



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

## **DETERMINANTES DA DIFUSÃO DE POLÍTICAS URBANAS NO BRASIL**

Letícia Beccalli Klug

Brasília  
2023

Letícia Beccalli Klug

## **DETERMINANTES DA DIFUSÃO DE POLÍTICAS URBANAS NO BRASIL**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

**Área de Concentração:** Política e Instituições

**Orientador:** Prof. Dr. Denilson Bandeira Coêlho

Brasília  
2023

Letícia Beccalli Klug

## **DETERMINANTES DA DIFUSÃO DE POLÍTICAS URBANAS NO BRASIL**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Esta tese foi avaliada e aprovada em 15 de março de 2023 por:

---

Prof. Dr. Denilson Bandeira Coêlho (IPOL-UnB)  
Orientador

---

Profa. Dra. Juliana Betini Fachini Gomes (EST-UnB)  
Examinadora interna

---

Prof. Dr. Carlos Aurélio Pimenta de Faria (PUC-MG)  
Examinador externo

---

Profa. Dra. Cecilia Osorio Gonnet (Facultad de Gobierno - Universidad de Chile)  
Examinadora externa

## DEDICATÓRIA

Aos meus amores, Beatriz e Theo.  
Aos meus pais, Adília e Almir.  
E àqueles que lutam todos os dias pela  
construção de cidades mais justas,  
acessíveis e sustentáveis.

## AGRADECIMENTOS

Uma saga épica! Diria Theo. Quase seis anos, um filho, uma pandemia e, enfim, uma Tese! Uma Tese que me dá orgulho! Que contribui para conhecer mais sobre o Brasil e as políticas públicas que me movem desde a Faculdade de Arquitetura e Urbanismo na Universidade Federal do Espírito Santo – as políticas urbanas.

O percurso da Tese começa na minha primeira lotação como Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental no Ministério das Cidades, em 2006. Trabalhando para que os municípios brasileiros adotassem planos diretores participativos como definido no Estatuto da Cidade, muitas dúvidas surgiam, sempre permeadas por discussões sobre as regras do federalismo brasileiro.

Essas dúvidas e questionamentos me levaram, depois de dez anos, à Universidade de Brasília. Fiz a matéria de Criatividade Política como aluna especial com a professora Rebecca Abers (Obrigada, Rebecca!) que me abriu para novas ideias e conceitos. Fiz novamente uma matéria como aluna especial – Difusão de Políticas Públicas – com o professor Denilson Coêlho e ali encontrei o que procurava. Uma teoria que me ajudaria a entender por que algumas políticas são adotadas e outras não. Mais que isso; me ajudaria a compreender e explicar o que aconteceu naquele período após o Estatuto da Cidade.

Montei o projeto de pesquisa, passei na seleção e quando comecei o doutorado estava grávida do Theo (que me acompanhou durante todo o primeiro semestre junto com o Mathieu Turgeon e a Marisa von Bülow). Aí vieram a licença-maternidade e o retorno ao trabalho e às aulas do doutorado no IPOL. Um tempo depois, veio a Pandemia de Covid-19 e nos trancamos todos em casa, adultos e crianças, com a missão de trabalhar, estudar e ajudar as crianças nas escolas. E fazer pesquisa!

Para cumprir esses muitos papéis em todos os anos, pessoas de diferentes lugares e proximidades foram importantes. Agradeço, primeiramente, àqueles que disponibilizaram seu tempo escasso e corrido para serem entrevistados e contarem suas experiências e visões acerca da difusão da agenda urbana no Brasil. Vocês me ajudaram

a desvendar o que os números não me mostravam nem me explicavam. Gratidão a todos!

Na Universidade de Brasília, começarei agradecendo à Thaynara, nossa fiel escudeira na secretaria do IPOL, pronta para resolver as pendengas e ajudar em tudo que fosse possível. Agradeço também ao Cristiano, que já conheci no final do segundo tempo de jogo, muito competente e sempre pronto a ajudar.

Agradeço imensamente ao IPOL-UnB e seu corpo acadêmico pelo que me ensinaram e por me permitirem pensar, questionar, tentar, errar e aprender sempre! Um agradecimento mais que especial ao meu Orientador, Denilson Bandeira Coêlho, que despertou em mim o interesse pelo tema da inovação e difusão de políticas públicas. Denilson foi fundamental nesse processo, por sua compreensão e paciência nos momentos de muitas e muitas dúvidas, terror e pânico! E por acreditar que essa Tese chegaria ao fim! Muito obrigada, Denilson!

A UnB me apresentou muita gente interessante e amiga. Marina Lazarotto, querida, sempre quebrando meu galho e me localizando no tempo-espço. Obrigada! Márcio Mello sempre presente nos momentos de desespero com a Análise de Sobrevivência. Vai dar certo, Letícia! Paciência. Valeu, Marcio! Deu. Grégory nem me conhecia e fez uma longa reunião virtual explicando os caminhos para sair das encruzilhadas estatísticas e como, no final, tudo se ajeita. Muito obrigada! Mateus que me salvava no "R" quando o "Stata" me deixava louca e, finalmente, à professora Juliana Fachini, do Departamento de Estatística da UnB, que disponibilizou seu tempo para me ajudar e me incentivou a descobrir um novo mundo por detrás dos números.

Preciso agradecer aos meus amigos da Dirur (IPEA), Babi, Luciana, Ernesto, Marco, Renato, Gustavo, Vini, Cleandro, Roberta e Ana sempre prontos a me ajudar a encontrar dados e dados e a discutir sobre as cidades brasileiras e os rumos do planejamento urbano. À Sandra Paulsen pelo carinho, apoio e incentivo. E ao Bruno, meu parceiro-irmão desde a UFES, sempre presente nas roubadas em que me meto.

Ao Ministério da Economia, minha gratidão. Ser membro de uma carreira tão importante para o Estado Brasileiro me enche de orgulho. A permissão para me capacitar e poder contribuir de forma mais qualificada no desenvolvimento de políticas públicas para o nosso país foi um diferencial na minha formação. Agradeço aos amigos da CGCAT/SEGES, Tito Fróes (*in memoriam*) e Soraya Brandão que de forma tão

competente conduziram e conduzem a gestão da carreira de EPPGG na Esplanada dos Ministérios.

Brasília me trouxe grandes amigos e uma nova família. Obrigada Sabrina, Carol, Tony, Mariana, Victor, Karina, Felipe, Carol e Fabrício! Estarei mais presente nas mesas de baralho! Obrigada aos demais amigos da "Panela da Panela" e da "G11" que estão sempre presentes em nossas vidas e torcendo para que tudo dê certo. Conto com vocês na minha próxima empreitada!

Agradeço sempre ao meu pai e à minha mãe por terem me mostrado desde criança a importância de estudar, ler, questionar, lutar e buscar o que eu quero. O incentivo de vocês está e estará sempre na minha mente!

Por fim, o mais importante: muito muito muito obrigada Bia, Theo e Genildo. Sem eles, eu não teria forças para chegar ao final dessa jornada épica. Bia buscando entender o *stress* e os chiquetes da mãe e o porquê de se estudar tanto para ser uma profissional melhor. Te amo, minha filha! Theo, que só conhece a mãe fazendo doutorado e não entende por que ela não pode assistir séries e desenhos animados o dia todo, agora terá mamãe mais presente. Te amo, meu filho! E Genildo, pela parceria com as crianças.

## EPÍGRAFE

*Ser capaz de colocar continuamente em questão as próprias opiniões esta é, para mim, a condição preliminar de qualquer inteligência.*

*(...) cada pessoa tem em mente uma cidade feita exclusivamente de diferenças, uma cidade sem figuras e sem forma, preenchida pelas cidades particulares.*

*Italo Calvino*



## RESUMO

A difusão de políticas públicas é um campo da Ciência Política em franca expansão no Brasil. Pesquisas que buscam identificar por que e como as políticas públicas se difundem em contextos federativos ajudam a compreender desde questões sobre comportamento político e o papel das instituições até processos mais amplos de formação de múltiplas agendas, formulação e adoção de políticas públicas. Esta tese inova e contribui com o esforço ao explicar por que dois instrumentos de política urbana – a Outorga Onerosa do Direito de Construir e as Zonas Especiais de Interesse Social – se difundiram entre os municípios brasileiros. A partir de um desenho de pesquisa multimétodo, aplicou-se o modelo de Análise de Sobrevivência (*Cox's Proportional Hazards Model*) para estimar a taxa de risco de adoção dos instrumentos pelos 5570 municípios. Associada a uma técnica de análise comparativa, foi possível explicar a difusão da Outorga Onerosa e das ZEIS a partir de diferentes níveis de coerção exercidos pelo ente federal. Hipóteses sobre a influência da dinâmica político-eleitoral, partidos políticos, capacidades estatais, condições socioeconômicas, bem como da proximidade geográfica, das relações de vizinhança e da interação nacional foram testadas. Encontramos evidências de que, para o caso das políticas urbanas, a competição política, as capacidades estatais e as questões regionais explicam a difusão dos instrumentos pelos municípios brasileiros.

## ABSTRACT

The diffusion of public policies is a growing field of Political Science in Brazil. Research that aims to identify why and how public policies diffuse in federative contexts helps to understand issues from political behavior and the role of institutions to broader processes of multiple agendas, formulation and adoption of public policies. This thesis innovates and contributes to the effort by explaining why two urban policy instruments - the Outorga Onerosa do Direito de Construir and the Zonas Especiais de Interesse Social - have spread among Brazilian municipalities. With a multi-method research design, we applied an event history analysis model (Cox's proportional hazards regression) to estimate the hazard rate for policy adoption among 5570 cities. We also applied a comparative technique to understand the impact of federal institutions over both diffusion processes. Hypotheses about the influence of electoral dynamics, political parties, state capacities, socioeconomic conditions just as geographical proximity, neighborhood and national interaction were tested. We find evidence that political competition, state capacities and regions drive the urban policy diffusion in local governments in Brazil.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Curvas de difusão de inovações de Everett Rogers (2003) .....	29
Figura 2. Categorias de adotantes conforme grau de inovatividade de Everett Rogers (2003) .....	29
Figura 3. Mecanismos direcionais da difusão de políticas públicas .....	38
Figura 4. Matriz de correlação das variáveis independentes .....	93
Figura 5. Matriz de correlação das variáveis independentes .....	115

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Plano de Entrevistas .....	53
Tabela 2. Resumo das hipóteses e variáveis da Análise de Sobrevivência .....	63
Tabela 3. Número de municípios adotantes e crescimento acumulado .....	78
Tabela 4. Percentual de municípios com obrigatoriedade legal e que falharam entre 2002-2015 .....	90
Tabela 5. Estimativas iniciais para a adoção da Outorga Onerosa pelos municípios .....	95
Tabela 6. Estimativas iniciais para a adoção da Outorga Onerosa pelos municípios .....	97
Tabela 7. Estimativas finais para a adoção da Outorga Onerosa pelos municípios .....	99
Tabela 8. Estimativas finais para a adoção da Outorga Onerosa pelos municípios .....	102
Tabela 9. Percentual de municípios com obrigatoriedade legal e que falharam entre 2002-2015 .....	112
Tabela 10. Estimativas iniciais para a adoção das ZEIS pelos municípios .....	117
Tabela 11. Estimativas iniciais para a adoção das ZEIS pelos municípios .....	119
Tabela 12. Estimativas finais para a adoção das ZEIS pelos municípios .....	120
Tabela 13. Estimativas finais para a adoção das ZEIS pelos municípios .....	123

## **LISTA DE GRÁFICOS**

Gráfico 1. Municípios adotantes e crescimento acumulado entre 2002-2015 .....	89
Gráfico 2. Estimador de Kaplan-Meier para Outorga Onerosa (2002-2015) .....	90
Gráfico 3. Municípios adotantes e crescimento acumulado entre 2002-2015 .....	111
Gráfico 4. Estimador de Kaplan-Meier para ZEIS (2002-2015) .....	113

## **LISTA DE MAPAS**

Mapa 1. Municípios que falharam para Outorga Onerosa (2002-2015) .....	92
Mapa 2. Municípios que falharam para ZEIS (2002-2015) .....	114

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABM – Associação Brasileira de Municípios  
ANSUR – Articulação Nacional do Solo Urbano  
BNH – Banco Nacional de Habitação  
BLS – *Brazilian Legislative Survey*  
CEB – Comunidades Eclesiais de Base da Igreja Católica  
CMPU – Conselho Municipal de Política Urbana  
CNDU – Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano  
CNM – Confederação Nacional dos Municípios  
CNPU – Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana  
CONFAZ – Conselho Nacional de Política Fazendária  
CONSTITUIÇÃO - Constituição Federal de 1988  
CPT – Comissão Pastoral da Terra da Igreja Católica  
EHA – *Event History Analysis*  
FJP – Fundação João Pinheiro  
FNA – Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas  
FNE – Federação Nacional dos Engenheiros  
FNP – Frente Nacional de Prefeitos  
FNRU – Fórum Nacional pela Reforma Urbana  
IAB – Instituto dos Arquitetos do Brasil  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal  
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
IVSi – Índice de Vulnerabilidade Social – dimensão Infraestrutura Urbana  
LUOS – Lei de Uso e Ocupação do Solo ou Lei de Zoneamento  
MCidades – Ministério das Cidades  
MNRU – Movimento Nacional pela Reforma Urbana  
MUNIC – Pesquisa de Informações Básicas Municipais  
Outorga Onerosa – Outorga Onerosa do Direito de Construir  
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento  
PD – Plano Diretor

PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo

STF – Supremo Tribunal Federal

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

ZEIS – Zona Especial de Interesse Social

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>17</b>
1.1 - Objetivos da pesquisa .....	22
1.2 - A organização da Tese .....	23
<b>2. CAPÍTULO 1 – A DIFUSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E SEUS MÉTODOS DE ESTUDO .</b>	<b>25</b>
2.1 - O que é difusão de políticas públicas e como caracterizá-la? .....	25
2.2 - Como estudar a difusão de inovações políticas? .....	31
2.3 - Mecanismos políticos e institucionais de impulsão .....	35
2.4 - Mecanismos direcionais da difusão .....	38
<b>3. CAPÍTULO 02 – O FENÔMENO DA DIFUSÃO DAS ZEIS E DA OUTORGA ONEROSA ENTRE OS MUNICÍPIOS BRASILEIROS: o método .....</b>	<b>40</b>
3.1 - Hipóteses de pesquisa .....	40
3.2 - Por que estudar políticas urbanas?.....	49
3.3 - A metodologia de pesquisa .....	50
3.3.1 - <i>A Análise Descritiva</i> .....	51
3.3.2 - <i>A Análise de Sobrevivência</i> .....	53
3.3.3 - <i>Definição das variáveis e construção do banco de dados</i> .....	56
<b>4. CAPÍTULO 03 – A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA URBANA NO BRASIL: contextos e dinâmicas.....</b>	<b>62</b>
4.1 - A institucionalização da questão urbana no Brasil: movimentos sociais e redes.....	62
4.2 - A institucionalização da questão urbana no Brasil: o Estatuto da Cidade e o Ministério das Cidades.....	72
4.3 – Os atributos da difusão das ZEIS e da Outorga Onerosa no Brasil.....	79
<b>5. CAPÍTULO 04 – A DIFUSÃO DA OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR .</b>	<b>83</b>
5.1 – A adoção da Outorga Onerosa do Direito de Construir no Brasil .....	84
5.1.1 – <i>Características da difusão da Outorga Onerosa pós-Estatuto da Cidade</i> .....	89
5.2 - A difusão da Outorga Onerosa do Direito de Construir: uma análise da história do evento .....	93

5.2.1 – <i>O Modelo de Cox para Outorga Onerosa: estimativas iniciais ....</i>	94
5.2.2 – <i>O Modelo de Cox para Outorga Onerosa: estimativas finais .....</i>	99
5.3 – Considerações finais sobre a difusão da Outorga Onerosa do Direito de Construir entre os municípios brasileiros .....	103
<b>6. CAPÍTULO 05 – A DIFUSÃO DAS ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL .....</b>	<b>107</b>
6.1 – A adoção das Zonas Especiais de Interesse Social no Brasil .....	108
6.1.1 – <i>Características da difusão das ZEIS pós-Estatuto da Cidade .....</i>	111
6.2 - A difusão das Zonas Especiais de Interesse Social: uma análise da história do evento .....	115
6.2.1 – <i>O Modelo de Cox para ZEIS: estimativas iniciais .....</i>	116
6.2.2 – <i>O Modelo de Cox para ZEIS: estimativas finais .....</i>	120
6.3 – Considerações finais sobre a difusão das ZEIS entre os municípios brasileiros .....	125
<b>7. CONCLUSÃO: O que há de comum entre essas histórias? .....</b>	<b>128</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>134</b>
<b>ANEXO I .....</b>	<b>142</b>



## 1. INTRODUÇÃO

A difusão de políticas públicas entre entes subnacionais tem ganhado espaço na agenda de pesquisa da Ciência Política brasileira na última década. Estudos sobre a difusão de políticas sociais de educação e transferência de renda (COELHO, 2012; SUGIYAMA, 2011), de saúde (COELHO; TURGEON e CAVALCANTE, 2016; SUGIYAMA, 2008; CARVALHO, 2020), de mecanismos de participação (WAMPLER, 2008; SPADA, 2010; OLIVEIRA, 2013) e leis de acesso à informação (BATISTA, 2017; CARVALHO, 2020) têm mostrado como a emulação de políticas públicas por um grande número de unidades locais responde à variação na relação entre incentivos x benefícios x custos aos quais os atores políticos estão expostos na (re)produção de ideias, políticas e programas inovadores.

Os estudos de difusão e transferência de políticas públicas entre unidades de governo buscam entender por que e como certas políticas se disseminam enquanto outras políticas não apresentam o mesmo comportamento. Essas análises identificam padrões e estabelecem relações de causalidade entre fatores internos e externos às unidades estudadas e seu impacto sobre a probabilidade de adoção de novas políticas públicas.

Em estudos que abrangem entes subnacionais de países federativos, como os Estados Unidos e o Brasil, as regras do federalismo impactam o fenômeno da difusão. Elas definem as competências, o grau de autonomia dos entes bem como o arcabouço institucional do sistema social e do subsistema de políticas públicas.

O Brasil é um vasto laboratório para estudos de difusão de inovações em políticas públicas, seja pelas características concentradoras do seu federalismo fiscal (ORAIR, 2016); pelo processo inacabado de reformas implementadas depois da Constituição Federal de 1988 (CONSTITUIÇÃO) ou pela autonomia e independência fiscal e política dos estados e municípios (ARRETCHE, 2004).

Carvalho (2020) estudou três diferentes políticas públicas brasileiras para entender como o arcabouço institucional de cada campo de política pública influenciava o processo de difusão entre os municípios do estado de São Paulo. A pesquisa aqui proposta estuda a difusão de dois instrumentos de política urbana entre os municípios brasileiros sob o mesmo marco institucional nacional – o Estatuto da Cidade.

Há poucas pesquisas sobre a difusão de políticas urbanas entre os municípios no Brasil (CARVALHO, 2015; MELO, 2021) ou em outros países federativos. Boa parte dos estudos e debates atuais nesse campo de política pública se concentra na circulação e transferência de políticas entre países e nas *policy mobilities* (SILVESTRE; JAJAMOVICH, 2021<sup>1</sup>; MONTERO; BAIOCCHI, 2021<sup>2</sup>; BIDORDINOVA, 2021<sup>3</sup>; DIALLO, 2021<sup>4</sup>; Jornadas IEALC<sup>5</sup> 2021; ICPP5 2021 – T09P06<sup>6</sup>).

Os municípios brasileiros experimentaram um longo período de difusão de inovações urbanas, iniciado antes mesmo da CONSTITUIÇÃO. As primeiras ideias e debates surgiram ainda na década de 1960, amparados pelo discurso sobre a necessidade de uma reforma urbana. No final da década de 1970, o movimento por uma reforma urbana ressurgiu no contexto dos movimentos sociais brasileiros, com demandas pelo controle dos processos especulativos nas cidades e o estabelecimento da função social da propriedade urbana.

A maior parte dos instrumentos de política urbana que se difundiram nas décadas de 1980 e 1990 foram elencados posteriormente no Estatuto da Cidade (lei federal n. 10257/2001). São instrumentos que ao serem inseridos no Estatuto da Cidade operam para garantir o direito à terra urbana e à moradia, à gestão democrática das cidades, à cooperação entre governos, iniciativa privada e demais setores da sociedade civil, em atendimento ao interesse social. Operam por uma reforma urbana nas cidades brasileiras.

Esses instrumentos têm por objetivo implementar a função social da cidade e da propriedade urbana em prol do bem coletivo, redistribuindo dentro do espaço urbano os benefícios localizados decorrentes do processo de urbanização brasileiro. Em sua

---

<sup>1</sup> Silvestre, Gabriel; Jajamovich, Guillermo. The role of mobile policies in coalition building: The Barcelona model as coalition magnet in Buenos Aires and Rio de Janeiro (1989-1996). *Urban Studies*. 2021, vol 58 (11), 2310-2328. DOI: <https://doi.org/10.1177/0042098020939808>.

<sup>2</sup> Montero, Sergio; Baiocchi, Gianpaolo. (2021). A posteriori comparisons, repeated instances, and urban policy mobilities: What ‘best practices’ leave behind. *Urban Studies*. DOI: <https://doi.org/10.1177/00420980211041460>.

<sup>3</sup> Bidordinova, Asya. Emerging cycling policy in Moscow, Russia: The role of international policy transfer. *Journal of Transport Geography*, vol 96, oct, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2021.103195>.

<sup>4</sup> Diallo, Fatoumata. *Picking, Choosing, Reshuffling, Embedding: a comparative analysis of Bus Rapid Transit (BRT) policy adoption in Cape Town and Lagos*. Barcelona, ICPP5, 2021.

<sup>5</sup> Universidad de Buenos Aires, Instituto de Estudios del América Latina y el Caribe. Jornadas 2021. Mesa 55: *Ciudades latinoamericanas em disputa y circulación de políticas urbanas*.

<sup>6</sup> ICPP5, 2021: T09P06 – *Travelling models of urban governance: theorizing, branding, and local appropriation*.

maioria, são políticas de cunho redistributivo que possuem maior custo político e potencial conflitivo (LOWI, 1964 apud KNILL e TOSUN, 2017)<sup>7</sup>. Alguns desses instrumentos podem ser classificados como "impopulares"<sup>8</sup> junto ao eleitorado por tratarem de aumentos progressivos de impostos ou da criação de ônus ou compensações para os proprietários de lotes urbanos.

A adoção inicial dos instrumentos de política urbana enfrentou muitos conflitos territoriais e políticos na esfera local (WEBER, 2018; BASSUL, 2004) e uma grande resistência das elites locais e nacional para sua regulamentação (AVRITZER, 2010; BASSUL, 2004). Ainda assim, esses instrumentos de política urbana entraram nas agendas públicas locais e nacional e se difundiram pelos municípios brasileiros de forma significativa. O que explica esse fenômeno de difusão?

Esta Tese busca explorar a questão utilizando a literatura de difusão de políticas públicas como referencial teórico. As principais definições adotadas indicam que difusão é o processo no qual uma inovação é comunicada por meio de certos canais ao longo do tempo entre membros de um sistema social (ROGERS, 2003); que se refere a um padrão de adoção sucessiva e sequencial de práticas, políticas e programas (FREEMAN, 2008); e que é um processo que afeta a probabilidade de uma unidade adotar uma política desenvolvida por outra unidade (STRANG, 1991).

Os estudos de difusão consideram a noção de interdependência na tomada de decisão pelos atores políticos (governos influenciam governos) e avaliam o impacto de determinantes internos e externos na adoção de novas ideias, programas ou políticas adotadas por outras unidades de governo (BERRY e BERRY, 2007).

Entre os estudiosos de difusão de políticas públicas há um relativo consenso sobre a existência de quatro tipos clássicos de mecanismos que impulsionam a adoção de inovações políticas: a competição política, o aprendizado, a emulação e a coerção. A identificação dos mecanismos (ou as diferentes formas de interdependência) fornece

---

<sup>7</sup> Theodor J. Lowi (1964) classificou as políticas públicas conforme suas características, distinguindo-as entre (1) políticas distributivas relacionadas à distribuição de novos recursos, (2) políticas redistributivas relacionadas a políticas que transferem recursos de um grupo social para outro, (3) políticas constitutivas que criam ou modificam regras e procedimentos das instituições e (4) políticas regulatórias relacionadas a políticas que especificam condições e padrões de comportamento coletivo e individual (KNILL e TOSUN, 2017).

<sup>8</sup> "...the property tax is politically unpopular..." (ALDAG; WARNER; KIM, 2021, p. 674). "Of course, sales and income tax are uniformly unpopular with state electorates." "...unpopular mandatory taxes..." (BERRY; BERRY, 1990, pp. 401 e 407).

informações de como as escolhas políticas de um governo são condicionadas por escolhas políticas anteriores de outros governos (GILARDI, 2012). Em um mesmo fenômeno podem ser identificados mais de um mecanismo atuante.

Dentre os instrumentos de política urbana listados no Estatuto da Cidade, foram selecionados dois instrumentos político-jurídicos com objetivos diferentes dentro da política urbana e que tivessem experimentado amplos processos de difusão segundo dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) realizadas nos anos de 2001, 2009, 2013 e 2015.

As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) têm por objetivo reconhecer o direito à permanência daqueles que ocupam áreas de forma irregular, possibilitando o acesso à moradia e à terra urbanizada para a população de baixa renda. A delimitação das ZEIS foi uma solução adotada em Recife (PE), em 1983, para resolver o problema dos assentamentos informais e promover a regularização fundiária. Essa iniciativa inaugurou uma nova forma de tratar a questão da informalidade nas cidades brasileiras, tendo sido copiada por muitos municípios. Até 2015, estavam presentes na legislação de 2817 dos 5570 municípios brasileiros (IBGE, 2016).

A Outorga Onerosa do Direito de Construir<sup>9</sup> (Outorga Onerosa) é um instrumento de controle e regulação do mercado imobiliário. Pode ser aplicada como política para garantir a preservação do patrimônio histórico e das áreas verdes bem como para recuperar para a sociedade os benefícios financeiros decorrentes da legislação e da urbanização. É também um instrumento de geração de receitas para as municipalidades.

Foi instituída inicialmente pelo município de Curitiba (PR), em 1982, como solução para preservação do patrimônio da cidade. Com o nome de incentivo construtivo, a prefeitura permitia que proprietários construíssem acima do limite previsto na legislação municipal de uso e ocupação do solo, desde que preservassem uma construção inventariada como patrimônio municipal. Foi uma política utilizada pelo governo para, por um lado, garantir a preservação do patrimônio municipal sem aumentar custos e, por outro, remunerar os proprietários dessas edificações com aumento de área construída.

---

<sup>9</sup> Inicialmente também chamada de "solo criado".

O instrumento da Outorga Onerosa pode ser aplicado das mais variadas formas, mas a sua essência consiste na cobrança, pelos governos locais, de criação de área construída. É um instrumento que afeta o preço da terra, que pode se tornar uma "moeda" de troca para implementação de políticas públicas e que gera receitas para os municípios. Após a adoção por Curitiba (PR), muitas cidades copiaram o instrumento e, em 2015, a Outorga Onerosa estava presente em 1946 municípios brasileiros (IBGE, 2016).

É importante ressaltar que a adoção de cada um desses instrumentos não está vinculada à adoção de nenhum outro instrumento e que há uma obrigatoriedade constitucional de instituir planos diretores para municípios com mais de vinte mil habitantes<sup>10</sup>. Dessa forma, apresenta-se uma diversidade de situações para a pesquisa proposta: há municípios que adotaram cada um dos instrumentos em anos diferentes; há outros que adotaram os dois instrumentos no mesmo ano; há municípios que adotaram apenas um dos instrumentos e há municípios que não adotaram nenhum dos dois instrumentos dentro do período estudado.

Diante dos fatos e dados apresentados, tem-se a pergunta de pesquisa: O que explica a difusão das ZEIS e da Outorga Onerosa entre os municípios brasileiros? Ou: Por que os tomadores de decisão, frente a problemas similares, adotaram a mesma solução de política pública e não outra?

Para responder à pergunta de pesquisa foram testadas hipóteses sobre incentivos eleitorais, políticos, partidários, institucionais, socioeconômicos e geográficos com a aplicação de um modelo de Análise de Sobrevivência (*Event History Analysis*). O recorte temporal para fins de teste econométrico ficou restrito ao período entre 2002 e 2015, após a promulgação do Estatuto da Cidade, quando foi identificada uma segunda onda de difusão (uma primeira onda de difusão foi identificada nos anos de 1990) em que ocorreram mais de 75% das adoções até 2015.

Para entender o contexto e compreender essa segunda onda de difusão, partiu-se do processo mais amplo de construção da Política Urbana no Brasil até o arranjo

---

<sup>10</sup> A previsão da Outorga Onerosa do Direito de Construir é conteúdo mínimo exigido do Plano Diretor (art 42, inciso II, Estatuto da Cidade). O artigo 28 define que o Plano Diretor **poderá** fixar áreas nas quais o direito de construir **poderá** ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico estabelecido e **poderá** fixar coeficiente de aproveitamento básico único ou diferenciado para toda a zona urbana. As ZEIS não fazem do conteúdo mínimo previsto para os planos diretores.

institucional centrado em um processo de indução vertical que começa no início dos anos 2000, com o Estatuto da Cidade e a criação do Ministério das Cidades. Esse caminho permitiu entender as principais mudanças ocorridas nas regras do sistema social, a existência de canais de comunicação e influência e a existência de redes de difusão, que não foram contemplados nas análises econométricas.

A opção por estudar o processo de difusão de dois instrumentos com origens, objetivos e histórias diferentes dentro da política urbana brasileira, permitiu comparar os resultados e identificar quais são os determinantes da difusão de políticas urbanas entre os municípios brasileiros e o que é inerente a cada processo e a cada instrumento. Essa análise comparativa permitiu, também, identificar o impacto das regras do federalismo e da atuação do governo federal nos resultados encontrados. Espera-se que por esses instrumentos responderem a diferentes problemas urbanos e terem origens, objetivos e impactos diferenciados no espaço urbano, a difusão de cada instrumento seja explicada por diferentes fatores.

### **1.1 – Objetivos da Pesquisa**

O objetivo geral desta pesquisa é entender quais os determinantes do processo de difusão das ZEIS e da Outorga Onerosa entre os municípios brasileiros. Alinhado ao objetivo geral, tem-se como objetivos específicos: (i) entender o impacto do Estatuto da Cidade e da criação do Ministério das Cidades sobre o processo de difusão dos instrumentos; (ii) entender o papel do governo federal na impulsão da difusão das ZEIS e da Outorga Onerosa; (iii) identificar as semelhanças e diferenças entre os processos de difusão de cada instrumento para verificar se há indícios de um padrão de difusão de políticas urbanas entre os municípios brasileiros.

## **1.2 – A organização da Tese**

A Tese está estruturada em cinco capítulos. Além desta introdução, há um capítulo teórico, um capítulo metodológico, um capítulo de análise histórico-descritiva, dois capítulos de análise empírica e uma conclusão.

O Capítulo 1 é teórico. Nele estão apresentados os conceitos necessários para qualificar e entender um processo de difusão e os métodos mais utilizados para seu estudo. No segundo capítulo são apresentadas as hipóteses derivadas da literatura de difusão de políticas públicas para explicar a difusão das ZEIS e da Outorga Onerosa. São apresentadas as justificativas para a escolha desses dois instrumentos de política urbana, a metodologia quali-quantitativa e as decisões metodológicas tomadas no desenvolvimento da Tese.

O Capítulo 3 descreve o macroprocesso de institucionalização da política urbana no Brasil com destaque para os marcos legais e a instituição do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU). São apresentadas as características do contexto institucional brasileiro após a promulgação do Estatuto da Cidade (lei federal n. 10257/2001) e a criação do Ministério das Cidades, com destaque para os incentivos e constrangimentos impostos pelo sistema político. Por fim, são apresentados os atributos fenômeno de difusão de cada instrumento estudado.

O quarto e o quinto capítulos apresentam os estudos quantitativos da Tese. Foi aplicado um modelo de Análise de Sobrevivência para testar as hipóteses e identificar as variáveis que explicam a difusão da Outorga Onerosa, no Capítulo 04, e das ZEIS no Capítulo 05.

Na Conclusão são apresentados os resultados que explicam a difusão desses dois instrumentos de política urbana entre os anos de 2002 e 2015, as limitações empíricas encontradas pela pesquisa e sugestões de novos caminhos possíveis de serem explorados.

Os achados desta pesquisa, somados às conclusões de outros estudos de difusão que vêm sendo elaborados, possibilitarão um maior conhecimento da realidade brasileira e novas formas de interpretar e entender o fenômeno da difusão de políticas públicas no país. Podem, ainda, reforçar, complementar ou refutar os resultados de

pesquisas realizadas no Brasil e em outros países, possibilitando uma ampliação do debate teórico sobre fenômenos de difusão de políticas públicas.



## 2. CAPÍTULO 1 – A DIFUSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E SEUS MÉTODOS DE ESTUDO

### 2.1 - O que é difusão de políticas públicas e como caracterizá-la?

Há diferentes definições de difusão na literatura de ciência política que buscam explicar por que e como uma inovação<sup>11</sup> se dissemina entre unidades de governo, sejam elas estados, países ou unidades locais. Algumas definições se concentram nos processos, outras nos fatores e outras ainda nos mecanismos.

Jack L. Walker, em seu estudo referência de 1969, questionou quais fatores explicariam a rápida difusão de certas políticas e quais seriam obstáculos à adoção de políticas inovadoras pelos estados americanos. Para entender a velocidade e o padrão espacial da difusão, deslocou o objeto de análise de questões socioeconômicas para a tomada de decisão do agente público, incorporando ao debate categorias analíticas de espectro político como competição eleitoral, distribuição de cadeiras no legislativo, partidos políticos e participação nas eleições. A intenção do estudo era entender as condições sob as quais os decisores de políticas públicas tinham maior probabilidade de adotar um novo programa.

Walker (1969) desenvolveu uma análise matricial da adoção de 88 políticas públicas e percebeu que as adoções sequenciais apareciam como emulações de adoções prévias de outros estados ao longo do tempo. Identificou estados pioneiros e mais abertos à inovação de políticas públicas e investigou o espalhamento dessas políticas para os outros estados.

O autor percebeu que os estados aprendem uns com os outros e reduzem seu grau de incerteza, risco e inércia quando eles “pegam emprestado” inovações que são percebidas como experiências de sucesso em outros locais. Baseado nas teorias de *decision making* (MARCH, 1963; LINDBLOM, 1965; SIMON, 1957), afirmou que os formuladores de políticas públicas quando confrontados com problemas complexos procuram atalhos para a tomada de decisão<sup>12</sup> e argumentou que uma forma de

---

<sup>11</sup> "An innovation will be defined simply as a program or policy which is new to the states adopting it, no matter how old the program may be or how many other states may have adopted it" (WALKER, 1969, p. 881). This means that a governmental jurisdiction can innovate by adopting a program that numerous other jurisdictions established many years ago" (BERRY e BERRY, 2007, p. 223).

<sup>12</sup> Ver MARCH, 1993.

simplificar o processo de tomada de decisão é a escolha entre alternativas que se provaram efetivas ou promissoras em outros estados. Eles buscam não a melhor solução, mas uma solução satisfatória<sup>13</sup>.

Uma segunda razão para emular políticas públicas de seus pares era a competição. Estados competem entre si e emulam políticas de outros seja para obter uma vantagem econômica, seja para não ficar em desvantagem em relação aos demais. Um exemplo brasileiro desse fenômeno foram as alterações de alíquotas de ICMS pelos estados para atrair investimentos e gerar empregos, o que levou à chamada “guerra fiscal” e à necessidade de regulamentação da questão pelo Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), chegando a questão ao Supremo Tribunal Federal<sup>14</sup> (STF).

Uma terceira razão para copiar era a pressão ou coerção. Walker (1969) argumenta que, mesmo em países federativos com unidades subnacionais autônomas, há uma certa “pressão” sobre os estados para se adequarem a padrões nacionais e/ou regionais, numa espécie de construção de conformidades. Essa “pressão” pode ser normativa, quando há pressão para adotar políticas ou programas de outros estados considerados referências; ou coerciva, quando há um mandato federal, com ordens impostas e pouco espaço para a tomada de decisão pelos entes subnacionais. Também é coerciva quando há um desenho ou arquétipo de política a ser seguido em troca de recursos e financiamentos.

O estudo de Walker (1969) destacou, além dos fatores políticos e estruturais, dois elementos importantes para entender o padrão de adoção de inovações: os fatores regionais e a comunicação especializada. Para que uma inovação seja adotada, ela precisa ser conhecida. A proximidade geográfica, a transferência de servidores públicos de um estado para o outro e as comunicações interestaduais foram identificados como os principais canais para troca de ideias e conhecimento.

Walker (1969) apresentou uma abordagem de *policy making* que se funda nas percepções e atitudes dos tomadores de decisão para entender um processo extremamente complexo e com muitas influências como a difusão de inovações. Seus resultados confirmaram a hipótese de que há uma maior probabilidade de um estado

---

<sup>13</sup> “...look for an analogy between the situation you are dealing with and some other situation, perhaps in some other state, where the problem has been successfully resolved.” (WALKER, 1969, p. 889).

<sup>14</sup> O STF definiu que a concessão de benefícios fiscais pelos estados sem autorização do Confaz é inconstitucional.

adotar uma política após ter sido adotada por outros estados, em especial, se o estado que adotou primeiro for percebido como uma liderança pelos demais.

O estudo de Walker (1969) tinha como referência teórica a definição de difusão de inovações de Rogers<sup>15</sup>. Para o Rogers (2003), Difusão é o processo no qual uma inovação é comunicada por meio de certos canais, ao longo do tempo, entre os membros de um sistema social<sup>16</sup> (tradução livre). A difusão de novas ideias dependeria então da troca de informações entre membros de um sistema social, o que levaria à redução de incertezas no processo de tomada de decisão e à cópia/imitação da inovação.

A definição de Rogers (2003) apresenta quatro elementos que impactam um processo de difusão: i) a inovação; ii) os canais de comunicação; iii) o tempo e iv) o sistema social. Uma inovação é uma ideia, prática ou objeto percebido como novo por uma unidade de adoção. A forma como as características da inovação é percebida pelos potenciais adotantes determinam a taxa de adoção da inovação. Os cinco atributos da inovação são sua vantagem relativa, compatibilidade, complexidade, experimentação e observabilidade<sup>17</sup>.

A vantagem relativa representa o grau em que a inovação é percebida como uma ideia melhor do que a anterior. Não se trata de uma avaliação racional, mas sim da percepção dos agentes, em que elementos como prestígio social, conveniência e satisfação são componentes importantes. A compatibilidade representa o nível de consistência da inovação junto aos valores existentes, as experiências passadas e as necessidades dos potenciais adotantes. Inovações pouco compatíveis com valores prevaletentes e as normas do sistema social demandam a adoção anterior de um novo sistema de valores.

A complexidade reflete a percepção dos agentes sobre as dificuldades inerentes à adoção da inovação. De maneira geral, inovações mais simples e que não demandem o desenvolvimento de novas habilidades são adotadas mais rapidamente. A experimentação está relacionada à possibilidade de fragmentar e testar parcialmente a

---

<sup>15</sup> "*Diffusion of Innovations*", de Everett Rogers, foi publicado pela primeira vez em 1962.

<sup>16</sup> "*Diffusion is the process by which an innovation is communicated through certain channels over time among the members of a social system*" (ROGERS, 2003, p 5).

<sup>17</sup> *Characteristics of Innovations: relative advantage, compatibility, complexity, trialability and observability.*

inovação, reduzindo o risco e a incerteza associados. Inovações que permitem experimentar facilitam o aprendizado e a decisão sobre a adoção durante o processo (*learn by doing*). Por fim, a observabilidade consiste no grau em que os resultados da inovação são visíveis para os demais membros do sistema social. Essa visibilidade possibilita a discussão e a busca de informação sobre a inovação: quanto mais fácil se percebe os resultados da inovação, mais rápido ocorre a difusão.

Os canais de comunicação são os meios pelos quais a informação passa de uma unidade para a outra. Para Rogers (2003), em geral, a adoção de inovações parte de uma avaliação subjetiva que os indivíduos fazem de seus pares mais próximos, que servem de modelo. O comportamento tende a ser imitado pelos outros membros do sistema. O autor destaca que para entender a difusão (cujo *core* está assentado nas trocas e no aprendizado social<sup>18</sup>) é necessário compreender o papel das redes de difusão, que constroem/utilizam canais de comunicação para tornar a inovação conhecida; e os líderes de opinião, que dão suporte à imagem e legitimidade à solução inovadora e influenciam os demais membros do sistema a adotá-la.

O tempo é um elemento fundamental em estudos de difusão. A duração do fenômeno é a variável que permite classificá-lo como um evento de difusão e não um processo de descentralização, quando há rápidas adesões à política pública em um curto espaço de tempo.

O tempo influencia em três aspectos da difusão: i) no processo de tomada de decisão; ii) na inovatividade e iii) na taxa de adoção da inovação. Rogers (2003) divide o processo de tomada de decisão (*innovation-diffusion process*) em cinco etapas (*knowledge, persuasion, decision, implementation, confirmation*) desde o conhecimento da inovação até a confirmação da decisão de adotá-la.

A inovatividade ou o tempo despendido por uma unidade de adoção para aderir à inovação permite desenhar curvas de difusão. De acordo com Rogers (2003), a adoção de uma inovação normalmente segue uma curva *bell-shaped* quando considerada a frequência das adoções e, quando analisadas cumulativamente no tempo, resultarão numa curva *S-shaped* (Figura 1). O autor define, ainda, categorias de adotantes a partir do grau de antecipação de uma unidade em relação às demais, dividindo-os em

---

<sup>18</sup> Aprendizagem social ou "*social modeling*" é quando o conhecimento é adquirido pela observação e imitação dos outros (BANDURA, 1962).

inovadores, primeiros adotantes, primeira maioria, última maioria e atrasados (Figura 2). Já a taxa de adoção é velocidade relativa com que uma inovação é adotada pelos membros de um sistema social.

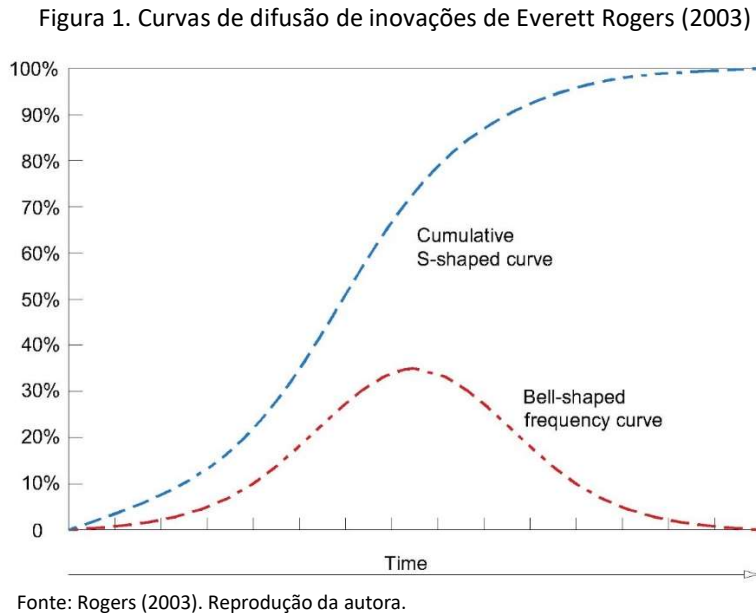
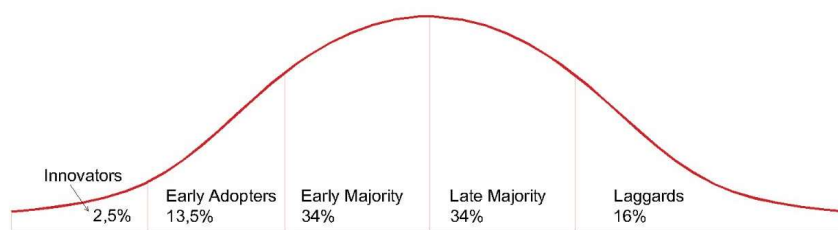


Figura 2. Categorias de adotantes conforme grau de inovatividade de Everett Rogers (2003)



O último elemento da definição de Rogers (2003) é o sistema social. Sistema social é o conjunto de unidades interdependentes que trabalham para a solução de problemas que são comuns ao conjunto. Um sistema social tem normas (instituições) que regem o comportamento das unidades e dão estabilidade, previsibilidade e regularidade para todo o sistema.

As instituições impactam os processos de difusão e criam o contexto no qual as redes de difusão, os líderes de opinião e os agentes de mudança atuam. A estrutura social e de comunicação do sistema pode facilitar ou impedir a difusão de inovações

dentro do sistema social. Como regra geral, quando as normas favorecem, as lideranças costumam ser mais inovadoras e os processos de difusão mais rápidos (ROGERS, 1983).

Elkins e Simmons (2005) definem a difusão como um processo composto por uma classe de mecanismos. Para os autores, difusão é um conjunto de processos caracterizados por uma interdependência descoordenada e dependentes de mecanismos de impulsão como emulação, imitação, mimetismo, aprendizado e competição para ocorrer. Considerando esses elementos, os autores apontam três classes de explicação: i) ação descoordenada (a tomada de decisão se baseia apenas em fatores internos e não há mecanismos de impulsão atuando); ii) ação coordenada (orquestrada por agências ou comunidades epistêmicas, quando a tomada de decisão depende de cooperação ou coerção) e iii) ação descoordenada e interconectada: combina elementos das outras duas classes.

Esses autores entendem que governos são instituições independentes que tomam suas próprias decisões, mas levam em consideração a decisão prévia de outros governos. Concordam com a visão de Strang (1991) de que difusão é um processo no qual a adoção prévia de uma prática altera a probabilidade de adoção dessa prática por outra unidade não adotante.

Nesse sentido, esses autores concordam com Rogers (1983; 2003) e Walker (1969) sobre a existência de interdependência entre os membros de um sistema social e que esse fator afeta a probabilidade de adoção de uma inovação; que há influência de canais de comunicação como as redes de difusão, as lideranças e os grupos de suporte; que a proximidade geográfica impacta; e que no processo atuam mecanismos de impulsão como emulação, adaptação, aprendizado e competição.

Desde o estudo de Walker (1969), houve vários tratamentos teóricos do fenômeno e há, na literatura, uma miscelânea de definições de difusão, com debates sobre a natureza da difusão; se é um processo ou um resultado. As categorias de análise também apresentaram fissuras teórico-metodológicas quanto à definição conceitual e à mensuração. Nesta Tese, foram descritas e adotadas as principais referências conceituais e metodológicas utilizadas pela corrente principal de estudiosos de Difusão de políticas públicas no mundo.

## 2.2 – Como estudar a difusão de inovações políticas?

As primeiras modelagens de difusão desenvolvidas nos Estados Unidos se aproximam da definição de Rogers (2003) e das conclusões de Walker (1969) e utilizam diferentes canais de comunicação para testar o papel de determinantes externos na difusão.

O modelo de Interação Nacional assume que existe uma rede nacional de comunicação entre agentes do estado que aprendem com seus pares sobre novos programas e políticas. O modelo de Difusão Regional postula que os estados são influenciados primeiramente pelos estados que estão próximos geograficamente, seja numa perspectiva de aprendizado seja de competição. A probabilidade de adoção de uma nova política então vai variar de acordo com o número de estados vizinhos que já adotaram a inovação.

O modelo de *Leader-Laggard* pressupõe que há certos governos que são pioneiros na adoção de novas políticas públicas e que outros governos “seguem o líder”. Esse modelo assume que governos emulam de outros governos em um processo de aprendizado e não de competição ou coerção. Há os mais desenvolvidos e inovadores, portanto líderes, e os que buscam emular e aprender com os pioneiros (WALKER, 1969; COLLIER e MESSICK, 1975).

Existem modelos que buscam capturar a influência dos governos centrais. Os modelos de Influência Vertical enxergam o papel central dos governos nacionais como referência de política pública e os entes subnacionais emulando suas políticas. As razões para que governos emulem políticas nacionais vai além de um processo de aprendizado. Mecanismos de coerção, além de incentivos financeiros, geralmente são elementos impulsionadores desse tipo de difusão.

Há ainda o modelo de Isomorfismo que tem como pressuposto que estados tendem a emular políticas de outros estados com características semelhantes às suas, o que traria melhores informações sobre a natureza do problema, a política pública e os impactos da adoção da política. Esses modelos explicam a difusão de políticas por similaridades políticas, demográficas e orçamentárias (VOLDEN, 2006 apud BERRY e BERRY, 2007) ou por semelhanças culturais e conexão histórica (WEYLAND, 2004 apud BERRY e BERRY, 2007).

A abordagem de determinantes internos tem como pressuposto que a decisão governamental é influenciada por características locais como capacidade institucional, demandas sociais, constrangimentos de natureza político-eleitoral, ideologia e condições econômicas, dentre outros aspectos (COELHO, 2016). Os canais de comunicação e influência perdem espaço no desenho do modelo explicativo. A tomada de decisão sobre a incorporação de uma determinada inovação no cardápio de políticas ocorre dentro de um sistema de incentivos e constrangimentos trazidos pela sociedade e pelos subsistemas de políticas públicas de cada unidade de governo.

O desenvolvimento econômico foi uma das categorias mais testadas nos primeiros estudos de determinantes internos e está sempre presente nos testes de hipóteses. Ao fim e ao cabo, há autores que defendem que governos mais desenvolvidos economicamente (mais cosmopolitas) tem maior probabilidade de adotar novas políticas (WALKER, 1969) ou que é a capacidade econômica dos governos que determina sua propensão à inovação (DALEY E GARAND, 2005).

Farah (2008), a partir da análise de estudos de difusão no Brasil, sistematizou fatores internos ao sistema que podem influenciar a tomada de decisão e a adoção:

- *Incentivos políticos*: a adoção de uma inovação pode ser afetada pelos benefícios políticos que a inovação potencialmente trará<sup>19</sup>. Essa perspectiva é privilegiada pela abordagem da escolha racional, que enfatiza o cenário competitivo, opondo partidos e políticos em uma democracia (WALKER, 1969). O ano eleitoral tem influência clara na probabilidade de políticos adotarem programas populares ou rejeitarem programas/políticas controversas (BERRY e BERRY, 1990).

- *Incentivos financeiros*: a adoção de uma inovação pode ser influenciada pela existência de incentivos financeiros. No Brasil, a incorporação de inovações pelo nível local de governo pode ser influenciada por transferências financeiras feitas pelos governos federal e estadual.

---

<sup>19</sup>Acrescenta-se, aqui, o estudo realizado por COELHO; TURGEON E CAVALCANTE, em 2016, “Mecanismos de difusão de Políticas Sociais no Brasil: uma análise do Programa Saúde da Família”, que encontra competição política (medido pelo % de votos do eleito) como variável explicativa significativa para difusão do PSF entre os municípios brasileiros.



- *Quadro institucional*: a seleção de uma política ou programa inovador por parte de atores locais pode ser facilitada ou dificultada por características do quadro institucional existente no país e na própria localidade (FARAH, 2005)<sup>20</sup>.

- *Características estruturais da localidade receptora*: a adoção de uma inovação depende da existência de capacidade administrativa e de recursos diversos que viabilizem a adoção da política ou programa e sua adaptação às condições locais. Espera-se que a saúde fiscal do governo tenha impacto positivo na propensão à adoção de novas políticas (BERRY e BERRY, 1990).

- *Legado de políticas prévias*: a decisão sobre a seleção e adoção de determinada política, de um repertório de alternativas disponíveis, é também afetada por padrões prévios consolidados em cada campo de política pública, em um país, em um estado e nos municípios.

- *Ideologia*: a adoção (ou rejeição) de inovações na área pública pode também ser afetada por um processo de seleção ideológica de alternativas (SUGIYAMA, 2008).

O debate sobre quais fatores explicam a difusão de inovações entre os estados americanos sofreu uma inflexão, em 1990, com a publicação de *“State Lottery Adoption as Policy Innovations: An Event History Analysis”*. Baseados na Teoria da Inovação Organizacional de Mohr (1969), Berry e Berry (1990) rompem com o debate anterior e apresentam uma explicação unificada. As adoções das loterias pelos estados americanos foram explicadas como resultado de influências internas quanto externas.

Para os autores, seria irrealístico assumir que os tomadores de decisão adotam inovações sem olhar para seu contexto econômico e político como seria irrealístico supor que eles ignoram o que acontece com seus vizinhos dado o contexto de federalismo, associativismo e a presença da mídia.

Avançaram no debate ao demonstrar que os três elementos da Teoria de Mohr – motivação para inovar, peso dos obstáculos à inovação e disponibilidade de recursos para superar os obstáculos – interagem durante todo o processo de difusão influenciando as chances e as probabilidades de adoção. Segundo os autores, a probabilidade de um estado inovar está diretamente relacionada à motivação para

---

<sup>20</sup> No Brasil, muitos dos programas inovadores e das novas instituições tiveram um importante estímulo no quadro institucional estabelecido a partir da Constituição Federal de 1988.

inovar, inversamente relacionada aos obstáculos e diretamente relacionada à disponibilidade de recursos para superá-los.

Berry e Berry (1990) utilizaram um modelo de Análise de Sobrevivência (*Event History Analysis*) para explicar uma mudança qualitativa no comportamento de um indivíduo (ou governo ou organização) em um determinado ponto do tempo. Esse é um modelo de testagem de risco que estima quais governos que, a certo tempo, estão sob risco de adotar a política em questão. A variável dependente é o tempo (t) que uma unidade de governo suscetível ao “risco” da política (i) leva até a adoção da política (ocorrência do evento). Os coeficientes das variáveis independentes oferecem informações sobre os impactos das variáveis na probabilidade de uma unidade de governo adotar a política. O risco relativo identifica o quanto a presença daquela variável no modelo aumenta ou reduz o risco de a unidade de governo falhar para a política.

A utilização do modelo de Análise de Sobrevivência elevou o debate no campo de estudos de difusão a um novo patamar. O emprego da modelagem superou a inconsistente dicotomia das duas explicações exclusivas existentes até o momento e incorporou tanto fatores internos quanto externos. A Análise de Sobrevivência permite explicar quando e por que governos adotam inovações ao avaliar a interação das variáveis ao longo do tempo.

Um segundo avanço da aplicação do modelo de Análise de Sobrevivência foi permitir a predição. Com os coeficientes gerados, é possível calcular a probabilidade de um estado com características específicas adotar a política em um determinado ano. Em outras palavras, é possível identificar os fatores que encorajam a inovação. Com as simulações de predição realizadas, os autores confirmaram a interação entre os 3 elementos da Teoria de Mohr e como eles influenciam a probabilidade de adoção ao longo do tempo.

É importante trazer aqui dois apontamentos feitos por Berry e Berry (2007) que devem permear os estudos de difusão. Primeiro, de que há elementos dentro da complexidade de processos do ciclo de políticas públicas que não são modeláveis e, portanto, não estão presentes na análise econométrica. Segundo, que a adoção de políticas públicas por entes subnacionais individualmente não é independente de um

processo maior de *policymaking* e que, nesse sentido, estudar múltiplos agendamentos é um excelente veículo para entender o processo mais amplo.

Após a publicação do estudo sobre a adoção de loterias, a literatura de difusão de políticas públicas avançou com refinamentos da modelagem, sofisticação dos bancos de dados, utilização de mais de uma política pública no mesmo modelo, testes de consistência e identificação de novos atores e mecanismos que ajudaram a ampliar o entendimento dos processos de produção de políticas públicas.

O modelo de Análise de Sobrevivência mais utilizado em estudos de difusão é o Modelo de Riscos Proporcionais de Cox e suas modificações; mas outros modelos de Análise de Sobrevivência como a Distribuição Weibull vêm sendo aplicadas (COELHO, 2021).

Estudos mais recentes têm explorado o papel dos estados inovadores, dos empreendedores de política (OLIVEIRA, 2013), dos legisladores, dos tribunais, dos “*instrument constituency*” (HOWLETT, 2018) e das comunidades epistêmicas (OSORIO, 2016). Esses agentes da difusão impulsionam as políticas públicas por meio de diferentes mecanismos e têm sido encontrados não apenas em estudos transversais de uma única política pública, mas em estudos longitudinais de um conjunto delas. No entanto, ainda há dificuldades para construir covariáveis para que esses mecanismos possam ser modeláveis, sendo identificados, em sua maioria, em estudos qualitativos.

Olhando para a literatura mais atual e as razões levantadas por Walker (1969) para que governos emulem políticas públicas, retorna-se às questões de fundo dos estudos de difusão: Por que alguns estados são mais inovadores e mais rápidos em adotar novas políticas do que outros? Quais as razões para emular políticas públicas?

### **2.3 – Mecanismos políticos e institucionais de impulsão**

Entre os estudiosos de difusão de políticas públicas há um relativo consenso sobre a existência de quatro tipos clássicos de mecanismos que impulsionam a adoção de inovações políticas. São eles: i) competição, ii) aprendizado, iii) emulação e iv) coerção (COELHO, 2016).

O mecanismo da competição reflete as disputas entre esferas de governo no qual a escolha de um governo afeta a escolha de outros governos. Podem ocorrer por escolhas políticas, feitas com o objetivo de obter ganhos econômicos e sociais sobre outros governos (competição governamental) ou como estratégias políticas, baseadas em cálculos racionais, que visam a sobrevivência política no tempo (competição política). Nos Estados Unidos, o mecanismo da competição foi identificado por diferentes estudos de difusão (BERRY e BERRY, 1990, 1994; BAILEY e ROM, 2004; MCLENDON; HELLER e YOUNG, 2005; VOLDEN, 2002; WONG e SHEN, 2002) provavelmente devido às regras do federalismo americano e à capacidade administrativa mais semelhante dos estados americanos.

O mecanismo do aprendizado se apresenta quando há uma decisão dos governos de adotar programas ou práticas políticas que potencialmente irão gerar melhores resultados baseados na avaliação da experiência de outros governos. Em processos de aprendizado, a troca de informações sobre as condições, os benefícios e as desvantagens são o elemento motor da difusão (ELKINS e SIMMONS, 2005). A motivação é interna, pois o objetivo principal é a solução do problema público daquela unidade (OSORIO, 2016). Esse mecanismo é de difícil mensuração, pois não há como identificar qual unidade adotou certa política ou programa porque avaliou racionalmente a inovação e considerou a melhor resposta ao problema público ou adotou simplesmente porque outros adotaram antes. A literatura tem utilizado o número de adotantes como um indicativo de que a inovação política é considerada a escolha mais racional. A adoção de uma prática inovadora tende a gerar aprendizado para os atores políticos e as burocracias dos outros governos a depender do grau de informações disponíveis e da aderência dessa prática à realidade local.

A emulação é o mecanismo que impulsiona a adoção baseada na apropriação da inovação. A emulação ocorre quando há uma imitação de outras políticas em termos simbólicos ou normativos, tomando ideias emprestadas (COÊLHO, 2016). A adoção por emulação pode ser motivada por interesses individuais ou para seguir a tendência de outros países com mais status, sem uma motivação mais robusta para a adoção da política (OSORIO, 2016). Não quer dizer que não haja o problema público, mas não há uma avaliação mais profunda da alternativa a ser adotada frente a outras possibilidades. Essa decisão ancorada em pressupostos normalmente pouco científicos pode levar a

falhas de políticas públicas por um lado, mas também facilita a circulação e difusão da prática inovadora podendo levar a aprendizados para o sistema social como um todo.

O quarto mecanismo é a coerção<sup>21</sup>. A adoção de novas políticas públicas é influenciada pela pressão de uma instituição sobre a outra. Os incentivos podem ser positivos quando há financiamentos ou negativos quando há sanções. Walker (1969) já havia identificado esse mecanismo de pressão em seu estudo, dividindo-o em uma pressão mais coercitiva e punitiva (que pode ser financeira ou legal) e uma pressão mais social para a adoção de políticas qualificadas como “*best practices*”. Nesse sentido, a motivação pode ser classificada como externa e se explicaria pela influência de outro ator mais poderoso sobre os demais membros do sistema (OSORIO, 2016).

É importante destacar que, ao longo de um fenômeno de difusão, esses mecanismos podem ter atuações simultâneas ou alternadas dentro do sistema social e podem se destacar a partir de incentivos e constrangimentos do sistema político. A utilização de modelos de Análise de Sobrevivência para explicar os processos de difusão permite mensurar os impactos dos mecanismos que atuam em cada fase do processo, na forma de covariáveis dentro do modelo.

Emulação e aprendizado são os mecanismos que mais conversam entre si, podendo um processo de difusão começar como emulação e depois se transformar em aprendizado. Há uma área de sobreposição entre os mecanismos, com emulações bem-sucedidas que viram aprendizados e aprendizados deficientes que geram falhas de políticas públicas. Isso não quer dizer que processos de difusão impulsionados por mecanismos de competição ou de coerção não gerem aprendizados para políticos e burocracias e para o sistema social como um todo.

Fenômenos de difusão são complexos e o arcabouço institucional bem como a natureza da política pública em processo de difusão importam. As teorias de difusão buscam explicar e sistematizar os mecanismos como estratégia de investigação, mas elas não são determinísticas quanto à atuação isolada de cada mecanismo tampouco quanto à inexistência de outros mecanismos de impulsão. Estudos qualitativos mais recentes têm buscado identificar novos mecanismos (OLIVEIRA, 2013; SEGATTO, 2018; OSORIO, 2016).

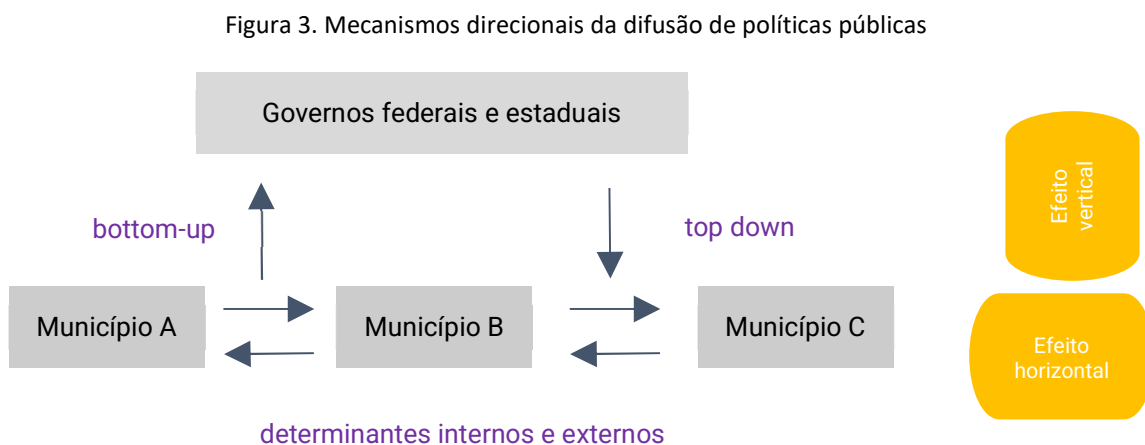
---

<sup>21</sup> Elkins e Simmons (2005) não consideram coerção como um mecanismo de difusão, pois a pressão afetaria a independência na tomada de decisão.

## 2.4 – Mecanismos direcionais da difusão

Em países federativos, os processos de difusão podem ter efeitos verticais e horizontais, sendo possível ocorrer os dois movimentos ao mesmo tempo. A difusão horizontal ocorre quando as unidades tomam decisões baseadas em determinantes internos e externos e olham apenas para aquelas unidades semelhantes.

A difusão vertical pode ocorrer em dois sentidos: i) *bottom-up*, quando governos estaduais ou federais copiam/emulam uma política pública já implantada pelos agentes locais ou, ainda, quando o governo central adota um modelo estadual e ii) *top down*, quando governos centrais ou estaduais incentivam a disseminação e adoção de certas políticas públicas em outras esferas de governo. A difusão *top down* também pode ocorrer em uma *constituency* mais restrita como de um estado para seu conjunto de municípios. Esses mecanismos direcionais estão detalhados na Figura 3 abaixo.



Fonte: Elaboração da autora. Adaptado de Levi-Faur (2005) e Coêlho (2012)

No Brasil, os estudos de difusão entre entes subnacionais têm encontrado movimentos de difusão horizontal e vertical. Muitas inovações começaram em governos municipais após a CONSTITUIÇÃO e se difundiram horizontalmente, como é o caso dos programas de transferência de renda, de saúde da família, das ZEIS e da Outorga Onerosa, dentre muitos outros. Depois de um tempo, são adotadas pelo governo federal em um movimento *bottom-up*. Ao se tornarem parte da política nacional, a difusão dessas inovações é impulsionada pelo governo federal voltando em um movimento *top down*.

A simultaneidade de atuação de mecanismos direcionais proporcionada pelas regras da estrutura federativa brasileira confere excepcionalidade ao caso em uma perspectiva comparada com outros países federalistas (COELHO, 2016). Essa característica coloca o país como um grande laboratório de pesquisa para o mundo. O que os resultados dos estudos têm mostrado é que a difusão é delimitada pelo arcabouço federativo e institucional de cada subsistema de políticas públicas, mas que, em algum momento do fenômeno, há uma forte atuação do governo federal em processos coercitivos compostos por incentivos seletivos à ação dos entes subnacionais (CARVALHO, 2020).

### **3. Capítulo 02. O FENÔMENO DA DIFUSÃO DAS ZEIS e DA OUTORGA ONEROSA ENTRE OS MUNICÍPIOS BRASILEIROS: o método.**

Este capítulo apresenta, inicialmente, as hipóteses de pesquisa para explicar a difusão das ZEIS e da Outorga Onerosa utilizando como referência a base teórica de *policy diffusion* desenvolvida no Capítulo 01. Como referências bibliográficas complementares, foram utilizadas as literaturas de políticas públicas e de planejamento urbano.

Na sequência, são apresentadas as motivações para o estudo da difusão de instrumentos de política urbana e os aspectos inerentes aos casos específicos das Zonas Especiais de Interesse Social e da Outorga Onerosa do Direito de Construir. Nesse subitem, foram detalhadas as características que tornam esta pesquisa um diferencial para estudos de difusão entre entes subnacionais.

As seções seguintes trazem o desenho de pesquisa, as abordagens e ferramentas metodológicas utilizadas e as regras para aplicação. Por fim, descreve-se o processo de construção do banco de dados e as variáveis selecionadas para o teste das hipóteses.

#### **3.1 – Hipóteses de pesquisa**

No Brasil, ainda não há um entendimento sistemático dos determinantes da adoção de políticas públicas entre as esferas de governo (COÊLHO, 2021). Alguns estudos destacam, por exemplo, a influência do governo federal na difusão de institucionalidades e políticas públicas entre os estados e municípios (COÊLHO; TURGEON e CAVALCANTE, 2016; BATISTA, 2017; CARVALHO, 2020). Outros, destacam o papel da competição política (COÊLHO; TURGEON e CAVALCANTE, 2016; COÊLHO, 2012) e da ideologia (SUGIYAMA, 2012; CARVALHO, 2020; COÊLHO, 2012) na difusão entre entes subnacionais.

Para construir as hipóteses e classificar as variáveis quanto aos fatores determinantes da formação de agenda nos dois processos de difusão, foi utilizada a abordagem que unifica sob o mesmo constructo teórico os determinantes internos e externos à unidade de governo sob análise.



Os primeiros trabalhos de difusão apontaram uma correlação entre inovação e atributos locais – como competição política, capacidade institucional e demandas sociais – influenciando a decisão de adotar ou não uma nova política (COELHO, 2016). Por outro lado, autores filiados teoricamente aos conceitos clássicos de difusão de inovações de Rogers (2003) e Strang (1991) defendiam que a propagação de novas ideias e políticas ocorre dentro de um sistema social e que o aumento das adoções no tempo altera a probabilidade de novas adoções – ou seja, que existe um grau de interdependência na tomada de decisão pelas unidades que compõem o sistema.

Considerando a estrutura do sistema federativo brasileiro e os achados de outros estudos sobre a influência do federalismo na difusão de políticas no nível subnacional (SEGATTO, 2018), torna-se fundamental compreender o papel e as competências do governo federal no campo das políticas urbanas no Brasil.

A descentralização política promovida pela CONSTITUIÇÃO ocorreu em diferentes graus e, a depender da política pública, não alterou a estrutura institucional de gestão de políticas herdadas do regime militar. A estratégia de coordenação vertical de diferentes políticas nacionais seguiu a estrutura de relações federativas do período anterior à CONSTITUIÇÃO e, no caso das políticas de desenvolvimento urbano, houve pouca alteração na estrutura centralizada de gestão da política (ARRETCHE, 2004).

Essa descentralização da política urbana com a estrutura centralizada no governo federal impõe a avaliação do impacto de fatores institucionais, políticos e relacionais externos ao sistema político municipal (ALDAG; WARNER e KIM, 2019) que podem influenciar verticalmente a difusão das ZEIS e da Outorga Onerosa.

A atuação do governo federal pode estar relacionada tanto ao desenho da política nacional - incentivos, obrigações e sanções (BERRY e BERRY, 2007) - quanto a aspectos político-partidários (cooperação, alinhamento partidário, redes) decorrentes das regras do federalismo (WAMPLER, 2008; BATISTA, 2017; CARVALHO, 2020). Esses determinantes externos aos sistemas políticos locais podem aumentar ou diminuir o risco de adoção das ZEIS e da Outorga Onerosa. É sobre eles que se assentam as duas primeiras hipóteses:

*Hipótese 1: Há maior probabilidade de adoção dos instrumentos de política urbana pelos municípios quando o desenho institucional estabelece incentivos (positivos ou negativos) à adoção.*

*Hipótese 2: Há maior probabilidade de adoção dos instrumentos de política urbana pelos municípios quando o partido político do prefeito é o mesmo do governante que influencia verticalmente a adoção.*

A terceira hipótese testa se houve atuação do mecanismo de coerção imposto pela definição de um prazo no Estatuto da Cidade. Municípios com mais de vinte mil habitantes e integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas que não elaborassem seus planos diretores ficariam sujeitos a sanções. O teste dessa hipótese permite identificar o impacto coercitivo do prazo (CARVALHO, 2020), além de um possível efeito *spill over* sobre os demais municípios que não tinham essa obrigatoriedade.

*Hipótese 3: Há maior probabilidade de adoção dos instrumentos de política urbana pelos municípios com obrigações definidas pela legislação federal.*

A coordenação vertical da política após a descentralização é um fator que pode aumentar o risco de ocorrência de um modelo de difusão de interação nacional. Esse modelo assume a existência de uma rede de comunicação entre os membros de um sistema social pela qual novas ideias e propostas de políticas públicas se difundem. Fóruns institucionalizados como os conselhos nacional, estaduais e municipais das cidades, bem como associações de municípios são exemplos de canais nacionais de interação e troca de informação (BATISTA, 2017).

No Brasil, há duas associações de municípios bastante atuantes: i) a Frente Nacional de Prefeitos (FNP), composta pelos prefeitos das trezentas maiores cidades e ii) a Confederação Nacional de Municípios (CNM), da qual participam mais de cinco mil municípios. O efeito da interação nacional será testado por meio do número acumulado de municípios que adotaram as ZEIS ou a Outorga Onerosa<sup>22</sup>, independente da proximidade geográfica. Espera-se que um aumento no percentual de membros do sistema social que adotam a inovação provoque a redução das incertezas e uma maior probabilidade de adoção pelos municípios remanescentes (BATISTA, 2017).

---

<sup>22</sup> Houve uma tentativa de testar o modelo de interação nacional pela rede de municípios filiados à CNM, mas os dados não foram liberados pela Confederação.

*Hipótese 4: Quanto maior o número de municípios que adotaram as ZEIS ou a Outorga Onerosa, maior a probabilidade de adoção pelos municípios restantes.*

Além da interação nacional, foram testados dois modelos de difusão regional baseados na proximidade geográfica; um por meio do pertencimento às macrorregiões brasileiras; outro por meio das relações de vizinhança.

O pertencimento às grandes regiões do Brasil<sup>23</sup> representa não só a similaridade em termos de características físicas do território brasileiro (clima, relevo e vegetação), mas também cultural, econômica, urbana e relacional. Isso significa dizer que os municípios de cada macrorregião brasileira têm relações dentro da rede de cidades e se articulam economicamente e por redes municipalistas estaduais e regionais que funcionam como canais de comunicação e disseminação de inovações.

A hipótese assume que municípios situados nas regiões mais desenvolvidas do país, onde localizam-se a maioria dos precursores do debate e da adoção de inovações urbanas, tenham um maior risco de falhar (COÊLHO; TURGEON e CAVALCANTE, 2016). A região Norte do país foi isolada, pois as características dos municípios e da rede de cidades (distâncias, infraestrutura, dados socioeconômicos, densidade etc.) a tornam a região com a menor probabilidade de ocorrência de interdependência na tomada de decisão pelos atores políticos locais.

*Hipótese 5: Municípios das regiões precursoras têm maior probabilidade de adotar as ZEIS e a Outorga Onerosa em um processo de difusão.*

A Hipótese seis testa o modelo de difusão regional por meio das relações de vizinhança, que funcionam como canais de comunicação. Pressupõe-se que os membros do sistema social são mais diretamente influenciados por outros geograficamente próximos do que por canais de comunicação nacionais ou regionais (BATISTA, 2017). Espera-se que a existência de municípios vizinhos adotantes reduza as incertezas e aumente a probabilidade de adoção dos remanescentes.

---

<sup>23</sup> A divisão do território brasileiro em Macrorregiões foi elaborada em 1970 como consequência das transformações ocorridas no Brasil entre as décadas de 1950 e 1960. A nova divisão incorporou conceitos e métodos que refletiam a importância da articulação econômica e da estrutura urbana na compreensão da organização do espaço brasileiro (IBGE, 2017). Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/divisao-regional/15778-divisoes-regionais-do-brasil.html?=&t=o-que-e>.

*Hipótese 6: A existência de municípios vizinhos adotantes aumenta a probabilidade de adoção das ZEIS e da Outorga Onerosa pelos municípios remanescentes.*

Seguindo a abordagem teórica escolhida, além dos fatores externos elencados anteriormente, dimensões locais também podem influenciar a decisão de adotar ou não uma nova política pública. Elas podem ser de natureza política, institucional, social ou econômica. O efeito da dinâmica político-eleitoral dos municípios na probabilidade de adoção foi testado por meio de duas hipóteses considerando a existência de um ambiente político competitivo e a ocorrência de eleições como forças motrizes da adoção de inovações.

Na hipótese sete testa-se a tese da competição pela inovação. *Policymakers* buscam reconhecimento pelas inovações que implementam em seus territórios (*political credit claiming*) na expectativa de aumentar suas chances de sobrevivência política (KEEFER e KHEMANI, 2005 in COÊLHO, 2012). Estudos mostram que em ambientes políticos competitivos há um interesse do tomador de decisão em ser reconhecido como ator político inovador.

*Hipótese 7: Quanto maior a competição política na eleição municipal anterior, maior a probabilidade de adoção das inovações em processo de difusão.*

A dinâmica eleitoral também tem impacto sobre o risco de adotar inovações em políticas públicas (BERRY e BERRY, 1990). Tufte (1978) afirma que políticos têm incentivos para adotar novas políticas populares em certos tempos do ciclo eleitoral que são mais vantajosos politicamente, pois isso aumenta as chances de reeleição. Por outro lado, políticas de baixa aprovação, como o aumento de impostos, tem maior probabilidade de serem adotadas em início de mandato (BERRY e BERRY, 1990).

Estudos anteriores (COÊLHO, 2021; CARVALHO, 2020; COÊLHO; TURGEON e CAVALCANTE, 2016) apontaram o impacto do ciclo eleitoral na adoção de políticas públicas por entes subnacionais. A expectativa é que em anos de eleição municipal haja um aumento na probabilidade de adoção das ZEIS e da Outorga Onerosa.

*Hipótese 8: Em ano eleitoral nos municípios há maior probabilidade de adoção dos instrumentos de política urbana em processo de difusão.*

Estudos anteriores sobre inovações políticas em processo de difusão demonstraram o impacto dos partidos políticos por meio da seleção ideológica das alternativas disponíveis de política pública (CARVALHO, 2020; SUGIYAMA, 2008; COÊLHO, 2021). Neste estudo, considerando que as ZEIS e a Outorga Onerosa foram inseridas no Estatuto da Cidade com o objetivo de promover a função social da cidade e da propriedade e que governos de esquerda tendem a ser mais intervencionistas e atuantes na área social do que os governos de direita (PRZEWORSKI, 1985), espera-se que municípios governados por partidos desse espectro ideológico tenham maior risco relativo de adotar as inovações.

*Hipótese 9: Municípios administrados por partidos políticos de esquerda têm maior propensão a adotar os instrumentos de política urbana em processo de difusão.*

Farah (2008), a partir da análise de estudos de difusão de políticas no Brasil, sistematizou fatores internos ao sistema social que influenciam a tomada de decisão e a adoção, com destaque para as capacidades estatais dos entes subnacionais (capacidade administrativa, recursos diversos e legado de políticas prévias). Quanto maior o nível de capacidade estatal, maior as possibilidades de definição de agendas de governo (GRIN; DEMARCO; ABRUCIO, 2021).

Para testar o impacto das capacidades estatais municipais, utilizaremos as duas dimensões do conceito trazidas por Grin; Demarco e ABRUCIO (2021): i) a dimensão técnico-administrativa, que envolve a habilidade para formular políticas públicas e aspectos de natureza organizacional e gerencial e ii) a dimensão político-institucional, que incorpora o controle social por meio de canais legítimos e eficazes para lidar com conflitos e demandas sociais.

A incorporação do conceito de capacidades estatais nas análises de políticas públicas vem resgatando o papel da burocracia no *policymaking* (GOMIDE, 2021). A literatura tem identificado a importância da burocracia e de sua rede de profissionais para a difusão de políticas públicas desde o texto seminal de Walker (1969). Considerando os estudos já realizados e as características do federalismo brasileiro, testa-se na hipótese de impacto da capacidade burocrática municipal na difusão das ZEIS e da Outorga Onerosa.

*Hipótese 10: Quanto maior a capacidade burocrática de um município, maior a probabilidade de adoção das ZEIS ou da Outorga Onerosa.*

A capacidade técnica de um município também pode ser avaliada por seu histórico na formulação de políticas públicas. Desde a década de 1970, há políticas federais de apoio à elaboração de planos de desenvolvimento urbano para os municípios. A CONSTITUIÇÃO determinou a obrigatoriedade de elaboração de planos diretores para municípios com população acima de vinte mil habitantes.

A existência de um Plano Diretor Municipal (PD) representa uma experiência técnica prévia voltada ao planejamento do desenvolvimento urbano. Da mesma forma, um município com Lei de Zoneamento ou de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) demonstra que já há um caminho de capacitação nessa área de política pública. Espera-se que a formulação dessas políticas tenha gerado capacidades estatais e legados que aumentem a probabilidade de adoção dos dois instrumentos de política urbana (FARAH, 2008).

*Hipótese 11: Municípios com Plano Diretor elaborado até o ano anterior à adoção têm maior probabilidade de adotar as ZEIS ou a Outorga Onerosa em processos de difusão.*

*Hipótese 12: Municípios com Lei de Zoneamento ou Uso e Ocupação do Solo elaborada até o ano anterior à adoção têm maior probabilidade de adotar as ZEIS ou a Outorga Onerosa em processos de difusão.*

Para testar o impacto das capacidades estatais em sua dimensão político-institucional, buscou-se identificar a existência de Conselhos Municipais de Política Urbana (CMPU) na arquitetura institucional dos municípios. A existência dessa estrutura que constitui o *locus* de vínculos institucionais entre o estado e grupos sociais de interesse é uma boa *proxy* do desenvolvimento institucional e da capacidade do município. Representa um modelo de como a gestão pública deve se relacionar com o seu entorno (GRIN; DEMARCO; ABRUCIO, 2021). A hipótese treze testa se a existência dessa estrutura de controle social aumenta a probabilidade de adoção das duas inovações.

*Hipótese 13: Municípios com uma estrutura de controle social na área de política urbana têm maior probabilidade de adotar as ZEIS ou a Outorga Onerosa no processo de difusão.*

A saúde fiscal das unidades de governo também pode ser um fator determinante para a adoção de novas políticas públicas. Ela está relacionada à disponibilidade de recursos financeiros para adoção (DALEY e GARAND, 2005), podendo até, em alguns casos, ser considerada um prerequisite para o governo inovar (BERRY e BERRY, 2007).

Estudo realizado por Grin *et al* (2018)<sup>24</sup> mostrou como municípios autônomos, com maior desenvolvimento das suas capacidades estatais, têm melhor performance na arrecadação de receita própria e redução de despesas correntes. A capacidade de arrecadação dos municípios representa tanto a existência de capacidade técnico-administrativa para executar a atividade quanto é uma boa *proxy* do nível de desenvolvimento econômico e da saúde fiscal.

*Hipótese 14: Quanto maior a capacidade arrecadatória do município, maior a propensão a adotar as ZEIS e a Outorga Onerosa em um processo de difusão.*

O desenvolvimento econômico foi uma das categorias mais testadas em estudos de difusão e está sempre presente nos testes de hipóteses. Os estudos realizados por Berry e Berry (1990) e Rogers (2003) apontaram uma maior abertura para inovar (maior inovatividade) em localidades mais urbanas, cosmopolitas e com um alto nível de desenvolvimento socioeconômico. Para testar o impacto do desenvolvimento do município na adoção das ZEIS e da Outorga Onerosa, foram desenvolvidas duas hipóteses.

*Hipótese 15: Quanto mais desenvolvido o município, maior a probabilidade de adotar as ZEIS e a Outorga Onerosa em um processo de difusão.*

*Hipótese 16: Municípios com menor vulnerabilidade social têm maior propensão a adotar as ZEIS e a Outorga Onerosa em um processo de difusão.*

---

<sup>24</sup> GRIN *et al*. Sobre Desconexões e Hiatos: uma análise de capacidades estatais e finanças públicas em municípios brasileiros. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 23, n. 76, p. 312-336, 2018.

Na Hipótese quinze testa-se uma medida geral de desenvolvimento municipal (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDHM) que agrega três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda. Já na Hipótese 16 testa-se o acesso (ou a falta de acesso) da população à infraestrutura decorrente do desenvolvimento das cidades. É representada pelo Índice de Vulnerabilidade Social – dimensão Infraestrutura Urbana (IVSi), construído com indicadores de acesso à coleta de lixo, acesso ao abastecimento de água e esgoto adequados e tempo de deslocamento casa-trabalho. Espera-se, portanto, que municípios com maior IDHM e menor IVSi tenham maior risco de adotar as inovações quando comparados aos municípios com menores níveis de desenvolvimento.

O último fator testa a compatibilidade entre o desenho da política de desenvolvimento urbano nacional e o perfil dos municípios brasileiros (ROGERS, 2003; SHIPAN e VOLDEN, 2012). Há mais de quatro mil municípios com menos de cinquenta mil habitantes cuja realidade é de baixíssima capacidade fiscal, grandes deficiências administrativas e ausência de dinamismo no mercado imobiliário para alavancar receitas. Estudos apontam essa realidade municipal como uma das causas para a baixa implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade após quinze anos de aprovação (CARVALHO JR, 2016; ORAIR, 2016; MJ, 2015).

Esses instrumentos são mais compatíveis com a realidade de cidades médias e grandes, onde o mercado imobiliário é ativo e há pressão e disputa pela ocupação do espaço urbano. Considerando a diversidade da rede urbana brasileira (em especial das regiões Norte e Centro-Oeste), utilizar-se-á como referência de cidade média aqueles municípios com população entre 50 e 500<sup>25</sup> mil habitantes (MOTTA e DA MATA, 2008).

*Hipótese 17: Há maior probabilidade de adoção dos instrumentos de política urbana quanto mais compatível for o perfil do município com as políticas em processo de difusão.*

As dezessete hipóteses foram testadas para as ZEIS e para a Outorga Onerosa, separadamente, com o objetivo de identificar as variáveis explicativas de cada fenômeno. Os resultados foram analisados com base na literatura de difusão, de planejamento e desenvolvimento urbano e na pesquisa qualitativa realizada. Ao final,

---

<sup>25</sup> O IBGE considera cidade média aquelas com população entre 100 e 500 mil habitantes.



foram comparados para identificar as semelhanças e diferenças e identificar os determinantes da difusão de políticas urbanas no Brasil.

### 3.2 – Por que estudar políticas urbanas?

Desde o início da década de 1980, diferentes políticas urbanas foram desenhadas pelos municípios brasileiros como respostas à situação precária na qual se encontravam as cidades. Enquanto se construía o Estatuto da Cidade, um rico processo de inovação no campo das políticas e do planejamento urbano acontecia no nível local.

O longo período entre as primeiras adoções e as adoções subsequentes e o número de municípios que adotaram as ZEIS e a Outorga Onerosa mostram que se está diante de um fenômeno de difusão extenso, robusto e importante, ainda não estudado. Há poucos estudos de difusão de políticas urbanas e nenhum sobre seus instrumentos, sendo esse o principal motivo para a seleção dessa política.

Um segundo ponto que merece destaque é a vinculação das ZEIS e da Outorga Onerosa ao discurso da reforma urbana no Brasil. Essas soluções surgem dentro do subsistema de política urbana e são disseminadas como formas de efetivar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda e de regular os preços e a atuação do mercado imobiliário promovendo a venda de potenciais construtivos e gerando novas receitas para os municípios.

São políticas que buscam mudanças no modelo de segregação socioespacial e valorização imobiliária que as cidades brasileiras vinham se desenvolvendo. São instrumentos que regulam o uso e a ocupação do solo urbano com objetivos redistributivos (LOWI, 1964<sup>26</sup>), encontrando resistência das elites locais e nacional e

---

<sup>26</sup> Theodore J. Lowi (1964) classificou as arenas de política (*arenas of power*) em três tipos, de acordo com o impacto esperado na sociedade: distributivas, regulatórias e redistributivas. Para cada tipo de política, haveria uma forma distinta de relação política (*power relationship*) determinada pelas expectativas acerca dos resultados da política pública ou ação governamental. As políticas distributivas individualizam o conflito; não induzindo a conflitos de interesse quanto à sua forma ou implementação. Estão relacionadas à distribuição de novos recursos e caracterizam-se por uma dispersão dos recursos envolvidos. Fornecem a base para coalizões estáveis. As políticas regulatórias têm coalizões bem menos estáveis na medida em que são construídas em torno de interesses compartilhados por grupos que podem mudar quando emergem conflitos ou há mudanças de interesses. Caracterizam-se normalmente por especificar condições e padrões de comportamento coletivo e individual em uma área de política pública ou um setor

despertando alto grau de conflito político e territorial (BASSUL, 2004). As políticas redistributivas são as que possuem maior custo e potencial conflitivo pois modificam a distribuição dos recursos existentes na sociedade. A Outorga Onerosa institui ainda uma nova fonte de receita para o município, ou um novo ônus para o proprietário de terreno urbano, o que pode torná-la particularmente impopular junto ao eleitorado (BERRY e BERRY, 1990).

Um terceiro ponto considerado foi o surgimento das inovações e o início do processo de difusão ter ocorrido entre governos locais. A promoção de políticas urbanas (planejamento e gestão) é de competência exclusiva municipal (art 30, inc VIII, CONSTITUIÇÃO), o que dá uma autonomia maior aos atores locais para a tomada de decisão sobre quais políticas adotar. Explicar a adoção desses instrumentos dentro do contexto de descentralização administrativa brasileiro pode lançar luz sobre novos mecanismos de difusão e trazer contribuições importantes para o debate sobre determinantes da difusão entre entes subnacionais.

Por fim, compreender o fenômeno da difusão das ZEIS e da Outorga Onerosa pode esclarecer aspectos do subsistema de políticas urbanas e do processo maior de *policymaking* e institucionalização dessa política nos últimos quarenta anos no Brasil.

### 3.3 - A metodologia de pesquisa

Estudos de difusão de *large-N* normalmente partem da descrição de padrões de adoção das inovações ao longo do tempo para, na sequência, analisar os fatores que determinaram o processo de difusão.

O desenho de pesquisa proposto não foge a essa estrutura clássica, mas insere na análise o contexto de institucionalização da política urbana no Brasil. Optou-se por

---

da economia. As arenas redistributivas são as arenas mais conflituosas, pois decisões nessa arena costumam produzir grupos de ganhadores e perdedores claramente identificáveis. Estão relacionadas a políticas que transferem recursos de um grupo social para outro. São percebidas (grifo nosso) pelos atores como políticas de grandes impactos sobre seus interesses. Sobre essa questão Lowi (1964) aponta: “*The nature of a redistributive issue is not determined by the outcome of a battle over how redistributive a policy is going to be. Expectations about what it can be, what it threatens to be, are determinative*”. Em 1967, Lowi definiu um quarto tipo de arena de política: as políticas constitutivas são aquelas que criam ou modificam regras e procedimentos das instituições (LOWI, 1964; REIS, 2010; KNILL e TOSUN, 2017).

um desenho de pesquisa multimétodo, iniciando com um estudo quantitativo para, na sequência, complementar a pesquisa com uma abordagem qualitativa. O objetivo de agregar dados qualitativos ao estudo quantitativo foi melhor enquadrar a pergunta de pesquisa, confirmar variáveis importantes e formular hipóteses testáveis (MAHONEY, 2007).

É importante reforçar que esta é uma pesquisa que busca explicar a difusão das ZEIS e da Outorga Onerosa entre os municípios brasileiros utilizando a literatura de *policy diffusion*. A primeira etapa conduzida foi um estudo quantitativo com um modelo de Análise de Sobrevivência para encontrar as estimativas iniciais dos determinantes da difusão dos dois instrumentos de política urbana.

Na segunda etapa, utilizou-se uma abordagem qualitativa por meio de duas estratégias: i) foram realizadas entrevistas para entender melhor os resultados encontrados, avaliar a pertinência das variáveis testadas e verificar a necessidade de testar novas hipóteses e variáveis e ii) foi realizada uma longa pesquisa bibliográfica sobre o contexto em que a difusão ocorreu.

Para a melhor compreensão do leitor, optou-se por iniciar com o capítulo qualitativo – Capítulo 03 – que apresenta o contexto maior de construção da política urbana no Brasil em nível nacional e municipal, as ideias defendidas e divulgadas pelos agentes da reforma urbana, as motivações e obstáculos encontrados e os principais atores do subsistema de políticas urbanas até o final da década de 1990 e início dos anos 2000. Na sequência, são apresentados os capítulos com a análise quantitativa que explicam a difusão da Outorga Onerosa e das ZEIS – Capítulos 04 e 05.

Seguindo essa construção lógica de apresentação, também nesta seção metodológica, optou-se por apresentar primeiro o método qualitativo para, depois, detalhar o método quantitativo aplicado.

### *3.3.1 - A Análise Descritiva*

A análise descritiva do processo de institucionalização da política urbana no Brasil tem por objetivo identificar características, atores e mecanismos que se relacionem com o fenômeno da difusão das ZEIS e da Outorga Onerosa entre os municípios. Foram utilizadas três categorias conceituais de Rogers (2003) – sistema

social, tempo e canais de comunicação – para entender o macroprocesso de disseminação dos instrumentos.

Essa análise permitirá compreender as transformações nas normas que regularam o sistema social ao longo de quarenta anos, bem como os incentivos e constrangimentos do sistema político. A existência ou ausência de redes de difusão, de lideranças de opinião e de relações de vizinhança. Entender quais as ideias e direitos que estavam em jogo. Identificar, na percepção dos atores entrevistados, quais os fatores explicativos da difusão das ZEIS e da Outorga Onerosa entre os municípios.

A análise descritiva foi realizada por meio de ampla pesquisa em fontes secundárias – estudos sobre a trajetória da reforma urbana no Brasil, o Estatuto da Cidade, os planos diretores, sobre a implementação das ZEIS e da Outorga Onerosa, dentre outros – e legislações nacionais e municipais, além de entrevistas semiestruturadas com atores-chave e pesquisadores da área.

A coleta de dados qualitativos possibilitou a descoberta de novas variáveis para o modelo econométrico que não tinham sido previstas no modelo inicialmente elaborado. O conhecimento do contexto permitiu uma melhor compreensão dos conceitos e o refinamento do modelo explicativo final.

Pesquisas de caráter qualitativo ajudam àqueles que trabalham com grandes bases de dados estatísticos a evitar erros de medição e codificação passíveis de ocorrer devido à pouca compreensão do fenômeno que está sendo estudado (MAHONEY, 2007). Os achados desta etapa deram subsídios tanto para a revisão da modelagem quanto para a interpretação e explicação dos resultados.

As entrevistas semiestruturadas foram realizadas com ex-prefeitos, membros do MNRU, gestores locais, gestores nacionais e com pesquisadores e acadêmicos da área de planejamento urbano, conforme plano de entrevistas descrito na Tabela 01. As entrevistas foram realizadas de forma virtual por meio do aplicativo GoogleMeet. Os roteiros das entrevistas encontram-se no Anexo I.

Tabela 1. Plano de Entrevistas

Entrevistado	Data	Descrição
01	01.03.2021	Assistente Social, membro do MNRU, segmento ONG, trabalhou no MCidades, pesquisadora da reforma urbana.
02	21.06.2022	Assistente Social, membro do MNRU, segmento movimento popular por moradia, trabalhou no MCidades, atua no movimento social.
03	07.06.2022	Arquiteto-urbanista, acompanhou a criação das ZEIS em Recife, trabalhou no MCidades, consultor e pesquisador sobre assentamentos espontâneos.
04	24.08.2021 30.08.2021	Advogada, membro do MNRU, segmento ONG, participou de projetos de regularização fundiária em Olinda e Jaboatão dos Guararapes entre 1987 e 1992.
05	30.08.2021	Arquiteta-urbanista, professora universitária, trabalhou na Prefeitura Municipal de Santo André (SP) entre 1989-1992 e na Urbel-BH (MG) entre 1993-1999.
06	28.06.2022	Advogada, professora universitária, trabalhou na Câmara de Vereadores e na prefeitura de Porto Alegre (RS).
07	08.06.2022	Engenheiro, presidiu o IPPUC (Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba) entre 1980-1983 e 1989-1994, foi prefeito de Curitiba (PR) e deputado federal pelo Paraná.
08	06.07.2022	Arquiteto-urbanista, foi secretário de habitação de Diadema entre 1993-1994, foi prefeito de Diadema (2009-2012) e deputado estadual em São Paulo. Foi presidente do Consórcio ABC e vice-presidente da FNP.

### 3.3.2 – A Análise de Sobrevivência

O modelo estatístico de análise de sobrevivência ou de análise da história do evento (*Event History Analysis - EHA*) é o principal modelo utilizado nos estudos de difusão de políticas públicas. Ele permite avaliar comparativamente os fatores que explicam a adoção de inovações por unidades de governo, estimando o risco de falha para adoção. As análises de sobrevivência e os testes de riscos proporcionais deste estudo foram realizados no software *Stata/BE 17.0*.

A Análise de Sobrevivência usa o tempo até a ocorrência do evento como variável dependente e permite trabalhar com censura de dados tanto à esquerda quanto à direita, o que se aplica ao caso em tela. Para a realização dos diferentes testes de hipóteses foram censurados os dados de municípios que adotaram as ZEIS e a Outorga Onerosa antes de 2002 (censuras à esquerda) e daqueles que ainda não falharam até 2015 (censuras à direita).

Para os testes econométricos foram utilizados dados discretos (contagem do tempo em anos) no *Cox's Proportional Hazards Model*. O Modelo de Riscos Proporcionais de Cox tem dois pressupostos importantes: o primeiro, que os riscos aos quais estão submetidos os indivíduos (ou unidades de governo) são proporcionais ao longo do tempo. Sua checagem é realizada por meio dos testes de riscos proporcionais ou pelo método de resíduos de Schoenfeld. O segundo assume que os tempos de sobrevivência são contínuos e, sob essa perspectiva, não é esperado que ocorra empates entre esses tempos.

No entanto, em análises aplicadas, é comum a utilização de escalas de tempos discretos como semanas, meses ou anos. Assim, observa-se com frequência a ocorrência de tempos de sobrevivência iguais para dois ou mais indivíduos da amostra. Foram propostas modificações no Modelo de Cox com o objetivo de corrigir o problema de muitos empates, sendo o método Efron o principal deles (COLOSIMO, 2017). Nos testes econométricos deste estudo foi utilizado o Modelo de Riscos Proporcionais de Cox com método Efron.

Para cada inovação – ZEIS e Outorga Onerosa – foram realizados cinco testes do modelo inicial composto por 20 variáveis:

- 1) O primeiro modelo – **modelo geral (modelo GE)** – foi testado para todos os municípios sob risco de adotar as inovações entre 2002 e 2015. O universo de municípios testado para Outorga Onerosa foi de 5240 (com 1614 falhas) e para ZEIS foi de 5281 municípios (com 2555 falhas).

Na sequência, foram realizados dois recortes – um temporal e outro no universo de municípios – considerando a literatura de Análise de Sobrevivência (COLOSIMO, 2017)<sup>27</sup> e os resultados iniciais do modelo GE. O objetivo era compreender o impacto do mecanismo de coerção estabelecido pelo Estatuto da Cidade e reforçado pela atuação do Ministério das Cidades e identificar outros mecanismos de impulsão, em especial, no conjunto de municípios sem obrigação de elaborar planos diretores.

---

<sup>27</sup> O modelo de Cox não pode ser utilizado se a suposição de proporcionalidade das taxas de falhas for violada. Nessa situação, uma solução é estratificar os dados de modo que a suposição seja válida em cada estrato. Os dados podem ser divididos em  $m$  estratos, de acordo com uma indicação de violação da suposição. Um inconveniente do modelo de Cox estratificado é não permitir avaliar o efeito da covariável que gerou a estratificação (COLOSIMO, 2017).

O universo foi estratificado entre aqueles municípios que tinham obrigatoriedade e prazo para elaborar planos diretores – modelo Estatuto da Cidade (modelo EC) – e aqueles sem obrigações legais – modelo Sem Obrigatoriedade (modelo SO). O modelo EC foi testado com 19 variáveis, pois a variável *desenho institucional* foi utilizada para estratificar o universo de municípios conforme nota 27. Já o modelo SO foi testado com 18 variáveis, pois a variável *perfil municipal* não se aplica a esse conjunto de municípios.

- 2) O **modelo Estatuto da Cidade (modelo EC)** foi testado para os municípios que tinham obrigação de elaborar planos diretores entre os anos de 2002 e 2015. O universo de municípios testado para Outorga Onerosa foi de 1546 (com 913 falhas) e para ZEIS foi de 1565 municípios (com 1265 falhas).
- 3) O **modelo Sem Obrigatoriedade (modelo SO)** foi aplicado a um conjunto de 3694 municípios, com 701 adoções de Outorga Onerosa entre 2002 e 2015. E, para o teste de ZEIS, foi aplicado a um conjunto de 3716 municípios, com 1290 falhas entre 2002 e 2015.

No segundo recorte, o universo de municípios foi testado em dois tempos diferentes, de acordo com a pressão exercida pelo nível federal: entre 2002 e 2008, período de maior atuação coercitiva (modelo T1) e entre 2009-2015, modelo de menor pressão coercitiva (modelo T2), como detalhado a seguir:

- 4) O **modelo T1**, testado para as 20 variáveis, compreendeu as adoções entre os anos de 2002 e 2008. Para a Outorga Onerosa, o modelo foi aplicado ao universo de 5240 municípios com 974 falhas e, para as ZEIS, o modelo foi aplicado ao universo de 5281 municípios com 1269 falhas.
- 5) No **modelo T2**, testado para as 20 variáveis, foram censuradas as adoções anteriores a 2009 (censura à esquerda) e testado o restante dos municípios sob risco de falhar até 2015. Para a Outorga Onerosa, o teste foi aplicado a um conjunto de 4266 municípios, com 640 adoções no período. Para as ZEIS, o teste foi aplicado a um conjunto de 4012 municípios, com 1286 adoções no período.

Os testes realizados para ajuste de cada um dos cinco modelos seguiram quatro etapas, considerando o grande número de covariáveis do modelo:

Etapa 1 - Teste inicial com aplicação da técnica de *Stepwise Model Selection*, na versão *backward*. As variáveis foram testadas em conjunto para a seleção daquelas com significância estatística, a um grau de confiança de 10%.

Etapa 2 - Aplicação da técnica de *Stepwise*, nas versões *backward* e *forward*, analisando a significância estatística e o atendimento ao pressuposto de riscos proporcionais de cada variável individualmente e do modelo global.

Etapa 3 - Análise das variáveis pelo gráfico de resíduos de Cox-Snell<sup>28</sup> para teste de adequabilidade/compatibilidade;

Etapa 4 - Definição dos modelos finais.

### 3.3.3 – Definição das variáveis e construção do banco de dados

Para cada instrumento de política urbana foi desenvolvido um banco de dados original, o que permitiu a realização da exata correspondência das variáveis independentes com a ocorrência da falha. Isso é importante porque havia várias situações possíveis: i) adoção de cada um dos instrumentos pelos municípios no mesmo ano; ii) a adoção em anos diferentes; iii) a adoção de apenas um dos instrumentos no intervalo de tempo estudado e iv) os municípios que não falharam para nenhum dos dois instrumentos.

O banco de dados que identificou as adoções das ZEIS<sup>29</sup> e da Outorga Onerosa<sup>30</sup> pelos 5570 municípios foi o da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) do IBGE. Para esta pesquisa foi utilizada como fonte de dados a Munic-2015 (IBGE, 2016). A Munic é autodeclaratória e apresenta o ano da lei de adoção de diferentes políticas

---

<sup>28</sup> No gráfico de resíduos de Cox-Snell são medidas as diferenças entre os valores estimados pelo modelo e os valores observados do fenômeno. A curva dos valores esperados se aproxima da curva ideal (uma diagonal) quanto menor a diferença entre esses valores.

<sup>29</sup> Há uma variedade de terminologias para o zoneamento de interesse social desde a definição das ZEIS em 1983: AEIS (Áreas Especiais de Interesse Social), SEIS (Setor Especial de Interesse Social), ZIPP (Zona de Intervenção Pública Prioritária), ZHIS (Zona de Habitação de Interesse Social), AIS (Área de Interesse Social), ARF (Área de Regularização Fundiária).

<sup>30</sup> A Outorga Onerosa do Direito de Construir foi adotada inicialmente no Brasil com o nome de Solo Criado.



públicas. É importante deixar claro que a Munic não investiga a implementação ou aplicação dos instrumentos, mas sim a sua existência nos marcos normativos dos municípios.

Foi verificada a data de criação dos municípios para garantir que estavam expostos ao "risco" de adotar as políticas desde o início da série (*risk set*)<sup>31</sup>. Seguindo a literatura de difusão, foram censuradas todas as adoções à esquerda (anteriores à 2002) tanto para as ZEIS quanto para a Outorga Onerosa. O banco de dados das ZEIS é composto por 5281 municípios, dos quais 2555 municípios haviam adotado o instrumento ou 48.38%. E o banco de dados da Outorga Onerosa é composto por um total de 5240 municípios<sup>32</sup>, dos quais 1614 haviam adotado o instrumento ou 30.80% do total. Há uma diferença de 216 municípios entre os dois bancos de dados.

As demais variáveis que compõem os bancos de dados são provenientes de diferentes fontes como o IBGE, o IPEA, o PNUD, a Fundação João Pinheiro (FJP), o TSE, o MCidades e a *Brazilian Legislative Survey (Harvard Dataverse)*. As demais variáveis do modelo foram desenvolvidas pela autora.

Garimpar dados para pesquisas sobre inovação em políticas públicas utilizando Análise de Sobrevivência não é das tarefas mais simples. No Brasil, diferentemente dos EUA, não há um acúmulo muito grande de dados dos entes subnacionais e a Munic é a melhor fonte de dados que existe.

No modelo de Análise de Sobrevivência, a variável dependente é mensurada por meio de uma variável dicotômica, na qual municípios que adotaram a inovação no ano  $t$  recebem valor "1" e os que não adotaram recebem valor "0".

As variáveis explicativas, decorrentes das hipóteses levantadas a partir da revisão de literatura, podem refletir as motivações dos governantes para adotar a política (dinâmica eleitoral, competição política, ideologia, políticas prévias, etc), os obstáculos à inovação política (capacidade fiscal, capacidade burocrática, nível de desenvolvimento

---

<sup>31</sup> Foram excluídos o município de Nazária (PI), instalado em 2009, e os municípios de Mojuí dos Campos (PA), Pescaria Brava (SC), Balneário Rincão (SC), Pinto Bandeira (RS) e Paraíso das Águas (MS), instalados em 2013.

<sup>32</sup> Alguns municípios mudaram de nome ao longo do tempo estudado como Augusto Severo que virou Campo Grande, Januário Cicco que virou Boa Saúde e Presidente Juscelino que virou Serra Caiada, todos no Rio Grande do Norte. Os municípios de Santarém e Campo de Santana que viraram Joca Claudino e Tacima, respectivamente, no estado da Paraíba. E os municípios de Gov. Lomato Júnior que passou a se chamar Barro Preto, na Bahia, e Vila Alta que foi renomeado de Alto Paraíso, no Paraná.

municipal, etc) e recursos para superar os obstáculos (regionalização, participação em redes formais e informais, alinhamento partidário, desenho institucional, etc).

Os determinantes externos são aqueles fatores de fora do sistema político municipal (ALDAG; WARNER; KIM, 2019) sobre os quais o governo local não tem ingerência. A influência desses fatores para o processo de difusão foi testada por meio de seis variáveis – *desenho institucional*, *alinhamento partidário*, *coerção*, *interação nacional*, *localização geográfica* e *vizinhança* – conforme descrição a seguir:

*desenho institucional* é uma variável institucional externa que busca verificar o impacto das normas nacionais (processo de influência vertical) na difusão das ZEIS e da Outorga Onerosa, conforme hipótese 1. O Estatuto da Cidade ampliou o rol de municípios com obrigatoriedade constitucional de adotar planos diretores e definiu um prazo para o cumprimento dessa obrigação, o que pode ter influenciado o processo de difusão das ZEIS e da Outorga Onerosa. Foi desenvolvida uma variável dicotômica que assumiu o valor "1" para os municípios com mais de vinte mil habitantes ou integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas<sup>33</sup> e valor "0" para os demais municípios.

*alinhamento partidário* é uma variável política externa que busca verificar a influência do alinhamento entre o partido do Presidente da República e o do prefeito (cooperação, efeito rede, liderança do governo federal) decorrente do federalismo brasileiro, conforme hipótese 2. É uma variável dicotômica que assumiu valor igual a "1" para prefeitos adotantes do mesmo partido do Presidente da República e "0" para prefeitos de outros partidos.

*coerção* é uma variável política externa que busca medir o impacto da definição de um prazo legal e de sanções pelo Estatuto da Cidade, reforçadas pela atuação do MCidades, como previsto na hipótese 3. É também uma variável explicativa

---

<sup>33</sup> A Constituição previa obrigatoriedade de elaboração de planos diretores para cidades com mais de 20 mil habitantes. No art 41 do Estatuto da Cidade, esse público-alvo é ampliado, passando a ser obrigatório também para municípios integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; municípios onde o poder público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art 182 da Constituição; municípios integrantes de áreas de especial interesse turístico e municípios inseridos na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional. Em 2012, tornou-se obrigatório também para municípios inseridos no cadastro nacional de municípios com áreas susceptíveis à ocorrência de desastres naturais. Considerando a inexistência de um cadastro de municípios integrantes de áreas de especial interesse turístico (Lei n. 6513/77), em áreas de influência de empreendimentos de impacto ambiental e a instituição do cadastro nacional de municípios suscetíveis a desastres naturais apenas em 2021 (decreto n. 10692/2021), será utilizada como referência a Resolução n. 25/2005 do Conselho Nacional das Cidades. Essa Resolução delimitou que o escopo de municípios que deveriam cumprir o prazo definido pelo Estatuto da Cidade (outubro de 2006, prorrogado para 30.06.2008) seriam aqueles com mais de 20 mil habitantes de acordo com o Censo 2000 e municípios integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas. Para definir esse conjunto de municípios foi utilizada a listagem do Ministério das Cidades e a do IPEA.

que testa o impacto do mecanismo de coerção na impulsão da difusão. É uma variável dicotômica que assumiu valor igual a "1" para municípios com prazo para elaborar planos diretores que adotaram as ZEIS ou a Outorga Onerosa nesse período e valor "0" para os que não adotaram dentro do prazo estipulado por lei ou que não tinham obrigação legal.

*interação nacional* é uma variável externa relacional que busca medir se o modelo de difusão se orientou por um canal nacional de comunicação. Foi medida por meio do impacto do aumento no número de adoções pelo país sobre o risco de adoção pelos municípios remanescentes, conforme hipótese 4. É uma variável contínua, que pode variar de 0 a 1.

*localização geográfica* é uma variável externa de proximidade geográfica que busca medir o impacto do pertencimento às grandes regiões do Brasil – Norte, Nordeste, Sul, Sudeste e Centro-Oeste – sobre a difusão das ZEIS e da Outorga Onerosa, conforme hipótese 5. É uma variável binária na qual os municípios que pertencem à determinada região receberam valor "1" e às demais valor "0".

*vizinhança* é uma variável externa de proximidade geográfica que busca entender o impacto das relações de vizinhança na difusão dos instrumentos, conforme hipótese 6. É uma variável dicotômica que assumiu valor "1" se o município adotou após um município limítrofe adotar a inovação e valor "0" se não houver nenhum vizinho que adotou anteriormente.

A influência dos determinantes internos na difusão das ZEIS e da Outorga Onerosa foi testada por meio de onze variáveis – *competição política, ano eleitoral, ideologia, capacidade burocrática, Plano Diretor, LUOS, CMPU, capacidade arrecadatória, IDHM, IVSi e perfil municipal* – conforme descrição a seguir:

*competição política* é uma variável política que busca identificar se as eleições municipais foram competitivas e o impacto desse fator na difusão conforme hipótese 7. É uma variável dicotômica que assumiu valor "1", se o pleito eleitoral anterior à adoção foi considerado competitivo – prefeito eleito com menos de 45% dos votos válidos ou em segundo turno – e valor "0", se o pleito eleitoral não foi competitivo (prefeito eleito com mais de 45% dos votos válidos).

*ano eleitoral* é uma variável política que mede o impacto do ciclo eleitoral municipal na adoção de inovações em políticas públicas, conforme hipótese 8. É uma variável dicotômica que assumiu valor "1" para os municípios que adotaram as ZEIS ou a Outorga Onerosa em anos eleitorais e valor "0" para os municípios que adotaram em outros anos.

*ideologia* é uma variável política que mede o impacto dos partidos políticos nos processos de difusão por meio da seleção ideológica de alternativas, conforme

hipótese 9. Para essa variável contínua foram utilizadas as medidas de posicionamento ideológico da *Brazilian Legislative Survey* (BLS)<sup>34</sup>, publicadas por Power e Zucco (2019). As pesquisas localizam o posicionamento ideológico dos partidos brasileiros dentro de uma escala que varia de -1 (extrema esquerda) a 1 (extrema direita).

*capacidade burocrática* é uma medida de capacidade estatal baseada na profissionalização e autonomia do quadro de servidores municipais que pode influenciar a adoção de inovações conforme hipótese 10. É uma variável contínua medida por meio do percentual de servidores estatutários dentro do total de servidores do município.

*plano diretor e luos* são medidas de capacidade estatal baseada no histórico de formulação de políticas públicas urbanas, conforme hipóteses 11 e 12. São variáveis dicotômicas na qual receberam valor "1" os municípios que tinham plano diretor ou LUOS antes de adotar as inovações e valor "0" aqueles que não possuíam as legislações ou que adotaram as inovações junto com o plano diretor ou a LUOS.

*cmпу* é uma medida que testa a capacidade estatal em sua dimensão político-institucional. A existência de Conselhos Municipais de Política Urbana (CMPU) anteriores à adoção das ZEIS e da Outorga Onerosa pode impactar a probabilidade de adoção das duas inovações, conforme hipótese 13. É uma variável dicotômica na qual municípios com CMPU estabelecido antes da falha receberam valor "1" e municípios sem CMPU receberam valor "0".

*capacidade arrecadatória* é a última medida de capacidade estatal testada. É uma variável contínua medida pelo percentual de arrecadação própria (receita tributária) sobre a receita corrente do município. Reflete tanto a capacidade da máquina estatal municipal bem como dá indicativos sobre a saúde fiscal e o nível de desenvolvimento do município, conforme hipótese 14.

*IDHM* é uma medida socioeconômica mais completa de desenvolvimento municipal, calculada por meio de dados de expectativa de vida ao nascer, renda municipal *per capita* e percentual da população adulta com ensino fundamental e da população em idade escolar frequentando a escola (PNUD; IPEA; FJP, 2013). É uma variável contínua, que varia de 0 a 1, sendo melhor o nível de desenvolvimento quanto mais próximo de 1. Testa o impacto do desenvolvimento municipal na adoção de inovações, conforme hipótese 15.

*IVSi* é a segunda variável socioeconômica utilizada para testar o impacto do desenvolvimento municipal na adoção de inovações, conforme hipótese 16. O

---

<sup>34</sup> O banco de dados com a pontuação de partidos está disponível em: <https://dataverse.harvard.edu/dataset.xhtml?persistentId=doi:10.7910/DVN/ARYBJI>. Acesso em: 15.05.2021. Para partidos que não estavam presentes no banco de dados da BLS, identificou-se o histórico de criação do partido e sua aparição em diferentes ondas da pesquisa e localizou-se o partido dentro da escala de referência.

Índice de Vulnerabilidade Social, dimensão Infraestrutura Urbana<sup>35</sup> representa a exclusão e a falta de acesso à infraestrutura promovida pelo desenvolvimento urbano como o acesso à coleta de lixo, acesso à água e esgoto adequados e tempo de deslocamento casa-trabalho. É uma variável contínua, que varia de 0 a 1, sendo 1 o nível mais alto de vulnerabilidade social.

*perfil municipal* foi o último fator interno testado. É uma medida socioeconômica que verifica a compatibilidade entre a política desenhada e perfil populacional de quem vai adotar, como explicitado na hipótese 17. É uma variável dicotômica na qual municípios com perfil mais adequado aos instrumentos de política urbana receberam valor "1" e os demais municípios valor "0".

Foram inseridos no modelo três variáveis de controle devido à grande diversidade de municípios que compõem os universos estudados. O controle dos modelos foi feito tanto pela *taxa de urbanização* do município quanto pelo *log da população* e pelo *PIB per capita*.

A seleção das variáveis explicativas não foi uma tarefa simples. Foram escolhidas variáveis com significativo potencial explicativo considerando a literatura e as características da difusão de políticas públicas e do planejamento e desenvolvimento de políticas urbanas. Provavelmente, há outras variáveis que ajudam a explicar a difusão desses instrumentos como o pertencimento a redes municipalistas<sup>36</sup> ou redes de associações da sociedade civil<sup>37</sup>. No entanto, essas variáveis foram omitidas por indisponibilidade de dados.

---

<sup>35</sup> Optou-se por incluir o IVS apenas na sua dimensão infraestrutura urbana, por dois motivos: i) ele é composto por indicadores diretamente ligados à qualidade de vida nos centros urbanos e ii) as outras duas dimensões – capital humano e renda e trabalho – tem algum grau de sobreposição com o IDHM.

<sup>36</sup> No Brasil, há duas entidades nacionais principais de caráter municipalista: A Confederação Nacional dos municípios (CNM) e a Frente Nacional de Prefeitos (FNP). A CNM é uma organização independente, apartidária e sem fins lucrativos fundada em 8 de fevereiro de 1980, com o objetivo de representação político-institucional dos municípios. Tem áreas técnicas que prestam apoio aos municípios filiados (inclusive na área de planejamento territorial e habitação). Realiza “A Marcha a Brasília em Defesa dos Municípios” todos os anos, desde 1998. Fonte: <https://www.cnm.org.br/institucional/conhecaacnm>. Foram solicitados dados dos municípios associados à CNM, mas não foram disponibilizados. A FNP, sob o slogan “Conectando cidades”, foi fundada em 1989. É dirigida por prefeitas e prefeitos em exercício dos seus mandatos e tem como foco de atuação os 406 municípios brasileiros com mais de 80 mil habitantes. Esse recorte abrange 100% das capitais, 61% dos habitantes e 75% do Produto Interno Bruto (PIB) do país. Fonte: <https://www.fnp.org.br/fnp/historico>.

<sup>37</sup> No Mapa das Organizações da Sociedade Civil, do Ipea, há apenas oito organizações relacionadas com o tema da habitação ou moradia popular.

Há outras variáveis importantes que não foram consideradas como déficit habitacional<sup>38</sup>, incentivos financeiros<sup>39</sup> e participação em eventos de capacitação. Como qualquer outro trabalho acadêmico, este estudo optou pela seleção de um conjunto de covariáveis com o objetivo de verificar a existência de relação causal entre elas e a variável dependente. Essa é uma das limitações da pesquisa. Como um trabalho inédito, em uma área ainda em desenvolvimento no Brasil, há poucos dados sistematizados sobre os entes subnacionais. Os dados e resultados aqui apresentados são uma contribuição à construção e consolidação desse debate.

Abaixo, apresenta-se a Tabela 2 que resume a classificação das variáveis, suas fontes e fórmulas de cálculo, as hipóteses vinculadas e as justificativas para a seleção.

---

<sup>38</sup> Apesar do acompanhamento do déficit habitacional brasileiro realizado pela Fundação João Pinheiro desde 1995 e pelo extinto Ministério das Cidades, só há disponibilidade de dados de falta de habitações ou existência de habitações em condições inadequadas para todos os municípios brasileiros nos Censos 2000 e 2010. O acompanhamento anual é realizado apenas para capitais e municípios das principais regiões metropolitanas do país.

<sup>39</sup> A adoção das ZEIS e da Outorga Onerosa foi incentivada direta ou indiretamente por diferentes ações orçamentárias do Ministério das Cidades, em especial das Secretarias Nacionais de Programas Urbanos e Habitação, não sendo possível identificar quantitativos referentes especificamente a esses dois instrumentos de política urbana.

Tabela 2. Resumo das hipóteses e variáveis da Análise de Sobrevivência.

Classificação	Variável (sinal esperado)	Descrição da variável	Justificativa da variável	Forma de operacionalização para análise de sobrevivência
Externo (institucional)  influência vertical	<i>desenho institucional</i> (+)	municípios com obrigatoriedade de adotar plano diretor até 2008 conforme a Lei nº 10.257/2001.	<i>Teste da Hipótese 1:</i> Há maior probabilidade de adoção de uma política pública pelos municípios quando o desenho institucional estabelece incentivos (positivos ou negativos) à adoção. Fator institucional com relevância a ser testada conforme Berry & Berry (2007); Farah (2008); Graham, Shipan & Volden (2008); Carvalho (2020). Obs.: essa variável foi utilizada para estratificar o segundo (modelo EC) e o terceiro (modelo SO) modelos da análise de sobrevivência, conforme exposto anteriormente.	Variável dicotômica que assume o valor "1" para os municípios com mais de 20 mil habitantes ou integrantes de RM e aglomerações urbanas entre 2002 e 2008 (ver nota de rodapé 12). E assume valor "0" para os demais municípios.  Fontes: Censo 2000 IBGE; MCidades (2005); IPEA (2018).
Externo (político)  efeito rede / liderança	<i>alinhamento partidário</i> (+)	alinhamento partidário do partido do prefeito com partido do presidente da República entre 2002 e 2015.	<i>Teste da Hipótese 2:</i> Há maior probabilidade de adoção de uma política pública pelos municípios quando o partido político do prefeito é o mesmo do governante que influencia verticalmente a adoção. Fator político com relevância a ser testada conforme Wampler (2008); Coêlho, Turgeon e Cavalcante (2016); Carvalho (2020).	Variável dicotômica que assume valor igual a "1" para o prefeito do mesmo partido do Presidente da República quando da adoção da inovação e "0" para prefeitos de outros partidos.  Fonte: TSE.
Externo (institucional)  influência vertical	<i>coerção</i> (+)	municípios com obrigatoriedade legal que adotaram as inovações dentro do prazo estabelecido para elaboração de planos diretores	<i>Teste da Hipótese 3:</i> Há maior probabilidade de adoção dos instrumentos de política urbana pelos municípios com obrigações definidas pela legislação federal. Fator político-institucional com relevância a ser testada conforme Coêlho (2016).	Variável dicotômica que assume valor igual a "1" para municípios com prazo para elaborar planos diretores e que adotaram as ZEIS ou a Outorga Onerosa nesse período e valor "0" para os que não adotaram dentro do prazo estipulado por lei ou que não tinham obrigação legal.  Fonte: Munic-2015.

Externo (relacional)	<i>interação nacional</i> (+)	efeito da adoção de inovações pelos municípios sobre os remanescentes sem relação geográfica estabelecida.	<i>Teste da Hipótese 4:</i> Quanto maior o número de municípios que adotaram as ZEIS ou a Outorga Onerosa, maior a probabilidade de adoção pelos municípios restantes. Fator externo relacional com relevância a ser testado como elemento de redução do nível de incerteza e do custo de transação pelas adoções anteriores conforme Batista (2017).	Variável contínua, que pode variar de 0 a 1, conforme aumenta o percentual de municípios adotantes no país.  Fonte: Munic-2015
Externo (efeito geográfico)	<i>localização geográfica</i> (+)	pertencimento a cada região geográfica brasileira (NO, NE, SE, SU, CO)	<i>Teste da Hipótese 5:</i> Municípios das regiões Sul, Sudeste, Centro-Oeste e Nordeste têm maior probabilidade de adotar as ZEIS ou a Outorga Onerosa que os municípios da região Norte. Fator externo com relevância a ser testado como elemento de redução do nível de incerteza e do custo de transação pelas adoções anteriores conforme Walker (1969); Berry & Berry (2007); Coêlho, Turgeon e Cavalcante (2016).	Variável dicotômica para a qual definiu-se que municípios das regiões SU, SE, NE e CO receberam valor "1" e municípios da região NO receberam valor "0".  Fonte: IBGE
Externo (efeito geográfico)	<i>vizinhança</i> (+)	municípios que adotaram após um município limítrofe adotar.	<i>Teste da Hipótese 6:</i> A existência de municípios vizinhos adotantes aumenta a probabilidade de adoção das ZEIS e da Outorga Onerosa pelos municípios remanescentes. Fator externo com relevância a ser testado como elemento de redução do nível de incerteza e do custo de transação pelas adoções anteriores conforme Batista (2017).	Variável dicotômica que assume valor "1" se o município adotou após um município limítrofe adotar a inovação e valor "0" se não houver nenhum vizinho que adotou anteriormente.  Fonte: Munic-2015
Interno (político)	<i>competição política</i> (+)	percentual de votos válidos dos prefeitos eleitos nas eleições de 2000, 2004, 2008 e 2012.	<i>Teste da Hipótese 7:</i> Quanto maior a competição política nas eleições municipais anteriores, maior a probabilidade de um ator político adotar a inovação. Fator político importante a ser considerado em estudos de difusão considerando a competitividade das eleições um estímulo à adoção das inovações como solução de política pública conforme Berry & Berry (1990); Keefer (2005 in Coêlho, 2012); Coêlho, Turgeon e Cavalcante (2016).	Variável dicotômica que assume valor "1" se o pleito eleitoral foi considerado competitivo (prefeito eleito com menos de 45% dos votos válidos) e valor "0" se o pleito eleitoral foi não competitivo (prefeito eleito com mais de 45% dos votos válidos). Municípios com segundo turno foram considerados competitivos.  Fonte: TSE.



Interno (político)	<i>ano eleitoral</i> (+)	ano de eleição municipal entre 2000 e 2015. Adoções em 2004 / 2008 / 2012.	<i>Teste da Hipótese 8:</i> Em ano de eleições municipais, há maior probabilidade de adoção de uma política pública pelo governo local em processos de difusão. Fator político com relevância a ser testada conforme Berry & Berry (1990); Coêlho, Turgeon e Cavalcante (2016); Coêlho (2021).	Variável dicotômica que assume valor igual a “1” nos anos eleitorais municipais e “0” para os anos não eleitorais.  Fonte: TSE.
Interno (político / efeito rede)	<i>ideologia</i> (-)	partido do prefeito eleito nas eleições municipais de 2000, 2004, 2008, 2012.	<i>Teste da Hipótese 9:</i> Municípios administrados por partidos políticos de esquerda têm maior propensão a adotar uma política pública social em um processo de difusão. Fator político relevante conforme Przeworski (1985); Berry & Berry (2007). Testado por Sugiyama (2012); Coêlho (2012); Carvalho (2020).	Variável contínua com medidas de posicionamento ideológico da <i>Brazilian Legislative Survey</i> (BLS) <sup>40</sup> , publicadas por Power e Zucco (2019). As pesquisas localizam os partidos brasileiros dentro de uma escala que varia de -1 (extrema esquerda) a 1 (extrema direita).  Fonte: TSE.
Interno (capacidade estatal)	<i>capacidade burocrática</i> (+)	percentual de servidores estatutários do município	<i>Teste da Hipótese 10:</i> Quanto maior a capacidade burocrática de um município, maior a probabilidade de adoção das inovações em processo de difusão. Fator institucional com relevância a ser testada conforme Batista (2017); Grin, Demarco, Abrucio (2021). Testada por Fukuyama (2013) com o nome de capacidade local e por Batista (2017) sob o conceito de autonomia.	Variável contínua de 0 a 100% representada pelo percentual de servidores estatutários sobre o total de funcionários do município.  Fonte: Munits IBGE.
Interno (capacidade estatal) políticas prévias	<i>PD</i> (+)	municípios com experiência prévia em planejamento urbano (planos diretores)	<i>Teste da Hipótese 11:</i> Municípios com Plano Diretor elaborado até o ano anterior à adoção têm maior probabilidade de adotar ZEIS ou Outorga Onerosa em um processo de difusão. Fator institucional importante a ser considerado em estudos de difusão conforme Farah (2008).	Variável dicotômica para a qual definiu-se que municípios com Plano Diretor no ano anterior à adoção da inovação receberam valor “1” e municípios sem Plano Diretor ou que elaboraram no mesmo ano receberam valor “0”.  Fonte: Munic-2015.

<sup>40</sup> O banco de dados com a pontuação de partidos está disponível em: <https://dataverse.harvard.edu/dataset.xhtml?persistentId=doi:10.7910/DVN/ARYBJI>. Acesso em: 15.05.2021. Para partidos que não estavam presentes no banco de dados da BLS, identificou-se o histórico de criação do partido e sua aparição em diferentes ondas da pesquisa e localizou-se o partido dentro da escala de referência.

<p>Interno (capacidade estatal)</p> <p>políticas prévias</p>	<p><i>LUOS</i> (+)</p>	<p>municípios com experiência prévia em regulação do uso e ocupação do solo (LUOS)</p>	<p><i>Teste da Hipótese 12:</i> Municípios com Lei de Zoneamento ou Uso e Ocupação do Solo elaborada até o ano anterior à adoção têm maior probabilidade de adotar ZEIS ou Outorga Onerosa em um processo de difusão. Fator institucional importante a ser considerado em estudos de difusão conforme Farah (2008).</p>	<p>Variável dicotômica para a qual definiu-se que municípios com Lei de Zoneamento ou Uso e Ocupação do Solo no ano anterior à adoção da inovação receberam valor “1” e municípios sem a legislação ou que elaboraram no mesmo ano receberam valor “0”.</p> <p>Fonte: Munic-2015.</p>
<p>Interno (capacidade estatal)</p> <p>controle social</p>	<p><i>cmпу</i> (+)</p>	<p>municípios com Conselho Municipal de Política Urbana (CMPU) e afins no ano anterior à adoção.</p>	<p><i>Teste da Hipótese 13:</i> Municípios com uma estrutura de controle social na área de política urbana têm maior probabilidade de adotar as ZEIS e a Outorga Onerosa. Fator institucional com relevância a ser testada conforme Farah (2008); Grin, Demarco, Abrucio (2021).</p>	<p>Variável dicotômica para a qual definiu-se que municípios com CMPU no ano anterior à adoção receberam valor “1” e municípios sem estrutura de controle social ou que criaram no mesmo ano receberam valor “0”.</p> <p>Fonte: Munic-2015.</p>
<p>Interno (capacidade estatal)</p> <p>recursos financeiros</p>	<p><i>capacidade arrecadatória</i> (+)</p>	<p>percentual da arrecadação própria do município (impostos, taxas e contribuições de melhoria) sobre a receita corrente</p>	<p><i>Teste da Hipótese 14:</i> Quanto melhor a capacidade arrecadatória do município, maior a propensão a adotar as ZEIS ou a Outorga Onerosa em processos de difusão. Fator institucional com relevância a ser testada conforme Berry &amp; Berry (1990; 2007); Carvalho Jr (2016); Orair (2016); Aldag, Warner, Kim (2019).</p>	<p>Variável contínua de 0 a 100% representada pela relação entre a arrecadação própria do município e sua receita corrente. Foi utilizado o valor do ano anterior à adoção da política, pois normalmente políticas de cunho tributário, econômico e fiscal são decididas com base nos dados do ano anterior (Berry &amp; Berry, 1990).</p> <p>Fonte: IPEADATA.</p>

Interno (socioeconômico)	<i>IDHMclass</i> (+)	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal	<i>Teste da Hipótese 15:</i> Quanto mais desenvolvido o município maior a probabilidade de adotar as ZEIS ou a Outorga Onerosa em um processo de difusão. Fator socioeconômico com relevância a ser testada conforme estudos realizados por Walker (1969); Berry & Berry (1990); Rogers (2003) que apontaram para uma maior abertura para inovar em localidades mais urbanas, cosmopolitas e com um alto nível de desenvolvimento socioeconômico.	O IDHM <sup>41</sup> é uma variável contínua de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, maior o nível de desenvolvimento do município. Para esta pesquisa foi desenvolvida uma classificação dicotômica entre municípios desenvolvidos e não desenvolvidos. Municípios com IDHM maior ou igual a 0,7 receberam valor "1" e municípios com IDHM menor que 0,7 receberam valor "0".  Fonte: Consórcio PNUD; Ipea; FJP.
Interno (socioeconômico)	<i>IVSi</i> (-)	Índice de Vulnerabilidade Social – Infraestrutura Urbana <sup>42</sup>	<i>Teste da Hipótese 16:</i> Municípios com menor vulnerabilidade social têm maior propensão a adotar as ZEIS ou a Outorga Onerosa em um processo de difusão. Fator socioeconômico com relevância a ser testada conforme estudos realizados por Walker (1969); Berry & Berry (1990); Rogers (2003).	O IVSi é uma variável contínua com valores entre 0 e 1, no qual 0 representa a situação ideal ou desejável e 1 corresponde à pior situação.  Fonte: Ipea.
Estrutural (institucional) adequação à política pública	<i>perfil municipal</i> (+)	municípios com o porte populacional mais adequado à política (> 50 mil habitantes).	<i>Teste da Hipótese 3:</i> Há maior probabilidade de adoção de uma política pública pelos municípios quanto mais compatível for o perfil do município com a política pública.	Variável dicotômica que assume o valor "1" para todos os municípios com população maior que 50 mil habitantes de acordo com os censos do IBGE. E assume valor "0" para os demais municípios.

<sup>41</sup> O IDHM é um índice que agrega três dimensões do desenvolvimento humano - longevidade, educação e renda - com o objetivo de oferecer uma medida de desenvolvimento mais abrangente que as medidas de desenvolvimento econômico. É calculado utilizando-se os indicadores de expectativa de vida ao nascer, renda municipal *per capita* e taxa de alfabetização + taxa bruta de frequência à escola. Batista (2017) cita o IDHM como indicador de desenvolvimento, mas utiliza em seu modelo a variável PIB *per capita* (desenvolvimento econômico). Disponível em [http://www.dhnet.org.br/direitos/indicadores/idhm/idh\\_m\\_entenda\\_calculo2.pdf](http://www.dhnet.org.br/direitos/indicadores/idhm/idh_m_entenda_calculo2.pdf). Acesso em 21.10.2021.

<sup>42</sup> O Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) calculado pelo IPEA é composto por 3 subíndices: i) infraestrutura urbana; ii) capital humano; e iii) renda e trabalho. É um índice que tem a pretensão de sinalizar o acesso, a ausência ou a insuficiência de alguns "ativos" em áreas do território brasileiro. Os subíndices são calculados a partir de 16 indicadores. Optou-se por utilizar o IVS Infraestrutura Urbana e não o IVS, pois aquele subíndice reflete condições de acesso a serviços de saneamento básico e mobilidade de urbana, dimensões importantes para o desenvolvimento do município. Além disso, não tem nenhuma correlação com os componentes do IDHM. É calculado a partir de 3 indicadores: % da população que vive em domicílios sem coleta de lixo, % da população em domicílios com água e esgoto inadequados e % da população que vive em domicílios com renda *per capita* inferior a 0,5 salário-mínimo e que gastam mais de 1 hora até o trabalho. Disponível em <http://ivs.ipea.gov.br/index.php/pt/sobre>. Acesso em 21.10.2021.

			Fator institucional com relevância a ser testada conforme Rogers (2003); Shipan & Volden (2012); Batista (2017); Carvalho (2020).	Fonte: Censos 2000 e 2010 IBGE
Interno (socioeconômico) controle	<i>taxa de urbanização (+)</i>	taxa de urbanização do município	Variável de controle.	Variável contínua que representa a relação entre a população urbana e a população total do município.  Fonte: Censos IBGE.
Interno (socioeconômico) controle	<i>log da população (+)</i>	logaritmo neperiano da população municipal	Variável de controle.	Variável contínua que representa a população do município. Aplicação de logaritmo natural, base e.  Fonte: Censos - IBGE.
Interno (socioeconômico) controle	<i>PIBpercapta (+)</i>	PIB municipal sobre a população.	Variável de controle.	Variável contínua que representa a relação entre o PIB municipal e a população total do município.  Fonte: IPEADATA.

#### **4. CAPÍTULO 03 – A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA URBANA NO BRASIL: contextos e dinâmicas**

Este capítulo descreve a evolução do contexto político, institucional e social no qual a difusão das ZEIS e da Outorga Onerosa ocorreu. Desde suas origens, ainda na década de 1980, à incorporação pelo movimento da reforma urbana e à adoção por municípios inovadores, passando pela sanção do Estatuto da Cidade até a criação do Ministério das Cidades, em 2003. Essa análise histórico-descritiva tem por objetivo entender as mudanças no sistema social ao longo do tempo e identificar a existência ou ausência de canais de comunicação por onde as ideias, informações e experiências circularam até e entre os municípios.

Ele está dividido em três partes. Na primeira, é apresentado o contexto de institucionalização da questão urbana no Brasil em nível nacional. Na segunda parte, é desenhado o novo contexto político-institucional estabelecido após a promulgação do Estatuto da Cidade e a criação do Ministério das Cidades. Na última parte, são descritos os atributos do processo de difusão das ZEIS e da Outorga Onerosa.

##### **4.1 – A institucionalização da questão urbana no Brasil: movimentos sociais e redes**

O debate sobre a necessidade de uma reforma urbana no Brasil remonta aos anos de 1960, fruto da atuação de arquitetos e urbanistas, sob a égide do Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB). Esses profissionais passaram a defender a habitação como política governamental, a necessidade do planejamento urbano para orientar o acesso à terra urbana, a melhoria na distribuição de recursos financeiros dentro das cidades e o combate à especulação imobiliária.

Em 1963, no âmbito do movimento pelas Reformas de Base propostas pelo governo João Goulart (1961-1964), o IPASE<sup>43</sup> e o IAB (seccionais GB<sup>44</sup> e SP) promoveram o "Seminário de Habitação e Reforma Urbana" no Hotel Quitandinha, em Petrópolis-RJ, com a participação de membros do governo federal e diversos técnicos de instituições ligadas à questão habitacional e urbana, como a Fundação da Casa Popular e o Centro

---

<sup>43</sup> Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado.

<sup>44</sup> Guanabara.

de Pesquisa e Estudos Urbanísticos da FAU-USP<sup>45</sup>. Após uma segunda rodada de debates realizada na sede do IAB-SP, foi apresentado o relatório final do seminário<sup>46</sup>, que trazia, dentre outros elementos, os princípios da reforma urbana defendida: i) acesso da população à terra urbanizada e ii) habitação como um direito de todos (RIBEIRO e PONTUAL, 2009).

O arquiteto e urbanista Jorge Wilhelm já defendia naquela época (Revista ARQUITETURA. Rio de Janeiro, n. 21, 1963/1964, p.15) que para transformar o discurso da reforma urbana em prática era necessário criar um "sistema de pressão" a partir do esclarecimento da população; que funcionaria como "molas propulsoras das ações governamentais". Isso deveria ser feito por meio dos veículos de comunicação, escolas, organizações profissionais e associações de bairro (RIBEIRO e PONTUAL, 2009).

Com o início do regime militar em 1964, o viés político do movimento pela reforma urbana é substituído por uma postura mais técnica e uma visão despolitizada do problema do acesso à terra nas cidades brasileiras (RIBEIRO e PONTUAL, 2009). As demandas presentes no relatório final do Seminário são parcialmente atendidas com a criação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) e do Banco Nacional de Habitação (BNH)<sup>47</sup>. Um dos objetivos do SERFHAU, órgão federal dedicado às políticas de habitação e urbanismo, era implantar uma mentalidade de planejamento urbano nas administrações municipais, por meio do incentivo à elaboração de Planos Diretores Municipais<sup>48</sup> (BONDUKI, 2018).

O período de 1966 a 1974 é marcado por um agravamento da crise urbana, com proliferação de assentamentos informais e irregulares, problemas sociais de toda ordem e repressão a políticos, trabalhadores e movimentos sociais (BONDUKI, 2018). A partir

---

<sup>45</sup> Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.

<sup>46</sup> O relatório final do "Seminário Quitandinha" foi escrito por um jurista (Clovis Garcia), um arquiteto (Jorge Wilhelm) e um economista (Vinicius Fonseca) e debatido na segunda rodada do seminário realizada em São Paulo. No relatório, defendia-se que a reforma urbana deveria ser executada por meio de um conjunto de medidas estatais visando à justa utilização do solo urbano, à ordenação, ao equipamento e ao fornecimento de habitação digna a todas as famílias (RIBEIRO e PONTUAL, 2009).

<sup>47</sup> Reivindicava-se a incorporação da habitação como direito de todos, a instituição de uma política nacional de planejamento urbano e habitação, a criação de um órgão federal dedicado ao tema, recursos e estruturas para execução da política e a adoção de instrumentos relacionados à função social – IPTU progressivo no tempo e desapropriação por interesse social (BONDUKI, 2018).

<sup>48</sup> O incentivo à elaboração de Planos de Desenvolvimento Local Integrado (PDLIs) buscava desenvolver uma cultura de planejamento urbano nos municípios e formar quadros técnicos, com cadastro de empresas e profissionais, linha de financiamento (FIPLAN-BNH), cursos e palestras (capacitação). Entre 1967-1968, o FIPLAN atendeu a 120 municípios (BONDUKI, 2018).

de 1974, com a piora das carências urbanas nas principais cidades do país e o aumento dos movimentos populares reivindicatórios (transporte, educação, equipamentos urbanos e moradia, dentre outros), há um redirecionamento das políticas federais para o planejamento urbano e habitação social com a definição de programas de caráter reformista<sup>49</sup>. Esses programas estavam inscritos em um conjunto mais amplo de reformas que faziam parte da estratégia de transição democrática aprovada pelo núcleo dirigente do regime militar, sob o comando do presidente Ernesto Geisel – 1974/1979 (MELO, 1989).

O foco de atuação do governo federal muda dos municípios para as regiões metropolitanas e o SERFHAU é desativado. É criada a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU<sup>50</sup>) vinculada à Secretaria de Planejamento da Presidência da República. A ela competia acompanhar a implantação das regiões metropolitanas, propor diretrizes da política nacional de desenvolvimento urbano e normas e instrumentos de ação necessários ao desenvolvimento urbano no país.

Em 1976, foi publicado o documento “Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: Estudos e Proposições Alternativas” pelo IPEA<sup>51</sup>. Coordenado pelo arquiteto e professor de planejamento urbano da UFRGS<sup>52</sup>, Jorge Guilherme Francisconi, e pela geógrafa Maria Adélia de Souza (UFRGS/USP), o documento sintetizava o estado da arte do saber urbanístico na academia e apresentava propostas para o desenvolvimento urbano, notadamente das regiões metropolitanas instaladas (FRANCISCONI, 2016).

Nesse ano é elaborado pela CNPU, da qual o professor Francisconi era o Secretário-Executivo, o Anteprojeto da Lei de Desenvolvimento Urbano, mediante a constatação da Comissão de que os governos locais não dispunham de instrumental urbanístico para lidar com a especulação imobiliária e a distribuição dos serviços públicos (GRAZIA, 2003). A notícia da elaboração do anteprojeto vazou para a imprensa, o que suscitou manchetes que alertavam sobre a socialização do solo urbano pelo

---

<sup>49</sup> PROFILURB, PROMORAR, FICAM E JOÃO DE BARRO.

<sup>50</sup> Essa Comissão era assessorada técnica e administrativamente pela Fundação Instituto de Planejamento Econômico e Social (IPEA), atual Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Decreto nº 74.156/1974).

<sup>51</sup> Essa publicação é referenciada no documento “Estudos e Proposições Alternativas para uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano” que foi produzido e utilizado na redação do Capítulo IX do II Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND (1975/1979).

<sup>52</sup> Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

governo militar. O governo recuou e não enviou a proposta ao Congresso Nacional (BASSUL, 2008).

O Anteprojeto de Lei trazia inovações que estavam sendo adotadas em outros países e criava o ambiente legal para que prefeitos inovassem nas políticas locais. Voltava à agenda do governo federal o debate sobre instrumentos para controlar a propriedade fundiária e o uso e ocupação do solo, ou seja, instrumentos para promover a reforma urbana, embora essa nomenclatura não aparecesse no debate (BONDUKI, 2018).

Merece destaque o Capítulo que trata do “Direito de Construir”, que separa o direito de propriedade do direito de construir e permite ao município a cobrança por potencial construtivo. Essa era uma questão polêmica na década de 1970, mas que tinha apelo junto aos prefeitos como fica claro no discurso do Prefeito de São Paulo, Olavo Setúbal, em 1976<sup>53</sup>, e na entrevista do Prefeito de Curitiba, Jaime Lerner, em 1982<sup>54</sup>.

Há um capítulo sobre instrumentos de desenvolvimento urbano (Capítulo IV) que condiciona a propriedade urbana à sua função social por meio da utilização de vários instrumentos: desapropriação, servidão administrativa, limitação administrativa, ocupação temporária, requisição, tombamento, direito de preempção, edificação ou utilização compulsória, direito de superfície, direito real de concessão de uso, legitimação de posse e usucapião especial. Além desses, prevê instrumentos fiscais e financeiros como tributação progressiva e regressiva e sobre o lucro imobiliário, taxaçaõ diferenciada, progressiva e regressiva, contribuição de melhoria, incentivos fiscais e financeiros, financiamentos, subsídios, fundos e recursos públicos.

Chama a atenção que o Capítulo VIII, que trata da Regularização da Ocupação dos Terrenos Urbanos, não está desenvolvido. O texto publicado pelo jornal O Estado

---

<sup>53</sup> Em 1976, o prefeito de São Paulo, Olavo Setúbal, propõe para o município um modelo de produção urbana que garanta ao proprietário o direito de construir uma área igual a do terreno. Aqueles proprietários com interesse de construir além da área do terreno poderiam adquirir cotas de construção de área excedente diretamente do Poder Público. Segundo o prefeito, o objetivo seria *“eliminar o valor diferenciado dos terrenos em função de dispositivos legais, preservar áreas verdes e de proteção aos mananciais e ao meio ambiente, preservar edificações de valor histórico e obter recursos para a manutenção da cidade, que seriam gerados pelo dinamismo de sua própria economia interna”* (Folha de São Paulo, 25/03/1976 apud BRASIL, 2001).

<sup>54</sup> Em entrevista ao jornal “O Estado de São Paulo”, em 1982, Jaime Lerner, prefeito de Curitiba (1979-1983) afirma que *“algumas das soluções contidas na nova lei que será encaminhada ao Congresso pelo governo ele mesmo sugeriu ao ministro Mário Andreazza, há quatro ou cinco anos”* (Jornal O Estado de São Paulo, 27/01/1982).



de São Paulo, em 1982, apresenta a seguinte redação: *“Este capítulo está sendo objeto de estudo por um grupo de trabalho constituído pelo Ministério do Interior que proporá medidas necessárias (...) com as seguintes diretrizes: Buscar soluções com o objetivo de assegurar a propriedade à população já ocupante de áreas, sempre buscando não remover as pessoas. Quanto às áreas públicas, já foi mensagem ao Congresso Nacional dispondo sobre entrega ao BNH de terrenos públicos (...) para execução de programas habitacionais e regularização fundiária. Quanto às áreas particulares ocupadas por favelas, a regularização fundiária poderá dispor de mecanismos já existentes, como o (sic) usucapião, a desapropriação por interesse social...”*

Apesar de não ter resultado institucional imediato<sup>55</sup>, o Anteprojeto apresenta os temas que estavam na agenda da área técnica do governo federal, de prefeitos das grandes capitais e de entidades e associações profissionais e acadêmicas ligadas ao tema da reforma urbana. Esse movimento de caráter mais técnico vai encontrar reverberação nos anseios e demandas do movimento popular em bandeiras que condicionam a propriedade urbana à sua função social mediante garantia do direito à moradia a todas as camadas da população; na regularização fundiária e urbanização específica de áreas urbanas ocupadas por população de baixa renda e no fortalecimento do direito de posse às populações de baixa renda.

Os movimentos sociais de final da década de 1970 são movimentos populares urbanos ligados às Comunidades Eclesiais de Base (CEBs)<sup>56</sup> e à Comissão Pastoral da Terra (CPT) da Igreja Católica, organizadas com base na Teologia da Libertação. A Igreja apoiou ou foi a matriz formadora/constituidora desses movimentos sociais. São movimentos populares reivindicatórios por melhorias, serviços e equipamentos coletivos, centrados em questões de infraestrutura básica ligadas ao consumo coletivo – transporte, educação, saúde, moradia, dentre outros (GOHN, 2007). Confrontavam e pressionavam os governos por mais e melhores políticas públicas.

---

<sup>55</sup> Uma versão da proposta do Anteprojeto da Lei de Desenvolvimento Urbano foi publicada no jornal “O Estado de São Paulo”, em 27/01/1982, com o nome de “Plano da Reforma Urbana.

<sup>56</sup> A Igreja Católica com os agentes pastorais, a partir das CEBs, passou a desenvolver um trabalho de discussão de problemas de bairro com a participação das classes mais populares. O trabalho pastoral da Igreja levava a discussão sobre as condições de vida dos moradores e propiciava o desenvolvimento de formas democráticas de participação da base e a formação de lideranças (FREITAS, 2018).

O movimento social pela reforma urbana, criado e fortalecido pela Igreja Católica, surge no período militar junto aos movimentos populares de luta pela moradia em bairros e regiões de cidades brasileiras, com o objetivo de unificar lutas urbanas espalhadas pelo país. Segundo Gohn (2007, p. 278), "*Na prática, surgem novas lutas como acesso à terra e por sua posse, pela moradia, expressas nas invasões, ocupações de casas e prédios abandonados (...)*".

O movimento pela reforma urbana nasce descentralizado; enraizado nas cidades brasileiras; tendo como elo, a Igreja Católica. Nasce como movimento desarticulado no território nacional, com uma estrutura de rede ainda frágil. A pressão (atos políticos, passeatas, ocupações) pelo direito à terra urbanizada e à moradia acontecia em diferentes cidades simultaneamente (Rio de Janeiro, São Paulo, Recife e Belém, por exemplo), mas sem uma ação coletiva coordenada.

Em 1979, é criado o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), em substituição à CNPU, com a finalidade de propor a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e outros códigos legais que dessem suporte às inovações locais. No mesmo ano, é aprovada a Lei Federal n. 6766, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, obriga sua aprovação por prefeituras municipais e criminaliza o loteador irregular.

Ainda em 1979, é instituído pelo governo federal o Promorar (1979-1983), um programa de erradicação de sub-habitações. Tinha como objetivo a melhoria das habitações populares em favelas sem remoção dos moradores do local. É um marco de contraposição ao modelo dominante de remoção e construção de conjuntos populares na extrema periferia das cidades (MARINHO, 1998). Esse programa atendia a estados e municípios com empréstimos do Banco Nacional de Habitação.

Em 1982, a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) publicou o documento "Solo Urbano e Ação Pastoral", no qual defendia a regularização fundiária de assentamentos informais, o combate à ociosidade do solo urbano e o condicionamento da propriedade urbana à sua função social (BONDUKI, 2018). Em 1983, com o aumento das pressões dos movimentos populares e o desgaste dos arranjos políticos dominantes, o governo militar envia ao Congresso Nacional o Projeto de Lei n. 775/83 (PL 775/83), que dispõe sobre os objetivos e a promoção do desenvolvimento urbano.

Esse projeto de lei foi elaborado pelo executivo federal no âmbito do CNDU, com base nas versões anteriores, que já eram de conhecimento público, e trazia conteúdo semelhante ao do Anteprojeto de Lei de 1976. Era um projeto de lei inovador com instrumentos de promoção da reforma urbana, mas ao mesmo tempo regulador, pois propunha um conjunto de regras únicas para todos os municípios do país, enquanto não elaborassem a legislação municipal (BONDUKI, 2018).

Merecem destaque dois pontos diretamente ligados aos instrumentos de política urbana estudados nesta pesquisa: i) a definição de coeficiente de aproveitamento igual a 1 para todos os municípios brasileiros até que eles aprovassem lei municipal que limitasse a construção por meio de índices urbanísticos (essa é a referência para o conceito de solo criado e a cobrança de outorga onerosa) e ii) a ausência da possibilidade de regularização da posse para moradores em condições ilegais de ocupação, apesar da possibilidade de delimitar áreas específicas destinadas à regularização fundiária.

Durante o processo de tramitação legislativa na década de 1980, os conflitos entre os grupos de interesse se afluaram. Havia aqueles que defendiam a proposta e solicitavam a tramitação urgente como prefeitos e vereadores; entidades representativas de profissionais, dentre elas o IAB; órgãos representativos da população favelada; associações de moradores e a Igreja, por meio da CNBB. Contra o projeto de lei, formavam uma aliança as federações patronais da indústria e comércio de vários estados; entidades representativas do setor de incorporação; corretores de imóveis e empresários da construção civil. Esses, manifestavam-se por meio de ofícios e jornais alegando ingerência do Estado sobre o direito de propriedade e a defesa do livre mercado (BONDUKI, 2018). O PL 775/83 nunca foi votado e deixou de tramitar oficialmente em 1995.

A adoção das primeiras inovações urbanas pelos municípios ocorreu no mesmo período dos debates e das propostas do executivo federal. À despeito da ausência de uma legislação nacional, em 1982, o município de Curitiba adotou o Solo Criado (Outorga Onerosa do Direito de Construir) como política para preservação do patrimônio histórico e, em 1983, o município de Recife instituiu uma nova categoria de zoneamento – as ZEIS – na Lei de Uso e Ocupação do Solo.

A resistência à adoção de instrumentos de reforma urbana em nível nacional era rompida em algumas arenas locais conforme a correlação de forças e estruturas de

poder estabelecidas. O movimento popular pela reforma urbana continuava se articulando e ganhou uma outra escala com a adesão de apoiadores e intelectuais militantes (UFRJ, USP, UFPE, dentre outras<sup>57</sup>), outros movimentos sociais, de organizações de assessoria técnica (ONGs) e de entidades representativas de classe (FNA e FNE, por exemplo<sup>58</sup>). Em 1984, é criada a Articulação Nacional do Solo Urbano (ANSUR) por iniciativa de agentes pastorais, assessores de movimentos populares e militantes de partidos políticos de esquerda, após um amplo movimento desarticulado de ocupações de terras ocorrido em nível nacional. A ANSUR, por meio de um fórum nacional, tinha como objetivo assessorar os movimentos sociais urbanos através de trocas de experiências e fornecimento de subsídios<sup>59</sup>, construindo uma plataforma com as principais demandas e contribuindo para unificação do movimento (ANSUR, 1990).

A criação da ANSUR estruturou uma rede de troca de informações e conhecimento entre os movimentos populares e destes com as outras entidades que lutavam pela reforma urbana que permitiu a disseminação de ideias, direitos e inovações que vinham sendo adotadas em diferentes governos locais. Na segunda metade da década de 1980, o que se observa é a nacionalização dessa rede movimentalista (BRASIL, 2005) e do debate sobre o acesso à terra e à moradia. A luta dos movimentos se amplia na perspectiva do direito à cidade (enquanto espaço provido de infraestrutura e serviços para todos os moradores das cidades, garantido por meio de mecanismos de participação popular) e da luta pela reforma urbana.

Em 1986, é eleita a Assembleia Nacional Constituinte, cujo processo de funcionamento previa amplas formas de participação da sociedade civil, a mais relevante delas, as “emendas populares” (BASSUL, 2008). O movimento social de luta pela reforma urbana (que se consolidava nacionalmente) apresentou uma proposta de emenda que ficou conhecida como “Emenda Popular da Reforma Urbana”<sup>60</sup> – Emenda Popular 63/1987 (EP 63/87).

---

<sup>57</sup> UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro; UFPE – Universidade Federal de Pernambuco.

<sup>58</sup> FNA – Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas; FNE – Federação Nacional dos Engenheiros.

<sup>59</sup> A ANSUR mantinha alguns veículos de comunicação e divulgação como o “Jornal do Solo Urbano” e o boletim “ANSUR Informa” com reflexões a respeito do trabalho da entidade e a favor da reforma urbana no Brasil.

<sup>60</sup> O ideário da reforma urbana vai ganhar corpo conceitual e maior consistência política na Assembleia Nacional Constituinte (1986), cujo regimento admitia a apresentação de propostas de iniciativa popular (BASSUL, 2008).

A EP 63/87 foi elaborada pela ANSUR (ANSUR, 1990) e apresentada sob a responsabilidade formal da FNA, do IAB e da FNE<sup>61</sup>. Além dessas organizações, da Coordenação dos Mutuários do BNH e do Movimento em Defesa do Favelado (dentre outras associações locais e regionais), o movimento social pela reforma urbana na Constituinte Federal contou com a ajuda da Ação Pastoral e de organizações não governamentais como a FASE (Federação Órgãos para Assistência Social e Educacional) que trabalhavam tanto na mobilização social quanto na coleta de assinaturas para a proposta de emenda. A "Emenda Popular da Reforma Urbana" contou com 131 mil assinaturas (BASSUL, 2008).

A EP 63/87 incorporava muitos instrumentos e conceitos que estavam presentes no PL 775/83 e avançava em temas como a regularização fundiária e a participação popular na gestão das cidades. A Emenda Popular trazia como princípios a função social da propriedade e o direito à cidade e tinha como objetivos a captação de valorização imobiliária; a regulação do uso do solo; a proteção do patrimônio histórico, ambiental e cultural e a regularização fundiária (MARICATO, 1997).

Durante a tramitação da EP 63/87, foi institucionalizado o Movimento Nacional pela Reforma Urbana – MNRU (1987), composto por movimento populares, ONGs, assessorias técnicas, sindicatos, entidades classistas e profissionais<sup>62</sup>. A proposta de reforma urbana foi examinada pela Assembleia Constituinte, em ambiente disputado e conflituoso, sendo parcialmente aprovada (BASSUL, 2008). O resultado foi a inserção de um Capítulo sobre Política Urbana (Capítulo II) e dois artigos (182 e 183) que versam sobre a usucapião especial de imóvel urbano, os instrumentos de combate à especulação imobiliária (IPTU Progressivo, parcelamento ou edificação compulsórios e desapropriação com pagamentos mediante títulos de dívida pública) e a introdução da função social da propriedade urbana na Constituição Federal de 1988.

Após os avanços incorporados na CONSTITUIÇÃO<sup>63</sup>, o MNRU adquiriu um caráter mais técnico e político e menos de mobilização popular (MARICATO, 1997) e transformou-se no Fórum Nacional pela Reforma Urbana (FNRU), reinventando sua política de alianças com uma construção suprapartidária (apesar da aproximação com

---

<sup>61</sup> Essa era uma exigência legal.

<sup>62</sup> FASE, ANSUR, MDF, FAMERJ, FNA, Associação de mutuários, dentre outros.

<sup>63</sup> O texto constitucional aprovado foi muito aquém das propostas que estavam na EP 63/87. No entanto, foi uma vitória a inserção da questão urbana pela primeira vez em uma Constituição Brasileira.

partidos de esquerda) e a presença de ONGs com forte estrutura nacional (AVRITZER, 2010).

A constituição em rede do FNRU possibilitou que fossem traçadas duas estratégias de atuação na esfera institucional. Em nível nacional, o objetivo era lutar pela regulamentação dos artigos da CONSTITUIÇÃO e a inserção das questões presentes na Emenda Popular, mas que ficaram de fora do acordo final. A outra estratégia, em nível subnacional, tinha por objetivo participar dos processos de elaboração das Constituições Estaduais, das Leis Orgânicas Municipais e dos novos Plano Diretores para garantir um capítulo sobre política urbana e a inserção de instrumentos de reforma urbana nos Planos Diretores.

A participação das entidades do FNRU acontecia pressionando atores políticos, preparando subsídios, distribuindo material técnico e aproximando especialistas na área urbana dos movimentos populares (ANSUR, 1990). Com essa estratégia, disseminava a noção do direito à cidade e da função social da propriedade urbana associada a inovações em política urbana (instrumentos) que já vinham sendo adotadas por outros governos locais. A estratégia subnacional foi bem-sucedida quando são avaliadas as Constituições Estaduais e Leis Orgânicas das principais cidades do país, na medida em que os conflitos e disputas políticas e de interesses existentes no nível nacional (que fizeram com que o PL 775/83 não fosse votado) também se reproduziam nos estados e nos municípios de forma ainda mais acirrada.

Muitas leis avançaram em relação ao exposto na CONSTITUIÇÃO e já incorporaram instrumentos defendidos pelo FNRU. Como exemplo, pode-se citar as constituições estaduais de Minas Gerais (Capítulo II, Seção IV – Da Política Urbana<sup>64</sup>), Paraíba (Capítulo II – Da Política Urbana<sup>65</sup>) e Santa Catarina (Capítulo II, Seção II – Da Política de Desenvolvimento Urbano<sup>66</sup>) e as Leis Orgânicas de São Paulo (direito de

---

<sup>64</sup> Art 245, §1º, incisos V – urbanização, regularização e titulação das áreas deterioradas, preferencialmente sem remoção de moradores e VI – participação das entidades comunitárias no planejamento e controle da execução dos programas a elas pertinentes;

<sup>65</sup> Art 186, parágrafo único, letra d) participação das entidades comunitárias no planejamento e controle da execução dos programas a elas pertinentes e e) urbanizar e regularizar as áreas deterioradas, preferencialmente, sem remoção de moradores.

Art 229, § 1º O Plano Diretor Municipal (...): b) nas áreas já urbanizadas ou loteadas, obedecer-se-á a um escalonamento de gabaritos a partir de doze metros (...), podendo atingir trinta e cinco metros de altura...

<sup>66</sup> Art 141, inciso II – criação de áreas de especial interesse social, ambiental, turístico ou de utilização pública; inciso VI – atendimento aos problemas decorrentes de áreas ocupadas por população de baixa renda.

preempção, direito de construir e direito de superfície), de Recife (ZEIS/PREZEIS, transferência do direito de construir, concessão de direito real de uso) e de Porto Alegre (solo criado, conselho municipal, contribuição de melhoria, participação social, regularização fundiária e banco de terras).

A estratégia do FNRU se consolida após as primeiras eleições municipais da década de 1990, com a atuação forte em cidades governadas pelo Partido dos Trabalhadores (PT)<sup>67</sup>. Capitais importantes como São Paulo, Porto Alegre e Belo Horizonte, Florianópolis, Curitiba, Belém, Recife e Fortaleza, além de Vitória, Goiânia, Diadema e Santo André começam a adotar instrumentos de política urbana que estavam presentes no debate e nas propostas normativas desde a década de 1970.

As primeiras adoções das ZEIS e da Outorga Onerosa e a incorporação desses instrumentos nos planos diretores ou em leis de zoneamento ou uso e ocupação do solo ocorreu de forma lenta e gradual, como esperado no início de processos de difusão de inovações (ROGERS, 2003). Nesse período, entre 1980-2000, os principais agentes difusores dos ideais da reforma urbana e seus instrumentos eram as entidades que participavam do FNRU e a rede de profissionais arquitetos-urbanistas, engenheiros e geógrafos. Além desses, é possível identificar a rede ideológico-partidária ligada ao Partido dos Trabalhadores.

Há um outro movimento importante no período, mas que não se destaca como referência na literatura nacional de planejamento urbano, que são as experiências municipais que utilizaram os mesmos instrumentos de política urbana sem vinculá-los ao discurso da reforma urbana. Seu reconhecimento e divulgação perante os pares ocorreu por premiações de organismos internacionais (*best practices*). Esses são os casos do Sistema de Transporte Público Integrado (que associava ainda adensamento do uso do solo com outorga onerosa), dos parques urbanos e do incentivo construtivo para a preservação do patrimônio de Curitiba-PR e do Programa Favela-Bairro (programa de urbanização de favelas), do município do Rio de Janeiro-RJ.

---

<sup>67</sup> Ficou bastante conhecido, ao final da década de 1990, o “modo petista de governar”, que tinha como princípios o fortalecimento da cidadania e a transformação social. Em 1999, a Fundação Perseu Abramo lança o livro “Governo e cidadania: Balanço e reflexões sobre o modo petista de governar”, após a Conferência Nacional dos Prefeitos, Vice-prefeitos e Secretários Municipais do PT. No segundo capítulo, os textos procuram realizar um balanço das experiências à frente de governos municipais nas áreas de participação popular, política social, política urbana, comunicação e cultura.

Esse fenômeno tem uma inflexão a partir de 2001, quando foi aprovado o Estatuto da Cidade, lei federal que regulamenta os artigos 182 e 183 da CONSTITUIÇÃO e define um prazo para os municípios brasileiros elaborarem os planos diretores.

#### **4.2 – A institucionalização da questão urbana no Brasil: o Estatuto da Cidade e o Ministério das Cidades**

Com a publicação do Estatuto da Cidade, lei que apresenta os instrumentos jurídicos, políticos, tributários e financeiros para o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, o governo federal estabeleceu as diretrizes gerais da política urbana no Brasil e os municípios passaram a ter uma referência legal para a adoção de instrumentos de política urbana e cumprimento do estabelecido na CONSTITUIÇÃO.

Merece destaque para este estudo de difusão, a definição no Estatuto da Cidade de um prazo de 5 anos<sup>68</sup> (art 50) para a elaboração de planos diretores pelos municípios com mais de 20 mil habitantes<sup>69</sup>, sob pena dos gestores municipais responderem a processos para apurar improbidade administrativa (art 52). O Estatuto trouxe um alto custo político para os tomadores de decisão, podendo receber sanções que variavam do pagamento de multas até a perda da função pública ou dos direitos políticos (art 12, Lei n. 8429/1992<sup>70</sup>).

A nova legislação federal estabeleceu um processo coercitivo de influência vertical (CARVALHO, 2020) ao definir um prazo para os municípios elaborarem os planos diretores. Essa "pressão coercitiva"<sup>71</sup> (WALKER, 1969) impulsionou, de forma conecta, a

---

<sup>68</sup> O prazo final original era 10 de outubro de 2006. Esse prazo foi estendido depois para 30 de junho de 2008 (Lei nº 11.673/2008).

<sup>69</sup> No art 41 do Estatuto da Cidade, o rol de obrigatoriedade definido na Constituição é ampliado, passando o Plano Diretor a ser obrigatório também para municípios integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, municípios onde o poder público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da CF-1988, municípios integrantes de áreas de especial interesse turístico e municípios inseridos na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

<sup>70</sup> A redação desse artigo foi alterada pela Lei n. 14230/2021. As penalidades citadas no texto eram as vigentes no período estudado.

<sup>71</sup> Essa "pressão" pode ser normativa ou coercitiva. Walker (1969) classifica como coercitiva quando há um mandato federal com ordens impostas e pouco espaço para a tomada de decisão pelos entes subnacionais. Vide Capítulo 01.



adoção de vários instrumentos de política urbana pelos governos locais. Segundo a Munic-2015, até o ano de 2002, 262 municípios haviam adotado as ZEIS e 286 tinham adotado a Outorga Onerosa. De 2002 a 2015, esses números saltam para 2555 adoções de ZEIS e 1614 adoções de Outorga Onerosa.

Em uma análise inicial, esses dados apontam uma forte presença do mecanismo de coerção vertical na difusão das ZEIS e da Outorga Onerosa. Apesar da obrigatoriedade de restringir ao plano diretor<sup>72</sup>, os números mostram que os incentivos coercitivos negativos (sanções) tiveram impacto sobre a adoção dos instrumentos.

Dois anos depois da publicação do Estatuto da Cidade, o partido que historicamente esteve ligado ao movimento pela reforma urbana chega ao poder na esfera federal. Em 2003, é criado o Ministério das Cidades<sup>73</sup> (MCidades), para o qual são nomeados políticos, profissionais e acadêmicos que tinham trajetória de atuação junto ao movimento pela reforma urbana e experiência em administrações locais<sup>74</sup>. Esses atores levam para o Ministério das Cidades todo o debate sobre reforma urbana e direito à cidade que vinha acontecendo desde final da década de 1970 e as experiências inovadoras já implementadas pelos municípios, com o objetivo de transformá-las em políticas públicas nacionais.

Com a estrutura do Ministério das Cidades, pela primeira vez, o país tem um órgão dedicado à questão urbana, com planejamento, orçamento próprio e políticas públicas para o desenvolvimento da infraestrutura urbana. A estrutura do MCidades era

---

<sup>72</sup> O inciso II do art 42 do Estatuto da Cidade diz que o plano diretor deverá conter, no mínimo, as disposições requeridas no art 28, que trata da Outorga Onerosa do Direito de Construir. No entanto, o art 28 define que o Plano Diretor *poderá* fixar áreas e definir coeficiente de aproveitamento básico. A única obrigação imposta pelo artigo é a definição dos coeficientes máximos de aproveitamento que, por si só, não implicam na adoção da Outorga Onerosa.

<sup>73</sup> O Ministério das Cidades foi extinto em 2019 e recriado em 2023.

<sup>74</sup> O primeiro Ministro das Cidades foi Olívio Dutra, deputado federal constituinte (1987-1991), ex-prefeito de Porto Alegre (1989-1992) e Governador do Rio Grande do Sul (1999-2002), vice-presidente e presidente da Executiva do Partido dos Trabalhadores (PT) entre 1984-1988. A Secretária-Executiva era Ermínia Maricato, professora da FAU-USP, assessora dos movimentos sociais urbanos (1975-1982), fundadora da ANSUR (1984), Secretária de Habitação e Desenvolvimento Urbano do Município de São Paulo (1989-1992), no governo da prefeita Luiza Erundina (PT). Participou da equipe de transição do PT no governo federal, elaborando a proposta de criação do Ministério das Cidades. A Secretária Nacional de Programas Urbanos era Raquel Rolnik, professora da PUC-Campinas à época (atualmente é professora da FAU-USP) e membro do Instituto Pólis (OSC que faz estudos, formação e assessoria em políticas sociais) desde a década de 1990. Foi Diretora de Planejamento do Município de São Paulo (1989-1992) no governo da prefeita Luiza Erundina (PT). O Secretário de Habitação era Jorge Hereda, ex-Secretário de Habitação e Desenvolvimento Urbano de Diadema/SP em gestões do PT e Secretário-Executivo do Consórcio ABC. Era filiado ao Partido dos Trabalhadores. À exceção do ex-Ministro Olívio Dutra, os demais eram todos arquitetos e urbanistas com passagem pela Universidade de São Paulo.

formada por quatro secretarias, das quais duas são importantes para este estudo: i) a Secretaria Nacional de Programas Urbanos, responsável pelo apoio à gestão municipal e à implementação do Estatuto da Cidade e ii) a Secretaria Nacional de Habitação, responsável pela promoção da urbanização de favelas e outros assentamentos precários, inserção desses assentamentos na cidade e criação das condições para o desenvolvimento institucional dos municípios.

A partir de 2003, o enfrentamento à precariedade urbana entra na agenda pública nacional e o Ministério das Cidades começa a atuar com capacitação, assistência técnica e disponibilização de recursos financeiros para a adoção de planos diretores e instrumentos previstos no Estatuto da Cidade. Os livros e cartilhas elaborados e distribuídos pelo Ministério definiam o conhecimento da estrutura fundiária do município e a escolha de instrumentos que favorecessem a inclusão social – as ZEIS – como primeiros passos a serem adotados pelos municípios. E que na elaboração do Plano Diretor fossem adotados instrumentos que ampliassem as condições para financiar o desenvolvimento urbano, por exemplo, a Outorga Onerosa do Direito de Construir (MCIDADES e CONFEA, 2004). Apesar da maior parte dos municípios brasileiros não estarem enquadrados na obrigatoriedade de elaborar os planos diretores, o Ministério das Cidades recomendava que todos os municípios o fizessem e trabalhava para isso (SUTTI, 2018).

A criação do MCidades e o estabelecimento de uma política de apoio ao desenvolvimento urbano é a segunda alteração no contexto institucional com impacto sobre o processo de difusão das ZEIS e da Outorga Onerosa. O processo coercitivo de influência vertical alimentado por incentivos negativos (sanções do Estatuto da Cidade) foi, a partir de 2003, reforçado por incentivos positivos com a nova política capacitação, assistência técnica e financiamento do governo federal.

Para realizar as ações de capacitação e assistência técnica, o Ministério das Cidades elaborou documentos de referência com princípios conceituais e metodológicos para apoio à implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade<sup>75</sup> e realizou a I

---

<sup>75</sup> Instruções Normativas e Portarias do Ministério das Cidades e publicações como o Livro "Plano Diretor Participativo: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos" (MCidades; Confea, 2004), a Cartilha "Plano Diretor: participar é um direito" (Instituto Pólis; 2005); a Cartilha "Planos Diretores na Amazônia: participar é um direito" (Instituto Pólis; UEA; MPE/AM, 2006) e o Livro "O Estatuto da Cidade: comentado" (MCidades; Aliança das Cidades, 2010), dentre outras.

Conferência Nacional das Cidades, em 2003, mobilizando mais de 350 mil pessoas em 3457 municípios<sup>76</sup>. Articulou a estruturação de núcleos estaduais de mobilização para o envolvimento da sociedade civil nos 26 estados da federação e no Distrito Federal (DF). Essa articulação contou com a ajuda do Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU), do CONFEA<sup>77</sup>, da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), da Associação Brasileira de Municípios (ABM) e da Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados (CDU-CD).

Esses núcleos produziam conteúdo sobre o Estatuto da Cidade e mobilizavam a população dos municípios para participar do processo de elaboração dos planos diretores. Eram formados por diversos segmentos da sociedade civil, governos estaduais e municipais, poderes legislativos, movimentos populares, ONGs, entidades de classe, associações de municípios, Ministério Público, entre outros.

Em 2005, o Ministério das Cidades lançou a Campanha Nacional “Plano Diretor Participativo: Cidade de Todos” cujo objetivo era disseminar pelo país o modelo de planejamento urbano e plano diretor definido pelo Ministério das Cidades em conjunto com o Conselho Nacional das Cidades. O Ministério realizou 45 oficinas de formação de multiplicadores com membros dos núcleos estaduais, prefeitos, vereadores, técnicos estaduais e municipais, universidades, ONGs, movimentos populares, representantes do Ministério Público, Tribunal de Contas da União, Ordem dos Advogados do Brasil, lideranças indígenas e religiosas, mobilizando quase 3000 multiplicadores em 600 municípios<sup>78</sup>. Os recursos financeiros do MCidades eram poucos, mas sua capacidade de articular, mobilizar e atuar em rede (haja vista a experiência dos atores que ocupavam cargos importantes no Ministério) era muito forte. Para o Entrevistado 03, esse foi o grande fator de impulsionamento da difusão das ideias e dos instrumentos de política urbana entre os municípios brasileiros.

---

<sup>76</sup> Histórico da Campanha. Disponível em <https://www.mdr.gov.br/desenvolvimento-regional-e-urbano/acoes-e-programas-sndru/planejamento-urbano/128-secretaria-nacional-de-programas-urbanos/planejamento-urbano/1947-historico-da-campanha>. Acesso em 07.fev.2020.

<sup>77</sup> Conselho Nacional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia. A partir de 2011, os Arquitetos passam a não integrar mais o CONFEA e é criado o CAU – Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (CAU/BR).

<sup>78</sup> Histórico da Campanha. Disponível em <https://www.mdr.gov.br/desenvolvimento-regional-e-urbano/acoes-e-programas-sndru/planejamento-urbano/128-secretaria-nacional-de-programas-urbanos/planejamento-urbano/1947-historico-da-campanha>. Acesso em 07.fev.2020.

Pode-se afirmar que o MCidades atuava em duas frentes de impulsão vertical: i) no financiamento direto aos municípios para a implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade; e ii) na construção de capacidade técnica e sensibilização da sociedade civil para demandar seus direitos e pressionar pela adoção dos instrumentos quando da elaboração dos planos diretores.

Dentro desse contexto, é razoável supor que a influência do governo federal não foi apenas coercitiva e que os municípios tiveram diferentes motivações e meios (OSORIO, 2016) para adotar as ZEIS e a Outorga Onerosa entre 2002 e 2015. Ainda, que esse fenômeno de difusão foi não só de influência vertical, mas também horizontal, ocorrendo os dois efeitos concomitantemente.

É esperado pela literatura de difusão de políticas públicas que ao longo de um fenômeno descoordenado e interdependente de adoção de inovações haja diferentes mecanismos direcionais e institucionais atuando de forma simultânea ou alternada, respondendo a incentivos ou constrangimentos do sistema político (COÊLHO, 2016; OSORIO, 2016).

Os números da Munic-2015 comprovam a simultaneidade de mecanismos atuantes. A Outorga Onerosa foi adotada por 785 municípios sem obrigatoriedade legal de ter um Plano Diretor, o que representa 48.64% do universo de adoções entre 2002-2015. Dessas, 416 adoções ocorreram após 2008, quando já não havia forte pressão coercitiva do Estatuto da Cidade e do MCidades. A mesma situação se verifica para ZEIS: 1447 municípios com menos de 20 mil habitantes adotaram o instrumento ou 56.63% do total de adotantes, sendo 927 após o ano de 2008.

Ao analisar os dados da Tabela 3, com os números absolutos e o acumulado de adoções de ZEIS e Outorga Onerosa, identifica-se um pico no número de adoções em 2006, mantendo-se um número alto de adoções entre os anos de 2006 e 2008 (prazos estabelecidos pelo Estatuto para planos diretores). Nesses três anos, 1081 municípios ou 42.30% do universo estudado adotaram ZEIS e 796 municípios ou 49.32 % do universo adotaram Outorga Onerosa.

A partir de 2009, o número de adoções anuais de Outorga Onerosa começa a cair, mas o número de adoções de ZEIS volta a subir até 2013, quando se verifica uma redução significativa. A investigação sobre esse comportamento dos dados mostra que, depois de 2007, três iniciativas da Secretaria de Habitação do MCidades incentivaram a

adoção das ZEIS pelos municípios, o que teve impacto sobre o processo de difusão desse instrumento.

Tabela 3. Número de municípios adotantes e crescimento acumulado

ano	ZEIS		Outorga Onerosa	
	Anual	Acumulado	Anual	Acumulado
2002	29	29	39	39
2003	32	61	28	67
2004	60	121	50	117
2005	67	188	61	178
2006	533	721	404	582
2007	262	983	182	764
2008	286	1269	210	974
2009	181	1450	104	1078
2010	245	1695	116	1194
2011	221	1916	102	1296
2012	209	2125	128	1424
2013	203	2328	82	1506
2014	131	2459	74	1580
2015	96	<b>2555</b>	34	<b>1614</b>
<b>TOTAL</b>	<b>2555</b>		<b>1614</b>	

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Munic-2015 (IBGE, 2016).

Identificou-se o lançamento do Plano Nacional de Habitação (PlanHab) de 2008, que tem como um dos eixos de atuação a criação de incentivos à adoção de mecanismos de política fundiária e territorial para a ampliação de áreas de habitação de interesse social. Ainda, a inserção do Programa de Urbanização de Assentamentos Precários da SEHAB no Programa de Aceleração do Crescimento - PAC I (2007-2010) contemplando 3113 ações, das quais 2112 ocorreram em municípios com menos de cinquenta mil habitantes, somando um valor de R\$ 20,8 bilhões de investimentos (BRASIL, 2014 in ANTONUCCI et al, 2017).

Na sequência, houve a publicação da Lei Federal n. 11977, de 07 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV<sup>79</sup> e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. O Programa previa a ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda. A lei instituiu a regularização fundiária de interesse social no caso de imóveis situados em ZEIS e definiu

<sup>79</sup> O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) foi um programa de incentivo à produção de unidades e redução do déficit habitacional no Brasil. Lançado em 2009, disponibilizou recursos subsidiados para a produção de projetos habitacionais de interesse social. A primeira faixa de atendimento do programa eram famílias com renda de até 3 salários-mínimos, com produção de unidades habitacionais subsidiadas com recursos do Orçamento Geral da União (OGU).

que municípios com instrumentos urbanísticos que permitissem ampliar o acesso à terra bem localizada – ZEIS, PEUC (parcelamento, edificação e utilização compulsórios), IPTU progressivo, etc – teriam prioridade na distribuição dos recursos (BRASIL, 2010).

O PMCMV foi incorporado pelo PAC II (modalidade urbanização de assentamentos precários) aumentando substancialmente o volume de recursos para a regularização das ocupações ou produção de habitações de interesse social. Entre 2010-2014 (PAC II) foram contratadas 415 ações que totalizaram R\$ 12,7 bilhões (BRASIL, 2014 in ANTONUCCI et al, 2017). Do total de recursos do PAC I e PAC II para urbanização de assentamentos precários, 50% foram destinados à região Sudeste, enquanto a região Nordeste recebeu menos de 20% dos recursos (VIEIRA, 2015 in ANTONUCCI et al, 2017).

No período entre 2002 e 2015, identificou-se um processo coercitivo de influência vertical com incentivos positivos e negativos que tiveram impacto na difusão das ZEIS e da Outorga Onerosa. Foram identificados também mecanismos direcionais verticais e horizontais que ajudam a entender como aconteceu o espraiamento. No entanto, esses mecanismos direcionais e de impulsão não explicam a adoção dos dois instrumentos de política urbana pelos municípios brasileiros. Segundo com a literatura de difusão de políticas públicas, é provável que dentro desse período de quatorze anos, outros mecanismos de difusão estivessem atuando simultaneamente ao mecanismo de coerção.

Os modelos de Análise de Sobrevivência desenvolvidos permitirão identificar quais foram os determinantes da difusão da Outorga Onerosa e das ZEIS no Brasil, bem como verificar a existência de outros mecanismos de impulsão do fenômeno como o aprendizado, a emulação ou a competição.

#### **4.3 – Os atributos da difusão das ZEIS e da Outorga Onerosa no Brasil**

Os dois instrumentos de política urbana mais adotados pelos municípios brasileiros, até o ano de 2015, foram as ZEIS e a Outorga Onerosa do Direito de

Construir<sup>80</sup> (IBGE, 2016). A distribuição das adoções ao longo de vários anos de forma sistemática e fragmentada, como demonstrado na Tabela 3, comprova tratar-se de um fenômeno de difusão e não de descentralização de políticas públicas. Esse fenômeno continua em evolução nos dias atuais, com 3251 municípios que falharam para ZEIS e 2538 que falharam para Outorga Onerosa, segundo dados da Munic-2021 (IBGE, 2022).

A Outorga Onerosa é classificada como um instrumento de indução do desenvolvimento urbano (BRASIL, 2001) cuja origem remonta aos debates técnicos e acadêmicos sobre a separação entre direito de propriedade e direito de superfície e a possibilidade de venda/troca de potencial construtivo entre proprietários e municipalidade. É um instrumento que busca originalmente proteger/induzir/controlar o crescimento (verticalização) de regiões dentro da cidade. É um instrumento de regulação do mercado imobiliário ao trabalhar as assimetrias de valor dentro de áreas da cidade gerando novas receitas para o município.

É de difícil aplicação, pois necessita de uma estrutura de arrecadação e da definição de fórmula de cálculo, de contrapartida do beneficiário e dos casos passíveis de isenção de pagamento<sup>81</sup>. É um instrumento defendido pelos apoiadores da reforma urbana com o objetivo de modificar a distribuição dos recursos dentro das cidades brasileiras por meio da regulação do preço da terra. A sua formalização como instrumento jurídico e político sofreu oposição das elites tanto em nível nacional (BASSUL, 2004) quanto local – em São Paulo (CYMBALISTA e SANTORO, 2006) e Belo Horizonte (MOURA JR, 2000)<sup>82</sup>, por exemplo.

As ZEIS são classificadas como instrumento de regularização fundiária<sup>83</sup> (BRASIL, 2001) originadas de uma resposta do poder público à demanda da população de assentamentos subnormais, dos movimentos populares, da academia e de técnicos pela

---

<sup>80</sup> O terceiro instrumento mais adotado foram as Operações Urbanas Consorciadas, perfazendo um total de 1401 municípios com legislação aprovada. Esse é um instrumento de indução de desenvolvimento urbano assim como a Outorga Onerosa.

<sup>81</sup> Artigo 30 do Estatuto da Cidade (Lei federal n. 10257/2001).

<sup>82</sup> Até 2000, Belo Horizonte não tinha nenhum instrumento de recuperação de “*mais valia*” urbana. Havia alta resistência dos proprietários e do setor imobiliário em relação à tributação (MOURA JR, 2000). “Mecanismos de recuperação de mais-valia urbana decorrentes de ação pública”. *Lincoln Institute Research Report*. LILP, 2000.

<sup>83</sup> As ZEIS foram classificadas originalmente como instrumentos de regularização fundiária, mas ao longo do tempo se tornaram importante instrumento das políticas de habitação de interesse social.

consolidação das ocupações, pelo acesso à terra urbanizada e pela manutenção das relações de vizinhança.

As ZEIS são zonas especiais dentro do zoneamento da cidade que flexibilizam as regras de uso e ocupação do solo de forma a permitir a regularização da situação fundiária dos habitantes de baixa renda e a inserção das áreas informais na cidade formal. É uma norma que busca garantir os direitos à moradia e à cidade dos habitantes de assentamentos ocupados irregularmente.

É um instrumento com atributos simples, mas de difícil implementação por intervir no mercado urbano de terras. Ao delimitar ZEIS, há uma expectativa de redução no preço dos terrenos próximos<sup>84</sup> e a exclusão dessa área do campo de atuação do mercado imobiliário. Pode ser delimitada em área pública ou privada. Se a área for pública, há concessão de um direito real de uso ou especial para fins de moradia. Se for área privada, o domínio pode ser adquirido por usucapião (art. 183 da CONSTITUIÇÃO) ou concessão de direito real de uso (Estatuto da Cidade), por exemplo.

Apesar das resistências e dos conflitos político-territoriais decorrentes da implantação das ZEIS, experiências municipais de urbanização de assentamentos precários bem-sucedidas tornaram-se referência para políticas públicas na área. Essas experiências inovadoras dos anos de 1990 foram consideradas “boas práticas” pela Agência Habitat das Nações Unidas. O Banco Interamericano de Desenvolvimento e o Banco Mundial passaram a financiar programas de *slum upgrading* como o Favela-Bairro da cidade do Rio de Janeiro (ANTONUCCI et al, 2017).

A implantação das ZEIS pelos municípios brasileiros não é obrigatória, mas foi incentivada e impulsionada ao longo dos anos 2000 pelo governo federal seja como parte da política de planejamento urbano (Programa Fortalecimento da Gestão Urbana – Ministério das Cidades); seja como parte da política de habitação de interesse social (Programa Habitar Brasil-BID e Programa de Urbanização de Assentamentos Precários – Ministério das Cidades).

Os dois instrumentos - ZEIS e Outorga Onerosa - respondem a diferentes objetivos em termos de política pública (regularização fundiária e indução do

---

<sup>84</sup> Importante mencionar que muitos dos assentamentos precários (ou subnormais ou favelas) estão localizados perto dos “melhores” bairros das cidades, aqueles providos de toda a infraestrutura urbana implantada pelas municipalidades.



desenvolvimento urbano) e a diferença no número de adotantes de cada instrumento se aproxima de mil municípios. Essas características sugerem que os processos de difusão das ZEIS e da Outorga Onerosa responderam a diferentes relações de causalidade, mesmo ocorrendo sob as mesmas regras do federalismo e do subsistema de políticas urbanas.

É importante ainda ressaltar que esses fenômenos não podem ser enquadrados em um modelo determinístico em que há um conjunto conhecido de entradas que sempre produzirá os mesmos resultados. É provável que haja motivações para a adoção desses instrumentos de políticas urbanas que não estão mapeados ainda. É possível que vários mecanismos políticos tenham atuado simultaneamente e em diferentes direções. Os resultados da Tese explicam a adoção das ZEIS e da Outorga Onerosa dentro dos recortes e condições pré-definidos para a modelagem estatística.

## 5. Capítulo 04 – A DIFUSÃO DA OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR

A Outorga Onerosa do Direito de Construir experimentou um longo processo de difusão entre os municípios brasileiros. Apesar dos altos custos políticos, da resistência do mercado imobiliário e da arena conflitiva no qual se desenrolou o debate sobre os instrumentos do Estatuto da Cidade (BASSUL, 2004), em 2015, a Outorga Onerosa estava presente em 1946 municípios (IBGE, 2016).

Como visto no capítulo 03, o início do processo de difusão dos instrumentos de política urbana foi lento e gradual, característico de processos de difusão de inovações (ROGERS, 2003). Foi identificada a presença do componente ideológico-partidário, por um lado, bem como da referência de Curitiba como a cidade que adotava *best practices* nas políticas de planejamento e desenvolvimento urbanos, por outro. Nessa primeira onda, mereceu destaque como mecanismo de impulsão da difusão, a rede de profissionais, em especial arquitetos-urbanistas, e organizações e movimentos sociais como o MNRU, que defendiam a adoção dos instrumentos de política e reforma urbana como solução para as cidades brasileiras.

A partir de 2002, foi identificada uma segunda onda de difusão, com um aumento expressivo das adoções. As mudanças institucionais ocorridas no início dos anos 2000 tiveram um grande impacto no processo de difusão da Outorga Onerosa, com o aparecimento de novos mecanismos políticos e direcionais, além de uma variedade de determinantes internos e externos.

Para explicar essa segunda onda de difusão, o capítulo está dividido em três partes. Na primeira seção, é realizada uma análise dos dados, as estatísticas descritivas, a estimativa de sobrevivência e os achados iniciais da pesquisa. A segunda seção apresenta os resultados das primeiras regressões do modelo de Cox com o teste das catorze hipóteses e a identificação das variáveis significativas e importantes para explicar a difusão. Na terceira seção, são apresentados os determinantes internos e externos da difusão da Outorga Onerosa no modelo mais ajustado ao pressuposto de riscos proporcionais de Cox e à análise do gráfico de resíduos de Cox-Snell.

## 5.1 – A adoção da Outorga Onerosa do Direito de Construir no Brasil

O debate público sobre a cobrança pelo direito de construir nas cidades brasileiras tem seu início em 1976, quando o prefeito de São Paulo, Olavo Setúbal, propôs para a cidade um modelo de produção urbana que garantisse ao proprietário o direito de construir uma área igual a do seu terreno<sup>85</sup>.

A definição de um coeficiente único para a cidade de São Paulo pressupunha que aqueles proprietários de terreno urbano com interesse de construir além da área do terreno poderiam adquirir cotas de construção de área excedente diretamente do Poder Público. Segundo o prefeito, o objetivo seria *“eliminar o valor diferenciado dos terrenos em função de dispositivos legais, preservar áreas verdes e de proteção aos mananciais e ao meio ambiente, preservar edificações de valor histórico e obter recursos para a manutenção da cidade, que seriam gerados pelo dinamismo de sua própria economia interna”* (UM NOVO SOLO, 1976).

A proposta de Olavo Setúbal previa a separação entre o direito de propriedade e o direito de superfície, a cobrança pelo solo criado artificialmente e a regulação do mercado imobiliário da cidade, constituindo uma nova fonte de receitas para o município. Essa proposta despertou um grande debate sobre a natureza da cobrança de cotas de construção e a legalidade do direito de superfície no meio jurídico brasileiro<sup>86</sup>.

A ideia de cobrar pelo solo criado artificialmente por meio da legislação urbanística já estava presente nos debates técnicos e acadêmicos da década de 1970 e fazia parte das soluções defendidas por prefeitos das grandes cidades para resolver o problema do financiamento do desenvolvimento urbano junto ao governo federal (Entrevistado 07). Em 1975, o Grupo Executivo da Grande São Paulo (GEGRA) começou a discutir o solo criado no Brasil a partir da proposta de anteprojeto de lei federal para

---

<sup>85</sup> No modelo de produção vigente no período, a expectativa de lucro do mercado imobiliário e o preço da terra estavam pautados pelos índices urbanísticos definidos, em geral, nas leis de zoneamento ou de uso e ocupação do solo. Já havia algumas experiências de autorização para construção acima do limite da legislação quando parte do terreno urbano fosse doada para o município para a construção de vias como a experiência de alargamento da Avenida Paulista (lei municipal 7288/1969) e o decreto municipal 5162/1975 da prefeitura de Porto Alegre.

<sup>86</sup> Em junho de 1976, foi realizado o Seminário “O solo criado” pela Fundação Prefeito Faria Lima (Prefeitura de São Paulo) para discutir os aspectos jurídicos do solo criado, cujo documento preparatório foi elaborado pelo professor titular da Faculdade de Direito da Universidade Mackenzie e ex-ministro do Supremo Tribunal Federal, Eros Roberto Grau. O documento final do Seminário ficou conhecido como “A Carta de Embu”.

controle e uso do solo urbano. Nesse mesmo ano, ocorreu o Simpósio sobre Política Urbana, organizado pela Fundação Milton Campos, entidade de estudos e pesquisas ligada ao ARENA. No início de 1976, o prefeito de São Paulo, Olavo Setúbal, apresentou a proposta do solo criado no Congresso Estadual de Municípios enquanto o município de São Bernardo do Campo realizava estudos para aplicação do solo criado.

Essa ideia ganhou proeminência no Brasil principalmente a partir de três experiências internacionais: i) o "*Chicago Plan*" nos EUA (1973), ii) o "*plafond legal de densité*" na França (1975) e iii) a "*Norme per la edificabilità dei suoli*", na Itália (1977).

O Plano de Chicago (1973) incorporava a ideia de "*development right transfers*" que buscava garantir o direito de construir de proprietários com restrições impostas pelo controle do uso da terra (preservação de edifícios históricos). Os espaços flutuantes (*space adrift* – tradução livre) seriam negociados e transferidos dentro do mesmo distrito ou para zonas da cidade que comportassem aumento de densidade. O Plano previa, ainda, a criação de um Banco de Direitos de Desenvolvimento (*development rights bank*) para serem vendidos a interessados com o objetivo de pagar as desapropriações<sup>87</sup>.

O "*Plafond Legal de Densité*", Lei 75-1.328, de 31 de dezembro de 1975, buscou regular o mercado imobiliário e eliminar eventuais distorções no preço da terra causadas pela legislação urbanística. Instituiu um coeficiente único igual a 1 para toda a França e igual a 1,5 vezes a área do terreno para a região de Paris. A construção acima desses limites – o direito de criar solo novo – poderia ser outorgada ao interessado mediante pagamento ao poder público, titular do direito de construir acima do patamar legal, como forma de ressarcimento à coletividade<sup>88</sup>.

Na Itália, o debate sobre a separação entre o direito de propriedade e o direito de superfície remonta ao Código Civil de 1942 (arts 952 e 956). Posteriormente, a Lei n. 865, de 22 de outubro de 1971, regulamentou a concessão do direito de superfície e;

---

<sup>87</sup> BRILL, H. W. Book Review: Space Adrift, Landmark Preservation and the Marketplace. *Tennessee Law Review*, vol 41, 1974. pp 975-979. Disponível em: [http://works.bepress.com/howard\\_brill/10/](http://works.bepress.com/howard_brill/10/). Acesso em: 08/07/2022.

<sup>88</sup> VIZZOTTO, Andrea T. O solo criado em Porto Alegre: a adoção e a aplicação do instrumento jurídico-urbanístico. *Dissertação*. Faculdade de Arquitetura (PROPUR/UFRGS). 2008.

DORNELAS, Henrique L. Aspectos jurídicos da outorga onerosa do direito de construir: Solo criado. *Revista Jus Navigandi*, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 8, n 128, 11 nov. 2003. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/4483>. Acesso em: 10/7/2022.

em 1977, a Lei Bucalossi, Lei n. 10 de 28 de janeiro de 1977 (*Norme per la edificabilità dei suoli*), regulamentou a concessão e o pagamento para edificar. O pagamento corresponderia tanto ao custo da urbanização quanto ao da construção<sup>89</sup>.

A Outorga Onerosa do Direito de Construir é o exercício do direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico definido em lei, mediante contrapartida do beneficiário. A cobrança pelo direito de construir (ou pelo solo criado) foi uma inovação não só política, mas também jurídica, pois inseriu o conceito de direito de superfície no direito civil brasileiro. Com esse instrumento, a municipalidade passa a ter maior controle dos processos de verticalização e desenvolvimento da cidade e o proprietário do terreno passa a pagar pelos impactos negativos do adensamento.

A Outorga Onerosa pode ser classificada tanto como uma política de indução do desenvolvimento urbano (BRASIL, 2001) como de financiamento. É um instrumento que busca proteger/induzir/controlar o crescimento (verticalização) de regiões dentro da cidade. Busca também corrigir distorções do mercado imobiliário e de investimentos públicos, se apropriando de valorizações e gerando novas receitas para o desenvolvimento de políticas urbanas no município.

A Outorga Onerosa foi adotada pela primeira vez no Brasil pelo município de Curitiba (PR), na região sul do país, em 1982. Com o nome de incentivo construtivo, a lei municipal n. 6337, de 28 de setembro, instituiu incentivo para aqueles proprietários que preservassem imóveis de valor cultural, histórico ou arquitetônico: “*o incentivo construtivo consistirá na autorização para ser erigida acima dos limites previstos pela legislação em vigor...*”. Ou seja, a contrapartida municipal pela preservação do patrimônio era o pagamento mediante concessão de índices construtivos. Essa mesma previsão encontra-se na Lei Orgânica de Curitiba para os casos de desapropriação amigável.

Esse modelo de atuar sobre a preservação do patrimônio tem clara inspiração no Plano de Chicago e avança ao pagar por meio de incentivos construtivos a preservação

---

<sup>89</sup> “*La concessione comporta la corresponsione di un contributo commisurato all'incidenza delle spese di urbanizzazione nonché al costo di costruzione*” (art 3º, Lei n. 10/1977).

desses elementos de importância histórica, cultural e arquitetônica<sup>90</sup>. Do ponto de vista do movimento de reforma urbana, a Outorga Onerosa (ou solo criado) era um instrumento de regulação do mercado e de captura de valorização imobiliária para investimento em políticas de desenvolvimento urbano. É possível verificar isso nas leis orgânicas municipais dos municípios administrados pelo Partido dos Trabalhadores no período de 1988-1991, como São Paulo (SP) e Porto Alegre (RS).

Após a adoção pelo município de Curitiba (PR), outros municípios adotaram a Outorga Onerosa em diferentes formatos, remetendo a uma mistura dos mecanismos de emulação e aprendizado como impulsionadores do início do processo de difusão. Como exemplo, pode-se citar a autorização para a realização de Operações Interligadas em São Paulo (SP), em 1986<sup>91</sup>; a definição de solo criado em Florianópolis (SC), em 1989<sup>92</sup>; a instituição de incentivos construtivos para a implantação de programas habitacionais de interesse social em Curitiba<sup>93</sup> e de outorga onerosa do direito de construir em Recife (PE), em 1991<sup>94</sup> e em João Pessoa (PB)<sup>95</sup>, em 1992, o solo criado no Plano Diretor do Rio de Janeiro<sup>96</sup>, em 1992 e no de Belém<sup>97</sup>, em 1993; a regulamentação

---

<sup>90</sup> O município de Porto Alegre já adotava um instrumento de política urbana mais parecido com o do Plano de Chicago (1973): a Transferência do Potencial Construtivo (ou Transferência do Direito de Construir). O decreto municipal 5162/1975 introduziu a possibilidade de utilização do potencial construtivo das partes dos terrenos desapropriadas por recuos viários ou áreas verdes no cômputo dos coeficientes do terreno. Esse instrumento foi incorporado ao Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de 1979 (LC 43/1979), no art 170, sob a denominação de reserva de índices construtivos.

<sup>91</sup> Lei municipal 10.209/1986. A lei autorizava a alteração dos índices urbanísticos do imóvel tendo como contrapartida do empreendedor a destinação de recursos à construção de casas para a população de baixa renda. O município de São Paulo só vai adotar a Outorga Onerosa do Direito de Construir como instrumento de política urbana no Plano Diretor Estratégico de 2002, lei municipal 13.430 de 13 de setembro de 2002.

<sup>92</sup> Lei municipal 3.338/1989. A lei definia o coeficiente básico igual a 1,0 para todo o município. Os índices de aproveitamento superiores a 1,0 seriam autorizados apenas mediante remuneração ao município.

<sup>93</sup> Lei municipal 7841 de 19 de dezembro de 1991. Concessão de aumento no potencial construtivo para aqueles que transferissem ao Fundo Municipal de Habitação, imóvel urbano destinado a programa habitacional de interesse social.

<sup>94</sup> Lei municipal 15.547/1991. Plano Diretor de Desenvolvimento da Cidade do Recife. Capítulo III – Da produção e da organização do espaço urbano, Seção IV, Subseção I - Do solo criado e da outorga onerosa do direito de construir, arts 20 a 23.

<sup>95</sup> Lei Complementar 3/1992. Plano Diretor da Cidade de João Pessoa. Título II – Do uso e ocupação do Solo, Seção II – Da área urbana, art. 17.

<sup>96</sup> Lei Complementar 16 de 04 de junho de 1992.

<sup>97</sup> Lei 7603 de 13 de janeiro de 1993.

do solo criado em Porto Alegre (RS)<sup>98</sup>, em 1994 e o Plano Diretor de Natal (RN), em 1994<sup>99</sup>.

As primeiras adoções são identificadas nas capitais dos estados, com destaque para a região Sul do país que tem, ainda no início da década de 1990, as três capitais com adoção da Outorga Onerosa. Destacam-se também as adoções entre os anos de 1992 e 1996, que abrange os dois primeiros mandatos de prefeito, quando os municípios precisavam revisar ou estabelecer seu conjunto de normas urbanísticas frente às novas atribuições dadas pela CONSTITUIÇÃO.

Esse processo seguiu seu curso até o ano de 2001, quando foi aprovado o Estatuto da Cidade. O processo de difusão horizontal que vinha ocorrendo entre os municípios ganha uma outra escala quando o instrumento da Outorga Onerosa do Direito de Construir é regulamentado pela lei federal. O Estatuto da Cidade, que obriga a elaboração de planos diretores municipais e define o prazo de cinco anos, coloca a previsão de aplicação da Outorga Onerosa como conteúdo mínimo do plano diretor (art 42, II).

Esse novo contexto institucional, reforçado pela criação do Ministério das Cidades (MCidades), em 2003, impacta o processo de difusão da Outorga Onerosa, pois a adoção do instrumento se torna parte de uma política nacional. O fenômeno da difusão da Outorga Onerosa entre os municípios passa a ocorrer dentro de um ambiente de influência coercitiva vertical (positiva e negativa), representado tanto pelo prazo definido em lei para a elaboração de planos diretores quanto pelo financiamento e ações de capacitação realizadas pelo ministério.

Os dados da Munic 2015 mostram que, entre os anos de 2002 e 2015, ocorre um aumento expressivo no número de adoções. Pode-se afirmar que, nos quase vinte anos desde a adoção do incentivo construtivo em Curitiba (PR) até a sanção do Estatuto da Cidade, apenas os municípios inovadores e os primeiros adotantes (ROGERS, 2003) haviam instituído a Outorga Onerosa.

---

<sup>98</sup> Lei Complementar 315/1994. Dispõe sobre o instituto do solo criado no município de Porto Alegre, regulamentando o artigo 212 da lei Orgânica do Município de Porto Alegre (LOMPA).

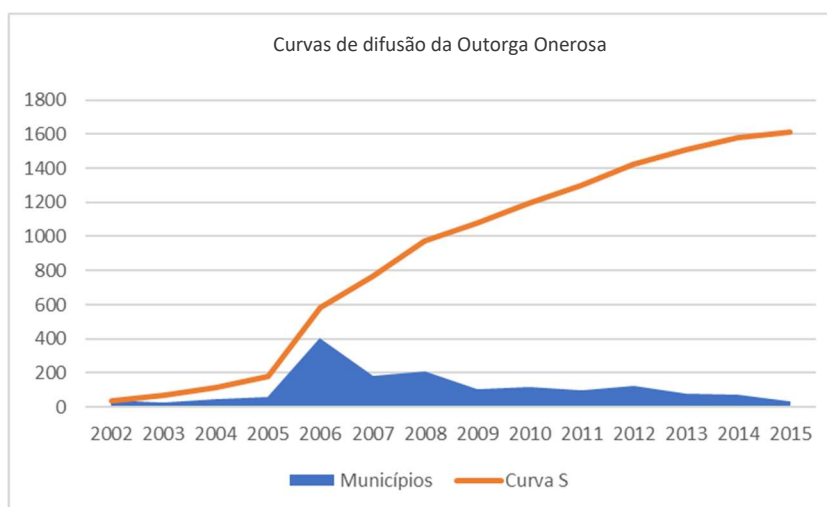
<sup>99</sup> Lei Complementar 07/1994. Definia coeficiente de aproveitamento básico de 1,8 para todo o município.

### 5.1.1 – Características da difusão da Outorga Onerosa pós-Estatuto da Cidade

O Estatuto da Cidade representou uma grande mudança no contexto institucional em que ocorria o processo de difusão. Até o ano de 2001, tinham ocorrido 286 adoções, o que representa 14,7% das 1946 falhas ocorridas até 2015. Após a análise da data de criação dos municípios brasileiros para garantir que estavam expostos ao “risco” de adotar os instrumentos desde o início da série (*risk set*), o universo testado foi de 5240 municípios com 1614 falhas para Outorga Onerosa do Direito de Construir.

A adoção da Outorga Onerosa entre 2002 e 2015 segue uma curva do tipo *bell-shaped* quando considerada a frequência das adoções e uma curva *S-shaped* quando as adoções são analisadas cumulativamente no tempo. Essas curvas características de processos de difusão de inovações (ROGERS, 2003) são apresentadas no Gráfico 1 abaixo.

Gráfico 1. Municípios adotantes e crescimento acumulado entre 2002-2015



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Munic/IBGE 2015.

Nas curvas fica bem desenhado o momento em que o mecanismo de coerção de influência vertical é mais atuante. Observa-se um crescimento gradual entre os anos de 2002 e 2005, com um pico no ano de 2006. Após 2008, o ritmo da difusão começa a cair gradualmente. O ano em que há pico de adoção coincide com o prazo definido no Estatuto da Cidade para elaboração de planos diretores pelos municípios. A obrigatoriedade para elaboração de planos diretores teve impacto sobre a adoção da Outorga Onerosa pelos municípios.



Quando analisadas as falhas e o perfil dos municípios adotantes, o impacto do contexto institucional e do mecanismo de coerção se destacam no ano de 2006. A Tabela 4, a seguir, apresenta o percentual de municípios com obrigatoriedade de elaborar planos diretores sobre o total de municípios que falharam a cada ano. O ano de 2004 também chama a atenção por ser um ano de eleição municipal, mostrando o impacto do ciclo eleitoral anterior no período anterior à atuação mais expressiva do Ministério das Cidades.

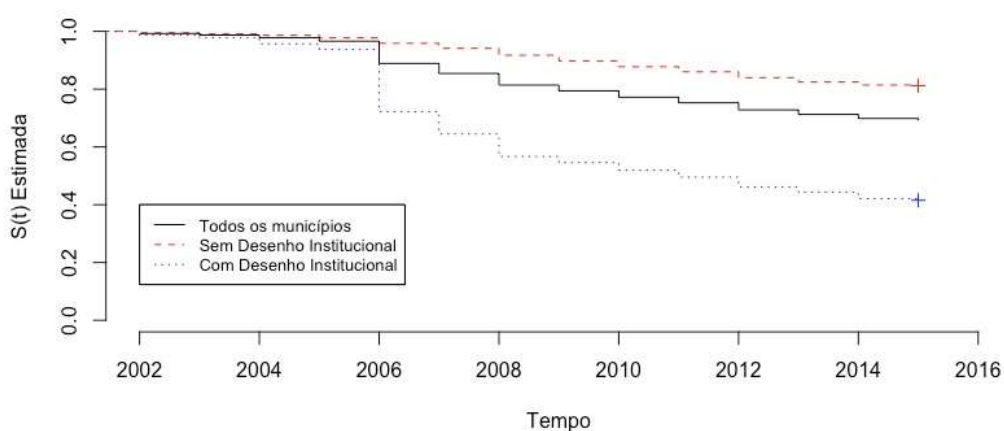
Tabela 4. Percentual de municípios com obrigatoriedade legal e que falharam entre 2002-2015

2002 = 51,28%	2006 = 82,43%	2010 = 35,34%	2014 = 47,30%
2003 = 46,43%	2007 = 65,38%	2011 = 36,27%	2015 = 50,00%
2004 = 68,00%*	2008 = 57,14%*	2012 = 41,41%*	
2005 = 47,54%	2009 = 30,77%	2013 = 32,92%	

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Munic/IBGE 2015. \* ano de eleições municipais.

Para estimar a probabilidade de sobrevivência dos municípios ao longo do tempo, utilizou-se o método de Kaplan-Meier para os dados de Outorga Onerosa. As estimativas foram realizadas considerando três recortes de análise: i) todos os municípios sob risco de falhar; ii) municípios com obrigatoriedade de adotar planos diretores (com desenho institucional) e iii) municípios sem obrigatoriedade legal de adotar planos diretores (sem desenho institucional). O Gráfico 2 apresenta as estimativas de sobrevivência entre os anos de 2002 e 2015.

Gráfico 2. Estimador de Kaplan-Meier para Outorga Onerosa (2002-2015).



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Munic/IBGE 2015.

A estimativa de sobrevivência dos municípios para Outorga Onerosa mostra o impacto do processo coercitivo de influência vertical no ano de 2006. A probabilidade de os 5240 municípios não falharem ao final de 2002 era de 99,3%. Em 2006, o estimador de Kaplan-Meier passa para 88,9%. A partir de 2006, a probabilidade de sobrevivência cai gradualmente ao longo dos anos, chegando em 2015 a 69,2%.

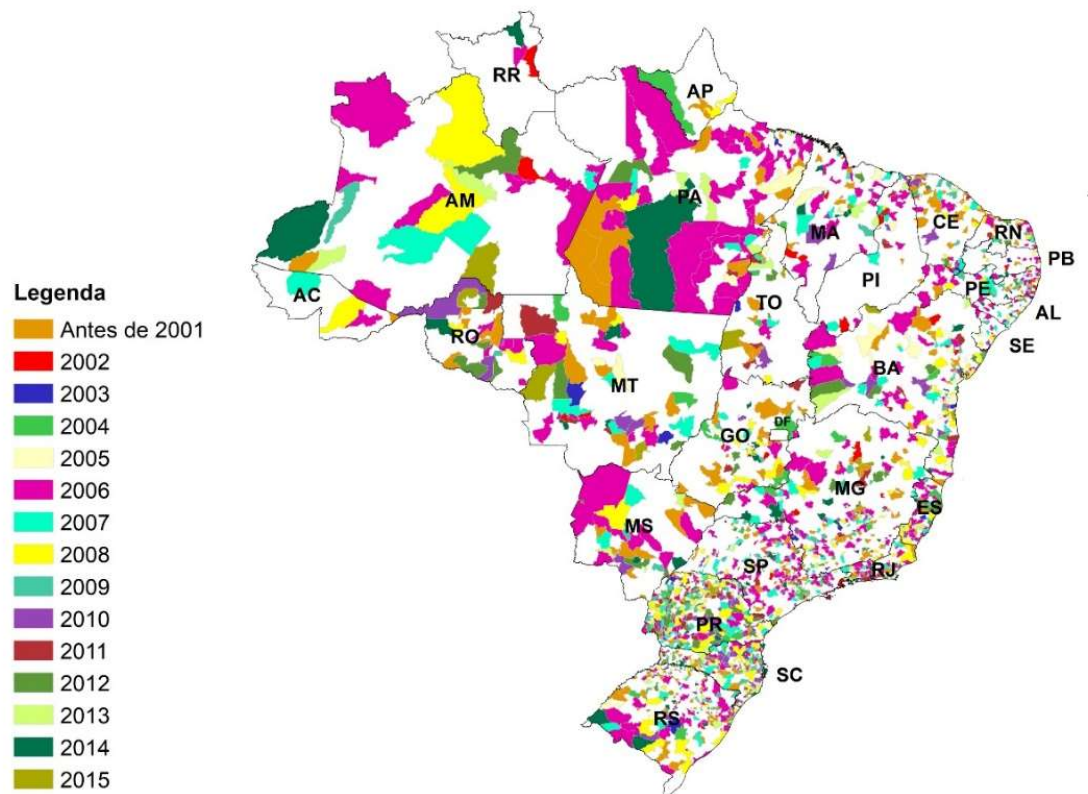
Quando esses valores são estratificados para cada conjunto de municípios, o impacto do desenho institucional da política nacional no processo de adoção do instrumento fica mais evidente. Ao final de 2002, a estimativa de sobrevivência dos municípios com obrigatoriedade de elaborar planos diretores era de 98,7%. Em 2006, esse valor cai para 72,2%; em 2008 para 56,7%, chegando a 41% de estimativa de sobrevivência para esse grupo de municípios ao final 2015.

Por outro lado, ao final de 2002, a estimativa de sobrevivência dos municípios sem obrigatoriedade de elaborar planos diretores era de 99,5%. Em 2006, esse valor cai para 95,9%; em 2008 para 91,7%, chegando a 81% de estimativa de sobrevivência para esse grupo de municípios ao final 2015.

Ou seja, ao final do período estudado, o estimador de Kaplan-Meier para a adoção da Outorga Onerosa entre municípios sem obrigatoriedade de elaborar planos diretores era o dobro da estimativa de sobrevivência dos municípios com obrigatoriedade. Esses resultados mostram que os incentivos seletivos à ação utilizados pela esfera federal na política de desenvolvimento urbano tiveram efeito.

O Mapa 1, que apresenta as adoções no período analisado, mostra uma distribuição das falhas por todas as regiões do país, com uma concentração na região Sul, destacadamente nos estados do Paraná e Santa Catarina. Há uma concentração das adoções a partir do Rio de Janeiro e Espírito Santo, subindo pelo litoral da região Nordeste. A variedade de cores nas adoções limítrofes indica um possível processo de disseminação por relações de vizinhança, que será testada no modelo econométrico.

Mapa 1. Municípios que falharam para Outorga Onerosa (2002-2015)



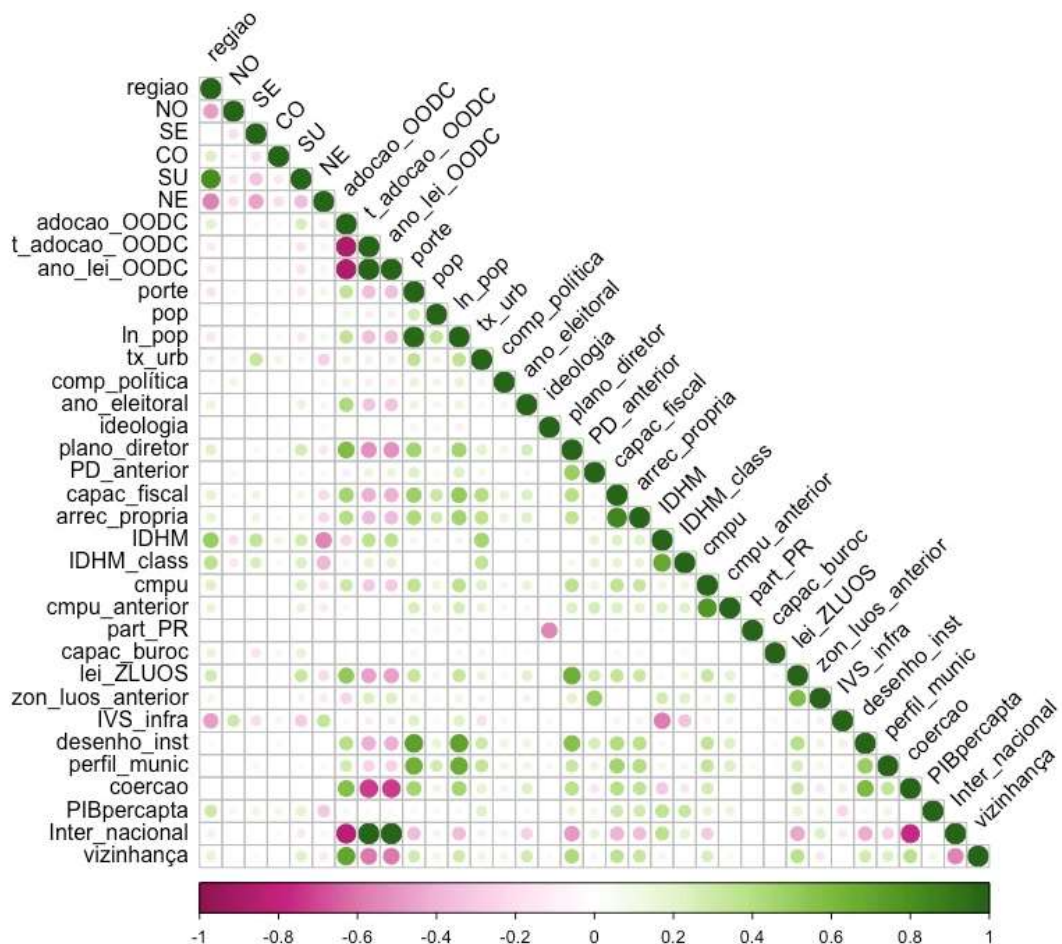
Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Munic/IBGE 2015.

## 5.2 – A difusão da Outorga Onerosa do Direito de Construir: uma análise da história do evento.

Para explicar a difusão da Outorga Onerosa do Direito de Construir foi utilizado o modelo de riscos proporcionais de Cox com método Efron devido ao grande número de empates por ano de adoção. A pesquisa desenvolveu um conjunto de 20 covariáveis para a realização dos testes econométricos.

As variáveis foram divididas entre contínuas e dicotômicas e foram testadas quanto à existência de multicolinearidade para garantir que não havia interdependência forte entre elas. A Matriz de Correlação apresentada na Figura 4 indica haver forte correlação entre a variável interação nacional e a adoção e o tempo de adoção da Outorga Onerosa. Essa variável foi excluída dos testes por incompatibilidade com o modelo e as demais variáveis foram testadas como variáveis independentes no modelo inicial da Análise de Sobrevida.

Figura 4. Matriz de correlação das variáveis independentes



Foram testadas as dezessete hipóteses no modelo geral e nos dois recortes feitos no universo de municípios e no período de difusão. Esses testes foram rodados no pacote estatístico *Stata/BE 17.0*, em duas grandes etapas. Na primeira, devido ao grande número de variáveis, realizou-se o método de *stepwise backward* com o Teste de Wald para verificar a significância das variáveis no modelo completo. Para esse resultado, foi aplicado o modelo de riscos proporcionais de Cox no método Efron, identificando quais variáveis têm significância estatística para explicar o fenômeno.

Na segunda etapa, foi realizada a técnica de *stepwise backward and forward* e a análise de resíduos de Cox-Snell com o objetivo de encontrar o modelo mais ajustado possível para responder à pergunta de pesquisa.

#### 5.2.1 – O Modelo de Cox para Outorga Onerosa: estimativas iniciais

O modelo estatístico foi testado para os cinco recortes de análise definidos na metodologia: i) modelo geral (GE), com os 5240 municípios e 1614 adoções; ii) o modelo estatuto da cidade (EC), com 1546 municípios e 913 adoções de Outorga Onerosa; iii) o modelo sem obrigatoriedade (SO), com 3694 municípios e 701 adoções do instrumento; iv) o modelo GE para o período 2002-2008 (T1), com 5240 municípios e 974 falhas e v) o modelo GE para o período 2009-2015 (T2), com 4266 municípios e 640 falhas.

Em todos os testes do método *stepwise backward* do modelo completo há variáveis que são significativas para a difusão da Outorga Onerosa: a *questão regional*, a *taxa de urbanização*, o *IDHM* e o *IVS Infraestrutura*. Por outro lado, há duas variáveis que são excluídas de todos os modelos no teste de Wald: *alinhamento partidário* e *ideologia*.

A variável *coerção* foi significativa no modelo estatuto da cidade (EC) e no primeiro período (2002-2008), mas seu risco relativo foi tão absolutamente alto que ela distorceu os dois modelos e precisou ser retirada. Esses resultados só confirmam os achados do gráfico de Kaplan-Meier. Os resultados do modelo geral (GE) e dos testes nos conjuntos de municípios (EC e SO) encontram-se na Tabela 5, a seguir.

Tabela 5. Estimativas iniciais para a adoção da Outorga Onerosa pelos municípios.

Variável independente	Modelo Geral (GE) 2002-2015			Modelo c/ obrigatoriedade (EC) 2002-2015			Modelo s/ obrigatoriedade (SO) 2002-2015		
	coef	HR (se)	p-valor	coef	HR (se)	p-valor	coef	HR (se)	p-valor
desenho institucional	1.135	3.111*** (0.199)	0.000	NA	NA	NA	NA	NA	NA
coerção				21.269	2.86e+09		NA	NA	NA
região Sudeste	<b>0.365</b>	<b>1.44*** (0.166)</b>	<b>0.108</b>	<b>0.534</b>	<b>1.706*** (0.262)</b>	<b>0.975</b>	0.632	1.882*** (0.355)	0.032
região Sul	<b>0.845</b>	<b>2.328*** (0.269)</b>	<b>0.804</b>	0.748	2.113*** (0.345)	0.001	<b>1.321</b>	<b>3.746*** (0.659)</b>	<b>0.136</b>
região Centro-Oeste	<b>0.323</b>	<b>1.382** (0.197)</b>	<b>0.595</b>	<b>0.502</b>	<b>1.652** (0.324)</b>	<b>0.776</b>	<b>0.506</b>	<b>1.658** (0.352)</b>	<b>0.411</b>
região Nordeste	-0.155	0.857 (0.092)	0.818	<b>-0.275</b>	<b>0.759** (0.103)</b>	<b>0.555</b>	0.095	1.099 (0.195)	0.772
vizinhança	2.100	8.167*** (0.537)	0.000				3.015	20.388*** (1.939)	0.000
competição política	0.051	1.052 (0.069)	0.309				0.402	1.495*** (0.156)	0.0675
Plano Diretor	-0.763	0.466*** (0.033)	0.000				0.054	1.056 (0.101)	0.012
LUOS				<b>-1.525</b>	<b>0.218*** (0.019)</b>	<b>0.285</b>			
CMPU							-0.025	0.975 (0.125)	0.343
capacidade arrecadatória	<b>2.476</b>	<b>11.892*** (3.691)</b>	<b>0.279</b>	<b>2.119</b>	<b>8.325*** (2.579)</b>	<b>0.435</b>			
IDHM	-1.040	0.354*** (0.026)	0.000	-1.191	0.304*** (0.030)	0.000	-0.849	0.428*** (0.045)	0.000
IVSi	1.160	3.192*** (0.532)	0.006	<b>0.681</b>	<b>1.975*** (0.451)</b>	<b>0.119</b>	1.339	3.815*** (0.984)	0.038
perfil municipal	0.102	1.107 (0.085)	0.010				NA	NA	NA
taxa de urbanização	0.000	1.000 (0.001)	0.989	<b>0.005</b>	<b>1.005** (0.002)</b>	<b>0.371</b>	0.001	1.001 (0.002)	0.962
log população				<b>0.286</b>	<b>1.333*** (0.054)</b>	<b>0.296</b>			
PIB per capita	-0.003	0.997 (0.002)	0.549	-0.005	0.996 (0.003)	0.065			
<b>HR GLOBAL</b>		<b>0.000</b>			<b>0.000</b>			<b>0.000</b>	
<b>Concordance</b>		<b>0.864</b>			<b>0.786</b>			<b>0.843</b>	

Fonte: dados da pesquisa. Elaboração da autora. OBS: Coef = coeficiente; HR = risco relativo; se = desvio padrão; p valor = análise riscos proporcionais; NA = não se aplica. \*p<0,10; \*\*p<0,05; \*\*\*p<0,01

As células vazias foram excluídas dos modelos pela técnica de *stepwise backward*.

Não compõem nenhum dos modelos, as seguintes variáveis: alinhamento partidário, interação nacional, ano eleitoral, ideologia e capacidade burocrática.

No modelo geral (GE), do ponto de vista dos determinantes internos, é possível afirmar que fatores institucionais e socioeconômicos são significativos para explicar o fenômeno. Considerando a realidade municipal, as capacidades estatais, representadas pela capacidade de *arrecadação própria* e pela existência de *planos diretores* (apesar desse fator atrasar o tempo de falha dos municípios); bem como os fatores socioeconômicos representados pelo nível de desenvolvimento municipal (*IDHM*) e a

qualidade do desenvolvimento urbano (*IVSi*) completam o rol de fatores importantes para a difusão. A princípio, nenhum fator político testado – competição política, ideologia, ano eleitoral e alinhamento partidário – explica a difusão da Outorga Onerosa.

O determinante externo institucional com significância estatística foi o *desenho institucional* da política urbana nacional. Ou seja, a confirmação e ampliação da obrigatoriedade de adoção de planos diretores pelo Estatuto da Cidade é significativo para a difusão da Outorga Onerosa. Com relação aos modelos de difusão, pode-se afirmar que tanto o pertencimento às *regiões geográficas* quanto as relações de *vizinhança* têm importância estatística. Por fim, a *taxa de urbanização* dos municípios, uma variável de controle, apresentou significância estatística.

Para os municípios com obrigatoriedade de elaborar planos diretores (modelo EC), a variável *coerção* apresentou um risco relativo muito alto ( $2.86e+09$ ). Pode-se afirmar que o efeito coercitivo exercido pela esfera federal para a adoção de planos diretores teve grande impacto na difusão da Outorga Onerosa. Os primeiros resultados mostram que, a princípio, nenhum fator político testado – competição política, ideologia, ano eleitoral e alinhamento partidário – impactou a difusão da Outorga Onerosa entre os municípios com mais de 20 mil habitantes.

A *capacidade arrecadatória* dos municípios aparece como principal elemento explicativo, sendo a existência anterior de legislação de uso e ocupação do solo um fator de atraso nos tempos de falha. Os fatores socioeconômicos são significativos – *IDHM* e *IVSi* – assim como características do município como a população e a taxa de urbanização. O pertencimento às regiões geográficas se mostrou um fator importante para explicar a difusão, com destaque para as *regiões Sul e Sudeste*, as mais desenvolvidas e com o maior número de municípios com obrigatoriedade de elaborar planos diretores.

Para o conjunto de municípios pequenos (modelo SO), os determinantes externos se mostraram bastante significativos para explicar a difusão. Na ausência de uma forte indução do governo federal, as *relações de vizinhança* apresentaram o maior impacto sobre a difusão da Outorga Onerosa. Essa situação é reforçada pelo pertencimento às *regiões geográficas* que também funcionaram como impulsionadores da difusão.

Dos fatores internos testados, o nível de desenvolvimento dos municípios e a qualidade do desenvolvimento urbano também influenciaram o fenômeno. Municípios com nível de desenvolvimento mais baixo e maior vulnerabilidade social apresentaram maior probabilidade de adotar o instrumento. Merece destaque a significância da variável competição política para explicar a difusão entre esses municípios. Excluídos do contexto de influência vertical direta, a competição apareceu como fator de impulsão da difusão.

As outras três variáveis políticas – alinhamento partidário, ano eleitoral e ideologia – bem como a capacidade burocrática dos municípios – não apresentaram significância estatística em nenhum dos três testes realizados.

A segunda análise comparativa foi realizada com o recorte temporal. O objetivo permaneceu o mesmo – entender o efeito da influência coercitiva do governo federal sobre os municípios e explicar o fenômeno da difusão da Outorga Onerosa. Mas a comparação nesse recorte acontece entre dois momentos que refletem diferentes graus de coerção: um primeiro momento (modelo T1), entre 2002 e 2008, quando havia o prazo para elaboração dos planos diretores e uma ação forte do Ministério das Cidades em capacitação e financiamento e, um segundo momento (modelo T2), entre 2009 e 2015, quando não há mais prazo e o Ministério começa a atuar para a implementação dos instrumentos de política urbana. A Tabela 6, a seguir, apresenta os resultados.

No modelo T1 (período de *enforcement* do Estatuto da Cidade), a variável *coerção* apresentou um risco relativo ainda mais alto (3.72e+09) e desajustou todas as variáveis do modelo. Com esse achado, pode-se confirmar que o efeito coercitivo exercido pelo prazo do Estatuto da Cidade e pelo MCidades para a adoção de planos diretores teve um grande impacto sobre difusão da Outorga Onerosa entre os municípios maiores de 20 mil habitantes no período entre 2002 e 2008.



Tabela 6. Estimativas iniciais para a adoção da Outorga Onerosa pelos municípios.

Variável independente	Modelo Geral (GE) 2002-2015			Modelo Geral (T1) 2002-2008			Modelo Geral (T2) 2009-2015		
	coef	HR (se)	p-valor	coef	HR (se)	p-valor	coef	HR (se)	p-valor
desenho institucional	1.135	3.111*** (0.199)	0.000						
coerção				22.036	3.72e+09				
região Sudeste	<b>0.365</b>	<b>1.44*** (0.166)</b>	<b>0.108</b>	0.199	1.220 (0.182)	0.099	0.476	1.611** (0.331)	0.001
região Sul	<b>0.845</b>	<b>2.328*** (0.269)</b>	<b>0.804</b>	0.480	1.616*** (0.245)	0.000	1.077	2.936*** (0.592)	0.000
região Centro-Oeste	<b>0.323</b>	<b>1.382** (0.197)</b>	<b>0.595</b>	0.133	1.142 (0.210)	0.202	0.403	1.496* (0.360)	0.085
região Nordeste	-0.155	0.857 (0.092)	0.818	0.023	1.024 (0.136)	0.223	0.271	1.311 (0.250)	0.087
vizinhança	2.100	8.167*** (0.537)	0.000				3.677	39.532*** (4.000)	0.000
competição política	0.051	1.052 (0.069)	0.309	0.113	1.119 (0.093)	0.058	<b>0.239</b>	<b>1.270** (0.133)</b>	<b>0.747</b>
ano eleitoral				-5.288	0.005*** (0.000)	0.000			
capacidade burocrática							0.140	1.150 (0.205)	0.690
Plano Diretor	-0.763	0.466*** (0.033)	0.000	-0.108	0.897 (0.106)	0.000	-0.072	0.931 (0.084)	0.724
LUOS				<b>-0.493</b>	<b>0.611*** (0.069)</b>	<b>0.860</b>			
capacidade arrecadatória	<b>2.476</b>	<b>11.892*** (3.691)</b>	<b>0.279</b>	3.179	24.034*** (10.625)	0.056			
IDHM	-1.040	0.354*** (0.026)	0.000	-1.125	0.325*** (0.052)	0.000	-0.423	0.655*** (0.071)	0.000
IVSi	1.160	3.192*** (0.532)	0.006	0.781	2.182*** (0.454)	0.000	0.415	1.515 (0.453)	0.182
perfil municipal	0.102	1.107 (0.085)	0.010	0.407	1.502*** (0.132)	0.044	NA	NA	NA
taxa de urbanização	0.000	1.000 (0.001)	0.989	-0.001	0.999 (0.002)	0.039	0.001	1.000 (0.002)	0.891
PIB per capita	-0.003	0.997 (0.002)	0.549	-0.001	0.999 (0.003)	0.248	-0.003	0.997 (0.003)	0.221
<b>HR GLOBAL</b>		<b>0.000</b>			<b>0.000</b>			<b>0.000</b>	
<b>Concordance</b>		<b>0.864</b>			<b>0.946</b>			<b>0.848</b>	

Fonte: dados da pesquisa. Elaboração do autor. OBS: Coef = coeficiente; HR = risco relativo; se = desvio padrão; p valor = análise riscos proporcionais; NA = não se aplica. \*p<0,10; \*\*p<0,05; \*\*\*p<0,01.

As células vazias foram excluídas dos modelos pela técnica de *stepwise backward*.

Não compõem nenhum dos modelos, as seguintes variáveis: alinhamento partidário, coerção, interação nacional, ideologia, cmpu e log população.

Excluída a variável coerção, os resultados iniciais no T1 mostram que, a princípio, nenhum fator político testado – competição política, ideologia, ano eleitoral e alinhamento partidário – impactou a difusão da Outorga Onerosa entre os municípios nesse período de forte pressão vertical. A *capacidade arrecadatória* é o fator de maior aumento de risco, seguido do *perfil* mais adequado do município. Os fatores socioeconômicos – *desenvolvimento municipal e infraestrutura urbana* – são

significativos e os fatores externos perdem importância, destacando-se apenas a *região Sul*.

A análise dos resultados iniciais do T2 aponta que sem o efeito coercitivo mais forte despontam os fatores externos na explicação da difusão da Outorga Onerosa no período. O fator externo de maior impacto são as relações de *vizinhança*, seguida pelo pertencimento às *regiões geográficas (Sul, Sudeste e Centro-Oeste)*. E, assim como no modelo aplicado aos municípios menores, a *competição política* aparece com significância estatística para explicar o fenômeno.

Esses primeiros achados destacam a importância dos fatores socioeconômicos e da capacidade arrecadatória como elementos impulsionadores da difusão. Confirmam o grande impacto do mecanismo de coerção vertical como elemento impulsionador da difusão da Outorga Onerosa sobre o conjunto de municípios e o período abrangidos pelo Estatuto da Cidade.

Esses resultados destacam também a importância da questão regional como canal de comunicação e difusão da Outorga Onerosa, em detrimento do modelo de difusão vertical. Excluídos os períodos de maior atuação do mecanismo coercitivo (modelo EC e T1), as relações de vizinhança tiveram grande impacto sobre o risco de adotar a inovação.

No entanto, os cinco testes realizados indicaram uma possível violação do pressuposto de riscos proporcionais do Modelo de Cox, o que demandou um refinamento dos modelos. Atendido o pressuposto de riscos proporcionais, foi realizada uma segunda checagem com a análise de resíduos de Cox-Snell para verificar a adequabilidade dos dados ao modelo de Cox.

#### 5.2.2 – O modelo de Cox para Outorga Onerosa: estimativas finais

O método *stepwise backward and forward* foi aplicado a todos os modelos com o objetivo de encontrar o modelo mais ajustado ao pressuposto de riscos proporcionais e à análise de resíduos. Os resultados estão descritos nas tabelas 7 e 8, a seguir.

Tabela 7. Estimativas finais para a adoção da Outorga Onerosa pelos municípios.

Variável independente	Modelo Geral (GE) 2002-2015			Modelo c/ obrigatoriedade (EC) 2002-2015			Modelo s/ obrigatoriedade (SO) 2002-2015		
	coef	HR (se)	p-valor	coef	HR (se)	p-valor	coef	HR (se)	p-valor
alinhamento partidário	-0.146	0.864* (0.069)	0.156	-0.116	0.891 (0.091)	0.294	-0.149	0.862 (0.110)	0.851
região Sudeste				0.252	1.286*** (0.094)	0.685			
região Centro-Oeste	-0.291	0.747*** (0.077)	0.745	0.213	1.237 (0.180)	0.508	-0.846	0.429*** (0.064)	0.964
região Nordeste							-1.185	0.306*** (0.032)	0.411
competição política	0.428	1.534*** (0.099)	0.167	0.097	1.102 (0.088)	0.197	0.475	1.609*** (0.166)	0.305
capacidade burocrática				0.248	1.282* (0.173)	0.470	1.462	4.314*** (0.777)	0.159
Plano Diretor							0.778	2.177*** (0.216)	0.595
LUOS				-1.727	0.178*** (0.015)	0.061	-2.358	0.094*** (0.015)	0.348
perfil municipal	1.210	3.352*** (0.234)	0.973				NA	NA	NA
taxa de urbanização	0.003	1.003** (0.001)	0.124						
log população							0.445	1.560*** (0.093)	0.447
PIB per capita							0.013	1.013*** (0.002)	0.054
<b>HR GLOBAL</b>	<b>0.148</b>			<b>0.508</b>			<b>0.320</b>		
<b>Concordance</b>	<b>0.625</b>			<b>0.710</b>			<b>0.768</b>		

Fonte: dados da pesquisa. Elaboração da autora. OBS: Coef = coeficiente; HR = risco relativo; se = desvio padrão; p valor = análise riscos proporcionais; NA = não se aplica. \*p<0,10; \*\*p<0,05; \*\*\*p<0,01.

As células vazias foram excluídas dos modelos pela técnica de *stepwise backward and forward*.

Não compõem nenhum dos modelos finais, as seguintes variáveis: desenho institucional, coerção, interação nacional, região Sul, vizinhança, ano eleitoral, ideologia, cmpu, capacidade arrecadatória, IDHM, IVSi.

Pode-se afirmar que a difusão da Outorga Onerosa entre os municípios brasileiros, entre 2002 e 2015, é explicada pelo *perfil* mais adequado dos municípios e pela *competição política*, confirmando as hipóteses 17 e 7, respectivamente. Os municípios com mais de 50 mil habitantes tiveram um risco 235% maior de adotar o instrumento e aqueles com competição no pleito eleitoral tiveram o risco aumentado em 53,4%. Os municípios alinhados ao partido do presidente e os municípios da região Centro-Oeste tiveram seus tempos de falha retardados, refutando as hipóteses 2 e 5. O modelo fica completo com a variável taxa de urbanização, variável de controle, que apresentou significância estatística, indicando maior probabilidade de adoção para municípios mais urbanos.

Quando testamos o modelo nos dois conjuntos de municípios, para o mesmo período, as variáveis explicativas se alteram completamente. Para o conjunto de municípios com obrigatoriedade de elaborar planos diretores (modelo EC), a *capacidade burocrática* e o pertencimento à *região Sudeste* explicam a adoção. A atuação do mecanismo da coerção sobre esses municípios, como restou provado, reduziu bastante o potencial explicativo das variáveis. Aumentos na capacidade burocrática dos municípios e pertencer à região Sudeste representaram um risco 1,28 vezes maior de falhar para os municípios, confirmando as hipóteses 10 e 5, respectivamente. A existência de zoneamento ou leis de uso e ocupação do solo atuaram como elemento de atraso dos tempos de falha, refutando a hipótese 12.

No teste com municípios menores e sem obrigatoriedades (modelo SO), a *competição política* aparece novamente como fator explicativo da difusão, aumentando em 60,9% o risco relativo e confirmando a hipótese 7. O maior impacto foi causado pelas capacidades institucionais. A capacidade técnica na elaboração de políticas públicas representada pela *existência de planos diretores* e a *capacidade burocrática* foram os maiores impulsionadores da difusão entre esses municípios. A existência de plano diretor aumentou em 2,17 vezes o risco de falhar e confirmou a hipótese 11. Um aumento na capacidade burocrática representou um risco 4,31 vezes maior, confirmando a hipótese 10. A existência de zoneamento ou leis de uso e ocupação do solo atuaram como elemento de atraso dos tempos de falha, refutando a hipótese 12.

O pertencimento às duas regiões mais desenvolvidas não atendeu ao pressuposto de riscos proporcionais e o pertencimento às regiões Centro-Oeste e Nordeste atuou para retardar os tempos de falha em relação aos municípios da região Norte, refutando a hipótese 5. Pode-se afirmar que os determinantes externos da difusão, para esse conjunto de municípios, não se confirmaram. O modelo é composto ainda pelas variáveis de controle *PIB per capita* e *log da população*, esta última com um impacto significativo sobre o risco de adoção da Outorga Onerosa.

A variável *arrecadação própria* apresentou um risco relativo muito alto (da ordem de 200x) e atendeu ao pressuposto de riscos proporcionais do modelo de Cox. No entanto, na análise do ajuste do modelo pelos resíduos de Cox-Snell, identificou-se problemas com a variável que distorciam o modelo como um todo. Apesar da importância dessa variável para explicar a difusão entre os municípios menores de 20

mil habitantes e da sua significância estatística, essa variável foi excluída do modelo final.

Situação semelhante foi encontrada no teste do modelo para os períodos entre 2002-2008 (T1) e 2009-2015 (T2). A variável *arrecadação própria* é significativa para explicar o fenômeno e atende ao pressuposto de riscos proporcionais, mas apresentou problema na análise de resíduos de Cox-Snell e foi excluída dos modelos finais. A variável *coerção*, como apontado anteriormente, também foi excluída do modelo T1 por apresentar taxa de risco muito alta, comprovando a forte influência coercitiva vertical nesse período. Os resultados encontram-se na Tabela 8.

Tabela 8. Estimativas finais para a adoção da Outorga Onerosa pelos municípios.

Variável independente	Modelo Geral (GE) 2002-2015			Modelo Geral (T1) 2002-2008			Modelo Geral (T2) 2009-2015		
	coef	HR (se)	p-valor	coef	HR (se)	p-valor	coef	HR (se)	p-valor
alinhamento partidário	-0.146	0.864* (0.069)	0.156						
região Sudeste				0.232	1.261*** (0.091)	0.921			
Região Sul							1.581	4.860*** (0.512)	0.086
região Centro-Oeste	-0.291	0.747*** (0.077)	0.745				0.156	1.169 (0.204)	0.401
região Nordeste							-0.159	0.853 (0.102)	0.593
competição política	0.428	1.534*** (0.099)	0.167	0.597	1.817*** (0.147)	0.306	0.837	2.310*** (0.235)	0.344
ideologia							-0.410	0.664*** (0.064)	0.949
capacidade burocrática							0.039	1.040 (0.191)	0.228
LUOS				-1.177	0.308*** (0.032)	0.511			
IDHM				-1.962	0.141*** (0.021)	0.705			
IVSi							0.703	2.020*** (0.521)	0.150
perfil municipal	1.210	3.352*** (0.234)	0.973						
taxa de urbanização	0.003	1.003** (0.001)	0.124						
PIB per capita				0.008	1.008*** (0.001)	0.195			
<b>HR GLOBAL</b>			<b>0.148</b>			<b>0.658</b>			<b>0.154</b>
<b>Concordance</b>			<b>0.625</b>			<b>0.729</b>			<b>0.709</b>

Fonte: dados da pesquisa. Elaboração da autora. OBS: Coef = coeficiente; HR = risco relativo; se = desvio padrão; p valor = análise riscos proporcionais; NA = não se aplica. \*p<0,10; \*\*p<0,05; \*\*\*p<0,01

As células vazias foram excluídas dos modelos pela técnica de *stepwise backward and forward*.

Não compõem os modelos finais, as seguintes variáveis: desenho institucional, coerção, interação nacional, vizinhança, ano eleitoral, Plano Diretor, cpmu, capacidade arrecadatória e log população.

No período T1, quando o mecanismo da *coerção* (risco relativo = 3.72e+09) está presente, a competição política não tem significância estatística. No entanto, excluída a variável *coerção*, a *competição política* aparece com o maior risco relativo (80%) para a adoção, confirmando a hipótese 7. Esse achado leva a uma reflexão sobre a possibilidade de os dois mecanismos estarem atuando concomitantemente, um sobre os municípios com obrigação de elaborar planos diretores e outro sobre os municípios menores.

Pertencer à *região Sudeste* e participar das suas redes formais e informais representou um aumento de 22,8% no risco relativo dos municípios, confirmando a hipótese 5.

A hipótese 12 – sobre o impacto da capacidade técnica (existência de zoneamentos ou leis de uso e ocupação do solo) e a hipótese 15 – sobre do nível de desenvolvimento municipal (IDHM) – foram refutadas, com essas variáveis atuando no atraso dos tempos de falha dos municípios. A variável de controle *PIB per capita* completa o modelo.

No período T2 (2009-2015), com baixa pressão e influência vertical, a *competição* no pleito eleitoral elevou em 131% o risco de adotar a Outorga Onerosa para todos os municípios sob risco, confirmando a hipótese 7. Pela primeira vez, a variável *ideologia* aparece como fator explicativo da difusão. Apresentando um sinal negativo, confirmou a hipótese 9, mostrando que uma variação à esquerda na escala de Power e Zucco aumentou em 33,6% o risco de adotar o instrumento.

O modelo de difusão regional está bem presente nos resultados e confirma a hipótese 5. Se no primeiro período pertencer à região Sudeste impulsionou a difusão, no tempo T2, pertencer à *região Sul* foi o grande acelerador da difusão. Municípios dessa região tiveram risco 4 vezes maior de adotar a Outorga Onerosa.

O desenvolvimento socioeconômico volta a explicar a difusão, com a variável IVSi demonstrando que um aumento na vulnerabilidade social do município (um aumento nas deficiências de infraestrutura urbana) aumentou o risco de adotar a inovação em 100%, refutando a hipótese 16.

Três variáveis que compõem o modelo – capacidade burocrática, região Centro-Oeste e região Nordeste – atenderam aos pressupostos do modelo, mas não foram significativas estatisticamente para explicar o fenômeno.

### 5.3 Considerações finais sobre a difusão da Outorga Onerosa do Direito de Construir entre os municípios brasileiros

A difusão da Outorga Onerosa entre os municípios brasileiros, no período entre 2002 e 2015, pode ser explicada tanto por determinantes internos quanto externos. Para o universo de municípios brasileiros, durante os quatorze anos do estudo econométrico, a difusão é explicada por fatores internos: um *perfil* mais adequado dos municípios (municípios com mais de 50 mil habitantes) e a *competição política*. Diante desse resultado, pode-se afirmar que o mecanismo de coerção de influência vertical atuou na difusão da Outorga Onerosa como foi comprovado, mas que o mecanismo da competição se sobressaiu como mecanismo de impulsão do processo de difusão como um todo.

Analisando o conjunto dos resultados, a *competição política* é a principal variável política que explica a difusão da Outorga Onerosa. Isso significa dizer que em municípios onde o pleito eleitoral anterior à adoção foi competitivo, o ator político teve maior incentivo para adotar inovações como solução de política pública. O impacto da competição política no processo de difusão varia entre os modelos chegando a aumentar em mais de 100% o risco de adoção após o ano de 2009.

É interessante destacar que, inicialmente, acreditava-se que a obrigação estabelecida pela CF-1988 e ampliada pelo Estatuto da Cidade associada à criação do Ministério das Cidades teriam gerado um processo de coerção de influência vertical sobre um grupo de municípios com efeito *spillover* sobre os demais. Entretanto, o que o estimador de Kaplan-Meier e os testes econométricos mostraram foi que o impacto do processo coercitivo se restringiu ao grupo de municípios com obrigatoriedade de elaborar planos diretores (modelo EC). Em todos os outros modelos, o mecanismo da competição atuou como impulsionador da difusão e a competição política se destacou como fator explicativo.

A metodologia adotada, com análise comparativa a partir de diferentes recortes, permitiu entender em mais detalhes o processo de difusão da Outorga Onerosa nesse período. As estratificações realizadas no universo e no tempo da difusão permitiram um melhor atendimento ao pressuposto de riscos proporcionais de Cox e a adequação das variáveis à análise do gráfico de resíduos de Cox-Snell. O nível de concordância desses

modelos demonstra a não casualidade dos resultados encontrados e uma boa melhora na capacidade preditiva deles.

A estratificação no universo de municípios demonstra o efeito da coerção vertical sobre os municípios com obrigações legais e uma redução do poder explicativo da maioria das variáveis. A difusão da Outorga Onerosa entre municípios com menos de vinte mil habitantes é explicada por uma gama maior de fatores internos e externos que permitem uma compreensão mais ampla do fenômeno.

Os testes nos dois conjuntos de municípios trazem como fatores explicativos as capacidades estatais, que não aparecem no modelo geral (GE). Confirmando a literatura de políticas públicas, os resultados mostram que aqueles municípios com uma burocracia mais profissional têm maior risco de adotar inovações. E que, para os municípios menores, esse fator tem um impacto enorme junto com a capacidade técnica de elaborar políticas públicas, comprovada pela existência de planos diretores anteriores. Um contraponto é a existência de leis de zoneamento ou uso e ocupação do solo atrasando os tempos de falha. Uma hipótese possível seria o entendimento de alguns atores políticos municipais de que a existência dessa legislação supriria a necessidade de adoção da Outorga Onerosa.

Não se pode esquecer que a capacidade arrecadatória apareceu como um grande impulsionador da difusão da Outorga Onerosa entre os municípios, em especial, os menores, atendendo ao pressuposto de riscos proporcionais. Essa variável foi retirada dos modelos finais para um melhor ajuste e adequação da modelagem devido à existência de muitos municípios outliers. A existência de mecanismo de controle social (CMPU) não se mostrou significativo para explicar a difusão.

Nos testes de hipóteses do modelo nos tempos T1 e T2, os fatores socioeconômicos retornam ao modelo explicativo com significância estatística, mas refutando as hipóteses baseadas na literatura de difusão de políticas públicas que afirmavam que quanto maior o nível de desenvolvimento maior a probabilidade de inovar. Uma hipótese levantada para explicar esse resultado é o modelo de urbanização brasileiro de crescimento desordenado. As maiores cidades, com perfil mais adequado à adoção da Outorga Onerosa, são aquelas com periferias sem infraestrutura urbana, com maior número de favelas e que concentram maior número de analfabetos e crianças fora da escola, renda e expectativa de vida mais baixas.



O impacto do viés ideológico do partido do prefeito na difusão da Outorga Onerosa foi significativo apenas depois de 2009. O sinal negativo confirmou a literatura e o achado de outros estudos nacionais (SUGIYAMA, 2008; COÊLHO, 2012; COÊLHO, TURGEON, CAVALCANTE, 2016) de que quanto mais à esquerda do espectro político brasileiro está o partido do prefeito, maior a probabilidade de adotar políticas de cunho social.

Por fim, os modelos de difusão de interação nacional e de vizinhança não se confirmaram como fatores explicativos, tendo significância para explicar o fenômeno apenas o modelo de difusão regional. A questão regional brasileira apareceu com diferentes resultados nos cinco recortes. Pode-se afirmar que o pertencimento às regiões geográficas impactou a difusão da Outorga Onerosa entre os municípios.

Pertencer à *região Sudeste*, a mais desenvolvida do país, e participar de suas redes formais e informais aumentou o risco de adotar a Outorga Onerosa. Esse resultado reflete anos de debate sobre direito de superfície, direito de propriedade, valorização imobiliária, legislação urbana, reforma urbana e direito à cidade conduzido por instituições públicas e privadas majoritariamente localizadas na região Sudeste.

Por conseguinte, a partir de 2009, pertencer à região Sul do Brasil se tornou um grande fator de risco de falhar para Outorga Onerosa, com atuação das redes e entidades municipalistas nacionais e estaduais, consórcios municipais e criação de regiões metropolitanas. Chama a atenção nos modelos que a região Centro-Oeste e Nordeste, quando são significativas estatisticamente, refutam a hipótese 5, desenhada em comparação à região Norte do país. Uma possível explicação para esse achado é a atuação diferenciada do Ministério das Cidades na região Norte, com a elaboração de cartilhas específicas e colaboração com os ministérios públicos estaduais, com o objetivo inserir a preservação da floresta Amazônia e a participação da população indígena da região na discussão sobre desenvolvimento urbano.

Em 2015, havia 3626 municípios sem adotar a Outorga Onerosa do Direito de Construir no Brasil. Desses, 2994 (82.57%) são municípios com menos de 20 mil habitantes. Considerando os principais fatores que explicam a difusão nesse conjunto de municípios – a competição política, perfil adequado e as capacidades estatais – é possível entender por que ainda há tantos municípios que não inovaram.

## 6. Capítulo 05 - A DIFUSÃO DAS ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL

Conflitos territoriais reais e latentes permearam a demarcação das primeiras ZEIS nas cidades brasileiras. A regularização da informalidade urbana trazia temores de aumento da informalidade e redução do preço da terra por parte da elite política e do mercado imobiliário. Ao mesmo tempo, apresentava uma perspectiva de direito à moradia e de acesso à terra urbanizada para uma população à margem do mercado formal e submetida a uma dinâmica de segregação socioespacial decorrente do processo de urbanização e industrialização brasileiro.

Seja sob uma perspectiva de inserção dessas áreas no mercado formal de terras seja sob uma perspectiva do direito à moradia como um direito social, em 2015, as ZEIS tinham sido adotadas por 2817 dos 5570 municípios brasileiros (IBGE, 2016).

Como visto no capítulo anterior, o início do processo de difusão dos instrumentos de política urbana foi lento e gradual, característico de processos de difusão de inovações (ROGERS, 2003). Nessa primeira onda de difusão foi identificada a presença do componente ideológico-partidário e de uma rede de profissionais, em especial arquitetos-urbanistas, e organizações sem fins lucrativos ligadas ao movimento pela reforma urbana que circulava e disseminava ideias e práticas entre as administrações municipais.

Após as mudanças institucionais ocorridas na esfera federal, foi identificada uma segunda onda de difusão, com um aumento expressivo das adoções no período entre 2002 e 2015. Para explicar esse fenômeno, o capítulo está dividido em três partes. Na primeira seção, é apresentada a história da adoção das ZEIS no Brasil e realizada a análise dos dados, as estatísticas descritivas e a estimativa de sobrevivência dos municípios. A segunda seção apresenta os resultados das primeiras regressões do modelo de Cox e a identificação das variáveis significativas para explicar essa segunda onda de difusão das ZEIS. Na terceira seção, são apresentados os determinantes internos e externos da difusão das ZEIS no modelo mais ajustado ao pressuposto de riscos proporcionais de Cox e à análise de resíduos de Cox-Snell.

## 6.1 – A adoção das Zonas Especiais de Interesse Social no Brasil

A literatura sobre regularização fundiária no Brasil apresenta dois municípios como pioneiros na adoção de zonas especiais como instrumento para a regularização jurídica das favelas – Belo Horizonte (MG), lei municipal 3532, de 6 de janeiro de 1983 e Recife (PE), lei municipal 14511, de 17 de janeiro de 1983.

O movimento de regularização de assentamentos informais havia sido iniciado pelo governo federal por meio do Promorar (1979-1983). O programa atendia a estados e municípios com empréstimos do Banco Nacional de Habitação - BNH. Em Minas Gerais, o governo do estado lançou o Prodecom – Programa de Desenvolvimento de Comunidades, em 1979, um programa de regularização fundiária que contava com a participação das lideranças populares e a gestão compartilhada com a comunidade. Esse programa atuou com experiências pontuais realizadas em Belo Horizonte até o ano de 1983 (BEDÊ, 2005).

A lei 3532/1983 do Município de Belo Horizonte autorizava o executivo municipal a criar o Programa Municipal de Regularização de Favelas – Profavela e inserir no zoneamento municipal o Setor Especial-4 (SE 4) para "áreas faveladas" definidas pela lei, a serem identificadas e delimitadas pelo poder executivo. Em 1984, por meio do decreto 4762, de 10 de agosto, o Profavela foi criado sem delimitar os Setores Especiais 4. Em 1985, a lei 3995 de 16 de janeiro, recria o Profavela mantendo sua aplicação apenas às favelas densamente ocupadas por populações economicamente carentes existentes até a data do levantamento aerofotogramétrico do 1º semestre de 1981.

Essas mudanças legais consecutivas e o pouco avanço institucional em relação aos processos participativos de planejamento e gestão (MIRANDA; MORAES, 2007) apontam para a existência de resistências, conflitos e grupos com poder de veto atuando na arena municipal. As ZEIS foram efetivamente delimitadas em Belo Horizonte pela lei 7166, de 27 de agosto de 1996, que estabeleceu normas e condições para parcelamento, ocupação e uso do solo urbano no município. As ZEIS foram incorporadas à legislação dentro da política municipal de habitação de interesse social elaborada pelo Partido dos Trabalhadores na gestão 1993-1996 e desenvolvida com apoio de arquitetos e advogados que trabalharam nas experiências de Recife (PE) e Santo André (SP) (Entrevistado 5).

A lei municipal 14511/83 – Lei de Uso e Ocupação do Solo da Cidade do Recife – instituiu e demarcou vinte e sete Zonas Especiais de Interesse Social para “*assentamentos habitacionais surgidos espontaneamente, existentes e consolidados, onde são estabelecidas normas urbanísticas especiais, no interesse social de promover a sua regularização jurídica e a sua integração na estrutura urbana*”. O objetivo inicial era inserir essas áreas de ocupação irregular da cidade ao seu tecido formal para que pudessem ser absorvidas pelo mercado imobiliário posteriormente (Entrevistado 3).

A Prefeitura da Cidade do Recife já havia definido no Plano de Desenvolvimento do Recife para o triênio 1980/1983 – lei 14110, de 28 de dezembro de 1979 – um “tratamento especial aos aglomerados pobres” para promover sua reabilitação com participação da comunidade. Em 1980, o decreto 11670 instituiu as Áreas Especiais para implantação do Promorar, uma exigência do programa federal (Entrevistado 3), dentre elas, Brasília Teimosa (Área Especial 25) e Coque (Área Especial 21). A delimitação dessas áreas especiais está na origem das ZEIS em Recife (MARINHO, 1998).

O município de Recife inova e se torna referência nacional ao criar, por meio da lei 14947, de 30 de março de 1987, o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social – PREZEIS. A criação do PREZEIS foi uma resposta de política pública da prefeitura de Recife à mobilização dos moradores das “favelas” Brasília Teimosa, Coelhos e Coque que demandavam a permanência no local e a participação na definição e gestão das políticas e ações para as ZEIS (Entrevistado 3). A mobilização dos moradores fez parte do processo de constituição do movimento nacional pela reforma urbana que, em Recife (PE), era composto pela Igreja Católica, profissionais liberais (arquitetos, advogados, geógrafos, engenheiros), academia, organizações não governamentais, entidades de assistência técnica e movimentos populares (Entrevistado 4).

As ideias defendidas pelo MNRU se materializam na lei dos PREZEIS como pode ser verificado, por exemplo, nos arts. 5º e 6º, que definem que a urbanização e a regularização jurídica deverão respeitar a tipicidade e características locais, observando as seguintes diretrizes: *adequar a propriedade à sua função social; priorizar o direito à moradia sobre o direito de propriedade, possibilitando o acesso à terra urbana; controlar efetivamente o uso do solo, inviabilizar a especulação imobiliária do terreno da ZEIS e evitar o processo de expulsão indireta dos moradores.*

A experiência de Belo Horizonte e, mais fortemente a de Recife (PE), se tornam referência para outras cidades brasileiras na constituição de zonas de interesse social para fins de moradia (SOARES et al., 2012). Essas políticas começam a circular e se difundir para outros municípios próximos como Jaboatão dos Guararapes (PE) em 1989 e João Pessoa (PB) em 1992. São criadas também Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) em Santo André (SP) e Angra dos Reis (RJ), em 1991<sup>100</sup>, e no Plano Diretor do Rio de Janeiro (RJ), em 1992<sup>101</sup>. Em 1992, adotaram as ZEIS os municípios de Niterói (RJ) e Santos (SP). Em 1993, Belém (PA) e, em 1994, Natal (RN), Vitória (ES)<sup>102</sup> e Diadema (SP)<sup>103</sup>. Esse movimento também se espalha pelo país tendo como um dos impulsionadores o MNRU e um conjunto de profissionais e técnicos especializados que circulavam entre as administrações municipais e realizavam seminários e encontros para divulgar as experiências (Entrevistado 5).

A experiência de Diadema (SP) inova no debate sobre as zonas especiais de interesse social, demarcando dois tipos de áreas especiais: áreas consolidadas e áreas de vazio urbano, reservando terras urbanizadas para habitação de interesse social, inclusive terrenos privados. A demanda por habitação para população de baixa renda era grande e, em acordo com os movimentos de moradia atuantes no município, a prefeitura instituiu Áreas Especiais de Interesse Social localizadas em áreas urbanizadas para a produção de novas moradias (Entrevistado 8). As ZEIS passam então de um instrumento de regularização fundiária e urbanística para elemento constituidor de uma política municipal de habitação de interesse social.

Nessa primeira onda, há duas regiões em que a adoção das ZEIS se espraia mais rapidamente: na região Nordeste e na região Sudeste, em especial, nas capitais e municípios das regiões metropolitanas e em municípios administrados pelo Partido dos

---

<sup>100</sup> Lei municipal 6864, de 20 de dezembro de 1991. A Lei Orgânica do Município de Santo André, de 08 de abril de 1990, apresenta, no capítulo III – Do Planejamento Urbano, várias diretrizes e instrumentos de política urbana que eram difundidos pelo MNRU e vão aparecer no Estatuto da Cidade. Define-se a função social da cidade como direito de todo cidadão à moradia, ao transporte público, saneamento, energia elétrica, gás, abastecimento, iluminação pública, comunicação, educação, saúde, lazer e segurança (art 147). Plano Diretor do município de Angra dos Reis, Lei 162/L.O., de 12 de dezembro de 1991.

<sup>101</sup> Lei Complementar 16, de 04 de junho de 1992. O Rio de Janeiro já tinha duas experiências anteriores de delimitação de Zona Especial para fins de urbanização e regularização, como exigência do Programa Promorar. O Decreto 3103, de 16 de junho de 1981, delimitou a Zona Especial 10 na favela do Morro do Timbau e a Lei 434, de 26 de julho de 1983, inseriu a favela do Morro Dona Marta nesse zoneamento.

<sup>102</sup> Zonas de Intervenção Pública prioritária – ZIP.

<sup>103</sup> Áreas Especiais de Interesse Social – AEIS.

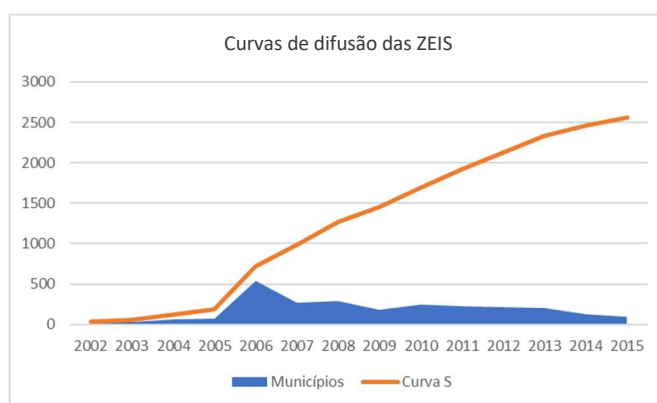
Trabalhadores. Após o Estatuto da Cidade e o Ministério das Cidades, o processo de difusão ganha uma outra escala ao se tornar parte de duas políticas nacionais: a de planejamento urbano e a de habitação de interesse social. Analisando os dados da Munic 2015 pode-se afirmar que, entre os anos de 2002 e 2015, o aumento expressivo no número de adoções configura uma nova onda de difusão, essa já sob o impacto do novo contexto institucional nacional.

### 6.1.1 – Características da difusão das ZEIS pós-Estatuto da Cidade

Até o ano de 2001, tinham ocorrido no Brasil 262 adoções de ZEIS pelos municípios, o que representa 9,3% das 2817 falhas ocorridas até 2015 (IBGE, 2016). Após a análise da data de criação de cada município para garantir que estavam expostos ao “risco” (*risk set*) de adotar os instrumentos desde o início da segunda onda em 2002, o universo testado foi de 5281 municípios com 2555 falhas para ZEIS.

A adoção das ZEIS segue uma curva do tipo *bell-shaped* quando considerada a frequência das adoções e uma curva *S-shaped* quando as adoções são analisadas cumulativamente no tempo. Essas curvas características de processos de difusão de inovações (ROGERS, 2003) são apresentadas no Gráfico 3 abaixo.

Gráfico 3. Municípios adotantes e crescimento acumulado entre 2002-2015.



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Munic/IBGE 2015.

Nas curvas fica bem desenhado o momento em que o mecanismo de coerção de influência vertical é mais atuante. Observa-se um crescimento gradual entre os anos de 2002 e 2005, com um pico no ano de 2006. Após 2006, o ritmo da difusão começa a cair

gradualmente. O ano em que há pico de adoção coincide com o prazo definido no Estatuto da Cidade para elaboração de plano diretores pelos municípios. Ainda que a obrigatoriedade fosse para elaboração de planos diretores, o contexto de coerção vertical teve impacto sobre a adoção das ZEIS pelos municípios.

Quando analisadas as falhas e o perfil dos municípios adotantes, o impacto do contexto institucional e do mecanismo de coerção também aparecem. A Tabela 9 apresenta o percentual de municípios com obrigatoriedade de elaborar planos diretores sobre o total de municípios que falharam a cada ano. Destaque para o ano de 2006 e a inversão do perfil dos municípios adotantes de ZEIS a partir de 2009. Merece destaque ainda o ano de 2004, ano eleitoral, em que há um aumento significativo nas adoções de ZEIS, fenômeno não verificado nos outros anos de eleição municipal.

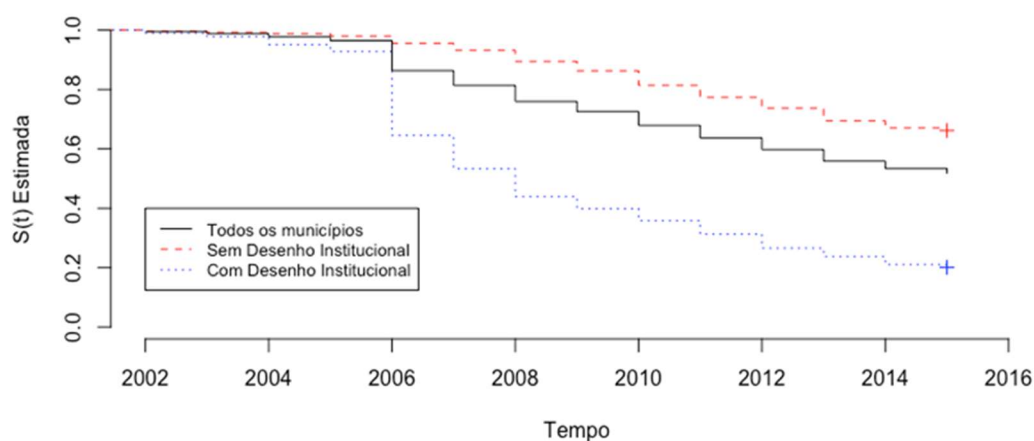
Tabela 9. Percentual de municípios com obrigatoriedade legal e que falharam entre 2002-2015.

2002 = 55,17%	2006 = 82,74%	2010 = 25,71%	2014 = 32,31%
2003 = 56,25%	2007 = 67,18%	2011 = 32,13%	2015 = 31,25%
2004 = 71,67%*	2008 = 51,40%*	2012 = 35,41%*	
2005 = 53,73%	2009 = 35,36%	2013 = 21,57%	

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Munic/IBGE 2015. \* ano de eleições municipais.

Para estimar a probabilidade de sobrevivência dos municípios ao longo do tempo, utilizou-se o método de Kaplan-Meier para os dados de ZEIS. As estimativas foram realizadas considerando três recortes de análise: i) todos os municípios sob risco de falhar; ii) municípios com obrigatoriedade de adotar planos diretores (com desenho institucional) e iii) municípios sem obrigatoriedade legal de adotar planos diretores (sem desenho institucional). O Gráfico 01 apresenta as estimativas de sobrevivência entre os anos de 2002 e 2015.

Gráfico 4. Estimador de Kaplan-Meier para ZEIS (2002-2015).



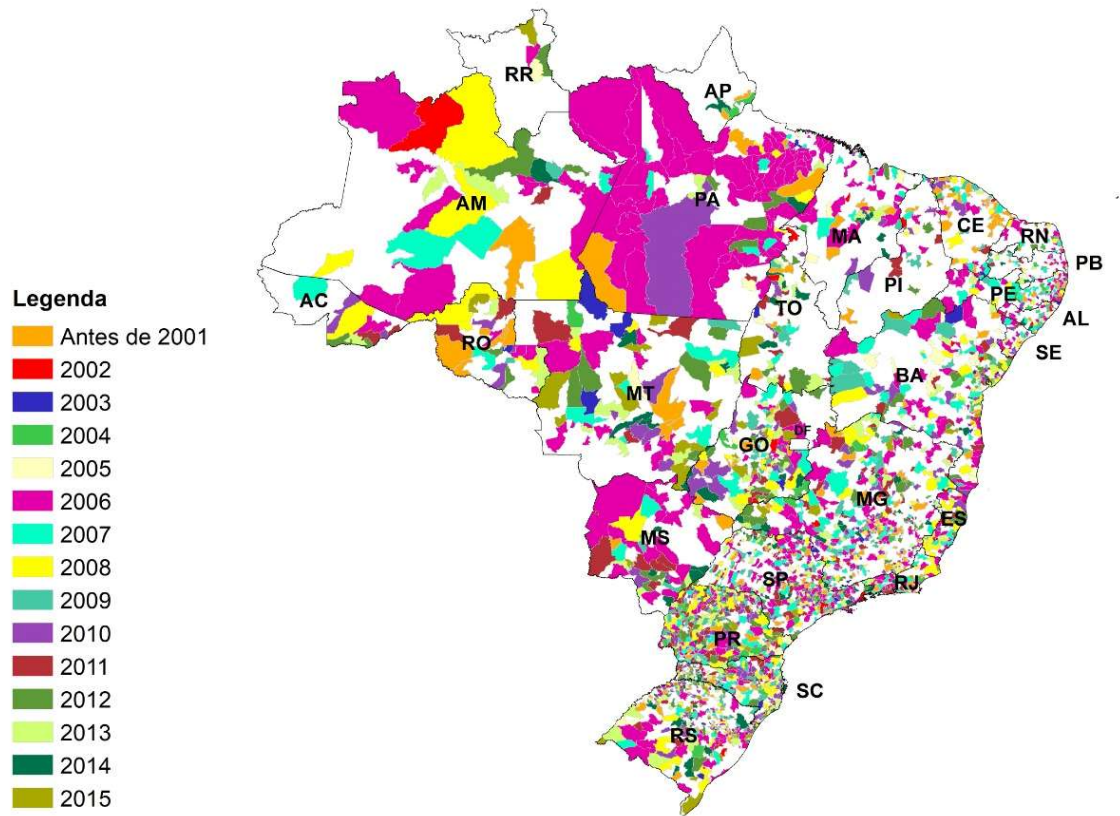
Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Munic/IBGE 2015.

No gráfico fica claro o momento em que o efeito coercitivo da punição prevista no Estatuto da Cidade atua sobre o processo decisório municipal. Para aqueles municípios afetados diretamente pelo desenho da política nacional, a probabilidade de sobrevivência reduz bastante no ano de 2006. Para esse conjunto de municípios, o estimador de Kaplan-Meier varia de 92,8% para 64,6%, chegando, ao final de 2015, em de 19,2%. Para o conjunto de municípios pequenos, a probabilidade de sobrevivência ao final da série histórica é de 65,3%; uma diferença de 46,1% em relação ao conjunto de municípios com mais de vinte mil habitantes. Esses resultados mostram que os incentivos seletivos à ação utilizados pela esfera federal na política de desenvolvimento urbano tiveram efeito sobre a difusão das ZEIS.

O Mapa 2 mostra a distribuição das falhas por todas as regiões do país, com uma concentração na região Centro-Sul do país. Diferente do mapa de Outorga Onerosa, identifica-se uma melhor distribuição das ZEIS pelo Centro-Oeste do Brasil, em especial no oeste do estado de Minas Gerais, em Goiás e no Mato Grosso. Há uma concentração das adoções na região Sul e, a partir do Rio de Janeiro e Espírito Santo, subindo pelo litoral da região Nordeste. A variedade de cores nas adoções limítrofes indica um possível processo de disseminação por relações de vizinhança, que será testada no modelo econométrico.



Mapa 2. Municípios que falharam para ZEIS (2002-2015)



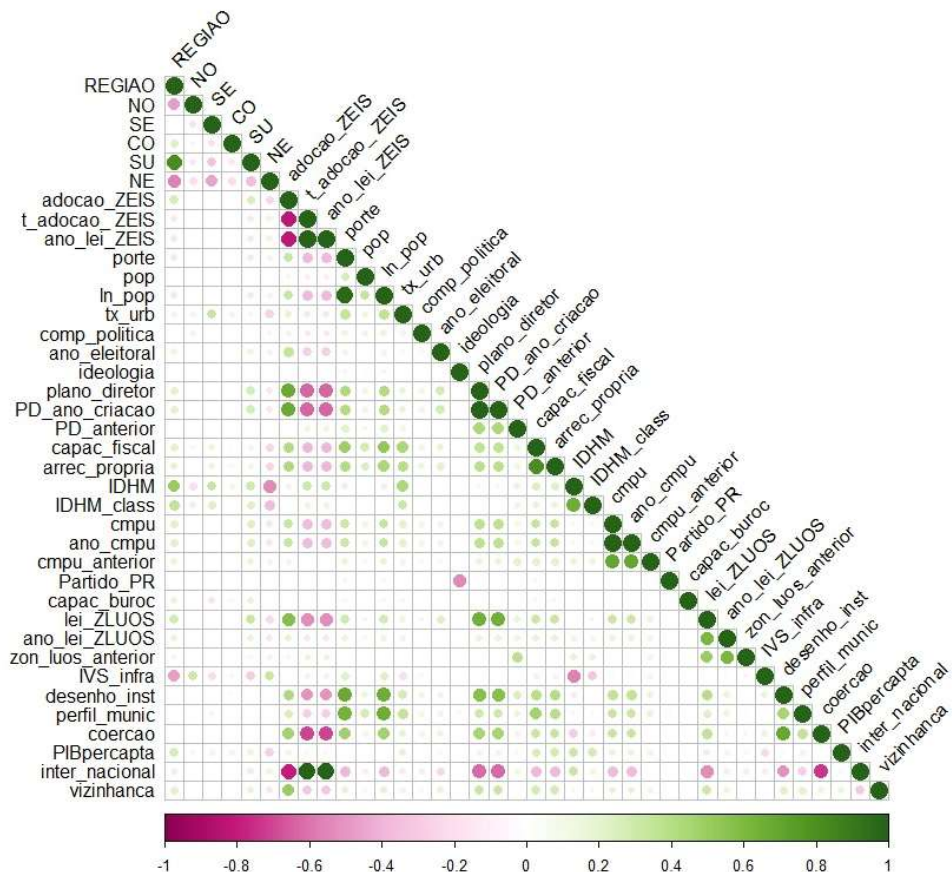
Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Munic/IBGE 2015.

## 6.2 – A difusão das Zonas Especiais de Interesse Social: uma análise da história do evento

Para explicar a difusão das ZEIS foi utilizado o modelo de riscos proporcionais de Cox com método Efron devido ao grande número de empates por ano de adoção. A pesquisa desenvolveu um conjunto de 20 covariáveis para a realização dos testes econométricos.

As variáveis foram divididas entre contínuas e dicotômicas e foram testadas quanto à existência de multicolinearidade para garantir que não havia interdependência forte entre elas. A Matriz de Correlação apresentada na Figura 5 aponta forte relação de colinearidade entre as variáveis *interação nacional* e *tempo de adoção e adoção das ZEIS*. Esse indicativo levou à exclusão da variável *interação nacional* dos modelos por incompatibilidade e inoperabilidade. A matriz indica não haver correlação relevante entre as demais variáveis testadas, o que as habilitou como variáveis independentes no modelo inicial da Análise de Sobrevida.

Figura 5. Matriz de correlação das variáveis independentes



Foram testadas dezessete hipóteses no modelo geral e nos dois recortes feitos no universo de municípios e no período de difusão. Esses testes foram rodados no pacote estatístico *Stata/BE 17.0*, em duas grandes etapas. Na primeira, devido ao grande número de variáveis, realizou-se o método de *stepwise backward* com o Teste de Wald para verificar a significância das variáveis no modelo completo. Para esse resultado, foi aplicado o modelo de riscos proporcionais de Cox no método Efron, identificando quais variáveis têm significância estatística para explicar o fenômeno.

Na segunda etapa, foi realizada a técnica de *stepwise backward and forward* e a análise de resíduos de Cox-Snell com o objetivo de encontrar o modelo mais ajustado possível para responder à pergunta de pesquisa.

#### 6.2.1 – O Modelo de Cox para ZEIS: estimativas iniciais

O modelo estatístico inicial foi testado para os cinco recortes de análise definidos na metodologia: i) modelo geral (GE), com os 5281 municípios e 2555 adoções; ii) o modelo estatuto da cidade (EC), com 1565 municípios e 1265 adoções de ZEIS; iii) o modelo sem obrigatoriedade (SO), com 3716 municípios e 1290 adoções do instrumento; iv) o modelo GE para o período 2002-2008 (T1), com 5281 municípios e 1269 falhas e v) o modelo GE para o período 2009-2015 (T2), com 4012 municípios e 1286 falhas.

Em todos os testes do método *stepwise backward* realizado com o modelo completo, há variáveis que são significativas para explicar a difusão da Outorga Onerosa: o *Índice de Desenvolvimento Humano Municipal*, o *Índice de Vulnerabilidade Social - Infraestrutura*, a *taxa de urbanização e localização regional*. Destacam-se, portanto, variáveis socioeconômicas e geográficas. Por outro lado, o *alinhamento com o partido do Presidente e capacidade burocrática dos municípios* foram excluídos em todos os testes de Wald.

A variável *interação nacional* não foi compatível com o modelo adotado, pois a correlação entre a variável e o tempo de adoção das ZEIS é muito alta. A difusão das ZEIS entre os municípios brasileiros no período de 2002 a 2015 pode ser explicada por fatores internos e externos. Têm significância estatística os fatores políticos internos como a *competição política*, as capacidades institucionais administrativas e de elaboração de

políticas públicas, o nível de desenvolvimento dos municípios, além das relações de vizinhança e do pertencimento às regiões Sul e Centro-Oeste. A variável *coerção* também tem significância estatística para explicar o fenômeno com um risco relativo bastante alto (18.9x), o que sugere que havia dois mecanismos de impulsão da difusão atuando simultaneamente: a competição e a coerção. Os resultados do modelo geral (GE) e dos conjuntos de municípios (modelos EC e SO) encontram-se na Tabela 10.

Tabela 10. Estimativas iniciais para a adoção das ZEIS pelos municípios.

Variável independente	Modelo Geral (GE) 2002-2015			Modelo c/ obrigatoriedade (EC) 2002-2015			Modelo s/ obrigatoriedade (SO) 2002-2015		
	coef	HR (se)	<i>p</i> -valor	coef	HR (se)	<i>p</i> -valor	coef	HR (se)	<i>p</i> -valor
desenho institucional				NA	NA	NA	NA	NA	NA
coerção	2.940	18.924*** (1.496)	0.008	19.829	4.09e+08		NA	NA	NA
região Sudeste	0.130	1.138 (0.103)	0.351	-0.054	0.947 (0.124)	0.017	0.409	1.506*** (0.192)	0.015
região Sul	<b>0.681</b>	<b>1.975*** (0.186)</b>	<b>0.745</b>	-0.118	0.889 (0.128)	0.000	1.720	5.582*** (0.715)	0.030
região Centro-Oeste	<b>0.278</b>	<b>1.321*** (0.139)</b>	<b>0.727</b>	0.247	1.280 (0.212)	0.006	<b>0.524</b>	<b>1.689*** (0.240)</b>	<b>0.283</b>
região Nordeste	-0.420	0.657*** (0.056)	0.039	<b>-0.259</b>	<b>0.772** (0.089)</b>	<b>0.799</b>	<b>-0.540</b>	<b>0.583*** (0.077)</b>	<b>0.131</b>
vizinhança	0.944	2.569*** (0.118)	0.000	0.321	1.378*** (0.084)	0.000			
competição política	<b>0.139</b>	<b>1.149** (0.063)</b>	<b>0.771</b>				<b>0.361</b>	<b>1.435*** (0.119)</b>	<b>0.411</b>
ano eleitoral	0.020	1.020 (0.060)	0.000						
ideologia	-0.009	0.991 (0.050)	0.008						
Plano Diretor	-0.193	0.825*** (0.052)	0.000				-0.526	0.591*** (0.059)	0.000
LUOS	<b>-0.293</b>	<b>0.746*** (0.039)</b>	<b>0.966</b>	-0.290	0.748*** (0.054)	0.020			
CMPU							0.022	1.022 (0.096)	0.089
capacidade arrecadatória	<b>1.137</b>	<b>3.119*** (0.723)</b>	<b>0.225</b>	0.672	1.959* (0.712)	0.062	<b>5.198</b>	<b>180.859*** (54.436)</b>	<b>0.422</b>
IDHMclass	-0.188	0.829*** (0.046)	0.000	0.128	1.136 (0.099)	0.027	-0.551	0.577*** (0.041)	0.000
IVSi	0.596	1.815*** (0.249)	0.013	-0.050	0.952 (0.185)	0.743	1.027	2.792*** (0.540)	0.000
taxa de urbanização	0.001	0.999 (0.001)	0.000	0.001	0.999 (0.001)	0.936	0.007	1.007*** (0.001)	0.059
log população	<b>0.142</b>	<b>1.152*** (0.027)</b>	<b>0.327</b>	<b>0.093</b>	<b>1.097*** (0.037)</b>	<b>0.176</b>			
PIB <i>per capita</i>	-0.001	0.999 (0.001)	0.285	-0.002	0.998 (0.002)	0.420			
<b>HR GLOBAL</b>			<b>0.000</b>			<b>0.000</b>			<b>0.000</b>
<b>Concordance</b>			<b>0.842</b>			<b>.826</b>			<b>0.734</b>

Fonte: dados da pesquisa. Elaboração da autora. OBS: Coef = coeficiente; HR = risco relativo; se = desvio padrão; *p* valor = análise riscos proporcionais; NA = não se aplica. \**p*<0,10; \*\**p*<0,05; \*\*\**p*<0,01

As células vazias foram excluídas dos modelos pela técnica de *stepwise backward*. Não compõem os modelos, as seguintes variáveis: alinhamento partidário, interação nacional, capacidade burocrática e perfil municipal.

A variável *coerção* como fator explicativo e mecanismo de difusão tem maior destaque no modelo estatuto da cidade (EC). O risco de adotar as ZEIS para municípios com a obrigação legal é absurdamente alto a ponto de distorcer o modelo e reduzir a capacidade explicativa da maioria das variáveis. Para esse conjunto de municípios, além da coerção, a difusão é explicada por relações de *vizinhança* e *capacidade arrecadatória*. Esse resultado confirma o achado do gráfico de Kaplan-Meier.

No modelo aplicado aos municípios com menos de 20 mil habitantes (modelo SO), a capacidade arrecadatória dos municípios é o grande fator de risco para a adoção das ZEIS. A competição política bem como o pertencimento às regiões geográficas também são impulsionadores da difusão das ZEIS. Como contraponto à literatura de difusão, municípios com menor nível de desenvolvimento municipal e maior nível de vulnerabilidade na infraestrutura social são os com maior probabilidade de adotar esse zoneamento especial.

A segunda análise comparativa foi realizada com o recorte temporal. O objetivo permaneceu o mesmo – entender o efeito da influência coercitiva do governo federal sobre os municípios e explicar o fenômeno da difusão das ZEIS Onerosa.

A comparação nesse recorte acontece entre dois momentos que refletem diferentes graus de coerção: um primeiro momento (modelo T1), entre 2002 e 2008, quando havia o prazo para elaboração dos planos diretores e uma ação forte do Ministério das Cidades em capacitação e financiamento e, um segundo momento (modelo T2), entre 2009 e 2015, quando não há mais prazo e o Ministério começa a atuar para a implementação dos instrumentos de política urbana. A Tabela 11 apresenta os resultados.

No modelo T1 inicial (período de *enforcement* do Estatuto da Cidade), a difusão pode ser explicada por determinantes internos e externos. Os três fatores políticos internos testados - competição política, ano eleitoral e ideologia – apresentam significância estatística, bem como as capacidades institucionais e o nível de desenvolvimento municipal.

O grande fator de risco nesse período é a coerção exercida pelo ente federal, seguido pela capacidade arrecadatória do município e o nível de infraestrutura social.

Dentre os determinantes externos, o pertencimento às regiões geográficas foi o fator que aumentou o risco de adoção das ZEIS, notadamente à *região Sul*.

Os resultados iniciais do modelo T2 reforçam a importância do pertencimento à *região Sul* e suas redes formais e informais no processo de difusão das ZEIS. No entanto, o maior impulsionador externo da difusão, na ausência de forte coerção vertical, foram as relações de *vizinhança*, que aumentaram em quase 6x os riscos de falhar.

Dentre os determinantes internos, tem significância estatística a *competição política* e a existência de leis de *zoneamento ou uso e ocupação do solo*. No entanto, essas se comportam da mesma forma que no fenômeno da adoção da Outorga Onerosa. Em desacordo com a literatura de difusão, a existência de experiência anterior na elaboração de políticas de desenvolvimento urbano atuou como fator de atraso dos tempos de falha.

Tabela 11. Estimativas iniciais para a adoção das ZEIS pelos municípios.

Variável independente	Modelo Geral (GE) 2002-2015			Modelo Geral (T1) 2002-2008			Modelo Geral (T2) 2009-2015		
	coef	HR (se)	p-valor	coef	HR (se)	p-valor	coef	HR (se)	p-valor
desenho institucional									
coerção	2.940	18.924*** (1.496)	0.008	3.311	27.407*** (2.471)	0.000	NA	NA	NA
região Sudeste	0.130	1.138 (0.103)	0.351	0.247	1.280** (0.160)	0.004	0.172	1.187 (0.161)	0.001
região Sul	<b>0.681</b>	<b>1.975*** (0.186)</b>	<b>0.745</b>	0.546	1.727*** (0.232)	0.013	0.924	2.520*** (0.353)	0.000
região Centro-Oeste	<b>0.278</b>	<b>1.321*** (0.139)</b>	<b>0.727</b>	0.312	<b>1.367** (0.215)</b>	0.611	0.213	1.237 (0.186)	0.427
região Nordeste	-0.420	0.657*** (0.056)	0.039	-0.179	0.836 (0.094)	0.710	-0.371	0.688*** (0.094)	0.029
vizinhança	0.944	2.569*** (0.118)	0.000	0.074	1.077 (0.069)	0.281	1.935	6.921*** (0.449)	0.000
competição política	<b>0.139</b>	<b>1.149** (0.063)</b>	<b>0.771</b>	0.134	1.143* (0.085)	0.940	<b>0.198</b>	<b>1.219** (0.096)</b>	<b>0.547</b>
ano eleitoral	0.020	1.020 (0.060)	0.000	-0.340	0.712*** (0.054)	0.000			
ideologia	-0.009	0.991 (0.050)	0.008	0.126	1.134* (0.081)	0.164			
Plano Diretor	-0.193	0.825*** (0.052)	0.000	-0.939	0.391*** (0.049)	0.038	0.090	1.094 (0.083)	0.645
LUOS	<b>-0.293</b>	<b>0.746*** (0.039)</b>	<b>0.966</b>				<b>-0.352</b>	<b>0.703*** (0.049)</b>	<b>0.168</b>
capacidade arrecadatória	<b>1.137</b>	<b>3.119*** (0.723)</b>	<b>0.225</b>	0.745	2.107** (0.761)	0.135			
IDHMclass	-0.188	0.829*** (0.046)	0.000	-0.970	0.379*** (0.045)	0.032	-0.216	0.806*** (0.057)	0.000
IVSi	0.596	1.815*** (0.249)	0.013	0.866	2.378*** (0.435)	0.001	0.320	1.377 (0.282)	0.030

taxa de urbanização	0.001	0.999 (0.001)	0.000	-0.003	0.997** (0.002)	0.174	0.011	1.011*** (0.002)	0.0954
log população	<b>0.142</b>	<b>1.152***</b> <b>(0.027)</b>	<b>0.327</b>	<b>0.114</b>	<b>1.120***</b> <b>(0.040)</b>	<b>0.229</b>			
PIB <i>per capita</i>	-0.001	0.999 (0.001)	0.285	0.004	1.004** (0.002)	0.556			
<b>HR GLOBAL</b>	<b>0.000</b>			<b>0.000</b>			<b>0.000</b>		
<b>Concordance</b>	<b>0.842</b>			<b>0.892</b>			<b>0.785</b>		

Fonte: dados da pesquisa. Elaboração da autora. OBS: Coef = coeficiente; HR = risco relativo; se = desvio padrão; *p valor* = análise riscos proporcionais; NA = não se aplica. \**p*<0,10; \*\**p*<0,05; \*\*\**p*<0,01

As células vazias foram excluídas dos modelos pela técnica de *stepwise backward*.

Não compõem os modelos, as seguintes variáveis: desenho institucional, alinhamento partidário, interação nacional, capacidade burocrática, perfil municipal e conselho municipal de política urbana (cmpu).

### 6.2.2. O Modelo de Cox para as ZEIS: estimativas finais

O método *stepwise backward and forward* foi aplicado a todos os modelos com o objetivo de encontrar as variáveis com significância estatística que atendessem ao pressuposto de riscos proporcionais do Modelo de Cox e à análise de resíduos de Schoenfeld. Os resultados estão descritos nas tabelas 12 e 13.

Tabela 12. Estimativas finais para a adoção das ZEIS pelos municípios

Variável independente	Modelo Geral (GE) 2002-2015			Modelo c/ obrigatoriedade (EC) 2002-2015			Modelo s/ obrigatoriedade (SO) 2002-2015		
	coef	HR (se)	<i>p-valor</i>	coef	HR (se)	<i>p-valor</i>	coef	HR (se)	<i>p-valor</i>
desenho institucional				NA	NA	NA	NA	NA	NA
coerção							NA	NA	NA
região Sudeste	-0.024	0.977 (0.043)	0.158				<b>0.363</b>	<b>1.438***</b> <b>(0.106)</b>	<b>0.698</b>
região Sul							<b>1.368</b>	<b>3.928***</b> <b>(0.270)</b>	<b>0.416</b>
região Centro-Oeste				<b>0.407</b>	<b>1.502***</b> <b>(0.165)</b>	<b>0.055</b>			
competição política	<b>0.365</b>	<b>1.441***</b> <b>(0.076)</b>	<b>0.652</b>	0.089	1.093 (0.075)	0.464	<b>0.553</b>	<b>1.738***</b> <b>(0.142)</b>	<b>0.408</b>
capacidade burocrática	<b>0.203</b>	<b>1.226**</b> <b>(0.105)</b>	<b>0.279</b>	0.080	1.083 (0.122)	0.905	0.110	1.116 (0.142)	0.361
perfil municipal	<b>1.227</b>	<b>3.410***</b> <b>(0.185)</b>	<b>0.516</b>				NA	NA	NA
PIB <i>per capita</i>							<b>0.004</b>	<b>1.004***</b> <b>(0.002)</b>	<b>0.112</b>
<b>HR GLOBAL</b>	<b>0.487</b>			<b>0.245</b>			<b>0.325</b>		
<b>Concordance</b>	<b>0.609</b>			<b>0.526</b>			<b>0.669</b>		

Fonte: dados da pesquisa. Elaboração da autora. OBS: Coef = coeficiente; HR = risco relativo; se = desvio padrão; *p valor* = análise riscos proporcionais; NA = não se aplica. \**p*<0,10; \*\**p*<0,05; \*\*\**p*<0,01

As células vazias foram excluídas dos modelos pela técnica de *stepwise backward and forward*.

Não compõem os modelos finais, as seguintes variáveis: alinhamento partidário, interação nacional, região Nordeste, vizinhança, ano eleitoral, ideologia, Plano Diretor, LUOS, CMPU, capacidade arrecadatória, IDHM, IVSi, taxa de urbanização e log população.

A difusão das ZEIS entre os municípios brasileiros, no período de 2002 a 2015, é explicada por determinantes internos políticos, institucionais e socioeconômicos. O principal fator explicativo é o *perfil municipal* adequado à política, confirmando a hipótese 17. Ou seja, municípios com mais de 50 mil habitantes tiveram um risco relativo 241% maior de falhar. O segundo fator explicativo importante foi a *competição política*, confirmando os achados da literatura de difusão (hipótese 7). Municípios com pleito competitivo nas eleições anteriores tiveram um risco aumentado de adotar as ZEIS de 44,1%. Por fim, em conformidade com a literatura de difusão e políticas públicas, as capacidades institucionais impactaram na difusão das ZEIS. O aumento de uma unidade na capacidade burocrática dos municípios aumentou em 22,6% seu risco relativo, confirmando a hipótese 10.

Para o conjunto de municípios com obrigatoriedade de adotar planos diretores (modelo EC), apenas uma variável foi significativa e atendeu aos pressupostos de riscos proporcionais do modelo de Cox – o pertencimento à região Centro-Oeste (hipótese 5). Essa localização geográfica e o pertencimento às suas redes formais e informais aumentaram em 50,2% o risco de adoção das ZEIS. Apesar de competição política e capacidade burocrática comporem o modelo, não apresentaram significância estatística para explicar o fenômeno entre esses municípios. Todas as variáveis foram testadas em conjunto e separadamente e não atendiam aos pressupostos de riscos proporcionais. Por fim, o nível de concordância do modelo foi abaixo do esperado para análises de sobrevivência.

Há duas hipóteses levantadas para explicar esse resultado. De um lado, como afirmado anteriormente, o risco relativo da variável coerção era tão grande que esse fator explica as adoções por si só e tira o poder explicativo das outras variáveis. De outro lado, as ZEIS também foram objeto da Política Nacional de Habitação (2004) e do Programa Nacional de Regularização Fundiária (2004), do PAC UAP (2007) e do PMCMV (2009). Essa dupla atuação do governo federal – via política nacional de desenvolvimento urbano e política nacional de habitação – pode resultar em outras variáveis explicativas que não foram contempladas no modelo.

Entre o conjunto de municípios com menos de 20 mil habitantes, a difusão das ZEIS é explicada por fatores políticos internos e localização geográfica. Municípios com



competição política no pleito eleitoral tiveram risco 73,8% maior de inovar que os outros municípios, confirmando a hipótese 7.

O maior impulsionador da difusão foi o pertencimento à *região Sul* do país. As redes formais e informais dos estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul tiveram um impacto grande sobre o processo de tomada de decisão para adoção das ZEIS pelos pequenos municípios. Municípios dessa região tiveram risco 292,8% maior de inovar que os municípios da região Norte. Por sua vez, municípios da *região Sudeste* tiveram risco relativo aumentado em 43,8%, confirmando a hipótese 5.

Há ainda uma variável importante para explicar o fenômeno que não compõe o modelo final: a capacidade arrecadatória dos municípios. Essa variável tem significância estatística, alto risco relativo e atendeu ao pressuposto de riscos proporcionais de Cox. No entanto, há um problema com municípios *outliers* que atrapalha a adequação dos dados ao modelo e levou à exclusão da variável.

Os resultados do modelo aplicado a tempos menores (modelos T1 e T2) reforça a *competição política* como fator explicativo do fenômeno de difusão das ZEIS entre os municípios e confirma os achados da literatura de difusão de políticas públicas. Os resultados encontram-se na Tabela 13.

Mesmo com a atuação do governo federal e o processo coercitivo de influência vertical, a competição tem significância estatística em quatro dos cinco testes realizados, perdendo poder explicativo apenas no conjunto de municípios com obrigatoriedade de elaborar planos diretores. Esperava-se que a atuação coercitiva do ente federal tivesse efeito sobre o universo de municípios, o que não foi corroborado pelos resultados encontrados.

O modelo explicativo mais completo e com melhor capacidade preditiva foi o aplicado ao universo de municípios brasileiros entre 2002 e 2008. Composto por oito variáveis, das quais sete com significância estatística, a difusão das ZEIS é explicada por determinantes internos e externos. O fator que representou o maior risco relativo de adoção foi o desenho da política nacional, um fator externo institucional. Municípios com obrigação de elaborar planos diretores tiveram risco 5,3 vezes maior, o que confirma a hipótese 1.

Tabela 13. Estimativas finais para a adoção das ZEIS pelos municípios.

Variável independente	Modelo Geral (GE) 2002-2015			Modelo Geral (T1) 2002-2008			Modelo Geral (T2) 2009-2015		
	coef	HR (se)	p-valor	coef	HR (se)	p-valor	coef	HR (se)	p-valor
desenho institucional				<b>1.841</b>	<b>6.303***</b> (0.490)	<b>0.300</b>			
coerção							NA	NA	NA
região Sudeste	-0.024	0.977 (0.043)	0.158				<b>0.521</b>	<b>1.683***</b> (0.118)	<b>0.993</b>
região Sul							<b>1.419</b>	<b>4.133***</b> (0.278)	<b>0.964</b>
competição política	<b>0.365</b>	<b>1.441***</b> (0.076)	<b>0.652</b>	<b>0.150</b>	<b>1.162**</b> (0.084)	<b>0.971</b>	<b>0.499</b>	<b>1.647***</b> (0.128)	<b>0.413</b>
ideologia				<b>0.283</b>	<b>1.327***</b> (0.095)	<b>0.326</b>	<b>-0.254</b>	<b>0.776***</b> (0.053)	<b>0.317</b>
capacidade burocrática	<b>0.203</b>	<b>1.226**</b> (0.105)	<b>0.279</b>	<b>0.261</b>	<b>1.299**</b> (0.153)	<b>0.427</b>			
LUOS				<b>-0.678</b>	<b>0.508***</b> (0.042)	<b>0.880</b>			
IVSi				<b>0.923</b>	<b>2.516***</b> (0.360)	<b>0.200</b>			
perfil municipal	<b>1.227</b>	<b>3.410***</b> (0.185)	<b>0.516</b>	0.129	1.138 (0.114)	0.523			
log população				<b>0.100</b>	<b>1.105**</b> (0.046)	<b>0.188</b>			
<b>HR GLOBAL</b>			<b>0.487</b>			<b>0.787</b>			<b>0.806</b>
<b>Concordance</b>			<b>0.609</b>			<b>0.782</b>			<b>0.668</b>

Fonte: dados da pesquisa. Elaboração da autora. OBS: Coef = coeficiente; HR = risco relativo; se = desvio padrão; p valor = análise riscos proporcionais; NA = não se aplica. \*p<0,10; \*\*p<0,05; \*\*\*p<0,01

As células vazias foram excluídas dos modelos pela técnica de *stepwise backward and forward*.

Não compõem os modelos finais, as seguintes variáveis: alinhamento partidário, interação nacional, Região Centro-Oeste, região Nordeste, vizinhança, ano eleitoral, Plano Diretor, CMPU, capacidade arrecadatória, IDHM, taxa de urbanização e PIB *per capita*.

O segundo fator de maior impulsionamento da difusão em T1 foi um marcador do desenvolvimento municipal: o Índice de Vulnerabilidade Social – Infraestrutura Urbana (IVSi). Pioras no índice de vulnerabilidade social representaram aumentos de 151,6% no risco de adotar as ZEIS, refutando a hipótese 16. Seguindo a literatura de difusão, esperava-se que municípios mais desenvolvidos e com IVSi mais baixo tivessem maior probabilidade de adotar a inovação.

No entanto, ao olhar para a natureza da inovação que essa política pública urbana representa, o resultado é condizente com a política estudada. As ZEIS são demarcações no território da cidade para a realização de regularização fundiária e urbanística dos assentamentos precários. Olhando para o problema urbano a ser enfrentando e as ZEIS como uma resposta de política pública, é de se esperar que cidades com maiores problemas de infraestrutura urbana tenham maior risco de adotar a inovação.

Outros quatro fatores internos completam a explicação do fenômeno: a competição política, a ideologia, a capacidade burocrática e a existência de leis de zoneamento ou de uso e ocupação do solo. A existência de competição política aumentou em 16.2% o risco relativo dos municípios, confirmando a hipótese 7. Já cada aumento de uma unidade na capacidade burocrática dos municípios representou aumentos de 29.9% no risco de falhar, confirmando a hipótese 10.

A ideologia partidária aparece pela primeira vez como fator político explicativo do fenômeno, com sinal contrário ao esperado e refuta a hipótese 9. Isso significa que, quanto mais à direita do espectro político brasileiro o partido do prefeito, maior a probabilidade de adotar as ZEIS nesse período. A hipótese 12 também foi refutada pelos resultados encontrados. Esperava-se que a existência de legislação urbana anterior representasse capacidade institucional instalada e se rebatesse em maior probabilidade de adotar as ZEIS. No entanto, o coeficiente negativo indica que a existência de lei de zoneamento e/ou uso e ocupação do solo foi um fator de atraso no tempo de falha dos municípios.

O pertencimento às regiões geográficas foi significativo estatisticamente e atendeu ao pressuposto de riscos proporcionais do modelo de Cox para a *região Sudeste*, demonstrando ter importância para explicar o fenômeno. No entanto, na análise de resíduos de Schoenfeld, a presença dessa variável reduzia sensivelmente a adequabilidade do modelo explicativo ao modelo de Cox. Por esse motivo, a questão regional foi excluída como fator explicativo do modelo final.

No segundo período em que o modelo geral foi testado T2 (2009-2015), a difusão das ZEIS pode ser explicada por fatores políticos internos e por aspectos geográficos externos. Reduzidos os incentivos seletivos à ação utilizados pela esfera federal, a difusão das ZEIS é explicada pela *competição política* e pela *ideologia partidária*. Municípios com pleitos competitivos tiveram um risco aumentado de 64.7% de adotar a inovação, confirmando a hipótese 7. A ideologia do partido também teve impacto na adoção das ZEIS e o sinal negativo confirma a hipótese 9. À medida que o partido do prefeito se localiza em uma unidade mais à esquerda do espectro político brasileiro (escala de Power e Zucco, 2019), há um aumento de 22.4% do risco de adotar as ZEIS como política de regularização fundiária e habitação de interesse social.

O modelo explicativo se completa com os determinantes externos da difusão. Como previsto na hipótese 5, o pertencimento às regiões geográficas mais desenvolvidas do país teve impacto na difusão das ZEIS. Municípios que pertencem às *regiões Sudeste e Sul* tiveram maior risco relativo de adotar a inovação. Pertencer à região Sul aumentou em 313.3% enquanto pertencer à região Sudeste aumentou em 68.3% o risco de os municípios falharem, reduzindo os tempos de adoção nessas regiões. Chama a atenção a ausência da região Nordeste em todos os modelos finais, apesar de Recife (PE) ter se tornado referência para os outros municípios do país e para a política nacional.

Há duas variáveis - alinhamento partidário e conselho municipais de política urbana – que foram excluídas em todos os testes iniciais e finais. Esses resultados deixam claro que o pertencimento ao mesmo partido do Presidente da República e a existência de estruturas de controle social na área de política urbana não influenciaram a tomada de decisão pelos atores políticos municipais.

Há, ainda, outras que tiveram significância estatística nos testes iniciais e podem ser importantes para explicar o fenômeno, mas não atenderam aos pressupostos do modelo utilizado e foram excluídas da modelagem final. São elas: coerção, ano eleitoral, existência de planos diretores, capacidade arrecadatória, IDHM, vizinhança e taxa de urbanização.

### **6.3. Considerações finais sobre a difusão das ZEIS entre os municípios brasileiros**

O risco de os municípios brasileiros adotarem as ZEIS como instrumento de regularização fundiária e da política de habitação de interesse social, no período entre 2002 e 2015, explica-se por determinantes internos.

O *perfil* mais adequado à política inovadora associada à *competição política* e à *capacidade burocrática* explicam a adoção das ZEIS pelos 2555 municípios. Esse mesmo fenômeno, quando olhado dentro de grupos de municípios mais semelhante e sob o mesmo grau de pressão coercitiva vertical, permite entender melhor características que ficam subjugadas quando avaliadas a partir do universo de municípios.

A coerção legal exercida pelo Estatuto da Cidade e os incentivos advindos da Política Nacional de Habitação de Interesse Social e da atuação das duas secretarias do Ministério das Cidades retirou o poder explicativo da maioria das variáveis, restando como única variável explicativa com significância estatística a *região Centro-Oeste*. Dentro desse conjunto de municípios maiores, 80.83% adotaram as ZEIS. O modelo, composto por competição política e capacidade burocrática, além da região Centro-Oeste, tem um nível de concordância abaixo do esperado para modelos de Análise de Sobrevivência (0.526), o que reforça o entendimento do papel exercido pela esfera federal sobre esse grupo de municípios.

Por outro lado, quando avaliada a difusão entre os municípios menores, a questão regional se reafirma como grande impulsionadora da difusão, em especial nas *regiões Sul e Sudeste*, onde há redes formais e informais bem estruturadas e os municípios pequenos têm maior capacidade estatal instalada. Apesar de não compor o modelo final, os estudos e testes realizados mostraram que a capacidade arrecadatória desses municípios foi um elemento explicativo importante para a disposição desses municípios em adotar políticas inovadoras. O modelo final, com um nível muito bom de capacidade preditiva (0.669), apresenta ainda a *competição política* como um grande fator de risco à adoção de inovações, confirmando no Brasil o que a literatura e os estudos de difusão de políticas públicas têm encontrado em outros países.

O modelo mais completo para explicar o fenômeno da difusão das ZEIS entre os municípios brasileiros é o que contempla o universo de municípios entre os anos de 2002 e 2008. Com um nível de capacidade preditiva muito alto (0.782), esse modelo é composto por determinantes internos e externos. A difusão é explicada por fatores políticos internos como a *competição política* e a *ideologia*, pela presença de capacidades estatais e por fatores socioeconômicos como o Índice de Vulnerabilidade Social – Infraestrutura Urbana, além da variável de controle populacional.

O maior impulsionador da difusão nesse período é a variável externa do *desenho institucional* da política, uma variável estrutural, definida pelo nível federal. O alto nível de coerção vertical desse período vai aparecer no modelo por meio dessa variável.

A localização geográfica, notadamente as *regiões Sul e Sudeste*, também são importantes fatores explicativas do fenômeno, apesar de não aparecerem no modelo geral (GE). A questão regional apresenta significância estatística nos quatro testes

aplicados aos recortes temporal e do universo. A partir de 2009, o pertencimento a essas regiões será o maior fator de risco para adoção das ZEIS, junto com a competição política e a ideologia. Com a redução do nível de pressão coercitiva negativa e aumento dos incentivos federais positivos – programas PAC-UAP e PMCMV – a ideologia de partidos mais à esquerda aparece como fator explicativo como previsto na hipótese 9, semelhante ao identificado no início do processo de difusão das ZEIS no Brasil.

Em 2015, 2726 municípios não haviam adotado as ZEIS no Brasil, dos quais 2373 (87%) eram municípios com menos de vinte mil habitantes. A maioria desses municípios está localizado na região Nordeste, não tem competição nas eleições municipais e estão fora do perfil mais adequado ao instrumento de política urbana. Ou seja, eles não atendem aos principais fatores explicativos da difusão das ZEIS. Estudo realizado por Rolnik; Cymbalista e Nakano (2008), apontou que mesmo para municípios maiores com obrigatoriedade de elaborar planos diretores, a avaliação de alguns era de que o instrumento não se aplicava à realidade municipal. Essa pode ser uma justificativa bastante razoável para a não adoção pela maioria dos pequenos municípios brasileiros.

## **7. Conclusão – O que há de comum entre essas histórias?**

Esta pesquisa teve por objetivo explicar a quais incentivos os atores políticos locais responderam ao adotar instrumentos de política urbana que se difundiram pelo sistema social brasileiro após os anos 2000. Para tanto, analisou-se a difusão das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e da Outorga Onerosa do Direito de Construir (Outorga Onerosa), que apresentaram os maiores processos de difusão entre os municípios até o ano de 2015.

Essas políticas encontraram bastante resistência para aprovação de uma legislação na esfera nacional (BASSUL, 2002), mas nos municípios elas começaram a se disseminar desde a década de 1980 e, após a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, o fenômeno experimentou um aumento bastante expressivo até o ano de 2015. Nesse período, em um contexto de influência coercitiva vertical, os governos locais adotaram os instrumentos de forma não imediata e uniforme, sem uma adesão unânime e rápida. Essas características evidenciam tratar-se de um processo de difusão e não de descentralização de políticas públicas.

Para explicar o aumento das adoções e o impacto das regras do federalismo brasileiro, utilizou-se o Modelo de Riscos Proporcionais de Cox para testar quais fatores internos e externos concorreram para os resultados e uma análise histórico-descritiva para compreender e situar os achados e identificar os mecanismos de impulsão atuantes sobre o fenômeno da difusão.

O primeiro destaque a ser feito diz respeito ao método adotado. A realização de recortes temporais e no universo estudado permitiu compreender melhor as características da difusão das ZEIS e da Outorga Onerosa entre os municípios. Foi possível identificar, ao contrário do que se esperava, que o processo coercitivo exercido pela legislação federal e pelo MCidades teve um grande impacto na difusão dos instrumentos entre os municípios com mais de vinte mil habitantes, mas que esse mecanismo não explica a difusão entre os municípios menores.

Diferentemente dos resultados encontrados por Carvalho (2020), em que no contexto de influência vertical, as variáveis políticas clássicas perderam muito poder explicativo e a competição política não se confirmou para nenhum modelo e política pública estudada; para as ZEIS e a Outorga Onerosa, o efeito coercitivo da esfera federal

teve impacto localizado nos municípios com obrigatoriedade de adotar planos diretores. E a variável competição política se confirmou como fator explicativo da difusão. Ou seja, dentro do contexto de influência vertical e autonomia federativa dos gestores locais para decidir se, quando e como aderir a uma política pública, o mecanismo da competição ocorreu associado ao da coerção

Essa escolha metodológica permitiu ainda compreender a importância da localização geográfica em um país tão extenso e diverso como o Brasil. Dos modelos de difusão testados, o modelo de difusão regional é o que explica a difusão das ZEIS e da Outorga Onerosa. Mais importante do que as redes municipalistas nacionais e das relações imediatas de vizinhança, o pertencimento às regiões geográficas mais desenvolvidas, com suas redes formais e informais, é que impactaram a difusão dos instrumentos de política urbana.

O pertencimento às regiões Sul e Sudeste tem maior poder explicativo quando o mecanismo de coerção que impacta verticalmente a difusão perde força. Essas regiões têm uma estrutura urbana e uma rede de cidades mais desenvolvida, onde estão localizados serviços, universidades, institutos, profissionais e entidades municipalistas que formam redes formais e informais que funcionam como canais de comunicação e divulgação de inovações entre os municípios da região. É também onde estão localizados os municípios pequenos com maior capacidade institucional e acesso a informações. Esse resultado reforça o papel da já conhecida desigualdade regional brasileira na adoção de políticas públicas pelos municípios.

Os principais fatores explicativos da difusão das ZEIS e da Outorga Onerosa entre 2002 e 2015 foram a *competição política* e o *perfil municipal* mais adequado à política pública, o que confirmou as hipóteses baseadas na literatura de difusão de políticas públicas. Municípios com mais de cinquenta mil habitantes nos quais a competição eleitoral estimulou a adoção de inovações pelos atores políticos tiveram um risco 3 vezes maior de inovar nas políticas urbanas.

Esses achados reforçam os resultados de outros estudos de difusão de políticas públicas realizados no Brasil (COÊLHO, 2012; COÊLHO, TURGEON e CAVALCANTE, 2016) e nos Estados Unidos (BAYBECK et al., 2011; KEEFER e KHEMANI, 2005; BERRY e BERRY, 1990), mostrando que apesar das diferentes regras dos federalismos brasileiro e



americano, a competição político-eleitoral é um fator fundamental para a difusão de inovações.

Um resultado interessante que confirma outros estudos já realizados no Brasil (WAMPLER, 2008; SUGIYAMA, 2008, COELHO 2012; COELHO, TURGEON e CAVALCANTE, 2016), foi a significância estatística da variável *ideologia* como fator indutor nos dois processos de difusão após o ano de 2009. Exaurido o prazo do Estatuto da Cidade e a mudança na estratégia do MCidades<sup>104</sup>, parece haver uma maior liberdade dos municípios para escolher as políticas urbanas que vão adotar. Os resultados mostram um retorno do papel da ideologia partidária na seleção das políticas (como no início da difusão das ZEIS e da Outorga Onerosa), com aumento do risco de falha quanto mais à esquerda o partido do prefeito.

As capacidades estatais foram testadas em cinco hipóteses. A dimensão político-institucional não se mostrou significativa para explicar os fenômenos. Esse resultado demonstra que as arenas de controle social na área urbana ainda não possuem impacto na tomada de decisão dos atores políticos locais. Na dimensão técnico-administrativa, a *capacidade burocrática* teve impacto tanto na difusão das ZEIS quanto da Outorga Onerosa, em especial para os municípios pequenos. A literatura de difusão de políticas públicas e de capacidades estatais têm demonstrado a importância de um corpo técnico profissional e capacitado que usa seus conhecimentos e redes de contato para formular políticas públicas e definir agendas de governo (WALKER, 1969; SUGIYAMA, 2008; GRIN; DEMARCO; ABRUCIO, 2021).

A existência de leis de zoneamento ou de uso e ocupação do solo (*LUOS*), ao contrário de denotar uma habilidade para formular políticas públicas e existência de conhecimento técnico, se configurou em um fator de atraso nos tempos de falha dos municípios, em especial para Outorga Onerosa. A expectativa era de que municípios com uma maior institucionalidade na área de planejamento urbano tivessem maior probabilidade de adotar as ZEIS e a OODC, numa espécie de *path dependence* (FARAH, 2008), o que não aconteceu.

---

<sup>104</sup> O objetivo da política do MCidades até 2006/2008 era o maior número possível de municípios com planos diretores, em especial aqueles acima de vinte mil habitantes (Entrevistado 3). A partir daí, a estratégia passou a ser a atuação para apoiar os municípios na implementação dos instrumentos de política urbana adotados.

Esse resultado aponta para uma especificidade do caso brasileiro. Depois da CONSTITUIÇÃO e da definição de competências comuns, suplementares e privativas para os municípios, os governos locais são pressionados a oferecer novas políticas, instituições e bens públicos à sociedade.

A mesma situação foi identificada para os fatores socioeconômicos. De acordo com a literatura americana de difusão de inovações, estados mais desenvolvidos e cosmopolitas têm maior probabilidade de inovar (WALKER, 1969; ROGERS, 2003; BERRY e BERRY, 1990). Esses fatores apresentaram significância estatística apenas nos modelos testados dentro dos recortes temporais menores (modelos T1 e T2). As variáveis *IDHM* e *IVSi*, quando significativas para explicar a difusão das ZEIS e da Outorga Onerosa, apresentaram sinal contrário ao esperado.

Esse achado significa que municípios menos desenvolvidos e aqueles com maior vulnerabilidade social têm maior probabilidade de adotar os instrumentos de política urbana. Apesar de aparentar um contrassenso, pode representar uma excepcionalidade do caso brasileiro importante para novos estudos de difusão. Uma interpretação possível é que o rápido modelo de urbanização brasileiro concentrou população em regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, com ilhas de desenvolvimento e muitos assentamentos precários e problemas de infraestrutura urbana. No Brasil, desenvolvimento municipal andou junto com vulnerabilidade social. Os próprios instrumentos de política urbana estudados têm por objetivo transformar áreas vulneráveis em áreas integradas à cidade formal e arrecadar recursos para prover moradia de interesse social.

Por fim, o alinhamento partidário e o pertencimento à região Centro-Oeste são significativos para explicar a difusão da Outorga Onerosa, mas como fator de atraso nos tempos de falha, refutando as hipóteses 2 e 5. No caso das ZEIS, o maior fator de risco para a adoção entre 2002 e 2008 foi o *desenho institucional*, reforçando o impacto da influência coercitiva vertical para a adoção das ZEIS junto com os planos diretores.

Há duas variáveis que não compuseram os modelos explicativos finais, mas que no desenvolvimento dos testes de hipóteses mostraram ter importância para explicar o fenômeno da difusão dos instrumentos de política urbana e que merecem destaque aqui: o ano eleitoral e a capacidade arrecadatória dos municípios.

A adoção de inovações em anos de eleição municipal parece ser uma prática adotada no Brasil. Em estudo sobre a difusão do PSF realizada por Coêlho; Turgeon e Cavalcante (2016), o ano eleitoral teve alta significância estatística. No estudo de Carvalho (2020) sobre a difusão do PSF, da LAI e da lei de Micro e Pequenas Empresas, o ano eleitoral também apareceu como fator importante de impulsão da difusão.

Nos primeiros testes realizados, o ano eleitoral apareceu como uma variável significativa para explicar os fenômenos de difusão das ZEIS e da Outorga Onerosa. No entanto, pela própria natureza do dado, ele não atende ao pressuposto de riscos proporcionais.

A adoção de inovações em ano eleitoral parece ser uma estratégia do ator político local de vincular de forma direta a inovação à busca por *political credit claiming*. Denota também um esforço e uma organização concentrada do legislativo local para aprovar políticas públicas que possam trazer benefícios nas eleições. Essa atuação pode parecer contraintuitiva dadas as restrições da legislação brasileira para o período eleitoral - Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 42, LC n. 101/2000) e Lei Eleitoral (lei federal n. 9504/1997) – no entanto, há várias ações que podem ser desenvolvidas e são permitidas pela legislação: uma delas é a aprovação de leis de regulação do uso do solo.

A variável capacidade arrecadatória esteve presente até os testes finais de Outorga Onerosa e atendeu ao pressuposto de riscos proporcionais do modelo. Considerando a natureza do instrumento, pode-se afirmar que a existência de uma estrutura técnico-administrativa voltada para a arrecadação de tributos aumenta muito o risco de adotar essa política de geração de novas receitas para os municípios. Entretanto, optou-se por seguir a metodologia proposta e a variável foi excluída dos modelos por um problema de resíduos no gráfico de Cox-Snell.

A escolha por estudar a difusão de dois instrumentos de política urbana teve a intenção de enriquecer a análise dos determinantes da difusão de políticas públicas no Brasil. Esperava-se que por responderem a diferentes problemas públicos e objetivos de política, a difusão respondesse também a diferentes fatores explicativos. No entanto, é possível afirmar que há três determinantes da difusão da Outorga Onerosa e das ZEIS entre os municípios brasileiros no período pós-Estatuto da Cidade: i) a competição política; ii) o perfil municipal e iii) a localização geográfica.

Esta pesquisa traz contribuições empíricas e metodológicas importantes para um entendimento mais sistemático dos determinantes da difusão de políticas públicas entre as esferas de governo no Brasil. Demonstra como as regras do federalismo fiscal brasileiro e a concentração de poder e recursos na esfera federal impactam a difusão e como acontece o processo decisório local em contextos de autonomia e coerção vertical na promoção de políticas públicas.

A excepcionalidade do caso brasileiro, que possibilita processos de difusão complexos acontecendo em diferentes direções e com a atuação concomitante de diferentes mecanismos de impulsão, traz novos olhares e contribuições para a literatura de difusão.

Há ainda outros elementos a serem explorados a partir desse estudo. A existência de atores importantes para a difusão das ideias e como esses atores transitaram entre as esferas de governo. O papel dos partidos políticos em nível nacional e local. A atuação dos governos estaduais e seu impacto na difusão entre os municípios. A difusão de outros instrumentos de política urbana e de outras políticas como habitação, saneamento ambiental, mobilidade urbana e consórcios públicos, por exemplo.

Essa é uma agenda de pesquisa que vem se fortalecendo nos últimos anos no Brasil. A continuidade das pesquisas e a ampliação do debate sobre a difusão de políticas públicas em um país federativo como o Brasil possibilitará um melhor entendimento da realidade de formulação e adoção de políticas públicas por entes subnacionais e poderá trazer grandes contribuições para o debate internacional.

## REFERÊNCIAS

ALDAG, Austin; WARNER, Mildred; KIM, Yunji. Leviathan or Public Steward? Evidence on local Government Taxing Behavior from New York State. *Publius: The Journal of Federalism*, vol 49, n.4, pp. 671-693, 2019. Disponível em <https://academic.oup.com/publius/article/49/4/671/5156305> on 07 July 2021.

ANDERSEN, J.G. The impact of public policies. In: CARAMANI, Daniele (ed). *Comparative Politics*. Oxford University Press. 4th ed, 2017, p. 422-426.

ANTONUCCI, Denise; PRESTES, Márcia Ferreira; SAMORA, Patrícia Rodrigues; ZUQUIM, Maria de Lourdes. Da luta pela moradia à urbanização de assentamentos precários: a política habitacional no Brasil. In: *Barrios populares Medellín: favelas São Paulo* [S.l.: s.n.], 2017.

ARANHA, Ana Luiza M. Accountability, Corruption and Local Government: Mapping the Control Steps. *Brazilian Political Science Review*, vol. 11, n. 2, São Paulo, 2017.

ARRETCHE, Marta. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n.31, ano 11, junho de 1996.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, 18(2): 17-26, 2004.

AVRITZER, Leonardo. O Estatuto da Cidade e a democratização das políticas urbanas no Brasil. *Revista Crítica de Ciências Sociais* [Online], 91 | 2010, colocado online no dia 01 novembro 2012, criado a 30 abril 2019. URL: <http://journals.openedition.org/rccs/4491>. DOI: 10.4000/rccs.4491. Acesso em 08/09/2021.

BASSUL, José Roberto. Reforma urbana e Estatuto da Cidade. *Revista EURE*, Universidade Católica, Santiago (Chile), vol. 28, n. 84, p. 133-144, 2002. DOI: 10.4067/S0250-71612002008400008.

BASSUL, José Roberto. Estatuto da cidade. Quem ganhou? Quem perdeu? 2004. 214f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, Brasília, 2004.

BASSUL. A Constitucionalização da Questão Urbana. In: Constituição de 1988: O Brasil 20 anos depois. Estado e Economia em Vinte Anos de Mudança. 2008. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-iv-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-estado-e-economia-em-vinte-anos-de-mudancas/politica-urbana-agricola-e-fundiaria-a-constitucionalizacao-da-questao-urbana>. Acesso em 08/09/2021.

BEDÊ, Mônica M C. Trajetória da Formulação e Implantação da Política Habitacional de Belo Horizonte na Gestão da Gente BH Popular 1993/1996. 2005. 302f. Dissertação

(Mestrado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.

BERRY, Frances S; BERRY, William D. State Lottery Adoptions as Policy Innovations: An Event History Analysis. *The American Political Science Review*, vol 84 (2), 1990, pp. 395-415.

BERRY, Frances S; BERRY, William D. Innovation and Diffusion Models in Policy Research. In: Sabatier, Paul A (ed). *Theories of the Policy Process*. California: Westview Press; 2007. pp 223-260.

BOEHMKE, Frederick et al. SPID: A New Database for Inferring Public Policy Innovativeness and Diffusion Networks. *Policy Studies Journal*, vol. 0, n. 0, 2019.

BONDUKI, Nabil. Dos movimentos sociais e da luta pela reforma urbana na Constituinte ao Estatuto da Cidade (1981-2001). In: BONDUKI, Nabil (org). *A luta pela reforma urbana no Brasil: Do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo*. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018. (81-137). Disponível em: [http://www.casadacidade.org.br/wp-content/uploads/2018/12/A-Luta-Pela-Reforma-Urbana-no-Brasil\\_CAU-SP\\_2018.pdf](http://www.casadacidade.org.br/wp-content/uploads/2018/12/A-Luta-Pela-Reforma-Urbana-no-Brasil_CAU-SP_2018.pdf)

BOUSHEY, Graeme. *Policy Diffusion Dynamics in America*. New York: Cambridge University Press, 2010.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.

BRASIL. Ministério das Cidades. Como produzir moradia bem localizada com recursos do programa minha casa minha vida? Implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade. Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

BRASIL, Flávia de Paula D. 2005. Sociedade Civil e Reconstruções da Agenda das Políticas Urbanas Brasileiras dos Anos 90. XII Congresso Brasileiro de Sociologia. Anais... 33 páginas. Disponível em: [http://www.sbsociologia.com.br/portal/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=57&Itemid=171](http://www.sbsociologia.com.br/portal/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=57&Itemid=171). Acesso em: 30/08/2021.

CARDOSO, Adauto Lucio. A cidade e seu estatuto: uma avaliação urbanística do Estatuto da Cidade. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz e CARDOSO, Adauto Lucio (orgs.). *Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

CARVALHO, Grégory dos P. Difusão de programas e políticas públicas nos municípios brasileiros: fatores explicativos e implementação pró-forma em processos coercitivos conduzidos pela esfera federal. 2020. 284f. Tese (Doutorado em Ciência Política) –

Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2020. Disponível em <https://repositorio.unb.br/handle/10482/41027>.

CARVALHO Jr., Pedro Humberto. A Administração tributária do IPTU e seu impacto na efetivação do Estatuto da Cidade. In: Costa, Marco Aurélio (org.). *O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana*. Brasília: Ipea, 2016. pp 207-232.

CAVALCANTE, Pedro. Vale a pena ser um bom prefeito? *Revista Opinião Pública*, Campinas, vol 21, n. 01, abr, 2015, pp. 87-104.

COÊLHO, Denilson B. Political Competition and the Diffusion of Conditional Cash Transfers in Brazil. *Brazilian Political Science Review*, São Paulo, vol. 6, n. 2, pp. 56-87, 2012. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1981-38212012000200003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-38212012000200003&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 20 nov. 2020.

COÊLHO, Denilson B; TURGEON, Mathieu e CAVALCANTE, Pedro. Mecanismos de difusão de políticas sociais no Brasil: uma análise do Programa Saúde da família. *Revista de Sociologia e Política*, vol. 24, n. 58, jun-2016, 145-165.

COÊLHO, Denilson B. Mecanismos Políticos e Institucionais da Difusão de Políticas. In: FARIA, Carlos Aurélio P.; COÊLHO, Denilson B.; SILVA, Sidney Jard (eds.). *Difusão de Políticas Públicas*. São Bernardo do Campo: EdUFABC, 2016.

COÊLHO, Denilson B. Determinants of Policy Diffusion in Brazil and the U.S. *International Review of Public Policy* [Online], vol. 3, n. 2, 2021, 194-215. Disponível em: <https://journals.openedition.org/irpp/2254>. Acesso em: 26/10/2021.

COLLIER, David and MESSICK, Richard. Prerequisites Versus Diffusion: Testing Alternative Explanations of Social Security Adoption. *American Political Science Review*, vol. 69, n. 4, dec., 1975, pp. 1299-1315.

COLOSIMO, Enrico. Métodos Estatísticos Avançados em Epidemiologia: Análise de Sobrevivência – Modelo de Cox. Anotações de Aula. UFMG: Departamento de Estatística, 2017. Disponível em: [http://www.est.ufmg.br/~enricoc/pdf/avancados\\_medicina/aula12-15\\_cox.pdf](http://www.est.ufmg.br/~enricoc/pdf/avancados_medicina/aula12-15_cox.pdf). Acesso em: 25.05.2021.

CYMBALISTA, Renato; SANTORO, Paula. Outorga Onerosa do Direito de Construir no Brasil: entre a regulação e a arrecadação. *Seminário Projetos Urbanos Contemporâneos no Brasil*. São Paulo, agosto de 2006. Disponível: [www.usjt.br/pgaur](http://www.usjt.br/pgaur). Acesso em: 19.08.2021.

DALEY, Dorothy; GARAND, James. Horizontal Diffusion, Vertical Diffusion, and Internal Pressure in State Environmental Policymaking, 1989–1998. *American Politics Research* 33, 615–644, 2005.

DEFINIDO Plano da reforma urbana. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 27 de jan. de 1982. Disponível em: < <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19820127-32785-nac-0001-999-1-not>>. Acesso em: 24 de ago. de 2021.

DENALDI, Rosana. *Políticas de urbanização de favelas: evolução e impasses*. 2003. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003. Acesso em: 27 out. 2022.

DESMARAIS, Bruce; HARDEN, Jeffrey and BOEHMKE, Frederick. Persistent Policy Pathways: Inferring Diffusion Networks in the American States. *American Political Science Review*, vol. 109, n. 2, pp. 392-406, may, 2015.

DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, W. W. The Iron Cage Revisited: Institutionalism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, n. 48, 1983, pp. 147-160.

ELKINS, Zachary; SIMMONS, Beth. On Waves, Clusters and Diffusion: A Conceptual Framework. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 598 (1). p. 33-51. 2005.

FARAH, Marta F. S. Disseminação de Políticas Públicas e Programas Governamentais no nível subnacional de governo. *Revista Administração em Diálogo*. São Paulo, vol. 2 (11), 69-89, 2008. DOI: <https://doi.org/10.20946/rad.v10i2.2714>. Disponível em: <<http://revistas.pucsp.br/index.php/rad/article/view/2714>>. Acesso: 18 de setembro de 2020.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Ideias, Conhecimento e Políticas públicas: um Inventário Sucinto das Principais Vertentes Analíticas Recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 18 (51): 21-30. 2003.

FREEMAN, Richard. Learning in Public Policy. In: Moran, M.; Rein, M. and Goodin, R (eds). *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford University Press, 2008. (367-388). DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199548453.003.0017.

GILARDI, Fabrizio. Transnational diffusion: Norms, Ideas and Policies. In: *Handbook of International Relations*. Edited by Walter Carlsnaes, Thomas Risse and Beth Simmons. Thousand Oaks: SAGE Publications, 2012. pp. 453-477.

GOMIDE, Alexandre A. Apresentação. Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro [recurso eletrônico] / Ogrs. Grin, Eduardo J.; Demarco, Diogo J.; Abrucio, Fernando L. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021. pp.17-23.

GRAZIA, Grazia de. Reforma urbana e Estatuto da Cidade. In: RIBEIRO, Luiz Cesar Q.; CARDOSO, Adauto Lucio (orgs). *Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.



GUIMARAENS, Maria Etelvina. Estatuto da Cidade e Instrumentos de Política Urbana. In: Revista da Faculdade de Direito Uniritter. Porto Alegre, n. 11, p. 101-120, 2010. Disponível em <<http://seer.uniritter.edu.br/index.php/direito/article/download/465/288>>. Acesso: 12 de agosto de 2016.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; SAGUIN, K. Difusão dos PTCs da América Latina para a Ásia: o caso do programa 4Ps nas Filipinas. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro 52(2):264-284, mar-abr 2018.

IBGE. Pesquisa de Informações Básicas Municipais: 2015. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?edicao=16788&t=resultados>.

IBGE. Pesquisa de Informações Básicas Municipais: 2021. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?edicao=16788&t=resultados>.

KNILL, C. and TOSIN, J. Policy-making. In: CARAMANI, Daniele (ed). *Comparative Politics*. Oxford University Press. 4th ed, 2017, p. 373-388.

LOWI, Theodore J. American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory, *World Politics* 16: 687-91, 713, 1964.

MARICATO, Ermínia. Reforma urbana: limites e possibilidades – uma trajetória incompleta. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz e SANTOS Jr., Orlando Alves dos (orgs.). *Globalização, fragmentação e reforma urbana*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

MAHONEY, James. Qualitative Methodology and Comparative Politics. *Comparative Political Studies*, vol 40 (2), 122-144, 2007. DOI: 10.1177/0010414006296345.

MARINHO, Geraldo. 10 Anos do PREZEIS: resultados e perspectivas. Relatório Final. FASE-Recife; ETAPAS: Recife, 1998.

MIRANDA, Livia; MORAES, Demóstenes. O plano de regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS) do Recife: democratização da gestão e planejamento participativo. In: CARDOSO, A.L. (org). *Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX*. Porto Alegre: Antac, 2007, p. 414-435.

MJ. Ministério da Justiça do Brasil. Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo: regulação e aplicação. *Série Pensando o Direito*, nº 56, 321 p. Brasília: Ipea, 2015.

MORAES, Demóstenes A. Por uma política de habitação de interesse social para o Recife - apontamentos sobre o PREZEIS. *Seminário de Avaliação de Projetos IPT*. Disponível em

<<http://www.habitare.org.br/pdf/publicacoes/arquivos/51.pdf>>. Acesso: 10 de junho de 2016.

MOTTA, Diana; DA MATA, Daniel. Crescimento das cidades médias. *Boletim Regional e Urbano*, 1. Brasília: Ipea, 2008. 33-38.

MOURA Jr, Leopoldo. Mecanismos de Recuperação de Mais-Valia Urbana Decorrente de Ações Públicas. Disponível em: [https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/684\\_Moura.pdf](https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/684_Moura.pdf). Acesso em 04.11.2021. Lincoln Institute Research Report. 2000. LILP: Cambridge, MA.

NICHOLSON-CROTTY, Sean. The Politics of Diffusion: Public Policy in the American States. *The Journal of Politics*. Vol. 71, n. 1, jan, 2009. pp. 192-205.

OLIVEIRA, Osmany P. *Embaixadores da participação: a difusão internacional do Orçamento Participativo a partir do Brasil*. 2013.291f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em Biblioteca Digital USP. DOI: 10.11606/T.8.2013.tde-19022014-102112.

ORAIR, Rodrigo. Dilemas do Financiamento das políticas públicas nos municípios brasileiros: uma visão geral. In: Costa, Marco Aurélio (org.). *O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana*. Brasília: Ipea, 2016. pp 233-264.

OSORIO, Cecilia. Mecanismos y actores em los procesos de difusión: discusión a partir de los casos de los Programas de Transferencia Condicionada em America Latina. In: FARIA, Carlos A.; COELHO, Denílson B.; SILVA, Sidney J. (orgs). *Difusão de Políticas Públicas*. São Bernardo do Campo: EdUFABC, 2016.

PNUD; IPEA; FJP. *O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro*. Brasília: PNUD, 2013. Retrieved from [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/130729\\_AtlasPNUD\\_2013.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/130729_AtlasPNUD_2013.pdf).

POWER, T.; ZUCCO Jr., C. Estimating ideology of Brazilian legislative parties, 1990–2005: a research communication. *Latin American Research Review*, v. 44, n. 1, p. 218-246, 2009.

POWER, T.; ZUCCO Jr., C. Fragmentation Without Cleavages? Endogenous Fractionalization in the Brazilian Party System (August 27, 2019). Forthcoming in *Comparative Politics* (ISSN 0010-4159). DOI: 10.2139/ssrn.3466149.

PRZEWORSKI, Adam. *Capitalism and Social Democracy*. New York: Cambridge University Press, 1985.

REIS, Bruno P.W. Políticas Públicas. In: OLIVEIRA, D.A.; DUARTE, A.M.C; VIEIRA, L.M.F. *Dicionário: trabalho, profissão e condição docente*. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de

Educação, 2010. Disponível em: <https://gestrado.net.br/verbetes/politicas-publicas/>. Acesso em: 11/03/2022.

RIBEIRO, Cecília; PONTUAL, Virginia. A reforma urbana nos primeiros anos da década de 1960. In: ARQUITEXTOS. *Revista Vitruvius*, 109.07, ano 10, jun, 2009. Disponível em: <https://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/10.109/50>. Acesso em 25/10/2020.

ROGERS, Everett M. *Diffusion of Innovations*. 3rd ed. New York: Free Press, 1983.

ROGERS, Everett M. *Diffusion of Innovations*. 5th ed. New York: Free Press, 2003. pp. 35-38; 220-223; 272-285.

ROLNIK, Raquel. Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de Reforma Urbana no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v 11, n 02, p. 31-50, nov, 2009.

ROLNIK, Raquel; CYMBALISTA, Renato; NAKANO, Kazuo. *Solo urbano e a habitação de interesse social: a questão fundiária na política habitacional e urbana no país*. 2008. Disponível em: <<https://raquelrolnik.wordpress.com/2008/06/29/solo-urbano-e-habitacao-de-interesse-social-a-questao-fundiaria-na-politica-habitacional-e-urbana-do-pais/>>. Acesso: 15 de maio de 2020.

SANTOS Jr, Orlando; MONTANDON, Daniel T (orgs). *Os Planos Diretores Municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

SAULE JR, Nelson; UZZO, Karina. A trajetória da reforma urbana no Brasil. 2013. *III Encontro Anual da Rede Brasileira de Cidades Médias*. Disponível em: <<http://www.redbcm.com.br/arquivos/bibliografia/a%20trajectoria%20n%20saule%20k%20uzzo.pdf>>. Acesso: 9 de junho de 2016.

SEGATTO, Catarina I. Policy diffusion in subnational governments: State-local relationships in the Brazilian education policy. *Regional & Federal Studies*, v. 28, p. 79-100, 2018.

SHIPAN, Charles; VOLDEN, Craig. Policy Diffusion: Seven Lessons for Scholars and Practitioners. *Public Administration Review*, 72 (6), 2012. DOI: 10.1111/j.1540-6210.2012.02610.x

SOARES, Isabelle O et al. A instituição de ZEIS na legislação municipal: estudo de seis cidades médias de Minas Gerais. **Risco**: Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo (online), vol 15. IAU-USP: São Paulo, 2012. pp. 21-37.

STRANG, David. Adding social structure to diffusion models: An event history framework. *Sociological Methods & Research*. 1991; 19 (3): 324-353.

SUGIYAMA, Natasha B. Ideology and Networks: The Politics of social Policy Diffusion in Brazil. *Latin America Research Review*, vol. 43, n. 30, 2008. DOI: <http://dx.doi.org/10.1353/lar.0.0057>.

SUGIYAMA, Natasha B. Bottom-up Policy Diffusion: National Emulation of a Conditional Cash Transfer Program in Brazil. *The Journal of Federalism*, vol. 42, n. 1. 2011. p. 25-51. DOI: <https://doi.org/10.1093/publius/pjr019>.

SPADA, Paolo. Political Competition and the Diffusion of Policy Innovations in local government: The case of Participatory Budgeting in Brazil. In: *Latin American Studies Association Congress – LASA*. 2010.

WALKER, Jack L. The Diffusion of Innovations among the American States. *The American Political Science Review*, Vol. 63 (3). 1969. p. 880-899. DOI: <https://doi.org/10.2307/1954434>.

WAMPLER, Brian. (2008). A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: ‘boas práticas’ devem ser promovidas? *Opinião Pública*, vol 14 (1), 65-95. DOI: 10.1590/S0104-62762008000100003.

XUFENG, Zhu. Mandate Versus Championship: Vertical government intervention and diffusion of innovation in public services in authoritarian China. *Public Management Review*, 16:1, 117-139, 2014.

## ANEXO I – ENTREVISTAS SEMI-ESTRUTURADAS

### OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR

1) Gostaria de entender melhor o contexto no qual surge o incentivo construtivo em Curitiba (Lei 6337/1982): contexto político, atores importantes, tomada de decisão. Quais as motivações/incentivos e os obstáculos/constrangimentos presentes no sistema político?

2) A Lei é de 1982. Havia um Decreto de 1979 de Porto Alegre sobre transferência do direito de construir. Havia um movimento municipalista nacional? Quem liderava ou coordenava? Havia um perfil de municípios que participavam? Havia experiências de referência?

3) Na sua opinião, o que esta nova agenda urbana representou para os governos municipais?

4) Como você localizaria esse fenômeno municipal dentro do debate nacional de institucionalização da política urbana?

5) Depois que Curitiba adotou, outros municípios também adotaram, com diferentes formatos. Como exemplo pode-se citar São Paulo (SP), em 1986; Florianópolis (SC), em 1989; Recife (PE), em 1991; João Pessoa (PB) e Rio de Janeiro (RJ), em 1992; Natal (RN), Belo Horizonte (BH) e Porto Alegre (RS), em 1994 e o Distrito Federal (DF), em 1996.

A que fatores você atribuiria esse processo de adoção sucessiva por outros municípios?

Fatores políticos (disputas partidárias; alinhamento partidário; eleições competitivas; ideologia; ano eleitoral)

Fatores institucionais (burocracia mais profissionalizada; capacidade administrativa e fiscal; existência de órgãos de planejamento urbano; de conselhos municipais de política urbana; planos diretores; LUOS)

Fatores socioeconômicos (existência de um problema público comum; a alta taxa de urbanização; o alto grau de ativismo social nos municípios; o nível de desenvolvimento ou de vulnerabilidade social; existência de recursos disponíveis)

Fatores externos (relações de vizinhança; pertencimento a regiões geográficas; redes formais e informais – profissionais, municipalistas, movimentos, assistência técnica, dentre outras)

6) Você acredita que depois do Estatuto da Cidade e do MCidades, esse processo de adoção de instrumentos de política urbana pelos municípios mudou? Em que sentido? Qual o papel do Ministério?

7) Você acredita que os mesmos fatores explicam o número de adoções antes e depois do Estatuto da Cidade? Ou fatores mais estruturais ganham destaque, como o desenho da política nacional (prazo de 5 anos para Plano Diretor); o perfil mais adequado dos municípios; o alinhamento partidário com o partido do Presidente?

8) Você gostaria de acrescentar mais algum elemento a que atribuiria a ocorrência do fenômeno de adoção do "incentivo construtivo/solo criado/ outorga onerosa" por quase 2 mil municípios brasileiros (até 2015) após a primeira adoção por Curitiba, em 1982?

## ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL

1) Gostaria de entender melhor o contexto no qual surgem as ZEIS: atores importantes, pressões políticas, a decisão de estabelecer as ZEIS. Quais as motivações ou incentivos políticos e quais os obstáculos e constrangimentos do sistema político...

2) Ação em Recife e Belo Horizonte em 1983. Havia um movimento nacional? Quem liderava ou coordenava? Havia um perfil de municípios que participavam? Havia experiências de referência?

3) Na sua opinião, o que esta nova agenda urbana representou para os governos municipais?

4) Depois que Recife institucionalizou, outros municípios adotaram. Jaboatão dos Guararapes em 1989. João Pessoa, Niterói e Santos em 1992. Em 1993, Belém. Em 1994, Natal, Diadema, Vitória, etc... 2817 municípios em 2015, segundo a Munic-2015...

5) Como você localizaria esse fenômeno dentro do debate nacional de institucionalização da política urbana?

6) A que fatores você atribuiria esse processo?

Fatores políticos (disputas partidárias; alinhamento partidário; eleições competitivas; ideologia; ano eleitoral)

Fatores institucionais (burocracia mais profissionalizada; capacidade admin e fiscal; secretarias de planejamento urbano; conselhos de política urbana; planos diretores; LUOS)

Fatores socioeconômicos (existência do problema público comum; alta taxa de urbanização; alto grau de ativismo social nos municípios; nível de desenvolvimento ou de vulnerabilidade social; recursos disponíveis)

Fatores externos (relações de vizinhança; pertencimento às regiões geográficas; redes formais e informais – profissionais, municipalistas, movimentos, assistência técnica, etc)

7) Depois do Estatuto da Cidade e do MCidades, você acha que esse processo mudou? Em que sentido? Qual o papel do Ministério?

8) Você acredita que os mesmos fatores explicariam o aumento de adoções depois do Estatuto da Cidade? Fatores mais estruturais ganham destaque? Desenho da política (prazo); perfil dos municípios; alinhamento partidário com o partido do PR?

9) Você gostaria de acrescentar mais algum elemento a que atribuiria a ocorrência desse fenômeno?