



GT 01 – Direito Urbanístico: Teoria e Prática

## **CONVÊNIOS URBANÍSTICOS EM CÓRDOBA, ARGENTINA. ENTRE A TEORIA E A PRÁTICA DA CAPTAÇÃO DAS MAIS-VALIAS URBANAS.**

Fernández, Leonardo Daniel<sup>1</sup>

### **1 INTRODUÇÃO**

O presente trabalho busca analisar a implementação dos Convênios Urbanísticos na cidade de Córdoba, Argentina, entre os anos de 2008 e 2023. Começamos por nos perguntar: o que são os Convênios Urbanísticos? Podemos defini-los como um instrumento de gestão local que permite atribuir usos e índices de ocupação e parcelamento do solo distintos daqueles estabelecidos pela regulação municipal. Assim, aquele que obtém um ganho a partir dessa mudança normativa deve devolver parte desse benefício ao município.

No plano conceitual, está relacionado ao que se denomina processos de recuperação de mais-valias urbanas, uma vez que o proprietário ou o empreendedor obtém um lucro extraordinário sem realizar nenhuma ação concreta, mas sim como consequência de uma mudança na regulação urbana por parte dos governos locais. Por exemplo, a conversão de um lote classificado como agropecuário para uso residencial, ou a permissão para subdividi-lo em terrenos menores, gera um aumento no valor das terras envolvidas. Essa valorização também pode decorrer do próprio crescimento das cidades ou da construção de infraestrutura. (Lucca 2002; Cuenya 2016)

A recuperação do ganho extraordinário gerado por meio da exceção normativa sustenta-se em um critério de justiça espacial. Argumenta-se com base no princípio de que o direito de propriedade da terra está separado do direito de edificação ou de uso da mesma, sendo este diretamente influenciado pela regulação do governo local, ao permitir, por exemplo, setores industriais, setores agrícolas, setores residenciais e setores mistos.

Cuenya (2016) propõe que a política urbana pode contribuir para uma maior justiça socioespacial e, ao se referir especificamente aos mecanismos de recuperação de mais-valias urbanas, afirma que estes constituem um passo fundamental para o objetivo de alcançar cidades mais justas. Baer e outros (2016) abordam diversas experiências de captura de mais-valias na Argentina. Os autores consideram que esses projetos tiveram distintos

<sup>1</sup> Graduado em Ciência Política, Especialista em Gestão e Produção do Habitat, doutorando em Administração e Política Pública (Instituto de Pesquisa e Formação em Administração Pública, Universidad Nacional de Córdoba), bolsista de doutorado do CONICET (Instituto de Humanidades, Universidad Nacional de Córdoba), estagiário do programa de doutorado em Gestão Urbana da Pontifícia Universidade Católica do Paraná por meio do programa Movê la América da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). leonardo.d.fernandez@mi.unc.edu.ar



objetivos, incluindo a melhoria da situação fiscal e o financiamento de programas sociais urbanos com critérios redistributivos.

Ou seja, a literatura especializada recomenda a utilização de mecanismos de captura de mais-valia, pois, em princípio, seu uso estaria vinculado a processos de justiça espacial. No entanto, o que se pretende aprofundar neste texto é o caso concreto da implementação dos Convênios Urbanísticos na cidade de Córdoba, Argentina.

## **2 APRESENTAÇÃO DE RESULTADOS**

### **Convênios Urbanísticos na cidade de Córdoba (2008–2023)**

Podemos distinguir três períodos em relação à implementação dos Convênios Urbanísticos na cidade de Córdoba: o primeiro, entre os anos de 2008 e 2011, durante a gestão do Intendente Giacomino, no qual foi firmado apenas um único convênio (Manantiales). O segundo período inicia-se com a promulgação da Lei Municipal nº 12.077 de Convênios Urbanísticos, e corresponde à gestão do Intendente Mestre, na qual foram aprovados 31 convênios. Por fim, o terceiro período ocorre durante a gestão do Intendente Llaryora, com a criação da Comissão Mista Revisora de CUU, a aprovação da Lei de Diretrizes para o Ordenamento Territorial da Área Intermediária e Periférica, e a posterior aprovação de 23 convênios. Entendemos que há decisões governamentais e promulgação de normas que influenciam a diferenciação das distintas etapas, as quais identificamos com os períodos temporais das respectivas gestões municipais.

No ano de 2008, foi assinado o primeiro convênio urbanístico, celebrado com a empresa Edisur (Ord. 11.545/08), antes da promulgação da Lei nº 12.077, que passou a regulamentar esse tipo de instrumento a partir de 2012. Este convênio permitia modificar as condições de uso, fracionamento e ocupação do solo urbano de mais de 70 hectares, visando um maior aproveitamento por parte dos desenvolvedores. Foi calculada uma “contrapartida pelos benefícios” equivalente a R\$10.900.000 (US\$3.300.000). Vale destacar que parte desse desenvolvimento ocorreu em áreas previamente designadas como Reserva Verde. (Peresini 2021; Liborio 2019).

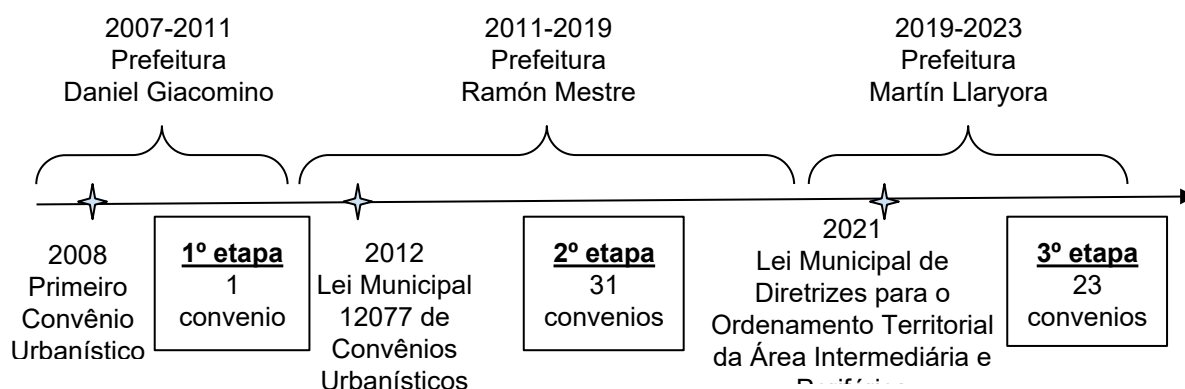
No ano de 2012, foi sancionada a Lei nº 12.077, que regula a implementação dos Convênios Urbanísticos na cidade de Córdoba, e que enumera entre seus objetivos (art. 2):

- a) Instrumentar mecanismos jurídicos, administrativos, y económicos financieros, que doten al Gobierno Municipal de las herramientas de gestión para favorecer el desarrollo de la Ciudad, promoviendo la inversión privada, en concurrencia con los planes, programas, obras y acciones de interés público. (...)



Levando em consideração a implementação a partir da Lei nº 12.077, entre 2012 e 2019 foram aprovados 31 convênios, os quais envolveram 2.082 hectares do perímetro urbano municipal. Por sua vez, dos 31 convênios aprovados, 25 implicaram modificações nas condições de uso, parcelamento e ocupação do solo, enquanto apenas 6 previram modificações nos índices construtivos. Estima-se que a aprovação desses convênios equivalha ao parcelamento de 38 mil lotes, e que, no período 2012-2019, significou a incorporação de 1.797 hectares urbanizáveis, superando os 1.496 hectares incorporados no período 2001-2010. Cabe destacar que 70% da superfície envolvida nos Convênios (1.420 hectares) está vinculada a acordos celebrados com apenas duas empresas (Edisur e Proaco), com projetos localizados na extremidade sudoeste da cidade. (Marengo 2022; Peresini 2021)

**Figura 1** – As etapas dos Convênios Urbanísticos na cidade de Córdoba.



Fonte: Elaborado pelo autor

Entretanto, em 2022, do total de 31 convênios analisados, apenas 11 haviam sido cumpridos integralmente (embora em um deles ainda houvesse benefícios municipais a serem verificados), 17 foram cumpridos parcialmente, 2 não foram cumpridos e 1 encontrava-se em execução. (Comissão Mista Revisora de Convênios Urbanísticos)

A implementação dos Convênios nesta etapa foi amplamente criticada por diversos motivos e atores. Os principais argumentos referem-se ao fato de que a autorização de novos loteamentos e urbanizações não seguiu um critério de planejamento da cidade, mas ampliou significativamente a mancha urbana, gerando importantes ganhos para os setores privados que se beneficiaram com a mudança da regulamentação urbana, e prejudicando o crescimento ordenado da cidade. Essa visão crítica foi assumida pela gestão municipal a partir de 2019, motivo pelo qual, em 2021, foi sancionada a Lei de Bases para o Ordenamento Territorial da Área Intermediária e Periférica, que delimita áreas específicas para a implementação dos Convênios. Posteriormente, entre 2022 e 2023, foram realizados 23 Convênios Urbanísticos, que implicaram mudança nas condições de 530 hectares da cidade,



prevendo-se a arrecadação de R\$ 12.754.231.792 (US\$39.624.232) para a Prefeitura de Córdoba.

### **3. CONCLUSÃO OU CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O objetivo do presente trabalho foi analisar um caso concreto da implementação de uma ferramenta de captura de mais-valia urbana. Esses instrumentos urbanísticos são geralmente recomendados por poderem captar financiamento para a realização de obras de infraestrutura ou habitação social com um critério de justiça espacial. Entretanto, se essas ferramentas não forem implementadas com um critério de planejamento urbano, também podem gerar consequências negativas para o crescimento urbano, autorizando zonas residenciais em áreas afastadas das redes de serviços públicos e ocasionando despesas futuras para o município.

Este é o caso da implementação dos Convênios na cidade de Córdoba, na qual, ao analisar a própria evolução da normativa urbanística, podemos observar a criação de uma comissão para revisar a implementação do uso dessa ferramenta, seguida pela sanção de uma lei municipal específica que buscou delimitar áreas particulares para o futuro desenvolvimento dos Convênios. Assim, a partir do estudo do caso particular proposto, podemos afirmar que nem todos os processos de captura de mais-valia urbana implicam necessariamente mecanismos de justiça espacial, pois, no caso analisado na cidade de Córdoba, os Convênios estiveram majoritariamente vinculados a processos de mercantilização do espaço urbano.

### **AGRADECIMENTOS**

O presente trabalho foi realizado com o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001; e do Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET, Argentina).

### **REFERÊNCIAS**

BAER Luis et al.- **La captura de plusvalías en Argentina en Expandiendo el uso de la valorización del suelo: la captura de plusvalías en América Latina y el Caribe** /editores, Andrés G. Blanco B., Vicente Fretes Cibils e Andrés F. Muñoz M., pp. 17-46, Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2016.

CUENYA, Beatriz. **La política urbana frente a la mercantilización y elitización de la ciudad: algunas reflexiones y referencias a la situación argentina**; em Cuaderno urbano [on line], Resistencia, vol.21, n.21, pp. 0-0. ISSN 1853-3655, 2016.



LIBORIO, Miriam Gladys. **La ciudad bajo el signo del neoliberalismo, privatopía, extraterritorialidad y extractivismo urbano.** Tese de Doutorado em Arquitectura, Universidad Nacional de Córdoba, 2019.

LUCCA, Carlos. **Mecanismos no tradicionales de financiamiento de obras de infraestructura y equipamiento en municipios,** XIV Seminario Regional de Política Fiscal. CEPAL. Santiago de Chile, 2002.

MARENGO, María Cecilia. **Los convenios urbanísticos y la extensión del crecimiento en clave de sustentabilidad urbana;** Universidad de Buenos Aires. Facultad de Arquitectura. Diseño y Urbanismo. Secretaría de Investigaciones; Area; 18; 1; 1-15, 2022.

PERESINI, Natalí. **La institucionalización de los Convenios Urbanísticos en la ciudad de Córdoba, Argentina. Un análisis de las adaptaciones normativas e institucionales en favor del proceso de neoliberalización en la gestión urbana local (1983-2019). ¿De las concertaciones a la captura de la potestad regulatoria?** Tese de Doutorado em Estudos Urbanos, Universidad Nacional General Sarmiento, 2021.