN (2015)

A incidência territorial dessa prática de contiguidade evidencia a formação de regiões com grande monofuncionalidade e homogeneidade, tanto em termos de renda, quanto em termos de tipologia e uso.

De acordo com as entrevistas realizadas com os representantes das Empresas que implantaram o Residencial Vivendas do Planalto, verificou-se que a aquisição do terreno ocorreu através de compra e venda com o proprietário do terreno. Após a implantação do empreendimento, a propriedade do solo foi vinculada ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR). O empreendimento foi registrado no cartório imobiliário e as unidades habitacionais averbadas. Somente após 10 anos poderá ocorrer a transferência de propriedade para as famílias. (Ferreira, 2016)

Buscando estimular a produção de moradias para a faixa de Interesse social, a gestão pública municipal atuou com a dotação de infraestrutura, em alguns casos, além da isenção de taxas e tributos. Em geral, limitou-se ao trâmite de licenciamento do projeto, não se verificando relações com o planejamento urbano e territorial mais articulado, principalmente na escala metropolitana. Esse processo concorreu para a pulverização das intervenções no território metropolitano, onde foram implantados projetos “ilhas” nas áreas periféricas e de expansão urbana dos diversos municípios da RMNatal, com forte dependência da cidade polo, Natal. Nessa dinâmica, intensificou-se a demanda por infraestrutura urbana, sobretudo, sistema viário e transporte. Nas áreas entorno aos eixos viários que configuram os acessos principais aos empreendimentos da Faixa 1 (interesse social), identificou-se a prática especulativa de reserva de terras para produção de empreendimentos destinados às faixas de renda 2 e 3 do PMCMV.,

Identificou-se a elaboração de legislações tributárias específicas direcionadas para o setor imobiliário. Tais legislações se baseiam na concessão de isenções totais ou parciais de impostos e/ou taxas municipais para as empresas do setor a construção civil que atuem na faixa de interesse social do PMCMV.

A partir do exame de Laudos de Análise¹¹, Crédito Imobiliário FAR, documento que integra a parte de análise técnica dos empreendimentos habitacionais, os custos relacionados aos empreendimentos da Faixa de interesse social abrangem os seguintes grupos: i) Terreno; ii)

¹¹ FERREIRA, 2016

Edificações; iii) Equipamentos de Uso Comum; iv) Urbanização e Infraestrutura; e v) Estimativa de Outras Despesas. Os normativos do PMCMV 2 passaram a exigir que a implantação de infraestrutura de acesso aos empreendimentos fosse incluída nos custos como responsabilidade da empresa, o que anteriormente era de responsabilidade do poder público.

Nos casos analisados na RMNatal, não há inovações sobretudo na produção habitacional de interesse social. No intuito de estimular as Empresas a produzirem para esse segmento, as prefeituras concedem isenção tributária e, em geral facilitam a aprovação do empreendimento, e em alguns casos flexibilizam as normas definidas pelo PMCMV e pelos Planos Diretores municipais.

O município de Natal, através da Lei Complementar nº. 115, de 06 de Julho de 2010, em seu Art. 1º “concede isenção do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS incidente sobre os serviços de construção civil, vinculados ao Programa Minha Casa, Minha Vida, na versão destinada às famílias com renda mínima mensal de até 03 (três) salários mínimos”.

Com relação ao licenciamento no âmbito do Plano Diretor, identificou-se a implantação de empreendimentos em áreas distintas àquelas estabelecidas pela regulamentação do PMCMV, que condiciona a implantação de imóveis em áreas urbanas ou de expansão urbana. O Residencial Vivendas do Planalto, em estudo, está implantado em Zona de Proteção Ambiental 4 (Plano Diretor de Natal). Embora a regulamentação da Zona de Proteção Ambiental em questão estabeleça exceções para empreendimentos de interesse social, a localização do Residencial Vivendas do Planalto não está orientada de acordo com as Normas do PMCMV¹². Exemplos como esse evidenciam a fragilidade da atuação do poder público na gestão do solo urbano. Ressalta-se que o Plano Diretor do município de Natal, antecipando-se ao Estatuto da Cidade, tem instituído, desde 1994, grande parte dos instrumentos para uma gestão urbana e territorial inclusiva, a exemplo do Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no tempo; Direito de Preempção; Outorga Onerosa do Direito de Construir; Transferência do Direito de Construir (áreas de interesse histórico, ambiental, operações urbanas); Operações Urbanas Consorciadas e Estudo de Impacto de Vizinhança. Contudo, não se identificou nenhuma iniciativa de aplicação de instrumentos para recuperação de mais valia na implementação dos empreendimentos PMCMV na RMNatal.

MACROPROYECTO DE INTERÉS SOCIAL NACIONAL CIUDAD VERDE-SOACHA

O Macroproyecto Ciudad Verde-Soacha é caracterizado como Macroproyecto de Interés Social Nacional, MISN, sendo definido pela Lei 1151, 2007, Artigo 79, do Plano Nacional de Desenvolvimento, PND, 2006-2010,

como um conjunto de decisões administrativas e atuações urbanas adotadas pelo Governo Nacional, para os quais se vinculam instrumentos de planejamento, financiamento e gestión do solo, visando executar uma operação de grande escala que contribua ao desenvolvimento territorial, municipal, de distritos ou regiões do país.

O MISN Ciudad Verde –Soacha foi adotado mediante Resolução 1687 de 2009 do Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, MAVDT, que o constitui como um Macroproyecto de “primeira geração”, correspondente ao período 2006-2010 do PND, que foi declarado inexecutável pela Corte Constitucional colombiana ao violar a autonomia municipal em matéria de decisões sobre o uso e

¹² MOURA, 2015

a ocupação do solo em seu território. Contudo, dada a aprovação previa pelo MAVDT a Corte não retroagiu a sentença, mas a tornou vigente para os MISN ainda não aprovados.

O MISN Ciudad Verde – Soacha conta com uma área de 328 hectares. Trata-se de um setor residencial localizado a noroeste do município de Soacha, Cundinamarca, no limite com a localidade de Bosa, em Bogotá. Se estende entre as Calles 10a diagonal 38 e a Carrera 28-40. (Figura 4)

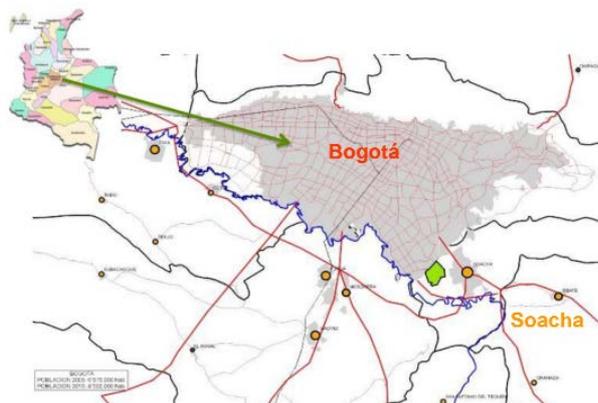


Figura 4: Localização MISN Ciudad Verde – Soacha. Fonte: https://issuu.com/astridpellecer/docs/misn_ciudad_verde_impresion

Com um asuperfície de 328 hectares, as obras de urbanismo do MISN –Ciudad Verde- Soacha começaram em 2009. Trata-se de um projeto integral que inclui habitação, comércio e serviços. A habitação é de interesse social, considerando os níveis de renda 1, 2 e 3, com tipologia do tipo casa e apartamento. Ainda que o projeto tenha sido aprovado como habitação social, não há nenhum requisito que restrinja a oferta e venda de unidades de habitação para este segmento. Ou seja, as pessoas ou famílias com outros níveis de renda podem comprar adquirir uma habitação nesse mesmo projeto. A meta final é o atendimento a uma população de mais de 200.000 habitantes. O projeto de habitação de interesse social abrange 70% e 30% são destinados para usos complementares, incluindo o espaço público. Como equipamentos adicionais foram projetados inicialmente: centros de saúde, biblioteca, escolas, supermercado, centro comercial, centro de negócios, o Clube Recreativo e uma Zona Franca. Inicialmente foi prevista a implantação de 22.000 unidades de habitação de interesse social, passando em 2016 para 49.656.

O terreno onde foi implantado o MISN Ciudad Verde-Soacha se constituía em solo rural do município de Soacha, abrangendo as fazendas Potrero Grande, Chucuita, Malachí y Logroño. Destaca-se que o projeto foi implantado na zona rural, no limite com a zona urbana de Bogotá, havendo, contudo, disponibilidade de solo urbano, cujas áreas estavam demarcadas como solos de expansão urbana no Plano de Ordenamento Territorial (POT) do município de Soacha.

A configuração do MISN Ciudad Verde-Soacha resultou do remembramento de terras coordenado pela empresa Amarillo, que atua como promotora imobiliária e construtora, através de uma gestão fiduciária. A gestão é 100% privada. Para a construção das diferentes etapas a empresa

Amarillo articula outras empresas construtoras, tais como: Constructora Bolívar, MENDEBAL, MARVAL, OSPINAS, PRODESA, Colsubsídio e Coninsa RamonH.¹³ (Figura 5)



Figura 5: Configuração do MISN Ciudad Verde-Soacha. Fonte: <http://ciudadverde.com.co/conoce/asi-es-ciudad-verde/>

Além das vantagens e prerrogativas que outorga a figura dos MISN aos promotores imobiliários, o governo nacional investiu \$13.757,56 Millones para atender a 768 habitações atingidas pelo fenômeno la Niña 2010-2011 e outras localizadas em áreas de risco não mitigável.

A Associação Ciudad Verde foi constituída em 10 de abril de 2012, mediante escritura pública como corporação social, entidade sem fins lucrativos, de direito civil, conformada em primeira instância pelos proprietários individuais de todos os imóveis que se encontram localizadas no MISN Ciudad Verde-SOACHA, estando submetidos ao Regime de Propiedad Horizontal (Lei 675 de 2001), ou seja, instituição jurídica que faz alusão ao conjunto de normas que regulam a divisão e organização de diversos imóveis, como resultado da segregação de um edifício ou de um terreno común¹⁴.

No âmbito do projeto, está prevista a aplicação de instrumentos de recuperação de mais valia, conforme o acordo municipal nº 18.2001, que aloca 50% dessa arrecadação ao município de Soacha. Contudo, esses encargos não têm sido cobrados às empresas, devido ao acordo de implantação de infraestrutura urbana, que, em princípio deveria ser executada pelo Estado, passando a ser atribuição das empresas. Portanto, os recursos do incremento do valor do solo são reinvestidos pelas empresas no mesmo projeto. Ressalta-se ainda, que parte dos equipamentos está apenas sinalizada. (Figura 6)

¹³ <http://ciudadverde.com.co/conoce/asi-es-ciudad-verde/>

¹⁴ <http://ciudadverde.com.co/conoce/asi-es-ciudad-verde/>



Figura 6: MISN Ciudad Verde –Soacha. Área de Equipamentos. Fonte: Os autores. Junho/2016

Quanto às excepcionalidades na aplicação da legislação, o tratamento especial de la normativa vigente de planificación urbana, como incentivo a las Empresas, como por ejemplo el cambio de uso del suelo de rural a urbano, mayores índices de edificabilidad, entre otros.

Considerando as características do proceso de execução dos projetos no âmbito do PMCMV e dos MISN vistos anteriormente, apresentam-se a seguir reflexões sobre particularidades e aproximações entre tais experiências, a partir do marco conceitual dos GPU.

MODALIDADES DE GESTÃO DO SOLO: APROXIMAÇÕES ENTRE O PMCMV, RMNATAL, BRASIL E OS MISN, ÁREA METROPOLITANA DE BOGOTÁ, COLÔMBIA

Considerando modalidades específicas de atuação do PMCMV e do MISN Ciudad Verde –Soacha, vistos anteriormente, apresenta-se a seguir as principais características de gestão do solo identificadas nesses projetos (Quadro 2).

Projetos habitacionais. GPU em estudo	Modalidade de configuração da área de intervenção dos projetos	Participação Estado-Empresa	Instrumentos de Planejamento	
			Define instrumentos de recuperação de mais valia no sistema de planejamento territorial e urbano?	Aplica instrumentos de recuperação de mais valia no âmbito dos projetos?
PMCMV - Residencial Vivendas do Planalto	Práticas de contiguidade: decisão e estratégia das empresas. Efeitos territoriais imprevisíveis.	SIM	SIM Estatuto da Cidade /Planos Diretores	NO
MISN- Ciudad Verde-Soacha	Práticas de Remembramento reguladas no marco do planejamento nacional e municipal: Certa previsibilidade quanto à incidência territorial dos projetos.	SIM	SIM Lei Nº 388 /Plano de Ordenamento Territorial (POT)/ Planos Parciais.	SIM Contudo, os recursos oriundos do incremento de valorização do solo são reinvestidos no próprio projeto.

Quadro 2: Modalidades de gestão do solo. PMCMV e MISN.

Considerando características do processo de planejamento territorial e urbano no Brasil e na Colômbia, verifica-se que é comum a prerrogativa das empresas na definição das áreas de implantação dos projetos, a nível local.

Em ambos os casos, se identifica a relação Estado - Empresa. No entanto, a participação do Estado é limitada, principalmente na experiência do PMCMV, que se limita ao processo de licenciamento, com pouca coordenação sobre as ações mais abrangentes de planejamento territorial e urbano.

No caso dos MISN, o planejamento em nível nacional define os municípios receptores dos macroproyectos, enquanto as empresas definem a localização na área do município. Conflitos quanto à autonomia municipal são verificados nesses processos. São evidentes os problemas, tais como: o esgotamento da infra estrutura urbana, especialmente o transporte, serviços e equipamentos, em particular, a falta de escolas e centros de saúde, considerando o número de habitantes.

Na experiência dos MISN Ciudad Verde - Soacha, o processo de remembramento para a configuração do terreno está previsto no marco do planejamento territorial e urbano, nos níveis nacional e local. Isso permite alguma previsão sobre a inserção territorial dos projetos. No caso do PMCMV a estratégia de associação de terras pelas empresas, com implantação de projetos por contiguidade, facilita a geração de projetos habitacionais em grande escala, sem correspondência com ações de planejamento.

Quanto ao PMCMV, além da adesão dos municípios, as empresas acessam ao Programa e definem as áreas de implantação dos projetos. Em ambos os casos, verificam-se limites para o planejamento e implementação de instrumentos relativos à recuperação de mais valia, tal como se define na legislação de ambos os países. Ou seja, nas duas experiências em questão, a recuperação de mais valia é pouco significativa. No caso do PMCMV não se aplica. No MISN Ciudad Verde - Soacha, os investimentos são direcionados para o mesmo projeto uma vez que as empresas, em troca do pagamento da mais valia, assumem a implementação da infraestrutura, que em princípio é obrigação do Estado.

As modalidades de gestão do solo vistas na implantação dos projetos em estudo reiteram as controvérsias que se apresentam na implantação dos GPU notadamente na América Latina, a exemplo da desigualdade na distribuição dos custos da urbanização e nos níveis de equidade sócio espacial.

Com predominância de atuação nas áreas rural e de expansão urbana, em geral distantes das centralidades urbanas, os referidos projetos perdem a oportunidade de potencializar os instrumentos de recuperação de mais valia instituídos no marco legal de ambos os países.

Dessa forma não enfrentam os desafios que se impõe aos GPU, qual seja o de recuperar a cidade construída com parâmetros de sustentabilidade, promover espaços e dinâmicas urbanas para a integração e cessão social, assegurar a justa distribuição dos custos e dos benefícios da urbanização e garantir o direito a uma gestão democrática.

REFERÊNCIAS

- AMORE, Caio Santo et al (Org). **Minha casa... e a cidade?** avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015
- Baer, Luis (2013) "Principios de economía urbana y mercados de suelo", en
- Definición de políticas de suelo urbano en América Latina:** teoría e práctica. ERBA, (vol. 1) Diego Erba (org.), Instituto Lincoln de Políticas de Suelo, Cambridge, MA. Capítulo 17, *páginas* 227-241. Disponível em: http://www.lincolninst.edu/pubs/2415_Definición-de-pol%C3%ADticas-de-suelourbano-en-América-Latina
- BENTES SOBRINHA, Maria Dulce P. Grandes Conjuntos Habitacionais e Informalidade Urbana: produção de moradia e estratégias para o habitar – estudos de caso Brasil e Colômbia. **Projeto de Pesquisa.** Estágio sênior pós doutorado. UFRN/CAPES. Universidade Nacional da Colômbia, 2016
- BENTES SOBRINHA, Maria Dulce P. et al. Avaliação do programa Minha Casa, Minha Vida na Região Metropolitana de Natal (RMNatal): qualidade de projetos e impactos urbanos e ambientais. **Relatório Final de Pesquisa.** Chamada MCTI/CNPq / MCidades Nº 11/2012. Natal: 2015. 135p.
- CARDOSO, Adauto Lucio. **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais** (org.). Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.
- FERREIRA, Glenda Dantas. Produção habitacional, agentes e território: uma análise do Programa Minha Casa, Minha Vida na Região Metropolitana de Natal (2009 – 2014). **Tese doutorado.** Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, 2016
- Garay, Alfredo (2011). "Modalidades de gestión de grandes proyectos". En: Carajillo de la ciudad. Revista digital del Programa en Gestión de la Ciudad. UOC y Café de las Ciudades. Año 3 – Octubre 2011. Disponível em: http://cafedelasciudades.com.ar/carajillo/10_art2.htm
- HERNÁNDEZ, María Teresa Esquivel. Política habitacional y calidad de vida: impacto de los nuevos desarrollos habitacionales. In: BENAVENTE, Adriana Borjas, ESCOBEDO, Mónica Bucio. DR © Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Cámara de Diputados / LIX Legislatura (Coord.). Colección Legislando la agenda social. **La vivienda en México:** construyendo análisis y propuestas. México, 2006
- Lungo, Mario (2005). "Globalización, grandes proyectos y privatización de la gestión urbana". En: Revista digital Mundo Urbano. Universidad Nacional de Quilmes. Año 2005, Número 25. Disponível em: <http://www.mundourbano.unq.edu.ar/index.php/ano-2005/47-numero-25/177-2-globalizacion-grandes-proyectos-y-privatizacion-de-la-gestion-urbana>
- _____. (Comp.) **Grandes proyectos urbanos.** San Salvador, El Salv.: UCA Editores, 2004
- BRASIL, Ministério das Cidades. **Plano Nacional de Habitação.** Brasília, 2009

- MOURA, Jéssica Morais de. Programa Minha Casa, Minha Vida e Plano Diretor: Habitação e política urbana na Região Metropolitana de Natal. **Dissertação Mestrado**. Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, 2016
- RODRÍGUEZ, Alfredo y SUGRANYES, Ana (eds.) (2005) Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social. *Ediciones sur. EURE (Santiago)* [online]. 2006, vol.32, n.95, pp. 124-125. ISSN 0250-7161.
- SANTORO, Paula Freire. O desafio de planejar e produzir expansão urbana com qualidade: a experiência colombiana dos planos parciais em Bogotá, Colômbia. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 13, n. 1 (2011).
- TOVAR, Carlos Alberto Torres et al. Colombia 1990-2007. Desarrollo Urbano, políticas urbanísticas y de vivienda. In: TOVAR, Carlos Alberto Torres. Grupo de Investigación Procesos Urbanos en Hábitat, Vivienda e Informalidad. **Ciudad Informal Colombiana: barrios construidos por la gente**: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Artes, 2009.